

# Köf.5.002/2023/5. számú határozat

## A KÚRIA Önkormányzati Tanácsának

### h a t á r o z a t a

**Az ügy száma:** Köf.5002/2023/5.

**A tanács tagja:** Dr. Patyi András a tanács elnöke, Dr. Varga Eszter előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró, Dr. Varga Zs. András bíró, Dr. Dobó Viola 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

- megállapítja, hogy Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adókról szóló 26/2022. (XI. 03.) önkormányzati rendelete 11-18. §-ai más jogszabályba ütköznek, ezért e rendelkezéseket 2023. január 1. napjára visszamenőleges hatállyal megsemmisíti;
- elrendeli határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben;
- elrendeli, hogy határozatát – a kézbesítést követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon az érintett önkormányzat is tegye közzé.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

### Indokolás

#### Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata (a továbbiakban: érintett önkormányzat) a 2022. november 30-i testületi ülésén megalkotta 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 a 2023. január 1-jén lépett Ör. légiutas adót vezetett be. Az adókötelezettség alapja a magánszemélyeknek az érintett önkormányzat illetékességi területén fekvő repülőtérrel, személyszállítást végző légitársaságtól igénybe vett, a polgári légiközlekedés keretében végrehajtott érkező, induló, transzfer és tranzit utazása azon feltételt előírva, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya és a légiutazást a magánszemély nem vállalkozói tevékenység keretében veszi igénybe. Az Ör. előírja, hogy a légiutazásonként fizetendő, 1000 forint mértékű adót a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezet és a személyszállítást végző légitársaság együtt szedi be. Amennyiben a beszédet elmulasztják, a befizetéséért egyetemleges felelősséggel tartoznak. Mindezeket túl e kötelezettek a légiutas adó alanyairól nyilvántartást kötelesek vezetni, amely tartalmazza a légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Lt.) 27/A. § (1) bekezdésében meghatározott adatokat. Az Ör. szabályozza, hogy az adóbevallást és a hivatkozott nyilvántartást az adóbeszedésre kötelezetteknek kell az adó befizetésével egyidejűleg benyújtaniuk, illetve megküldeniük.

[2] Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: indítványozó) az Ör.-rel kapcsolatban BP/2800/00799-1/2022. iktatószámom törvényességi felhívással élt az érintett önkormányzat felé. Kifejtette, hogy az érintett önkormányzat a többszörös adóztatás előzetes vizsgálatára vonatkozó kötelezettségének maradéktalanul nem tett eleget, hiszen az Ör. szabályozása ennek megítélését az adóalanyokra, illetve az adó beszedésére kötelezettekre bízta. Arra is hivatkozott, hogy az Ör. adóbeszedésre és egyetemleges felelősség megállapítására vonatkozó 16. § (1) bekezdése ellentétes az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 48. § (2) bekezdésével, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 43. § (3) bekezdésével, és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. §-ával. Részletesen utalt az Ör. végrehajtásával kapcsolatos jogbizonytalanságra, így arra, hogy a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezetek érkező, tranzit és (a légiutazás esetében egyébként értelmezhetetlen) transzfer utazás esetén nem kerülnek kapcsolatba az adóalanyal; a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér továbbá két fővárosi, és két Pest vármegyei önkormányzat illetékességi területét érinti, így nem ellenőrizhető, hogy az utasfelvétel ténylegesen hol, mely önkormányzat illetékességi területén történt meg. Sérelemzte, hogy az Ör. adatkezelésre vonatkozó szabályokat egyáltalán nem tartalmaz, az adatkezelés az adókötelezettség szempontjából irreleváns adatokra is kiterjed, és az adóbeszedésre kötelezett erre törvényi felhatalmazással sem rendelkezik. Végezetül arra hivatkozott, hogy az Ör. 3. §-a és 11. § (1) bekezdése azon túl, hogy magasabb szintű jogszabályi rendelkezést ismételnék meg, a feltételes módban történő megfogalmazással az egyértelműség és normavilágosság követelményének nem felelnek meg, a Jat. 2. § (1) bekezdését és 3. §-át sértik. Az Ör. eljárási szabályai pedig mindezeket túl hiányosak, nem rendezik az adóalanyok adófizetési kötelezettsége teljesítésének módját, esedékességét, az adómentességi ok igazolásának módját, a beszedett adó és adómentességi jogcímek nyilvántartásának szabályait.

[3] A törvényességi felhívás nem vezetett eredményre, ezért az indítványozó 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, valamint ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelését kérte a Kúria Önkormányzati Tanácsától. Arra hivatkozott, hogy az Ör. vitatott rendelkezései Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (3) bekezdésébe, a Htv. 1/A. § (1) és (4) bekezdésébe, 43. § (3) bekezdésébe, az Art. 48. § (2) bekezdésébe, valamint a Jat. 2. § (1) bekezdésébe, 2. § (4) bekezdésének a) és b) pontjába, és 3. §-ába ütköznek.

## **Az indítvány és az önkormányzat védírata**

[4] 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 Repülőtér érintett önkormányzat illetékességi területére eső részén bonyolított – légiutazásban (utaskezelésben) érintett magánszemély adóalany köteles. Lényegi vonásait tekintve a légiutas-adóhoz hasonló, néhány ponton azonos tényállási hatállyal rendelkezik az extraprofit adókról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: extraprofit adóról szóló Korm.rendelet) – légitársaságok hozzájárulásáról rendelkező – 5. §-a, mely szerint a hozzájárulás alapja e közteher esetében is az utasok száma, így közvetve a légi utazások száma. Az Ör. által bevezetett települési adóhoz hasonlóan e hozzájárulás megfizetésére kötelezett (tehát az adózó) is a földi kiszolgáltatást végző szervezet. Ebből következően az Ör.-ben meghatározott adótárgyra, azaz a légiutazásra is kiterjed az extraprofit adóról szóló Korm. rendeletben meghatározott légitársaságok hozzájárulásának, mint köztehernek a tényállási hatálya.

[5] A Htv. előírásából következően a települési adó tárgyának meghatározása előtt az önkormányzatnak gondosan mérlegelnie kell, hogy az általa adóztatni kívánt vagyona nem vonatkozik-e egyidejűleg törvényben, illetve veszélyhelyzetben – az Alkotmánybíróság 3234/2020. (VII.1.) AB határozata szerint törvénynek minősülő – kormányrendeletben szabályozott központi- illetve helyi közteher. Azaz meg kell győződnie arról, hogy az adótárgy meghatározása nem ütközik-e a kettős adóztatás tilalmába. Az indítványozó álláspontja szerint az érintett önkormányzat e kötelezettségének nem tett maradéktalanul eleget, az Ör. 11. § (1) bekezdése ugyanis csak megismétli (feltételes módban) a Htv. ezen kötelezettséget előíró 1/A. § (1) bekezdését. A normaszöveg ekként történő, az egyértelműség és a normavilágosság elvét figyelmen kívül hagyó megfogalmazása egyrészt a jogalkalmazóra hárítja annak felelősségét, hogy felismerje, az adott adótárgy törvényben szabályozott közteher hatálya alá tartozik-e, másrészt az Ör. alkalmazását tekintve jogbizonytalanságot idéz elő, ennél fogva a Jat. 2. § (1) bekezdésébe, valamint 3. §-ába ütközik.

[6] Kifejtette, hogy a Htv. 1/A. § (4) bekezdéséből, valamint az Art. 46. § (1) bekezdéséből és 141. § (2) bekezdéséből az következik, hogy az önkormányzatnak abban van választási lehetősége, hogy rendeletében az adókvetéssel, vagy az önadózással történő adómegállapításról döntsön, további módot nem határozhat meg. Az Ör. 16. § (1) bekezdése szerint a légiutas adót az adóbeszedésre kötelezettek akkor is kötelesek az önkormányzatnak befizetni, ha annak beszedését elmulasztották. Az adóbefizetésre kötelezettek „egyetemleges felelősséggel” meghatározott adófizetési kötelezettsége, illetve az adóbeszedésre kötelezett egyértelmű megjelölésének, a beszedés esedékességének hiánya jogbizonytalanságot okoz, a jogbiztonság követelményébe ütközik, ellentétes az Art. 48. § (2) bekezdésével, és nem felel meg a Htv. 43. § (3) bekezdésének sem.

[7] Előadta, hogy az Ör. szabályozása adatvédelmi aggályokat is felvet. Az Ör. 17. § (2) bekezdése előírja az adóbeszedésre kötelezettek számára az Lt. 27/A. § (1) bekezdésében meghatározott adatokra kiterjedő nyilvántartás-vezetési kötelezettséget. Az indítványozó álláspontja szerint az Lt. 27/A. § (1) bekezdésében meghatározott személyes adatok közül a légiutas adó beszedésével legfeljebb az adóalany családi nevére és utónevére, születési idejére, illetve lakcímére vonatkozó adatok hozhatók összefüggésbe. Az Ör. 17. § (2) bekezdése azonban az adókötelezettség szempontjából irreleváns adatok kezelésének előírásával, az adóbeszedésre kötelezetteket jogsértő módon hívja fel adatgyűjtésre. Ezen adatok kezelésére az

Lt. hivatkozott bekezdése csak a személyszállítást végző légitfuvarozót a légitközlekedés és az utasok védelmének biztosítása céljából, nemzetközi szerződésben részes harmadik országba, mint célállomásra utazó, vagy onnan induló utasok személyes adatait illetően hatalmazza fel.

[8] Kifejtette, hogy a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) szóló az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (a továbbiakban: GDPR) 5. cikk b) és c) pontjában foglalt célhoz kötöttség és adattakarékosság elveiből következően a személyes adat csak meghatározott, egyértelmű és jogszerű célból gyűjthető, illetve az adatkezelés céljai szempontjából megfelelőnek, relevánsnak kell lenniük és a szükségesre kell korlátozódniuk. Sérelmezte, hogy az Ör. hivatkozott rendelkezése nem tartalmaz az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 5. §-ban meghatározott adatkezelésre vonatkozó rendelkezéseket sem.

[9] Végezetül arra hivatkozott, hogy a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér részben az érintett önkormányzat és egy másik budapesti önkormányzat közigazgatási területére, részben két Pest vármegyei önkormányzat illetékességi területére esik. Utalt a Htv. 52. § 57. pontja szerinti „települési önkormányzat illetékességi területe” fogalommagyarázatra, valamint arra, hogy a Jat. 6. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Ebből adódóan nehezen követhető nyomon, illetve nem ellenőrizhető, hogy az adóalanynak minősülő magánszemély utas Ör. 11. § (2) bekezdése alapján adókötelezettséget keletkeztető utasfelvétele a repülőtér melyik részén, mely önkormányzat közigazgatási területén történt, ezzel kiszámíthatatlan helyzetet teremt mind az adóalanyok, mind a beszedésre kötelezettek számára.

[10] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az érintett önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.

[11] Az érintett önkormányzat 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. Utalt arra, hogy a 27/2022. (XI. 03.) önkormányzati rendelete alapján a 2022. december 22-től 2023. január 6. napjáig terjedő időtartam igazgatási szünetnek minősült, melynek alapján a törvényességi felhívásban rögzített 30 napos határidő csak 2023. január 27. napján telt le. Álláspontja szerint mind a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 84. § (1) bekezdéséből, mind abból, hogy az elektronikus kapcsolattartást biztosító Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartást (TFÍK) a polgármesteri hivatal kezeli, a szóban forgó eljárás a polgármesteri hivatal előtti eljárásnak minősül. Sérelmezte, hogy az indítványozó a részére az indítványt nem küldte meg, amely a védekezéshez való jogának gyakorlásához elengedhetetlen. Hivatkozott e körben a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 119/2012. (VI. 26.) Kormányrendelet) 5. § (2) bekezdésében foglaltakra. Állította, hogy az indítvány a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 74. § (1) bekezdése alapján hatálytalan, mert azt jogi előadó

nyújtotta be a Kúriához. Megjegyezte, hogy az indítvány a Polgármesteri Hivatal PIR számát és adószámát tartalmazza, ezért helytelenül rögzíti a Kp. alapján feltüntetendő adatokat.

[12] Kifejtette, hogy az extraprofit adóról szóló Korm. rendelet nem minősül törvénynek, a Htv. 1/A. § (1) bekezdése eltérő jogértelmezést nem tesz lehetővé. Az indítványozó nem jelölt meg olyan törvényt, melyben szabályozott közteher hatálya kiterjedne az Ör. szerinti adótárgyra, így az nem sérti a Htv. 1/A. §-át. Utalt arra is, hogy egyébként a extraprofit adóról szóló Korm. rendelet szerint a légi személyszállítási tevékenység (mint szolgáltatásnyújtás) minősül hozzájárulás-köteles tevékenységnek, a hozzájárulás fizetésére pedig az Lt. szerint a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szerv köteles. Az Ör. ezzel szemben a repülőtérrel személyszállítást végző légitfuvarozótól igénybe vett, polgári légiközlekedés keretében végrehajtott utazást tekinti adókötelesnek (mint tevékenység), az adó alanya pedig az a magánszemély, aki a személyszállítást végző légitfuvarozótól a szolgáltatást igénybe veszi. Azaz mind az adótárgy, mind az adóalanyok köre eltérő.

[13] Az adómegállapítási jogával összefüggésben rögzítette, hogy az Art. 141. § (2) bekezdése kifejezetten lehetőséget ad az önkormányzat számára, hogy rendeletében a kivetéstől eltérő adómegállapítási módot határozzon meg. Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) 11. § (1) bekezdése meghatározza az adózó személyét azzal, hogy az adózó adókötelezettségét önkormányzati rendelet is előírhatja. Az adókötelezettségek között az Art. 9. § h) pontja pedig kifejezetten nevesíti az adóbeszedést azzal, hogy arra az adózó jogszabály (tehát nem csak törvény) alapján köteles. Ezen két jogszabályi rendelkezés együttes értelmezéséből adódik, hogy az adóbeszedést, mint adókötelezettséget önkormányzati rendelet is előírhat, mellyel ellentétes jogszabályi rendelkezést az indítvány nem tartalmaz. Az indítványozó nem jelölte meg, hogy melyik az a konkrét jogszabályi rendelkezés mely megtiltja, hogy az adóbeszedést, mint adókötelezettséget önkormányzati rendelet is előírhasa. Hivatkozott arra is, hogy az Art. 48. § (2) bekezdése – ellentétben az indítványban írtakkal – nem tartalmaz arra vonatkozó szűkítő rendelkezést, hogy adóbeszedési kötelezettséget kizárólag törvény írhat elő. A beszédés esedékességét nem feltétlenül tartja szükségesnek meghatározni, „ezzel lehetőséget teremtve, hogy a beszédésre kötelezettek maguk alakítsák ki ennek a folyamatát a magánszemélyek utazásának megtörténtéig”. Megjegyezte, hogy az álláspontjával a Pénzügyminisztérium is egyetértett. (védirat 6. számú melléklete)

[14] Az Ör. személyi adatok nyilvántartására vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban előadta, hogy az Infotv. a GDPR hatálya alatt álló adatkezelésekre, így az Ör. által előírt adatkezelésre egyáltalán nem alkalmazandó. Megjegyezte, hogy a GDPR 5. cikk (1) bekezdésének b) és c) pontjában foglalt célhoz kötöttség és adattakarékosság alapelveire figyelemmel az önkormányzat a kezelendő adatkört felül fogja vizsgálni és az Ör.-t ennek megfelelően módosítja.

[15] Az illetékesség meghatározása körében előadta, hogy kizárólag az illetékességi területén vezette be a települési adót, és mivel az illetékességi terület bárki által pontosan meghatározható, így megállapítható az is, hogy felmerült-e adókötelezettség az Ör. alapján vagy sem.

[16] Az indítványozó kérelmére a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5002/2023/4. számú végzésében elrendelte az Ör. sérelmezett rendelkezéseinek ideiglenes alkalmazási tilalmát.

## A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai

[17] Az indítvány megalapozott.

[18] Az Ör. vonatkozó rendelkezései:

[19] „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 beszedésre 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.”

I.

[20] A Kúria Önkormányzati Tanácsa mindenekelőtt az eljárás lefolytatását gátló (indítvány visszautasítási) okokra vonatkozó hivatkozásokat vizsgálta, és megállapította, hogy azok nem állnak fenn, az alábbiak miatt.

[21] A 460/2022. (XI. 10.) Korm. rendelet védíratban felhívott – 2023. január 31-ig hatályos – 3. § (2) bekezdés a) pontja értelmében, az igazgatási szünettel érintett különleges jogállású szerv, illetve helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatala tekintetében az igazgatási szünet időtartama nem számít bele az előtte folyó hatósági és egyéb eljárások ügyintézési határidejébe.

[22] A Kúria Önkormányzati Tanácsa rögzíti, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás nem a helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatala előtt folyó eljárás. A törvényességi felügyeleti eljárás célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, vármegyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; b) döntéseinek jogszerűségét; c) jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését. Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. (Mötv. 132. § (2)-(3) bekezdései, 134. § (1) bekezdés)

[23] A törvényességi felhívás megvizsgálására és megválaszolására biztosított törvényi határidő tehát nem a képviselő-testület hivatala előtt folyó eljárás ügyintézési határideje, ekképpen a 460/2022. (XI. 10.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak e határidő folyását nem szakítják meg.

[24] Nem következik más a védíratban felhívott Mötv. 84. § (1) bekezdéséből, és a TKÍF modul technikai kezeléséből sem, ezek ugyanis a szervezetalakítás, a szervezeti és működési rend, valamint az ügyvitel körébe tartozó kérdések, határidő számítására vonatkozóan szabályozást nem tartalmaznak. Mindezek alapján az indítvány nem volt idő előtti.

[25] Az érintett önkormányzat alaptalanul sérelmezte, hogy az indítványozó az indítványt részére nem küldte meg, ezért sérült a védekezéshez való joga. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az e körben megjelölt 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése az ott megjelölt törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazásakor az érintettek és a kormányhivatal közötti kapcsolattartás formáját szabályozza. Ugyanakkor az indítvány a Kúria Önkormányzati Tanácsának normakontroll eljárását megindító bírósági beadvány,

melynek közlése az azt elbíráló bíróság feladata a Kp. 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján. Az indítvány közlése a jelen normakontroll eljárásban 2023. január 27. napján megtörtént, melyből az érintett önkormányzat az indítványozó álláspontját megismerte, az arra vonatkozó védiratát előterjesztette, így a védekezéshez való jog sérelme fel sem merülhet.

[26] Alapítanul hivatkozott az érintett önkormányzat az indítvány hatálytalanságára is. A jelen normakontroll eljárásban az indítványozót jogi képviselő (dr. Szász Imola kamarai jogtanácsos) képviseli, aki a beadványt aláírásával a Pp. 325. § (1) bekezdésének megfelelő módon ellátta. A K03-22-01 űrlap 5. pontja ennek megfelelően tartalmazza az eljáró jogi képviselő adatait. A perbeli esetben a jogi képviselőt nem az elektronikus irat beküldője látja el. Ugyanakkor az AVDH igazolás azt is rögzíti, hogy a dokumentum a Pp. 325. § (1) bekezdés g) pontjában foglaltaknak megfelelően az azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés szolgáltatás keretében hitelesített dokumentum teljes bizonyító erővel rendelkezik, továbbá, hogy a beküldő is rendelkezik kamarai azonosító számmal, a Budapesti Ügyvédi Kamara tagja.

[27] A védiratban megjelölt adószám és nyilvántartási szám – állított – nem megfelelő megjelölése nem visszautasítási ok (Kp. 48. §), az indítvány érdemi elbírálását nem zárja ki.

[28] A fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt érdemben vizsgálta.

## II.

[29] Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

[30] A Kúria Önkormányzati Tanácsa – a védiratban kifejtettekkel ellentétben – hangsúlyozza, hogy az indítványozó az indítványa első részében nem a kettős adóztatás megvalósulását állította, hanem elsődlegesen azt, hogy az Ör. 11. § (1) bekezdéséből következően a perbeli települési adó tárgyának meghatározása előtt az önkormányzat nem mérlegelte, hogy az általa adóztatni kívánt vagyona nem vonatkozik-e egyidejűleg központi-, illetve helyi közteher. Következik ez abból, hogy az Ör. hivatkozott rendelkezése feltételes módon pusztán megismétli a Htv. 1/A. § (1) bekezdését. E szakasz második mondata szerint, a települési önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya.

[31] A fentiekhez képest az Ör. 11. § (1) bekezdése a légiutazáshoz kapcsolódó adókötelezettséget a következő feltétellel írja elő: feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Ez a megfogalmazás ugyanakkor nem pusztán egy törvényi rendelkezés megisméltése (Jat. 3. §). Feltételes megfogalmazása azt jelenti, hogy az adó megfizetésére- és beszedésére vonatkozó kötelezettséget nem önmagából a helyi norma előírásából keletkezteti, hanem az adókötelezettségre vonatkozó törvényi feltétel vizsgálatát és felelősségét a jogalkalmazóra hárítja. Éppen ezen feltételes szabályozás miatt nem is jutott (és nem is juthatott) el az indítványozó annak az érdemi vizsgálatáig, hogy a szóban forgó települési adó valamennyi részletét (adó tárgya, alanya, adóalap, adómérték, mentességek, kedvezmények) valamely központi teher elemeivel szembe állítsa, hiszen ezt az önkormányzati jogalkotó – a feltételes adómegállapításból kiindulva – maga sem tette meg.



[32] A Jat. 2. § (1) bekezdése alapján a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető tartalommal kell rendelkeznie.

[33] A normavilágosság követelményét a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.036/2020/4. számú határozatában a következők szerint foglalta össze:

[34] „A Jat. idézett rendelkezése a jogállamiság meghatározó alkotóelemének tekintett jogbiztonság részeként megkövetelt normavilágosság elvét fejezi ki, és mint ilyen, az Alkotmánybíróság egyértelmű gyakorlatában is többször megerősítést nyert. A világos, érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalommal kapcsolatban az Alkotmánybíróság számos határozatot hozott. Ezek szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon {először 11/1992. (III.5.) AB határozat, megerősítve: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [116]}.

[35] Az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben is, hogy a jogállamiságnak [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. „A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, és egyértelműek legyenek. Működésüket tekintve kiszámíthatónak és előreláthatónak kell lenniük a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”. {az Alaptörvény hatálybalépését követően először: 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [25]; további megerősítése: 3024/2019. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [41], 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [68]}

[36] A Jat. hatályát megjelölő rendelkezés [1. § (1) bekezdés a) pont] értelmében az önkormányzati jogalkotók számára törvényi előírássá vált a jogállamiság, jogbiztonság alkotmányos elvéből levezetett normavilágosság, korábban alkotmányos követelménye (Köf.5015/2012/6. sz. határozat).” (Köf.5.036/2020/4. számú határozat [19]-[21] pontjai)

[37] A Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlata szerint sérti a normavilágosság követelményét, ha az önkormányzati rendelet rendelkezései pontatlanok, egymással ellentmondóak. (Köf.5.031/2020. számú határozat [33] pont).

[38] A vizsgált Ör. a fenti feltételes megfogalmazással a normavilágosság követelményének nem felel meg. Mindezen túl nem állapítható meg pontosan az adófizetési kötelezettség teljesítésének módja, esedékessége, a vállalkozói tevékenység keretében történő utazás adómentességi okként történő igazolásnak módja, a beszedett adó és az adómentességi jogcímek nyilvántartásának, bizonylatolásának, az adó külföldi pénznemben történő megállapításnak szabályai és befizetésének szabályai. Az Ör. ezen hiányosságai, kimunkálatlansága szintén sérti a normavilágosság követelményét és a címzettek (adóalanyok és beszedésre kötelezettek) körében jogbizonytalanságot eredményez. Az érintett önkormányzat által e vonatkozásban előadottak – mely szerint a beszedés esedékességét nem feltétlenül tartja szükségesnek meghatározni, „ezzel lehetőséget teremtve, hogy a beszedésre kötelezettek maguk alakítsák ki ennek a folyamatát a magánszemélyek utazásának megtörténtéig” – éppen a kiszámíthatóság és előreláthatóság ellenében hatnak.

III.

[39] Az Art. 48. §-a szabályozza az adóhatósági adómegállapítás esetét, amikor is az adót vagy költségvetési támogatást az adózó tekintetében az adóhatóság állapítja meg. Törvényben meghatározott esetben az adóhatóság az adót az adózó adatbejelentése, bevallása vagy más hatóság adatszolgáltatása alapján kivetés (egyes helyi adók, így az Art. 142. § (2) bekezdése alapján, az önkormányzati adóhatóság kivetéssel állapítja meg az építményadót, a telekadót, a magánszemély kommunális adóját, továbbá – ha az önkormányzati rendelet másként nem rendelkezik – a települési adót), illetve kiszabás útján határozatban állapítja meg. Szintén törvényben részletezett esetekben – így pl. a Htv.-ben az idegenforgalmi adó tekintetében – az adóbeszedésre kötelezett adózó az adó összegét közli a természetes személlyel és az adót átveszi. (lásd: Nagykommentár az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvényhez, Art. 48. §)

[40] A Htv. 43. § (3) bekezdése szerint, az önkormányzat az adóval kapcsolatban rendeletet alkothat az adózás rendjéről szóló törvényben nem szabályozott eljárási kérdésben. A Htv. 1/A. § (4) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a települési adóval kapcsolatos eljárási kérdésekben az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az önkormányzat települési adót önadózással megállapítandó adóként is bevezethet.

[41] A fenti jogszabályok egybevetéséből helytállóan következtetett arra az indítványozó, hogy a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezet és a személyszállítást végző légitfuvarozó fizetendő adó beszedésére és annak elmulasztása esetére egyetemleges felelőségének megállapítására vonatkozó előírás az Art. 48. § (2) bekezdésével ellentétben áll, mert az törvényi szabályozást feltételez. Ezzel ellenkező értelmezés a védiratban megjelölt Air. 11. § (1) bekezdéséből (adózó fogalma) és az Art. 9. § h) pontjából (Az adózó az adó és a költségvetési támogatás megállapítása, megfizetése (kiutalása) érdekében köteles a jogszabályban előírt: adólevonásra, adóbeszedésre) nem következik.

[42] A fentiek tekintetében a védirat hivatkozott a 6. számú mellékletként csatolt pénzügyminisztériumi állásfoglalásra. A Kúria Önkormányzati Tanácsa egyrészt rögzíti, hogy az állásfoglalások jogi kötőerővel nem bírnak, így a jelen normakontroll eljárásban sem rendelkeznek iránymutató jelleggel. Másrészt a hivatkozott állásfoglalás tárgya jelentősen eltér, annak alapja koncertjegy vásárlás, az 5. számon csatolt irat pedig e bevezetni szándékozott települési adó beszedése kapcsán egy gazdasági társaság „megbízására” és nem önkormányzati rendeletben való kötelezésére utal.

[43] A fentiekkel kapcsolatban megjegyzi a Kúria, hogy az érintett önkormányzat maga sem vitatta, hogy az egyetemleges kötelezettséggel érintett földi kiszolgálók legfeljebb az induló utasokkal kerülnek kapcsolatba. (lásd védirat 11. oldal 2. bekezdése: „(...) legfeljebb a rendelet a körben történő módosításának szükségessége merülhet fel, miszerint az egyes adóbeszedésre kötelezettek kizárólag az általuk beszédni elmulasztott adóért felelősek.”)

[44] A célhoz kötöttség és adattakarékosság alapelveivel összefüggésben az indítványozó által előadottakat az érintett önkormányzat nem vitatta. Az Infotv. kapcsán az indítvány jogszabályba ütközést nem állított, aggályokat fogalmazott meg, melyre figyelemmel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a következőket emeli ki: A GDPR 6. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a „[R]endeletben foglalt, adatkezelésre vonatkozó szabályok alkalmazásának kiigazítása érdekében, a tagállamok az (1) bekezdés c) [az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges adatkezelés] és e) pontjának való megfelelés céljából fenntarthatnak vagy bevezethetnek konkrétabb rendelkezéseket, amelyekben pontosabban meghatározzák az

adatkezelésre vonatkozó konkrét követelményeket, és amelyekben további intézkedéseket tesznek az adatkezelés jogszerűségének és tisztességességének biztosítására (...)”. A Rendelet 6. cikk (3) bekezdése pedig - az Infotv. 5. § (3) bekezdésével lényegét tekintve megegyező módon - meghatározza, hogy az adatkezelést elrendelő törvénynek, illetve önkormányzati rendeletnek mely tartalmi elemeket kell, illetve lehet tartalmazniuk. Ez utóbbi részletes vizsgálata azonban – az indítványhoz kötöttségre is figyelemmel – meghaladja a jelen normakontroll eljárás kereteit.

[45] Az illetékességi terület kérdéskörével kapcsolatban a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. az „Önkormányzat illetékességi területén fekvő repülőteret” határoz meg. Ugyanakkor nem vitatottan a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér négy helyi önkormányzat illetékességi területéhez tartozik. A Htv. 52. § 57. pontja szerint a települési önkormányzat illetékességi területe: az önkormányzat közigazgatási határa által behatárolt – bel- és külterületet magában foglaló – térség, amelyre az önkormányzati hatáskör kiterjed, ide nem értve a különleges gazdasági övezet területét.

[46] A fentiekből következően nem meghatározott, hogy az adóalany adókötelezettséget keletkeztető utazása (érkezése, indulása, transzferje, tranzitja) pontosan hol tekinthető végrehajtottnak, ezért egyáltalán az érintett önkormányzat illetékességi területére esik-e, amely így jogbizonytalanságot eredményez mind az adóalanyok, mind a beszédre kötelezettek számára. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ehelyütt visszaüt a normavilágosság és egyértelműség körében fent kifejtettekre.

[47] A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. – az indítványban hivatkozott és indokolt – Htv. 1/A. § (1) és (4) bekezdésébe, 43. § (3) bekezdésébe, az Art. 48. § (2) bekezdésébe, valamint a Jat. 2. § (1) bekezdésébe és 3. §-ába ütközik, ezért a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján a rendelkező rész szerint határozott.

[48] Az indítványozó ugyan állította, hogy az Ör. a Jat. 2. § (4) bekezdés a-b) pontjaiba ütközik, ezzel kapcsolatban azonban az indítványát külön indokolással nem látta el, ezért e tekintetben a Kúria Önkormányzati Tanácsa más jogszabályba ütközést nem állapított meg.

[49] A Kp. 146. § (3) bekezdése értelmében, a megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése akként rendelkezik, hogy a bíróság az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztésének időpontját a (3) bekezdéstől eltérően állapíthatja meg, ha azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.

[50] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a jogbiztonság érdekében az Ör.-t annak hatálybalépése, 2023. január 1. napjára visszamenőleges hatállyal semmisítette meg a Kp. 146. § (4) bekezdése alapján.

### **Az döntés elvi tartalma**

[51] *1. Az adófizetési kötelezettség teljesítésének módját, esedékességét, az adómentesség igazolásának módját, a beszédett adó és az adómenetességi jogcímek nyilvántartásának és*

*bizonylatolásának szabályait, valamint az adó külföldi pénznemben történő megállapításnak szabályait nélkülöző önkormányzati rendelet sérti a normavilágosság követelményét és a címzettek (adóalanyok és beszédésre kötelezettek) körében jogbizonytalanságot eredményez.*

*2. Több önkormányzat illetékességi területéhez tartozó repülőtér esetében az olyan szabályozás, amely nem határozza meg, hogy az adóalany adókötelezettséget keletkeztető utazása (érkezése, indulása, transzferje, tranzitja) hol tekintendő végrehajtottnak, jogbizonytalanságot eredményez mind az adóalanyok, mind a beszédésre kötelezettek számára.*

*3. Az adó összegének közlésére és beszédésére vonatkozó kötelezettség törvényi szabályozást feltételez.*

## **Záró rész**

[52] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el, a jogkövetkezményeket a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 146. § (4) bekezdése alapján állapította meg.

[53] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.

[54] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.

[55] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2023. március 28.

**Dr. Patyi András sk. a tanács elnöke**  
**Dr. Varga Eszter sk. előadó bíró**  
**Dr. Balogh Zsolt sk. bíró**  
**Dr. Varga Zs. András sk. bíró**  
**Dr. Dobó Viola sk. bíró**