

## A helyi rendeletek törvényességi felülvizsgálatának egyes kérdései<sup>[1]</sup>

### I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogát (hatáskörét) a helyi adók kivetése mellett az önkormányzás, az önkormányzati autonómia *sine qua non*-jának tekinthetjük. Olyan hatáskörök ezek, melyek megléte nélkül viszonylag nehéz valódi helyi önkormányzást elképzelni. A korábbi Alkotmány a képviselő-testület kiemelt hatáskörei formájában önkormányzati alapjogként biztosította (mások mellett) mindkettőt. A helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül – mondta ki a normaszöveg, a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.<sup>[2]</sup> Az Alkotmány rendelkezett arról is, hogy a testület törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét.<sup>[3]</sup> Az Alaptörvény (első ránézésre) hasonló szabályozása szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot, dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.<sup>[4]</sup> Magától értetődik, hogy a helyi adókról az önkormányzat rendeleti formában dönthet. Ebben a rövid írásban a helyi rendelet fölötti törvényességi kontroll egyes sajátosságait tekintem át, melyben jelentős arányban szerepelnek az önkormányzatiság egyik lényegét adó adórendeletek, adózási kérdések.

Az Alkotmány időszaka alatt végig és az Alaptörvény hatályba lépése óta egészen mostanáig nem volt arra példa, hogy – miközben az önkormányzati alapjogok egyenlők voltak és most is azok – a települési önkormányzatokkal alapjogi szempontból azonos státuszú megyei önkormányzat számára törvény adókvetési jogot határozott volna meg.

[1] A tanulmány egy másik írás jelentősen átdolgozott, rövidített változata. Lásd: Patyi, 2020.

[2] 44/A. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése.

[3] 44/A. § (1) bekezdés d) pontja.

[4] 32. cikk (1) bekezdés a) és h) pontja és (2) bekezdése.

Mostantól erre is van – igaz, egyedi és származékos jellegű – példa.<sup>[5]</sup>

Minden hatáskörgyakorlás (így a rendeletalkotásé is) a törvény keretei között valósítható csak meg, és jogállamban e keretek megtartása, annak ellenőrzése önálló eljárásrendet és erre vonatkozó hatásköröket igényel.

A jogszabályok utólagos vizsgálatához kapcsolódó jogi szabályozás Magyarországon a 1989-1990 évekhez kapcsolódik: a jogállami kereteket kiépítő 1989-es Alkotmány hozta létre az Alkotmánybíróságot, melynek az alkotmányvédelem szempontjából legfontosabb hatásköre az utólagos normakontroll volt. Az alkotmányellenesség utólagos vizsgálata kétféle indítvány alapján történhetett. Bárki kezdeményezhette a jogszabályoknak (köztük a helyi önkormányzatok rendeleteinek is) az absztrakt alkotmányossági vizsgálatát. Az indítványban – mely csak az eljárás időpontjában hatályos jogszabályokra terjedhetett ki – javasolni kellett a jogszabály teljes vagy részbeni megsemmisítését. A jogszabályok konkrét – azaz valamely ügyben történő – alkotmányossági vizsgálatát a bíró, illetve az ügyész indítványozhatta. A bíró, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során jogszabály alkotmányellenességét észlelte, köteles volt az utólagos normakontrollt kezdeményezni, akár már hatályon kívül helyezte, de még alkalmazandó jogszabály esetén is. Eközben a bírósági eljárást felfüggesztette. Mivel előfordulhatott, hogy a bíró nem észleli az alkotmányellenességet, a szabályozás lehetővé tette, hogy az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezését az is kérelmezhesse, aki szerint a folyamatban lévő ügyében alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes volt. Ez a kérelem azonban nem kötötte a bírót. Az ügyész törvényességi felügyeleti jogköre alapján ún. óvást nyújthatott be a Kormány rendeleténél alacsonyabb szintű jogszabályokkal szemben, és amennyiben ezzel az aktust kibocsátó szerv nem értett egyet, az óvást az Alkotmánybíróság elé terjesztette, miközben az ügyészt is értesítette. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapította a jogszabály alkotmányellenességét, azt – *ex nunc*, *ex tunc* vagy *pro futuro* hatállyal – részben vagy egészben megsemmisítette, az erről szóló határozatát a Magyar Közönyben közzétette.

2012-től, az új Alaptörvény hatályba lépése óta már nem az Alkotmánybíróság végzi az önkormányzati rendeletek normakontrollját, hanem a Kúrián 2012. április 1-től létrejött Önkormányzati Tanács. Ezzel megdőlt az a magyarországi paradigma, mely szerint a jogszabályok – jogállamiság szempontjából – történő felülvizsgálata az Alkotmánybírósághoz tartozik, az egyedi közigazgatási határozatok ilyen szempontú felülvizsgálatát pedig a rendes bíróság végzi.<sup>[6]</sup>

[5] A különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény 3. § (1) és (2) bekezdése, mely szerint a kijelölt övezetben a települési önkormányzati hatásköröket (így az adókiivetés jogát és a vonatkozó rendeletalkotási hatáskört is) a megyei önkormányzat gyakorolja.

[6] Megjegyzendő, hogy az 1897 és 1949 között működő Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot alkotmányvédő szerepű bíróságnak is nevezték, amelyet klasszikus közigazgatási bírósági funkcióin túlmenően maga a bíróság hatásköre adta. Ld.: Patyi, 2019, 86-87.

Az önkormányzati igazgatás körében született jogszabályok és más normák (normatív határozatok) rendes (közigazgatási) bírói kontroll alá kerültek.<sup>[7]</sup>

## II. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK NORMAKONTROLLJÁNAK „KETTŐSSÉGE”

Az önkormányzati rendeletek normakontrolljára vonatkozó (2012. január 1-től) hatályos szabályozás tehát – a fentiek szerint – különbséget tesz a helyi rendeletek alkotmányossági, illetve törvényességi vizsgálata között. Az alkotmányossági kontroll továbbra is az Alkotmánybíróság feladata, azonban a testület eljárásának igénybevétele korlátozottá vált. Utólagos alkotmányossági vizsgálatot már csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, illetve az alapvető jogok biztosa kezdeményezhet. Figyelemre méltó, hogy az Alaptörvény még a fővárosi és megyei kormányhivatalnak (amely a Kormány törvényességi felügyeleti szerve, és a helyi rendeleteket a Kúria előtt megtámadhatja!) sem biztosítja közvetlenül ezt a lehetőséget. Az önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálata pedig a Kúria Önkormányzati Tanácsának hatáskörébe tartozik, amely lefolytatja a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárást.

E kettősség – a törvényességi és alkotmányossági vizsgálat elkülönítése – felveti azt a kérdést, hogy mi történjen abban az esetben, ha az adott rendeleti szabály törvényességi és alkotmányossági problémát is hordoz. Az Alkotmánybíróság szerint az indítvány nem fogadható be, ha nemcsak az Alaptörvénybe ütközés, hanem más jogszabályba ütközés kérdése is felmerül az ügyben, mert a vonatkozó szabályozás alapján ilyenkor nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak az indítvány elbírálására. Ilyen esetben az indítványt át kell tenni a Kúriára. A Kúria ugyan alapvetően alkotmányossági kérdéseket nem vizsgál, de alaptörvény-ellenességre és törvénytörésre is hivatkozó indítványok<sup>[8]</sup> elbírálására a Kúria Önkormányzati Tanácsának van hatásköre, az Alaptörvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján is. A Kúria Önkormányzati Tanácsa azonban hangsúlyozta, hogy: „[a] Kúria a normakontroll eljárásban a helyi norma más jogszabályba ütközésének megállapítására irányuló indítványt az alaptörvényi összefüggéseket is értékelve vizsgálja. Ugyanakkor a helyi norma más jogszabály közbejötté nélküli, közvetlenül Alap-

[7] Balogh, 2015, 199-212.

[8] Néhány olyan AB határozat van csak, ahol a fejrész és a rendelkező rész is azt tartalmazza, hogy az Alkotmánybíróság csupán törvényességi vizsgálatot folytatott. Lásd: a 26/2003. (V.30.) AB határozatot (Balogh, 2019, 28.).

törvénybe ütközését állító indítványt (indítványrészt) a Kúriának nincs hatásköre vizsgálni, figyelemmel az Alaptörvény T) cikkének (2) bekezdésére, valamint a 25. cikk (2) bekezdésére”.<sup>[9]</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványnak azon részét, amely az önkormányzati rendelet vagy rendelkezés Alaptörvény-ellenességének megállapítására irányul, hatáskör hiányában elutasítja.

### III. AZ ÖNKORMÁNYZATI NORMAKONTROLL ELJÁRÁS NÉHÁNY JELLEMZŐJE

A Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárása – hasonlóan az Alkotmánybíróság 2012 előtti utólagos normakontroll hatásköréhez – indítványhoz kötött.<sup>[10]</sup> Ebből következően a Kúria nem végez átfogó és mindenre kiterjedő vizsgálatot. A jogrendszer is az egyedi döntéseken keresztül tudja fejleszteni.<sup>[11]</sup> Az Önkormányzati Tanács tehát indítvány alapján jár el, ahhoz kötve van, azon túlmenően csak az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésével szoros összefüggésben álló rendelkezésének más jogszabályba ütközését vizsgálhatja a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 143. § (3) bekezdése alapján.<sup>[12]</sup>

#### 1. Indítványozás

Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát egyrészt – törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva – a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti. Az Önkormányzati Tanács eljárására irányuló kezdeményezés előtt a kormányhivatal törvényességi felhívással él az önkormányzat felé, és csak annak eredménytelensége esetén indítványozhatja az Önkormányzati Tanács eljárását (fokozatosság elve).

A hatályos szabályozással kapcsolatban felmerült dilemma, hogy az indítványozói kör esetleg bővíthető-e. A jelenlegi szabályozás alapján ugyanis a normakontroll kevésbé alkalmas az egyéni jogvédelem érvényesítésére. Ha például az állampolgár úgy véli, hogy egy adórendelet jogsértő, akkor nem fordulhat

[9] Lásd például: Köf.5.040/2019/5. számú határozat [24] pont.

[10] Marosi, 2017, 407-423.; Balogh, 2018, 741-742.

[11] Tilk, 2014, 11-22.

[12] Lásd e tekintetben a Köf.5.004/2020/4. sz., Köf.5.033/2019/4. sz. Köf.5.031/2019/5. sz., Köf.5.036/2019/4. sz., Köf.5.015/2019/5. sz., Köf.5.011/2019/4. számú határozatokat. Kiemelkedő a Köf.5021/2019/4. sz. határozat, amelyben az Önkormányzati Tanács Aba város helyi adókról szóló rendeletét többfajta, felsőbb jogszabályi rendelkezés megsértése miatt is törvénysértőnek találta. Az Önkormányzati Tanács többek közt megállapította, hogy a rendelet olyan fogalomkészletet alkalmaz, amely a hatályos szabályozás viszonylatában nem értelmezhető. A Kúria Önkormányzati Tanácsa – kivételes módon – a rendelet egészét megsemmisítette, tekintve, hogy a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendeletben foglalt formai jogalkotásra vonatkozó előírások megsértése az önkormányzati rendelet teljes normaszövegének hatályon kívül helyezését vonja maga után.

közvetlenül a Kúriához, hanem csak a fővárosi és megyei kormányhivatalhoz, és ott kérheti az ellenőrzést, melyet az nem köteles elvégezni. Ha mégis elvégzik a rendelet törvényességi ellenőrzését, akkor jogosult az indítványozásra. A polgárok előtt álló másik lehetőség, ha a perükben eljáró bírót „győzik meg” a normakontroll eljárás kezdeményezéséről.

Önkormányzati rendelet normakontrollját ugyanis indítványozhatja a bíró is. Ha a bíróságnak az előtte folyamatban lévő eljárásban önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amely más jogszabályba ütközik, a bírósági eljárás felfüggesztése mellett a Kúria Önkormányzati Tanácsánál indítványozza az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást. Az Önkormányzati Tanács normakontroll tevékenységének gyakorlása során tehát olyan „döntéshözó fórummá vált, amely nem dönti el a jogvitát lezáró bírói döntés tartalmát, de a perben alkalmazandó jogszabály alkalmazhatóságáról tett megállapításai révén alakítja azt. A Kúria normakontroll hatáskörét ezért közvetlenül nem az alanyi jogok érvényesítése, hanem általános jogi érdekűség vezérli. Bírói kezdeményezés esetében az alkalmazandó önkormányzati rendelet törvényességével (jogszerűségével) kapcsolatos bírói kételyeket igazolja vissza vagy oszlatja el. [...] A Kúria ezen döntései tehát nem eldöntik a jogvitát hanem beépülnek a jogvitát eldöntő bírói ítéletbe, határozatba” (Köf.5.006/2013/3. sz. határozat).

A bírói kezdeményezés során a bírónak indítványozóvá („felperessé”) kell válnia. Az Önkormányzati Tanács szerint az a bírói indítvány, amely nem az eljáró bíró meggyőződését, hanem csak a fél kérését tükrözi, nem felel meg a bírói indítvánnyal szemben rögzített tartalmi és formai elvárásoknak. Az indítványból ugyanis ki kell derülnie annak, hogy az adott rendelkezést a bíró miért tartja jogszabálysértőnek.<sup>[13]</sup>

Normakontroll eljárás indítványozásra jogosult továbbá az alapvető jogok biztosa, ha vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos viszásságot (ütközést) önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza. Ilyen esetben tehát az ombudsman is kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

Az Önkormányzati Tanács tehát hatáskörét a törvényi szabályozás által megjelölt indítványozói körhöz igazítottan a fővárosi és megyei kormányhivatal és az alapvető jogok biztosának esetében gyakorolja absztrakt, bírói kezdeményezés esetén pedig konkrét normakontroll eljárásaiban. Mindkét eljárás lényege a norma törvényességének ellenőrzése.

A normakontroll eljárás körében említendő a Kúria Önkormányzati Tanácsának azon hatásköre is, amely – szintén a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére – a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálatára, illetve megállapítására irányul.

[13] Köf.5003/2013/4. számú végzése, Köf.5.015/2017/3. számú határozat.

Ahhoz, hogy a Kúria az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló indítványt befogadja, az indítványnak tartalmaznia kell: a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet; az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését; azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért; annak okát, hogy az indítványozó az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek [Kp. 143. § (2) bekezdése].

## 2. A Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárása, döntései<sup>[14]</sup>

Az Önkormányzati Tanács eljárásában a normakontroll sajátosságaira figyelemmel alkalmazza a Kp. általános szabályait, így például a keresetlevél visszautasítására, az eljárás megszüntetésére illetve az anyagi jogerőhatásra vonatkozó szabályokat is. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt alapesetben tárgyaláson kívül bírálja el, indokolt esetben dönthet az indítvány tárgyaláson történő elbírálásáról.

Az Önkormányzati Tanács döntését az indítvány beérkezésétől számított kilencven napon belül kell meghozni, e határidőt a Kúria indokolt esetben egyszer, legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja, kivéve, ha ideiglenes alkalmazási tilalmat rendelt el. A Kúria az indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerülő minden más kérdésben végzéssel dönt. A határozatra az ítéletre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Ha az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése (vagy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása) nem állapítható meg, a Kúria az indítványt elutasítja. Ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik,

- az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti;
- az eljárás megindítását követően hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg, vagy
- kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba.

Ezekben az esetekben a Kúria egyúttal elrendeli határozatának a hivatalos lapban való közzétételét.

Főszabály szerint a megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése pedig nem lép hatályba. A Kúria e szabálytól eltérően állapíthatja meg a hatályvesztés időpontját, ha azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.

Amennyiben az önkormányzati rendelet vagy rendelkezésének megsemmi-

[14] Kp. 139. § -151. § alapján.

sítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírői indítvány alapján került sor, a megsemmisített önkormányzati rendelet, illetve annak rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben (általános alkalmazási tilalom). A Kúria általános alkalmazási tilalom mellőzését rendeli el, ha azt a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.

Megjegyzendő, hogy a Kp. normakontrollra vonatkozó szabályai szerint hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vizsgálatára csak konkrét normakontroll eljárásban – a Kp. 144. §-a alapján –, bírói kezdeményezésre van lehetőség. Az absztrakt normakontroll eljárásban, azaz kormányhivatali vagy alapvető jogok biztosá általi kezdeményezésre csak hatályos önkormányzati rendeletet vizsgálhat a Kúria. Ezekben az esetekben jogkövetkezmény a rendelet, vagy törvénysértő rendelkezésének megsemmisítése a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja szerint.<sup>[15]</sup>

A Kúria önkormányzati normakontroll kapcsán hozott döntései *erga omnes* hatályúak, és ellenük nincs helye további jogorvoslatnak. A normakontroll eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg, és saját költségeiket maguk viselik.

#### IV. NÉHÁNY ADAT

A 2012 óta, nyolc éve működő Önkormányzati Tanács ügyforgalmát vizsgálva a következők állapíthatók meg.<sup>[16]</sup> 2012-ben 40 megörökölt, folyamatban lévő ügy mellett 46 ügy érkezett. Az érkező ügyek száma 2013-ban volt a legmagasabb (76 ügy), míg 2017-ben a 2013. évi ügyszám csaknem felére csökkent (38 ügy érkezett). A köztes éveket illetően az ügyszámok nagyjából egyenletes képet mutattak (2014: 66; 2015: 70; 2016: 52 ügy). 2018-ban és 2019-ben az ügyérkezés ezen az alacsonyabb, 2017-es szinten maradt (2018: 42 ügy, 2019: 41 ügy). 2014-től csekélyebb mértékben (68 ügy) a befejezett ügyek száma meghaladta a beérkezett ügyek számát, 2015-ben ez az arány kisebb csökkenést mutatott (63 ügy), majd 2016-tól a befejezett ügyek száma meghaladta (illetve 2018-ban közel meghaladta) az ügyek számát. Az önkormányzati ügyek döntő többsége hat hónapon belül, 1-2%-a pedig 6-7 hónap alatt fejeződik be.

[15] A vitatott önkormányzati rendelet hatályvesztésének többféle eljárásjogi konzekvenciája lehet, amelyeket a Köf.5027/2019/9. számú határozat rendszerez.

[16] A statisztikai adatok kapcsán lásd: Kúria évkönyv 2019, 2020, 51-53.; A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2018. évi tevékenységéről, 2019, 29-37.; Összefoglaló a Kúria 2019. évi tevékenységéről, 2020, 1.

2019-ben a Kúriához önkormányzati normakontroll eljárás keretében 41 ügy érkezett. Hasonlóan a 2015-ös, 2017-es és 2018-as évekhez, ismételten a bírói kezdeményezések száma volt a legmagasabb. Az összes, adott évben érkezett ügy számához viszonyítva pedig – a 2014–2019-es évek statisztikái alapján – az elmúlt két évben volt a legnagyobb a bírói kezdeményezések aránya. Az Önkormányzati Tanács 2019-ben 45 ügyet fejezett be, amelyből 8 ügy 2018-as, 37 ügy 2019-es érkezésű volt. A 45 befejezésből 41 esetben érdemi döntés született, a többi 4 esetből 3 alkalommal az eljárás megszüntetésére, 1 alkalommal pedig az indítvány visszautasítására került sor. Az érkezett ügyek számát és az érdemi döntések arányát tekintve hasonló tendenciát láthatunk az elmúlt három évben (2017–2019): bár az ügyek száma összességében csökkent a megelőző (2012–2016) évekhez képest, a befejezett ügyeken belül jóval magasabb az érdemi döntések aránya (az érdemben nem vizsgálendő indítványok aránya pedig 2019-ben volt a legalacsonyabb).

A 41 érdemi ügy megoszlása az alábbiak szerint alakult: 18 határozat megsemmisítő vagy törvényellenességet megállapító, 17 határozat elutasító tartalmú; a 2 további határozat pedig részben megsemmisítő, részben elutasító tartalmú volt. Törvényen alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztásának megállapítására négy esetben került sor. A 2019. évben a helyi adók (telekadó, építményadó illetve kommunális adó) szabályozása törvényességének megítélése körében született döntések aránya – hasonlóan a korábbi évek gyakorlatához – a legmagasabb (42,2%), bár ez az érték ugyan a kis számok halmazán, ám a statisztikai szignifikancia mentén csökkent a tavalyi évhez képest. Arányában alacsonyabb a korábbi évekhez viszonyítva a költségvetési rendelet, illetve zárszámadási rendelet megalkotásának elmulasztása tárgykörében befejezett határozatok száma. A 2018-as csökkentést követően ismét jelentősebb a helyi építési szabályzat (HÉSZ) törvényességi vizsgálatának tárgyában született döntések száma (2019-ben öt ügy), és szintén nőtt a közösségi együttélés, illetve a közterület-használat szabályozását érintő döntések száma. 2019-ben az eddigi legmagasabb a településkép védelmének szabályozása körében született döntések aránya is (öt ügy).

## V. HELYI ADÓSZABÁLYOK NORMAKONTROLL-VIZSGÁLATA A VÁLTOZÓ JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET TÜKRÉBEN

A Kúria Önkormányzati Tanácsa elé a 2018. évben érkezett helyi adóval kapcsolatos ügyeket érintően lényeges változást jelentett a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 6. § c) pontjának módosítása, aminek következtében az Önkormányzati Tanácsnak – a 2017. és azt követő adóévek vonatkozásában – újra kellett értelmeznie a vagyoni típusú adók (elsősorban telekadók) arányosságára vonatkozó korábbi gyakorlatát. E jogszabályi változás a 2019-ben érkezett ügyek tekintetében is meghatározó jelentőséggel bír, ami az alábbiak szerint foglalható össze.



A 2017. január 1-től hatályon kívül helyezett Htv. 6. § c) pontja hármas követelményt rögzített, amely szerint az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan kell megállapítani. A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2018-ban meghozott döntései (Köf.5010/2018/3., Köf.5022/2018/4. sz. határozatai) által kialakított gyakorlatot a 2019-es határozatok is megerősítették (Köf.5008/2019/4., Köf.5018/2019/4., Köf.5016/2019/6., Köf.5028/2019/5., Köf.5033/2019/4. sz. határozatai).

Az Önkormányzati Tanács hangsúlyozta, hogy a korábbi „joggyakorlat alapján kimunkált elvek a Htv. 6. § c) pontjához kapcsolódtak, ugyanakkor a Htv. 2017. január 1-től alkalmazandó, és a jelen eljárásban is irányadó 7. § g) pontja az önkormányzat mozgásterét az adómegállapítás terén már másképpen, egymásra épülő kritériumok megfogalmazásával szabályozza. E szerint az adóalap fajtája, az adó mértéke, a rendeleti adómentesség és adókedvezmény úgy állapítható meg, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének (Köf.5025/2018/4. sz. határozat).” A szabályozás módosításából az következik, hogy a Htv. csak 2016. december 31-ig teszi lehetővé az adóalany egyéni teherviselő képességének mérlegelését a vonatkozó szabályozás vizsgálata összefüggésében. Azt követően viszont ez a mérce az adóalanyok szélesebb köréhez igazodik (Köf.5018/2019/4 sz. határozat), aminek terjedelmét az adóterhelés alapja oldaláról vett azonosság, az alkotmányosan védhető indok, továbbá ezen ok és az érintett kör lehatárolása közötti okszerű, nem önkényesen meghatározott kapcsolat által jellemezhető helyzet határolhatja be. Az adott adóalanyra szóló kötelezés ily módon immár csak a normativitás szempontját sértheti (Köf.5016/2019/6. sz. határozat).

Az Önkormányzati Tanács a Köf.5.023/2019/5. számú határozatban elvi élel kimondta, hogy „[a] teherbíró képességet meghaladó, a vagyont elvonó, konfiskáló jellegű az az adó, amely mértékénél fogva és az adó tárgyát képező vagyontömeghez képest súlyosan aránytalan”.

A teherbíró képességhez igazodó közteherviselés alkotmányos kötelezettsége magában foglalja – többek között – az adómérték arányosságát. Ezt az arányossági követelményt a telekadóról szóló szabályozásra vonatkoztatva a Kúria ítélezési gyakorlata az adómérték meghatározásának differenciáltságához szorosan kapcsolódó kérdésként vizsgálta (Köf.5.001/2018/5. számú határozat [18] pont). E tekintetben az Önkormányzati Tanács 2019-ben megállapította, hogy: „[a]z Önkormányzat a kedvezmények és mentességek megállapításával is eleget tehet a differenciált adómegállapítás követelményének, különösen, ha a megállapított adómérték a törvényi minimumhoz közelít” (Köf.5.034/2019/6. számú határozat [35] pont). 2019-ben az Önkormányzati Tanács ismételten hangsúlyozta azt is, hogy „[a]z adó konfiskáló jellegének megállapítására csak kivételesen és szélsőséges esetben kerülhet sor” (Köf.5.015/2019/5. számú határozat [29] pont).

A fentiekben röviden ismertetett példák is mutatták, hogy a Kúria a helyi adórendeletek felülvizsgálata során az adó jogalapja mellett az adómérték törvényességéről is elég gyakran állást foglal, megítéli azt. Ennek során – még a Htv új 7. § g) pontja szerinti szabályozás mellett is – a rendelet törvényességről szóló döntésével a helyi önkormányzat bevételeire is jelentős hatást gyakorolhat. Mindez a törvényességi, a közigazgatás törvény alá rendeltségének a jogállam-elvből fakadó alkotmányos követelménye fenntartása okán teljesen indokolt is, hiszen az adó mértékének is törvényesnek kell lennie, maradnia.

## VI. ÖSSZEGZÉS

Jelen tanulmány a magyar önkormányzati normakontroll eljárás történetét és hatályos szabályait ismertette. A Kúria Önkormányzati Tanácsa – az Alkotmánybírósághoz hasonlóan – normakontroll-tevékenységet végez. Az Önkormányzati Tanács által végzett tevékenység mércéje a törvényesség, azaz a helyi rendeleteket törvényekkel és országos rendeletekkel veti össze, nem az Alaptörvénnyel. A helyi rendelet közvetlen (direkt) Alaptörvény-ellenességét továbbra is az Alkotmánybíróság vizsgálja. A tanulmány végén a helyi adószabályok normakontroll-vizsgálata került bemutatásra a változó jogszabályi környezet [Htv. 6. § c) pont illetve Htv. 7. § g) pont ] tükrében. A Kúria minden lényegi korlátozás nélkül vizsgálhatja adórendeletek, költségvetéssel összefüggő rendeletek törvényességét, ide értve az adó mértékét is, bár az új törvényi feltételek a gyakorlat fokozatos finomítását igényelték.

## IRODALOMJEGYZÉK

- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2018. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása, és az önkormányzati normakontroll körében. Kúria, Budapest.
- Balogh Zsolt (2015): Normakontroll eljárás, mint különleges pertípus. In: Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (2016): *A hazai és az uniós közigazgatási jog aktuális kérdései. Current issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Pázmány Press, Budapest.
- Balogh Zsolt (2018): Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárások. In: Barabás Gergely - F. Rozsnyai Krisztina - Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest.
- Balogh Zsolt (2019): A közigazgatási bíraskodás normakontroll funkciója. In: *Acta Humana*. Vol. 7., No.1. 2019.
- *Kúria évkönyv 2019* (2020). Semmelweis Kiadó, Budapest.

- Marosi Ildikó (2017): Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárások. In: Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai II. A Közigazgatási Perrendtartás magyarázata*. HVG-Orac Kft., Budapest.
- Összefoglaló a Kúria 2019. évi tevékenységéről. Kúria, Budapest.
- Patyi András (2019): Útközben. Alapkérdések a szervezetileg önálló közigazgatási bíróság megszervezése kapcsán. In: *Acta Humana*. Vol. 7., No. 1. 2019.
- Patyi András (2020): Az önkormányzati normakontroll. In: Kovács Éva (szerk.): *Imre Miklós ünnepi kötet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest (megjelenés alatt).
- Tilk Péter (2014): *A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvágásai*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs.



*Szalay Gyula átveszi dékáni kinevezését Szereres Tamás rektortól.*