



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-1369/2021. számú ügyben  
a települési önkormányzatnak a temető üzemeltetésével és  
fenntartásával kapcsolatos díj megállapítási jogkörével  
összefüggésben  
(Előzmény ügy: 6730/2020)

*Előadó: dr. Blaskovits Márta*

Érintett szerv: Belügyminisztérium  
Maglód Város Önkormányzata

2021.

Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1369/2021. számú ügyben  
(Előzményi ügy: AJB-6730/2020. számú ügy)

Előadó: dr. Blaskovits Márta

## Az eljárás megindítása

A panaszos Maglód Város Önkormányzata Képviselő-testületének a köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 12/2016. (VI. 27.) számú önkormányzati rendeletében meghatározott temetői díjakkal összefüggésben fordult az alapvető jogok biztosához.

A beadvány alapján az Ör. vonatkozásában felmerült *a jogállamiság követelményéből levezethető jogbiztonság sérelmének* a gyanúja, ezért a konkrét ügyben vizsgálatot indítottam.

Az ügy kapcsán felmerült továbbá a temetőkről és a temetkezéstről szóló 1999. évi XLIII. törvény alkotmányossága vizsgálatának szükségessége is – tekintettel arra, hogy az önkormányzatnak a temető üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatos díj megállapítási jogköre az e törvényben kapott felhatalmazáson alapul –, ezért eljárást arra is kiterjesztettem.

A vizsgálat keretében az Ör. vonatkozásában megkerestem Maglód Város Önkormányzatának jegyzőjét, a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját valamint a temetőkről és a temetkezéstről szóló 1999. évi XLIII. törvény és annak végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése érdekében a Belügyminisztériumot.

## Az érintett alkotmányos elv

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés).

## Az alkalmazott hazai jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye;
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)
- a temetőkről és a temetkezéstről szóló 1999. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Temető tv.)
- a temetőkről és a temetkezéstről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.)
- Maglód Város Önkormányzat Képviselő-testületének a köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 12/2016. (VI. 27.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.)

## A megállapított tényállás

### 1. A vonatkozó szabályozás ismertetése

A panaszbeadványban foglaltak illetve a megkeresett szervek válaszainak bemutatása előtt a jelentésben feltárt visszasság kontextusának megértése érdekében fontosnak tartom röviden bemutatni a problémakört a Temető tv. és az Ör. szabályozására figyelemmel.

#### 1.1. A Temető tv.

A Temető tv. 6. § (4) bekezdése kimondja, hogy „*Köztemető esetében a temető használatának rendjéről önkormányzati rendeletben, egyéb temetők esetében temetőszabályzatban kell rendelkezni.*”

A Temető tv. 40. § (2) bekezdése rögzíti a temetői díjak fogalmkörét, amely szerint négy díjcsoporthoz különböztethető meg: a sírhelydíj, a temetkezési szolgáltatók kivételével *a temetőben vállalkozásszerűen munkát végzők által fizetendő temető-fenntartási hozzájárulás díja*, a létesítmények igénybevételének díja és a temetőbe való behajtás díja.<sup>1</sup>

A Temető tv. 40. § (3) bekezdése rögzíti továbbá, hogy *ezen díjfajtákon belül a köztemetőkre vonatkozó díjak mértékét az önkormányzat rendeletben állapítja meg*. A díjmértékeket évente felül kell vizsgálni. A (4) bekezdés szerint az egyes díjfajtákon belül *a temetőben vállalkozásszerűen munkát végzők által fizetendő temetőfenntartási hozzájárulási díj* mértéke az adott évben az egyes sírhelyekre megállapított megváltási díjtételek egyszerű számtani átlagának 5%-át nem haladhatja meg. A (6) bekezdés kimondja továbbá, hogy „a temető üzemeltetője *a szabályzatban megállapított díjakon felül más díjat nem állapíthat meg*. Nem szedhető díj a temetőlátogatásért, a temetői utak használatáért és a temetési hely gondozásához igénybe vett vízért.”

A Temető Tv. 41. § (3) bekezdése szerint „A települési önkormányzat, fővárosban a közgyűlés rendeletben állapítja meg – a köztemetőre vonatkozóan – *különösen*

a) a temető rendeltetésszerű használatához szükséges egyéb helyi, tárgyi és infrastrukturális feltételeket;

b) a temető, ravatalozó használatának és igénybevételének szabályait;

c) a temetési hely gazdálkodási szabályait;

d) a sírhely méretezését, sírjelek alkalmazását, a kegyeleti tárgyak, növényzet elhelyezését, a sírgondozás szabályait;

e) temetőben a kegyeleti közszolgáltatások feltételeit, a temetési hely megváltásának és újraváltásának díját, a temetőfenntartási hozzájárulás díját, illetve a létesítmények és az üzemeltető által biztosított szolgáltatások igénybevételének díját;

f) a temetési szolgáltatás, illetőleg a temetőben végzett egyéb vállalkozói tevékenységek ellátásának temetői rendjét;”

## 1.2. Az Ör. szerinti temetői díjak

A panasz benyújtásakor hatályos Ör. 15. § (1) bekezdése szerint „a sírbolt, síremlék (sírkő) állításához és felújításához, valamint – a 14. §-ban felsoroltakon kívüli – egyéb munkálatokhoz az üzemeltető előzetes engedélye szükséges. Be kell jelenteni továbbá ezen munkálatok végzésének időpontját és várható időtartamát. *A sírbolt, síremlék (sírkő) létesítési és felújítási munkálataihoz igénybe vett terület után területhasználati díjat kell fizetni az alábbiak szerint:*

a) Sírkő, síremlék állítási munkákhoz használt terület díja:

- urna sírhely: 12.000,- Ft
- egyes sírhely: 15.000,- Ft
- kettes sírhely: 23.000,- Ft.

b) Sírkő, síremlék felújítási munkákhoz használt terület díja: 10.000,- Ft.

A díjak az általános forgalmi adót nem tartalmazzák.”

A Képviselő-testület a szeptemberi ülészakban az Ör. módosításáról szóló 14/2021 (IX.20.) önkormányzati rendeletet fogadott el. A módosítás értelmében 2021. szeptember 21.

---

<sup>1</sup> A Temető tv. 40. § (2) A temető tulajdonosa, köztemető esetén az önkormányzat a temető üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatosan felmerült szükséges és indokolt költségek alapján állapítja meg

a) a temetési hely, illetőleg az újraváltás díját,

b) a temetkezési szolgáltatók kivételével a temetőben vállalkozásszerűen munkát végzők által fizetendő temetőfenntartási hozzájárulás díját,

c) a temetői létesítmények, illetve az üzemeltető által biztosított szolgáltatások igénybevételéért a temetkezési szolgáltatók által fizetendő díjat,

d) a temetőbe való behajtás díját.

napjától Ör. 15. §-a az alábbiakat rögzíti: „A sírbolt, síremlék (sírkő) állítását és felújítását, valamint – a 14. §-ban felsoroltakon kívüli – egyéb munkálatokat, azok végzésének időpontját és várható időtartamát az üzemeltető részére a munkavégzés előtt be kell jelenteni.”

2. A panaszos az Ör. által meghatározott temetői díjakkal összefüggésben fordult a Hivatalomhoz. Beadványában kifejtett álláspontja szerint az Ör. a temetői díjak meghatározása körében túlterjeszkedik a Temető tv. temetői díjakra vonatkozó rendelkezésein. A beadványozó érvelésében arra hivatkozott, hogy a Temető tv. értelmében a temetőben vállalkozásszerűen munkát végzőktől a temető-fenntartási hozzájáruláson kívül temetőbe való behajtási díj szedhető, ezeken felül egyéb, temetőüzemeltetéssel kapcsolatos díj meghatározását a temetőben vállalkozásszerűen munkát végzők esetében a Temető tv. nem teszi lehetővé. Mindezek alapján a panaszos azt sérelmezte, hogy Maglód Város Önkormányzat Képviselő-testülete az Ör.-ben sírkő, síremlék állítási munkák, valamint sírkő, síremlék felújítási munkák esetén területhasználati díjat határozott meg.

A panaszban foglaltak alapján tanulmányoztam a Temető tv., valamint az Ör. vonatkozó rendelkezéseit és a vizsgálat keretében megkerestem a Belügyminisztériumot, valamint Maglód Város Önkormányzatának jegyzőjét és a Pest Megyei Kormányhivatal Kormány megbízottját.

A Temető tv. vonatkozó rendelkezéseinek áttekintése során jogalkotói értelmezést igénylő kérdéseim merültek fel, erre tekintettel tájékoztatást kértem a Belügyminisztériumtól. A szaktárcának szóló megkeresésemben feltettem egyrészt azt a kérdést, hogy a Temető tv. 40. § (2) bekezdésében meghatározott temetői díjakon felül – figyelemmel a Temető tv. 40. § (6) bekezdésére – önkormányzati rendeletben az önkormányzat állapíthat-e meg további díjakat. Emellett a Belügyminisztérium álláspontját kértem abban a kérdésben is, hogy a temetőben vállalkozásszerűen munkát végzők számára a temető-fenntartási hozzájáruláson kívül a Temető tv. rendelkezései alapján, valamint önkormányzati rendeletben egyéb díjfizetési kötelezettség megállapítható-e.

Megkeresésemre válaszolva az Belügyminisztérium arról tájékoztatott, hogy Temető tv. 2. § (2) bekezdése a) pontja szerint a törvény rendelkezéseit alkalmazni kell a települési önkormányzatok mellett a vallási közösségeknek, nemzetiségi önkormányzatoknak, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezeteknek, közhasznú szervezeteknek tulajdonában, kezelésében, fenntartásában, üzemeltetésében működő vagy lezárt temetőre. A Temető tv. 40. § (2) bekezdés szerint a tulajdonos, köztemető esetén az önkormányzat jogosult díjmegállapításra. A Temető tv. 40. § (6) bekezdése a tárca értelmezése szerint a nem köztemetőkre vonatkozóan állapítja meg azt a szabályt, hogy az üzemeltető a (temető)szabályzatban megállapított díjakon felül más díjat nem állapíthat meg. A szabályzatban meghatározott díjak a temetőben alkalmazott, fenntartással és üzemeltetéssel összefüggő díjak. A Temető tv. 40. § (2) bekezdése határozza meg a tulajdonos, valamint köztemető esetén az önkormányzat által szedhető díjak körét. A törvény a köztemetők vonatkozásában nem tartalmaz egyértelmű szabályt arra vonatkozóan, hogy az üzemeltető szedhet-e díjat, de ugyanakkor tiltó szabályt sem tartalmaz az ellenkezőjére vonatkozóan. A szaktárca tájékoztatása szerint a Temető tv. 40. § (6) bekezdését a 2013. évi CXXXVIII. törvény 19. §-a állapította meg. A törvény indoklása szerint a jogalkotó szándéka az volt, hogy nemcsak a temető tulajdonosa, hanem az üzemeltető is állapíthasson meg díjat. A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény módosításáról szóló T/11212. számú törvényjavaslat eredeti 17. §-ához fűzött indokolás szerint: a módosítás a temetőüzemeltetők által szedhető díjakra vonatkozó szabályozást is tartalmaz, és törvényi szintre emeli azt a szabályozást, hogy nem szedhető díj a temetőlátogatásért, a temetői utak használatáért és a temetési hely gondozásához igénybe vett vízért. A 40. § (6) bekezdésben hivatkozott „szabályzat” a temetőszabályzatra utal. A törvény szövege kétféle szabályzatról beszél: építési

szabályzatról és temetőszabályzatról. A jelzett szakasz a Belügyminisztérium értelmezése szerint a temetői szabályzatot jelenti. A *Belügyminisztérium válaszában elismerte, hogy a normaszöveg valóban nem pontosan utal arra, hogy az üzemeltető mely szabályzatban megállapított díjakon felül nem állapíthat meg továbbiakat, azonban a Belügyminisztérium álláspontja szerint ez csak a Temető tv. 6. § (4) bekezdésében rögzített temetőszabályzat lehet, mivel a Temető tv. e szabályzaton kívül csupán a helyi építési szabályzatra utal.* A Temető tv. 40. § (6) bekezdése a temető üzemeltető által megállapítható díjak körét korlátozza oly módon, hogy csak a szabályzatban (temetőszabályzatban) meghatározott díjakat írhatja elő, illetve megnevez 3 díjfajtát, amelyekre vonatkozóan díj kiszabását taxatív módon megtiltja. A Temető tv. 40. § (6) bekezdése 3 díjfajtát (temetőlátogatás, temetői utak használata, temetési hely gondozásához igénybe vett víz) nevez meg, amelyek tekintetében díj kiszabása nem lehetséges. *A fentiekben hivatkozott 3 díjfajtát nemcsak az üzemeltető, hanem a temető tulajdonosa sem veheti ki.* Önkormányzat által fenntartott köztemető esetében a Temető tv. 40. § (3) bekezdésben meghatározott, a köztemető fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó díjtételeket az önkormányzat rendeletben állapítja meg. Az önkormányzati rendelet tartalmi elemeit a 41. § (3) bekezdése sorolja fel az alábbiak szerint: „*A települési önkormányzat, fővárosban a közgyűlés rendeletben állapítja meg – a köztemetőre vonatkozóan – különösen a) a temető rendeltetésszerű használatához szükséges egyéb helyi, tárgyi és infrastrukturális feltételeket; b) a temető, ravatalozó használatának és igénybevételének szabályait; c) a temetési hely gazdálkodási szabályait; d) a sírhely méretezését, sírjelek alkalmazását, a kegyeleti tárgyak, növényzet elhelyezését, a sírgondozás szabályait; e) temetőben a kegyeleti közszolgáltatások feltételeit, a temetési hely megváltásának és újraváltásának díját, a temetőfenntartási hozzájárulás díját, illetve a létesítmények és az üzemeltető által biztosított szolgáltatások igénybevételének díját; f) a temetési szolgáltatás, illetőleg a temetőben végzett egyéb vállalkozói tevékenységek ellátásának temetői rendjét*”. A konkrét panaszosi beadvánnyal kapcsolatban a Belügyminisztérium álláspontja az volt, hogy a temetőben vállalkozásszerűen munkát végzőktől a temető-fenntartási hozzájáruláson kívül a Temető tv. alapján önkormányzati rendeletben más díj nem állapítható meg.

Maglód Város Önkormányzatának törvényességi felügyeletét<sup>2</sup> ellátó *Pest Megyei Kormányhivatal Kormány megbízottjának* (a továbbiakban: Kormányhivatal) szóló megkeresésében feltettem egyrészt azt a kérdést, hogy álláspontja szerint az Ör.-ben meghatározott területhasználati díjakat a Temető tv.-ben foglaltakra figyelemmel állapította-e meg a helyi jogalkotó. Tájékoztatást kértem a Kormányhivataltól arra vonatkozóan is, hogy álláspontja szerint a Temető tv.-ben meghatározott temetői díjakon felül önkormányzati rendeletben az önkormányzat állapíthat-e meg további díjakat. A Kormányhivatal álláspontját kértem azzal kapcsolatban is, hogy a temetőben vállalkozásszerűen munkát végzők számára a temető-fenntartási hozzájáruláson kívül a Temető tv. rendelkezései, valamint az Ör. alapján egyéb díjfizetési kötelezettség megállapítható-e.

Megkeresésemre válaszolva a Kormányhivatal arról tájékoztatót, hogy álláspontja szerint *az önkormányzat temető üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatos díj megállapítási jogköre korlátozott, csak a Temető tv. 40. § (2) bekezdésében felsorolt, a felsorolásban alkalmazott megnevezésű díjtételek megállapítására van lehetősége.* A törvényben nevesített díjakon felül további, más elnevezésű díjak (ideértve az Ör.-ben megállapított ún.

---

<sup>2</sup> Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés szerint „A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.” A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mőtv.) 51. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott önkormányzati rendeletet a jegyző megküldi a kormányhivatal részére. A Mőtv. 132. § (3) bekezdés b) pontja alapján a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva vizsgálja az érintett önkormányzat döntésének (rendelet, határozat) jogszerűségét.

területhasználati díjat is) megfizetésének előírására az önkormányzatnak jogalkotási felhatalmazás hiányában nincs lehetősége, jogosultsága kizárólag a Temető tv.-ben megjelölt díjfajták megállapítására terjed ki. Mindezek alapján az Ör. 15. § (1) bekezdésével szemben a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI.26.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a Kormányhivatal lefolytatta a törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakaszát. A vizsgálat eredményeképpen megállapításra került, hogy az Ör. hivatkozott rendelkezése a vonatkozó törvényi előírásokkal nincs összhangban, ezért azzal szemben *törvényességi felhívást bocsátott ki a Kormányhivatal.*

Maglód Város Önkormányzata megkeresésemre válaszolva arról tájékoztatott, hogy a Képviselő-testülete megvizsgálta a Pest Megyei Kormányhivatal Ör.-t érintő törvényességi felhívását, és felkérte a jegyzőt, hogy *készítse elő az Ör. módosításának tervezetét a törvényességi felhívásban foglaltaknak megfelelően.*

A Képviselő-testület a szeptemberi ülészakban elfogadta az Ör. módosításáról szóló 14/2021. (IX.20.) önkormányzati rendeletet. A módosítás értelmében 2021. szeptember 21. napjától a panaszbeadvánnyal érintett Ör. 15. §-a amely meghatározta a temető díjakat az alábbiakat rögzíti: „A sírbolt, síremlék (sírkő) állítását és felújítását, valamint – a 14. §-ban felsoroltakon kívüli – egyéb munkálatokat, azok végzésének időpontját és várható időtartamát az üzemeltető részére a munkavégzés előtt be kell jelenteni.”

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy az alapvető jogok biztosa számára *egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára*, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosa mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást. Abban az esetben, ha a vizsgálat eredményeképp az alapvető jogok biztosa arra a következtetésre jut, hogy a visszásságot valamely nem megfelelő normatartalom eredményezi, akkor – egyéb intézkedési lehetőségek mellett – az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján javaslatot tehet jogszabály módosítására. *A Temető tv. felhatalmazása alapján az önkormányzat önkormányzati rendeletben állapítja meg temető üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatos díjakat, így mind az Ör. mind pedig a Temető tv. vonatkozó előírásainak vizsgálatára az Ajbt. szerint hatáskörrel rendelkezem.*

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: statútum rendelet) 60. §-a alapján a belügyminiszter a településüzemeltetésért felelőssége keretében előkészíti a temetkezési közszolgáltatásra vonatkozó jogszabályokat.

### **II. Az érintett alkotmányos elv tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybírói határozat a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybírói határozat mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény, mely az alkotmánybírói gyakorlat tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybírói határozat által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybírói határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybírói határozat a 22/2018. (XI.20.) számú AB határozatában erősítette meg a *jogbiztonság elvének* értelmezésére vonatkozó következetes gyakorlatát a tekintetben, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság *nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félretétele, figyelmen kívül hagyása.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

#### **1. A Temető tv. vonatkozásában**

A jogbiztonság követelménye a jogalkotó (állam) kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybírói határozat a 42/1997. (VII. 1.) AB határozatában elvi érveléssel mondta ki, hogy

alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. Mindebből következően, ha a szabályozás nem egyértelmű a norma minden címzettje számára, az nem állja ki a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

A Temető tv. alábbi rendelkezései kapcsán merült fel a jogbiztonság követelményének való megfelelés kérdése.

A Temető tv. 40. § (2) bekezdése kimondja, hogy „A temető tulajdonosa, köztemető esetén az *önkormányzat a temető üzemeltetésével és fenntartásával* kapcsolatosan felmerült szükséges és indokolt költségek alapján *állapítja meg*

- a) a temetési hely, illetőleg az újraváltás díját,
- b) a temetkezési szolgáltatók kivételével a temetőben vállalkozásszerűen munkát végzők által fizetendő temetőfenntartási hozzájárulás díját,
- c) a temetői létesítmények, illetve az üzemeltető által biztosított szolgáltatások igénybevételéért a temetkezési szolgáltatók által fizetendő díjat,
- d) a temetőbe való behajtás díját.”

A Temető tv. 40. § (6) bekezdése rögzíti, hogy „A temető üzemeltetője *a szabályzatban megállapított díjakon felül más díjat nem állapíthat meg*. Nem szedhető díj a temetőlátogatásért, a temetői utak használatáért és a temetési hely gondozásához igénybe vett vízért.”

A Temető Tv. 41. § (3) bekezdése szerint „A települési önkormányzat, fővárosban a közgyűlés rendeletben állapítja meg – a köztemetőre vonatkozóan – *különösen*

- a) a temető rendeltetésszerű használatához szükséges egyéb helyi, tárgyi és infrastrukturális feltételeket;
- b) a temető, ravatalozó használatának és igénybevételének szabályait;
- c) a temetési hely gazdálkodási szabályait;
- d) a sírhely méretezését, sírjelek alkalmazását, a kegyeleti tárgyak, növényzet elhelyezését, a sírgondozás szabályait;
- e) temetőben a kegyeleti közszolgáltatások feltételeit, a temetési hely megváltásának és újraváltásának díját, a temetőfenntartási hozzájárulás díját, illetve a létesítmények és az üzemeltető által biztosított szolgáltatások igénybevételének díját;
- f) a temetési szolgáltatás, illetőleg a temetőben végzett egyéb vállalkozói tevékenységek ellátásának temetői rendjét;”

A Belügyminisztérium álláspontja szerint az önkormányzat a köztemetőkre vonatkozóan önkormányzati rendeletben a Temető tv. 40. § (2) bekezdésében meghatározott, a felsorolásban alkalmazott megnevezésű díjtételek megállapítására jogosult a Temető tv. 41. § (3) bekezdésben kapott felhatalmazás alapján.

Fenti jogszabályhelyek alapján álláspontom szerint nem ilyen egyértelmű a szabályozás abban a tekintetben, hogy a Temető tv. 40. § (2) bekezdésében meghatározott díjtételeken kívül az önkormányzat önkormányzati rendeletben nem állapíthat meg további díjtételeket. Ugyanis a Temető tv. 40. § (2) bekezdése a Belügyminisztérium – és a Kormányhivatal – álláspontja szerint oly módon *korlátozza az önkormányzat díj megállapítási jogkörét, hogy csak az ott felsorolt, a felsorolásban alkalmazott megnevezésű díjtételek megállapítására van lehetősége*. Ugyanakkor a Temető tv. 40. § (2) bekezdésében meghatározott temetői díjak kizárólagosságát a – szaktárca által is hivatkozott – Temető tv. 41. § (3) bekezdésében meghatározott felhatalmazó rendelkezés kérdőjelezi meg. A Temető tv. 40. § (2) bekezdése *taxatív felsorolás keretében*, vagyis az önkormányzat által önkormányzati rendeletben *megállapítható díjak körét minden más díjtétel kizárásával, tehát kizárólagos jelleggel sorolja fel*. Ezzel szemben a köztemetőkre vonatkozóan *az önkormányzati rendelet megalkotására felhatalmazást adó* Temető tv. 41. § (3) bekezdése az önkormányzati rendelet tartalmi elemeinek – és így az e) pontban rögzített *egyes díjtételek* – meghatározása körében már exemplifikatív, vagyis *példálózó jellegű felsorolást alkalmaz* (erre utal a „különösen” szófordulat). Azáltal, hogy a



Temető tv. 41. § (3) bekezdése – szemben a 40. § (2) bekezdésével – az egyes megállapítható díjakat példálózó jelleggel sorolja fel, *kiolvasható egy olyan jogalkotói cél is, hogy az önkormányzat egyéb, a törvényben fel nem sorolt díjak megállapítására is jogosult lehet.*

*Következésképpen a szabályozás e tekintetben pontosításra szorul, a Belügyminisztérium válaszából kirajzolódó jogalkotói értelmezésnek – miszerint az önkormányzat a Temető tv. 40. § (2) bekezdésében meghatározott és csak az ott felsorolt, a felsorolásban alkalmazott megnevezésű díjtételek megállapítására jogosult – az a megfogalmazás felelne meg, ha az önkormányzati rendelet megalkotására felhatalmazást adó Temető tv. 41. § (3) bekezdése az önkormányzati rendeletben meghatározható díjakat nem példálózó jelleggel sorolná fel, hanem visszautalna a 40. § (2) bekezdésben megjelölt díjakra.*

Fentiekkel szoros összefüggésben a Temető tv. 40. § (2) bekezdésében meghatározott, az önkormányzat által megállapítható temetői díjak kizárólagosságát illetően a Temető tv. 40. § (6) bekezdésének *második mondata is félreértésekre adhat okot.* A Temető tv. 40. § (6) bekezdése a tárcsa értelmezése szerint *a nem köztemetőkre vonatkozóan* állapítja meg azt a szabályt, hogy az üzemeltető a *szabályzatban megállapított* díjakon felül más díjat nem állapíthat meg. A Belügyminisztérium elismerte azt, hogy a normaszöveg valóban *nem pontosan utal arra, hogy az üzemeltető mely szabályzatban megállapított díjakon felül nem állapíthat meg továbbiakat,* azonban – egyetértve a szaktárca álláspontjával – ez csak a Temető tv. 6. § (4) bekezdésében rögzített temetőszabályzat lehet, figyelemmel arra, hogy a Temető tv. e szabályzaton kívül csupán a helyi építési szabályzatra utal, másrészt a Temető tv. 40. § (3) bekezdése kimondja, hogy *a köztemetőkre vonatkozó díjak mértékét az önkormányzat rendeletben állapítja meg. Következésképpen önmagában nem eredményez jogbizonytalanságot a Temető tv. 40. § (6) bekezdésének első mondata abban a tekintetben, hogy nem a „temetőszabályzat” terminológiát, hanem a „szabályzat” kifejezést használja,* figyelemmel arra, hogy Temető tv. fentebb hivatkozott rendelkezései alapján egyértelműen megállapítható, hogy ez csak a temetőszabályzat lehet.

A szaktárca hangsúlyozta ugyanakkor azt is, hogy a Temető tv. 40. § (6) bekezdésének második mondata megnevez továbbá *3 díjfajta* (a temetőlátogatás, a temetői utak használata és a temetési hely gondozása), *amelyekre* vonatkozóan díj kiszabását *taxatív módon megtiltja,* és e 3 díjfajta megállapításának tilalma *nem csak a nem köztemető üzemeltetőjére, hanem annak tulajdonosa számára is korlátozást jelent.*

*Álláspontom szerint a Temető tv. 40. § (6) bekezdésének második mondatából nem feltétlenül és egyértelműen következik a Belügyminisztérium válaszából kirajzolódó tartalom, mely szerint a 3 díjfajta (a temetőlátogatás, a temetői utak használata és a temetési hely gondozása) megállapításának tilalma nemcsak a nem köztemető üzemeltetőjére, hanem annak tulajdonosa számára is korlátozást jelent.* Álláspontom szerint a szöveg e tekintetben is pontosításra szorul; a jogalkotói értelmezésnek például az a megfogalmazás felelne meg, hogy *„A temető üzemeltetője a szabályzatban megállapított díjakon felül más díjat nem állapíthat meg. A temető tulajdonosa, üzemeltetője a szabályzatban a temetőlátogatásért, a temetői utak használatáért és a temetési hely gondozásához igénybe vett vízért díjat nem állapíthat meg.”* A jelenlegi szöveg alapján ugyanis nem egyértelmű, hogy e 3 díjfajta *megállapításának tilalma csak a nem köztemető üzemeltetőjére, avagy a nem köztemető tulajdonosa számára is korlátozást jelent-e.*

A fentiekén túlmenően hivatkoznom kell arra is, hogy a Belügyminisztérium tájékoztatása szerint a *Temető tv.* a köztemetők vonatkozásában *nem tartalmaz egyértelmű szabályt* arra vonatkozóan, hogy *a köztemetők üzemeltetője szedhet-e díjat.* A Temető tv. 40. § (2) bekezdése ugyanis a tulajdonos, valamint köztemető esetén az önkormányzat által szedhető díjak körét rögzíti, a köztemetők üzemeltetőjének díjszabályozására vonatkozóan nem rögzít előírásokat. *Következésképpen álláspontom szerint jogbizonytalanságot eredményez az, hogy*

*Temető tv. nem tartalmaz egyértelmű szabályt arra vonatkozóan, hogy a köztemetők üzemeltetője szedhet-e díjat.*

Az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata részeként megállapította, hogy "a törvény által használt fogalmak értelmezése, a törvényt szövegben lévő gondolat kifejtés, a fogalmak tartalmi kitöltése a jogalkalmazó feladata" [1/1995. (II. 8.) AB határozat]. Önmagában semmiképpen nem jelent alkotmányossági problémát, jogalkotói mulasztást tehát az, hogy jogértelmezésre esetlegesen szükség van. Ugyanakkor, ha a törvény szövegtartalma és szóhasználata annyira pontatlan és homályos, hogy több szakmai szervvel való konzultációt követően olvasható ki a szabályozás jogalkotó általi célzott hatása, az már a jogállamiságot sértő jogbizonytalansághoz vezet.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a Temető tv. nem tartalmaz egyértelmű szabályt a köztemetők üzemeltetőjének díjszabályozására, emellett a Temető tv. 40. § (2) és (6) bekezdésének második mondata és 41. § (3) bekezdésének nyelvtani, valamint jogalkotói és jogalkalmazói értelmezése között olyan bizonytalanság feszül, hogy a szabályozás nem áll összhangban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével.*

## **2. Az Ör. vonatkozásában**

Az Ör. 15. § (1) bekezdése a sírbolt, síremlék (sírkő) létesítési és felújítási munkálataihoz igénybe vett terület után területhasználati díjfizetési kötelezettséget állapít meg. A Temető tv. rendelkezéseinek tanulmányozása során azonban vizsgálatom folyamán felmerült, hogy az önkormányzat temető üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatos díj megállapítási jogköre (azaz, hogy az önkormányzatnak csak a Temető tv. 40. § (2) bekezdésében felsorolt, a felsorolásban alkalmazott megnevezésű díjtételek megállapítására van lehetősége). A jogszabályi környezet feltárása és a jogalkalmazó szervek álláspontjának megismerése érdekében ezért megkerestem a Belügyminisztériumot illetve a Pest Megyei Kormányhivatalt.

A megkeresésem nyomán Maglód Város Önkormányzatának törvényességi felügyeletét ellátó Pest Megyei Kormányhivatal a fentiek szerint törvényességi felhívást bocsátott ki, melyet Maglód Város Önkormányzat Képviselő-testülete megvizsgált és az abban foglaltak alapján felkérte a jegyzőt, hogy készítse elő az Ör. módosításának tervezetét a törvényességi felhívásban foglaltaknak megfelelően.

A Képviselő-testület a szeptemberi ülészakban elfogadta az Ör. módosításáról szóló 14/2021. (IX.20.) önkormányzati rendeletet. A módosítás eredményeként 2021. szeptember 21. napjától sírkő, síremlék állítási munkák, valamint sírkő, síremlék felújítási munkák esetén területhasználati díjat már nem határoz meg az Ör.

## **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a belügyminisztert, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 60. §-ban meghatározott hatáskörében fontolja meg a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény érintett rendelkezéseinek olyan irányú *pontosítását*, amelynek eredményeként

- a) a köztemetők esetében a települési önkormányzatok számára egyértelmű lesz az, hogy az önkormányzat temető üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatos díj megállapítási jogköre korlátozott, csak a Temető tv. 40. § (2) bekezdésében felsorolt, a felsorolásban alkalmazott megnevezésű díjtételek megállapítására van lehetősége, a törvényben nevesített díjakon felül további, más elnevezésű díjak megfizetésének

előírására az önkormányzatnak jogalkotási felhatalmazás hiányában nincs lehetősége;

- b) egyértelmű lesz az, hogy a *köztemetők üzemeltetője szedhet-e díjat*;
- c) *a Temető tv. 40. § (6) bekezdésének második mondata alapján egyértelmű lesz az, hogy a nem köztemetőkre vonatkozóan állapítja meg azt a szabályt, hogy az üzemeltető a temetőszabályzatban megállapított díjakon felül más díjat nem állapíthat meg, és az ott megjelölt 3 díjfajta nem csak a nem köztemető üzemeltetője, hanem annak tulajdonosa sem veheti ki*;
- d) az önkormányzati rendelet megalkotására felhatalmazást adó *Temető tv. 41. § (3) bekezdése az önkormányzati rendeletben meghatározható díjakat nem példálózó jelleggel sorolja fel, hanem visszautal a 40. § (2) bekezdésben megjelölt díjakra*.

Maglód Város Önkormányzata a köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 12/2016. (VI. 27.) számú önkormányzati rendelet módosítása mellett döntött. A módosítás eredményeként 2021. szeptember 21. napjától sírkő, síremlék állítási munkák, valamint sírkő, síremlék felújítási munkák esetén területhasználati díjat már nem határoz meg az Ör., így az *Ör.-t érintően további intézkedést nem teszek*.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos