

C-616/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. október 5.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Naczelny Sąd Administracyjny (Lengyelország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. április 16.

Felperes:

Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej

Alperes:

Gmina L.

Az alapeljárás tárgya

A települést a területén fekvő ingatlanok azbesztmentesítésére irányuló program megvalósítása miatt heáalanynak minősítő feltételes adómegállapítással szembeni felülvizsgálati kérelem.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogi alapja

A 2006/112/EGK tanácsi irányelv 2. cikke (1) bekezdésének, 9. cikke (1) bekezdésének és 13. cikke (1) bekezdésének értelmezése; az EUMSZ 267. cikk alapján előterjesztett kérdés

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Úgy kell-e értelmezni a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelv (HL 2006. L 347., 1. o.; helyesbítések: HL 2007. L 335., 60. o.; HL 2015. L 323., 31. o.) rendelkezéseit, különösen ezen irányelv 2. cikkének (1) bekezdését, 9. cikkének (1) bekezdését és

13. cikkének (1) bekezdését, hogy a települést (hatóságot) héalanyak kell tekinteni e település területén fekvő, olyan lakosok tulajdonában lévő ingatlanok azbesztmentesítésére irányuló program megvalósítása tekintetében, akiket e tekintetben semmilyen költség nem terhel? Vagy az ilyen tevékenység a település hatóságként végzett, a lakosság élete és egészsége, valamint a környezet védelmével kapcsolatos feladatok ellátására irányuló tevékenységének minősül-e, amely tekintetében a település nem minősül héalanyak?

A hivatkozott uniós rendelkezések

A közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelv (HL 2006. L 347., 1. o.; helyesbítések: HL 2007. L 335., 60. o., HL 2015. L 323., 31. o.): a 2. cikk (1) bekezdése, a 9. cikk (1) bekezdése és a 13. cikk (1) bekezdése, valamint a 28. cikk.

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (a termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó adókról szóló, 2004. március 11-i törvény) (Dz. U. 2018., 2174. tétel, és későbbi módosításai; a továbbiakban: héatörvény).

5. cikk (1) A termékeket és a szolgáltatásokat terhelő adó alapját a következők alkotják:

1) belföldön teljesített ellenszolgáltatás, illetve ellenérték fejében teljesített termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás;

[omissis]

8. cikk (2a) Azt az adóalanyt, aki a szolgáltatások nyújtásakor saját nevében, de harmadik személyek megbízásából jár el, úgy kell tekinteni, mintha e szolgáltatásokat saját maga vette volna igénybe és nyújtotta volna.

15. cikk (1) Adóalanyok azok a jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezeti egységek és természetes személyek, akik vagy amelyek a (2) bekezdés szerinti gazdasági tevékenységet önállóan végzik, tekintet nélkül annak céljára és eredményére.

(2) Gazdasági tevékenység a termelők, a kereskedők, illetve a szolgáltatók valamennyi tevékenysége, beleértve a kitermelőipari és mezőgazdasági tevékenységeket, valamint a szabadfoglalkozású tevékenységeket is. A gazdasági tevékenység magában foglalja különösen azokat a tevékenységeket, amelyek áruk vagy immateriális javak és vagyoni értékű jogok folyamatos, jövedelemszerző célú hasznosításából állnak.

[omissis]

(6) A polgári jogi szerződések alapján folytatott tevékenységek kivételével nem minősülnek adóalanynak a közhatalmi szervek és az e szerveket a különös jogszabályok által rájuk bízott feladatok ellátásában segítő hivatalok.

[omissis]

19a. cikk (5) Az adófizetési kötelezettség a következő időpontokban keletkezik:

[...]

2) a 29a. cikk (1) bekezdésében említett dotáció, szubvenció vagy más hasonló jellegű támogatás teljes vagy részleges folyósításakor;

[...]

29a. cikk 1. A (2), (3) és (5) bekezdésre, a 30a-30c. cikkekre, a 32. cikkekre, a 119. cikkekre, valamint a 120. cikk (4) bekezdésére figyelemmel az adó alapját képezi az ellenérték, amelyet az értékesítés és a szolgáltatásnyújtás alapján a termék értékesítője vagy a szolgáltatás nyújtója kapott vagy kapnia kell, beleértve az adóalany által értékesített termék vagy nyújtott szolgáltatás értékét közvetlenül befolyásoló, kapott dotációkat, szubvenciókat és más hasonló jellegű támogatásokat.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (a települési önkormányzatokról szóló, 1990. március 8-i törvény) (Dz. U., 2020., 713. tétel és későbbi módosításai) (a továbbiakban: u.s.g.)

7. cikk (1) bekezdése A közösség közszükségleteinek kielégítése a települési önkormányzati ügyek körébe tartozik. Önkormányzati ügyek különösen az alábbiak:

1) területrendezés, ingatlangazdálkodás, környezet- és természetvédelem, valamint vízgazdálkodás,

[omissis]

5) egészségvédelem;

[...].

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (a környezetvédelemről szóló, 2001. április 27-i törvény) (Dz. U., 2020., 1219. tétel és későbbi módosításai)

400. cikk (2) A vajdasági környezetvédelmi és vízgazdálkodási alapok (a továbbiakban: vajdasági alapok) az (1) bekezdésben említett törvény (azaz az ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [2009. augusztus 27-i államháztartási törvény], Dz. U., 2019., 869. tétel és későbbi módosításai) 9. cikkének 14. pontja értelmében vett önkormányzati jogi személyek.

400b. cikk (2) bekezdés. A vajdasági alapok tevékenységének célja a környezetvédelem és a vízgazdálkodás finanszírozása a 400a. cikk (1) bekezdésének 2., 2a., 5–9a., 11–22. és 42. pontjában meghatározott körben.

(2a) A Nemzeti Alap és a vajdasági alapok tevékenységének célja továbbá a környezetvédelem és a vízgazdálkodás finanszírozásának megvalósítására vonatkozó feltételek kialakítása, különösen e finanszírozás és annak ösztönzését szolgáló tevékenységek támogatásának biztosításával, valamint az egyéb szervezetekkel – köztük a területi önkormányzatokkal, vállalkozókkal és a Lengyel Köztársaságon kívül letelepedett szervezetekkel – való együttműködés útján.

Azbesztmentesítésre vonatkozó rendelkezések

Ustawa z 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (az azbeszttartalmú anyagok használatának tilalmáról szóló, 1997. április 19-i törvény) (Dz.U. 2020., 1680. tétel).

A minisztertanács „Program Lengyelország azbesztmentesítésére 2009–2032 között” című többéves program létrehozásáról szóló, 2009. július 14-i határozata (M.P., 2009., 50. szám, 735. tétel, 2010., 33. szám, 481. tétel), amelyet az ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (a fejlesztéspolitika folytatásának szabályairól szóló, 2006. december 6-i törvény) (Dz. U. 2009., 84. szám, 712. tétel) alapján fogadtak el. A határozat az Európai Unió által többéves távlatban előírt feladatokat határozza meg, megállapítja a program célkitűzéseit, valamint jogalkotási, pénzügyi és szervezeti kereteit. A területi önkormányzatokat azbeszttartalmú anyagok eltávolítására vonatkozó programok kidolgozására kötelezi.

L város tanácsa az ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (a környezetvédelemről szóló, 2001. április 27-i törvény) (Dz. U. 2020., 1219. tétel) alapján eljárva 2019. április 26-i 227/VI/2019 határozatával elfogadta az „L város azbesztmentesítésének aktualizált programját 2018–2032 vonatkozásában”. A program megvalósításával L. város polgármesterét bízták meg. L. város polgármestere a 2019. szeptember 23-i 62/1999.sz. rendeletével pontosan meghatározta a projekt megvalósításának szabályait. L. város tanácsi határozatának melléklete szerint az azbeszt eltávolítására irányuló tevékenységek többek között az L. területén található azbeszttartalmú anyagok eltávolítását és azbeszttartalmú hulladékok ártalmatlanítását jelentik.

A tényállás rövid bemutatása

- 1 L. település (a továbbiakban: felperes, település) aktív héalany, amely központosított módon számolja el a héát. Ugyanakkor olyan területi önkormányzatról van szó, amely ellátja az u.s.g. 7. cikkében felsorolt saját feladatokat, valamint több, a kormány feladatköréből átruházott feladatot.

- 2 Az azbeszttartalmú anyagok eltávolítására irányuló program végrehajtása a település u.s.g. 7. cikke (1) bekezdésének 1. pontjában említett törvényes feladatainak teljesítését, valamint a kormányzati „Program Lengyelország azbesztmentesítésére 2009–2032 között” megvalósítását jelenti, és arra a L. város polgármesterének 2019. szeptember 23-i rendelete alapján kerül sor.
- 3 E rendelet szerint a település L. területén eltávolítja (átveszi) a lakó- és gazdasági épületekben található azbeszttartalmú anyagokat és az azbeszttartalmú hulladékokat. E tevékenység nem vonatkozik azokra az ingatlanokra, amelyekben gazdasági tevékenységet folytatnak. A település az azbesztnak a programban részt vevő épületekből való eltávolításával járó valamennyi költséget finanszírozni kívánja.
- 4 E tevékenységet a település szervezi meg, átvéve a lakosok kérelmeit, akik az azbeszt ingatlanjukból való eltávolításában érdekeltek. Ezt követően az ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (a közbeszerzésekről szóló, 2004. január 29-i törvény) (Dz. U., 2018., 1986. tétel és későbbi módosításai) alapján kiválasztja az azbesztet eltávolító vállalkozót. Ezt követően e vállalkozóval szerződést köt azon lakók ingatlanjain való szolgáltatásnyújtásra, akik korábban a település hivatalához megfelelő kérelmet nyújtottak be. A szolgáltatások teljesítését követően az így kiválasztott vállalkozó a megállapodás szerinti díj után felszámított héát feltüntető számlát állít ki. E héával együtt számított díj egészét a település saját forrásaiból fedezi. Ezt követően a település a Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w L.-ből (L.-i vajdasági környezetvédelmi és vízgazdálkodási alap) nyújtott támogatás formájában igényelni fogja az e célból viselt költségek egészének vagy egy részének a visszatérítését. E támogatás az alap által meghatározott követelmények teljesítésének függvényében a költségek 40–100%-át teheti ki. A lakosok e címen semmilyen költséget nem viselnek, és a település szolgáltatási szerződést sem köt velük az azbeszt ingatlanjukból történő eltávolítására.
- 5 2020. január 7-i kérelmével a település a Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej-től (a nemzeti adóhatóság igazgatója, Lengyelország) feltételes adómegállapítást kért a következő kérdésekkel kapcsolatban:
 - e program végrehajtása során a héatörvény 15. cikkének (6) bekezdésében említett hatóságként jár-e el?
 - az L.-i vajdasági környezetvédelmi és vízgazdálkodási alapból nyújtott támogatás a héatörvény 19a. cikke (5) bekezdésének (6) bekezdéssel összefüggésben értelmezett 2. pontja szerinti adókötelezettséget keletkeztet-e a település számára?
 - jogosult-e a település az előzetesen felszámított hea levonására a közbeszerzésekről szóló törvény alapján kiválasztott vállalkozó által kiállított azon számlák alapján, amelyek igazolják, hogy azbeszttartalmú anyagokat

távolítottak el az azbesztmentesítés L. részére programban részt vevő természetes személyek épületeiből és társasházi épületekből?

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 6 A település megállapította, hogy jelen esetben a héatörvény 15. cikkének (6) bekezdésében említett hatóságként jár el. Területi önkormányzatként az u.s.g. 7. cikke (1) bekezdésének 1. pontjában meghatározott saját feladatokat látja el. Ingyenesen finanszírozza az azbeszt eltávolítását a lakosok, a helyi közösség tagjai érdekében, akiktől emiatt semmilyen közterhet, illetéket, járulékot vagy egyéb díjat nem szednek be.
- 7 A fentiekre tekintettel a település álláspontja szerint nem minősül héalanyának. Így nem lesz jogosult a nyertes vállalkozó által részére kiállított számlákon feltüntetett, előzetesen felszámított héal levonására. A település arra is rámutatott, hogy a bemutatott helyzetben nem áll fenn a [2006/]112 irányelv 13. cikke szerinti versenytorzulás veszélye. A település ugyanis nem saját eszközeivel és forrásaival, illetve saját munkavállalói révén hajtja végre a projektet. A vállalkozót viszont a közbeszerzési törvény rendelkezései alapján kell kiválasztania, ami a versenyt erősítő lépést jelent.
- 8 A település arra is hivatkozott, hogy még ha megállapításra is kerülne, hogy az azbesztmentesítési program végrehajtása során nem hatóságként jár el, a tevékenység azon lakókkal vagy társasházakkal szembeni ingyenességére tekintettel, akiknek, illetve amelyeknek az ingatlanából eltávolítják az azbesztet, nem állapítható meg, hogy az L.-i vajdasági környezetvédelmi és vízgazdálkodási alaphól kapott, a költségeket egészben vagy egészben fedező támogatás konkrét szolgáltatás árához nyújtott támogatásnak minősülne. A hatóság által a lakosok részére az azbeszt eltávolítására irányuló közfeladat ellátása keretében a település területén végzett ingyenes szolgáltatásnyújtás miatt ugyanis ilyen árról nincs szó.
- 9 A Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (a nemzeti adóhatóság igazgatója) 2020. március 13-i feltételes adómegállapításában tévesnek tekintette a település álláspontját. A feltételes adómegállapítást kiadó hatóság úgy ítélte meg, hogy a település által bemutatott projektet a héaköteles tevékenységek közé kell sorolni. E tevékenység ugyanis abban áll, hogy a település lakosainak továbbértékesítik a kiválasztott vállalkozótól vásárolt azbeszteltávolítási szolgáltatásokat. A hatóság szerint a település e szolgáltatásokat a közbeszerzési törvény alapján kiválasztott vállalkozótól saját nevében, de harmadik személyek javára veszi igénybe. Így a héatörvény 8. cikke (2a) bekezdésének megfelelően a szolgáltatásnyújtó szervezet szerepébe kerül, még akkor is, ha a lakókkal nem fog szerződést kötni. A szolgáltatásokat nem a település valamennyi lakosa fogja igénybe venni, hanem csak azok, akik az ingatlanjukban található azbeszt eltávolítása iránt megfelelő kérelmet nyújtanak be. A feltételes adómegállapítást kiadó szerv álláspontja szerint lényegtelen, hogy a projektből közvetve valamennyi lakó profitál.

- 10 A hatóság hangsúlyozta, hogy a vállalkozót a település választja ki (nem pedig a lakók), a település fog a vállalkozóval szerződést kötni, a település részére állítja ki a számlákat, és a díjat a település saját forrásból fizeti. A település így aktívan vesz majd részt a szolgáltatásnyújtásban. A konkrét szolgáltatásokat a település nyújtja a kérelmet benyújtó egyes külön ingatlanulajdonosok részére, és e konkrét szolgáltatások költségeinek fedezéséhez kapcsolódik a L.-i vajdasági környezetvédelmi és vízgazdálkodási alaptól kapott támogatás.
- 11 A Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (a nemzeti adóhatóság igazgatója) szerint az, hogy a település saját feladatokat lát el, nem jelenti azt, hogy a település e körben nem járhat el vállalkozóként, és nem nyújthat a heatörvény értelmében vett szolgáltatásokat.
- 12 A fentiekre tekintettel a hatóság megállapította, hogy a település heaalanyának minősül, heaköteles tevékenységeket folytat, az L.-i vajdasági környezetvédelmi és vízgazdálkodási alaptól nyújtott támogatásra is kiterjedő adótelezetség terheli, valamint megilleti a vállalkozó által kiállított számlákon előzetesen felszámított hea levonásához való jog.

Az eljárás rövid bemutatása

- 13 2020. július 21-i ítéletével a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (lublini vajdasági közigazgatási bíróság, Lengyelország) hatályon kívül helyezte a Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (a nemzeti adóhatóság igazgatója) település által megtámadott 2020. március 13-i feltételes adómegállapítását, megállapítva, hogy a település, amely egyes lakói ingatlanjainak azbesztmentesítése céljából kap támogatást, és e tekintetben semmilyen díjat nem kap a lakóktól, a projekt megvalósítása során nem jár el heaalanyként.
- 14 Az elsőfokú bíróság szerint a felperes a település területén, így a lakosok ingatlanában található azbeszt eltávolításával nem végez a magánjog körébe eső gazdasági tevékenységet. A felperes nem tesz szabadpiaci feltételek mellett működő vállalkozóként a lehetséges ügyfelek közelebről meg nem határozott körének az azbeszt (azbeszttartalmú anyagok és hulladékok) eltávolítására irányuló szolgáltatások nyújtására vonatkozó ajánlatot.
- 15 E körülmények között a település azt a rá háruló közjogi kötelezettségét teljesíti, hogy a település területéről az azbesztet – mint az emberek egészségére és életére, valamint a környezetre veszélyes anyagot – eltávolítsa. A jelen helyzetben a hearendszeren kívül eljáró hatósági jelleg megállapításához szükséges mindkét alapvető feltétel teljesül. Először is hatóságról van szó. Másrésről e hatóság éppen e minőségében hajtja végre helyi szinten a lakosai ingatlanaiban található azbeszt eltávolítására irányuló programot egy olyan lengyelországi és egyben uniós projekt keretében, amelynek megvalósításába a hatóságok azért kapcsolódtak be, hogy felgyorsítsák annak megvalósítását, és egyúttal biztosítsák a legmagasabb biztonsági standardokat.

- 16 Következésképpen az elsőfokú bíróság szerint a feltételes adómegállapítás iránti kérelemben leírt körülmények között a település nem szolgáltatóként, tehát nem héaalanyként jár el. Nem nyújt a gazdasági tevékenységre jellemző módon az érdekelt ügyfelek ingatlanjaiban található azbeszt eltávolítására irányuló szolgáltatásokat. A település összes említett tevékenységét kizárólag a hatóság u.s.g. 7. cikke (1) bekezdésének 1. és 5. pontjából következő, közvetlenül a lakók egészségének és életének, valamint a környezetnek a település által igazgatott területen történő védelmére irányuló közfeladatoknak a hatóság általi ellátásához kell kapcsolni.
- 17 A Naczelný Sąd Administracyjny (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Lengyelország) elé a fenti ítélettel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmében a Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (a nemzeti adóhatóság igazgatója) azt rórta fel a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie-nak (lublini vajdasági közigazgatási bíróság), hogy téves értelmezés révén arra a következtetésre jutott, hogy a település által kapott támogatás nem minősül az azbeszteltávolítási szolgáltatás támogatásának, és így az nem tartozik a hozzáadottérték-adó hatálya alá. Nem osztotta az elsőfokú bíróság azon álláspontját, amely szerint a település jelen ügyben nem gazdasági tevékenységet nyújtó szolgáltatóként, hanem hatósággként jár el. Fenntartotta a feltételes adómegállapításban megfogalmazott azon álláspontot, amely szerint a település tevékenységei hozzáadottérték-adó hatálya alá tartozó, ellenszolgáltatás fejében teljesített szolgáltatásnyújtásnak minősülnek.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid összefoglalása

- 18 A Bíróság által az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adott választól függ, hogy a hea szempontjából hogyan minősül a település jogállása az általa végzett tevékenységek tekintetében. A Naczelný Sąd Administracyjny (legfelsőbb közigazgatási bíróság) először is azt kívánja tisztázni, hogy a helyi közigazgatási szervek által a [2006/]112 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése értelmében vett hatósággként folytatott tevékenység fogalma kiterjed-e a fent leírt tevékenységre, amelyet teljes egészében állami forrásból finanszíroznak (a település forrásaiból, amelyeket később egészben vagy részben az L.-i vajdasági környezetvédelmi és vízgazdálkodási alaptól kapott támogatásból térítettek vissza), és amelyet a település lakosainak magántulajdonában álló ingatlanokban található azbeszt eltávolítására irányuló program végrehajtása keretében végeznek.
- 19 Az Európai Unió Bíróságának és korábban az Európai Közösségek Bíróságának még a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – közös hozzáadottértékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapításról szóló, 1977. május 17-i 77/388/EGK hatodik tanácsi irányelv (77/388/EGK) 4. cikkének (5) bekezdése tekintetében kialakított kiterjedt ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a hatóságok héaalanyok köréből történő kizárásának alapvető feltétele két követelmény egyidejű teljesülése (lásd például: 1989. október 17-i Comune di Carpaneto Piacentino és társai ítélet, 231/87 és 129/88,

EU:C:1989:381). Egyrészt a tevékenységeket közjog által szabályozott szervnek kell végezni. Másrészt a tevékenységeket az e tevékenységek tekintetében hatóságként eljáró szervnek kell végeznie. A Bíróság azt is kifejtette, hogy annak megállapításához, hogy az adott tevékenységet a közjogi szerv e minőségében végzi, azt kizárólag a közjogi szervekre alkalmazandó különös szabályoknak megfelelően kell végezni, és az nem végezhető a magánjogi jogalanyokra vonatkozó jogi feltételek mellett (lásd például: 2000. szeptember 12-i Bizottság kontra Írország ítélet, C-358/97, EU:C:2000:425; 2000. szeptember 12-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet, C-359/97, EU:C:2000:426; 2000. szeptember 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-276/97, EU:C:2000:424; 2000. december 14-i Fazenda Pública ítélet, C-446/98, EU:C:2000:691; 2002. június 20-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-287/00, EU:C:2002:388). Hangsúlyozta továbbá, hogy a [2006/]112 irányelv 13. cikkének (1) bekezdésének első albekezdésében előírt adómentesség elsősorban olyan tevékenységekre vonatkozik, amelyeket a közintézmények hatóságként folytatnak, amely tevékenységek bár gazdasági jellegűek, szorosan kapcsolódnak a közhatalom előjogainak gyakorlásához (2008. szeptember 16-i Isle of Wight Council és társai ítélet, C-288/07, EU:C:2008:505).

- 20 A nemzeti jog alapján nem merül fel kétely azzal kapcsolatban, hogy a település olyan helyi hatóság, amely egyúttal rendelkezik jogi személyiséggel, és amely tevékenységeinek egy része tekintetében héaalanyként minősül.
- 21 A jelen ügyben a fentiekben említett kritériumok közül a második teljesítése vet fel kétségeket, azaz megállapítható-e, hogy a település az itt ismertetett, a lakosok ingatlanjaiban található azbeszt eltávolítására irányuló program végrehajtására irányuló tevékenység végzésekor a közjogból eredő jogköreinek keretében hatóságként járt el, vagy a szolgáltatások lakosságnak e tekintetben történő nyújtásával a magánjogi jogalanyokra jellemző jogi feltételek mellett gazdasági tevékenységet folytat?
- 22 Ezzel kapcsolatban figyelembe kell venni, hogy a modern államban a hatóságok közjogi tevékenysége nem korlátozódik kizárólag közhatalmi eszközök alkalmazására és azok kényszerrel történő érvényre juttatására. Kétségtelen, hogy ez a jogalkotásból és egyedi közigazgatási aktusok (közigazgatási határozatok) elfogadásából álló tevékenység tipikus példája a szervek közjogi jogköröket gyakorló hatóságként folytatott tevékenységének. Az ilyen tevékenységen kívül azonban a közfeladatokat ellátó szervek olyan nem hatósági jellegű (mint például társadalmi–szervezési) tevékenységet is folytatnak, amely magánjogi jogi eszközök alkalmazását teszi szükségessé. A leírt esetben a lakosok ingatlanjaiban található azbeszt eltávolítására irányuló lengyelországi programnak a település által helyi szinten történő megvalósítására nem hatósági eszközök segítségével kerül sor. Felmerül a kérdés, hogy ilyen esetben megállapítható-e, hogy e tevékenységet e szervek olyan hatóságként végzik, amelyre a [2006/]112 irányelv 13. cikkének (1) bekezdését kell alkalmazni.

- 23 Az ítélezési gyakorlatban a Bíróság hangsúlyozza, hogy a [2006/]112 irányelv 13. cikkének (1) bekezdéséből következően főszabály szerint minden gazdasági jellegű tevékenység adóköteles. Főszabály szerint és e rendelkezés szerint héa kötelesek az ellenérték fejében teljesített szolgáltatásnyújtások, ideértve a közjogi intézményeket is. Az ügylet ellenérték fejében teljesített ügyletként való minősítésének a lehetősége kizárólag a termékértékesítés vagy a szolgáltatásnyújtás és az adóalany által ténylegesen kapott ellenszolgáltatás közötti közvetlen kapcsolat fennállását feltételezi. Az ilyen közvetlen kapcsolat akkor áll fenn, ha a szolgáltatásnyújtó és a szolgáltatást igénybe vevő között létezik olyan jogviszony, amelynek keretében kölcsönös szolgáltatások kerülnek átadásra úgy, hogy a szolgáltatásnyújtó által kapott juttatás képezi a szolgáltatást igénybe vevő számára nyújtott szolgáltatás tényleges ellenértékét (2013. szeptember 26-i Serebryannay vek ítélet, C-283/12, EU:C:2013:599; 2015. október 29-i Saudaçoır ítélet, C-174/14, EU:C:2015:733, 2016. május 12-i Gemeente Borsele ítélet, C-520/14, EU:C:2016:334).
- 24 A leírt esetben a kölcsönös szolgáltatások nyújtására a település által az azbesztmentesítésre kiválasztott vállalkozó és az e szolgáltatásért díjat fizető település között kerül sor. Mivel a lakosok nem viselik az azbeszt eltávolításával kapcsolatos költségeket, nehéz elképzelni, hogy a kölcsönös szolgáltatások nyújtására a település és a lakosok között kerülne sor, akiknek az ingatlanából eltávolítják az azbesztet, vagy akár a vállalkozó és a lakók között.
- 25 Ennek következtében felmerül a kérdés, hogy a fent leírthoz hasonló tevékenységét a település a [2006/]112 irányelv 28. cikkével összefüggésben értelmezett 2. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében vett, arra irányuló gazdasági tevékenységének kell-e tekinteni, hogy a település saját nevében, de a lakosok javára vesz részt olyan szolgáltatások nyújtásában, amelyek közvetlen nyújtója a település által a közbeszerzési jog alapján kiválasztott vállalkozó, a kedvezményezettek (fogyasztók) pedig a lakosok, abban az esetben, amikor a lakosok e szolgáltatások semmilyen költségét nem viselik, és a település velük szemben e szolgáltatások teljesítésére nem vállal kötelezettséget.
- 26 Vagy pedig e szolgáltatásoknak a lakosok részére ingyenesen történő nyújtása miatt azt kell-e megállapítani, hogy a település által a lakosok felé az azbesztmentesítési program végrehajtása keretében végzett tevékenységek a hatóság nem hatósági, társadalmi-szervezési jellegű tevékenységének minősülnek, amelyet az u.s.g. 7. cikke (1) bekezdésének 1. és 5. pontja értelmében mindenekelőtt közérdekből végeznek, és amely tevékenység tekintetében a települést nem lehet a [2006/]112 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése szerint héaalanynak minősíteni? Egy ilyen esetben meg kellene állapítani, hogy e szolgáltatások vállalkozótól való igénybevételenek időpontjában a település fogyasztói minőségben jár el, amit alátámaszthat az a körülmény, hogy a vállalkozó díját és az azután felszámított héát teljes egészében állami forrásból fedezi, így tehát kölcsönös szolgáltatások nyújtására e két jogalany között kerül sor.