

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága részére

Budapest

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Tisztelettel indítványozom az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvénynek az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény IX. fejezetével megállapított, valamint az e fejezet hatálybaléptetéséről szóló 141. § rendelkezéseinek utólagos alkotmányossági vizsgálatát, az alkotmányellenesség megállapítását és a törvény általam kifogásolt rendelkezéseinek a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését.

Indoklás

A 2010. július 22-én elfogadott és augusztus 13-án, a Magyar Közlöny 132. számában kihirdetett törvény kifogásolt módosító rendelkezései, és ennek következtében a módosított törvénynek a módosításokkal beiktatott új rendelkezései álláspontom szerint sértik az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésének és 2. § (1) bekezdésének rendelkezéseit. A törvény rendelkezéseinek alkalmazása során előállhat olyan helyzet is, amely az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének sérelmét okozza.

A törvény IX. fejezete a pénzügyi szervezetek különadójának, mint új , és a törvény szerint meghatározott ideig érvényesülő, adónak az intézményesítését célozza. A különadó alapját a módosított törvény 4/A. § (4) bekezdése határozza meg. Az adó alapjának meghatározása a hitelintézetek és a befektetési alapkezelők esetében álláspontom szerint sérti az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésének rendelkezését, nem felel meg annak az alkotmányos követelménynek, mely szerint a közterhekhez mindenki a jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően köteles hozzájárulni.

A Tisztelt Alkotmánybíróság számos esetben értelmezte az Alkotmánynak a közteherviseléssel kapcsolatos 70/I § -ban foglalt rendelkezéseit. Az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdése, korábban 70/I § -a a közteherviselés alkotmányos kötelezettségéről a következőket tartalmazza:

„A Magyar Köztársaság minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/I § -át az 571/B /1993. AB határozatban a következők szerint értelmezi:

„Az Alkotmány 70/I. § -a szerint a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Az Alkotmány 70/I. § -a nem rendelkezik arról, hogy az állam milyen jogcímen vehet ki adót vagy az ezzel egy tekintet alá eső járulékot. A 70/I. § -ból csak az következik, hogy az adókat (járulékokat) a jövedelem és a vagyon mértékéhez viszonyítva szabad megállapítani (1558/B/1991. AB hat., ABH 1992, 506, 507.), vagyis azokkal arányban kell állnia. Következésképpen a jogalkotó széles keretek között mérlegelhet az adómértékek megállapításakor.”

Az Alkotmánybíróság mintegy összefoglalva, megerősítve a korábbi határozataiban kifejtett álláspontját, a 61/2006. (XI. 15.) AB határozat indoklásában a következőket rögzíti:

„Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megerősíti a korábbi határozataiban már kifejtett azon álláspontját, hogy a törvényalkotó új adónem törvényi szabályozása során széles körben mérlegelhet abban a kérdésben, hogy milyen gazdasági forrást választ az adó alapjául, illetve, hogy miként határozza meg az adóalapot.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az Alkotmány 70/I. § -ában foglalt egyetlen alkotmányi korlát valamennyi, a jogalkotó által szabályozott adó esetében fennáll, függetlenül attól, hogy milyen típusú adóról van szó, illetve, hogy a konkrét anyagi adójogszabály milyen adótárgyat adóztat.”

A 8/2007. (II. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a 70/I. § -t a következők szerint értelmezi:

„Az Alkotmánybíróság rámutat: a jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében - így a Tao. mint jövedelmi típusú adó esetében is - az Alkotmány 70/I. § -ában foglalt alkotmányos mérce több fogalmi elemből tevődik össze. Ezek a fogalmi elemek egyrészt magának az Alkotmány 70/I. § -ának a rendelkezéseiből, másrészt az Alkotmánybíróság korábbi - részben a jelen határozatban is felhívott - jövedelmi és vagyoni típusú adók alkotmányosságát vizsgáló határozataiban foglalt követelményekből, az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatából vezethetők le. Az említett fogalmi elemek - a jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében - az alábbiak:

- az adó (közteher) alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak való megfelelése;
- az adó és az alanyi kötelezettek adófizetési kötelezettség alá vont jövedelme, illetve vagyona között fennálló közvetlen kapcsolat;
- az alanyi kötelezettek által ténylegesen megszerzett jövedelem, i illetve vagyon adóztatása;
- az adó alanyi kötelezettek teherviselő képességével való arányossága.

A jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében - figyelemmel a konkrét szabályozás összes sajátosságára - az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlát valamennyi fogalmi elemének egyidejűleg fenn kell állnia ahhoz, hogy a vizsgált szabályozás megfeleljen az említett alkotmányos mércének.

Amennyiben tehát a törvényalkotó - élve széles körű mérlegelési lehetőségével - az alanyi kötelezettek jövedelmét (nyereségét), illetve vagyonát vonja adófizetési kötelezettség alá, akkor a vizsgált szabályozás az esetben felel meg az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt alkotmányi mércének, ha a fent említett fogalmi elemek maradéktalanul teljesülnek, azaz: az adó és az alanyi kötelezettek jövedelme, illetve vagyona között közvetlen kapcsolat áll fenn, az alanyi kötelezettek által ténylegesen (valóságosan) megszerzett jövedelem, illetve vagyon kerül adóztatásra, az alanyi kötelezettek teherviselő képességével arányosan.

A jövedelem (nyereség), illetve a vagyon adóztatása esetén az Alkotmány 70/I. § -ában foglalt alkotmányi korlát sérelmét idézheti elő az, hogy ha a vizsgált szabályozásról, illetve annak valamely eleméről kimutatható, hogy az ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet (nyereséget) von adófizetési kötelezettség alá, de ugyanígy az is, ha az adó (közteher) és az alanyi kötelezettek adóztatott jövedelme, illetve vagyona között nem áll fenn a közvetlen kapcsolat.

...

Az adó alkotmányos funkciója az, hogy biztosítsa a közterhekhez való arányos hozzájárulást az adófizetésre kötelezett adózók részéről. Az adótárgy és az adóalap meghatározása során - ideértve a már bevezetett és működő adójogi szabályozás esetén az adóalapra vonatkozó rendelkezések módosítását is - a törvényalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg.

A törvényalkotó említett mérlegelési jogának - valamennyi adónem esetében egyaránt érvényesülő - alkotmányi korlátját képezi az Alkotmány 70/I. § -ában foglalt korlát.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jövedelmi, illetve vagyoni típusú adók esetén tehát az említett alkotmányi korlát akként áll fenn, hogy a konkrét adójogi szabályozás keretében meghatározott adóalap, illetve az annak alapulvételével megállapított adófizetési kötelezettség közvetlen kapcsolatot kell, hogy mutasson az alanyi kötelezettek (adózók) jövedelmi, vagyoni viszonyaival, helyzetével.”

Ahhoz, hogy a pénzügyi szervezetek különadójára vonatkozó szabályozás értékelhető legyen, a törvény tételes rendelkezései mellett célszerű mérlegelni a törvény indoklásában megjelenő jogalkotói szándékot is. Az általam vitatott rendelkezés bevezetését az előterjesztő a következőkkel indokolja:

„A kölcsönös felelősségvállalás jegyében a költségvetési egyensúly javítása, stabilizálása érdekében az általános adófizetési kötelezettséget meghaladó közteherviselésre képes adófizetők szolidaritására alapozva a Javaslat a pénzügyi intézmények részére különadó fizetési kötelezettséget ír elő. A különadó alapja az egyes adóalanyok szervezeti formájától függően a 2009. üzleti évi számviteli beszámolóban (a naptári évtől eltérő üzleti évet választó adóalanyoknál a rendelkezésre álló legutolsó beszámolóval már lezárt üzleti év adatai alapján) kimutatott módosított mérlegfőösszeg, kamateredmény, díj- és jutalékeredmény, korrigált nettó árbevétel vagy a biztosítók esetén a megszolgált díj viszontbiztosítás nélkül, befektetési alapkezelőnél a kezelt vagyon együttes értéke.

A költségvetési hiány csökkentése, a strukturális reformok finanszírozása, a pénzügyi rendszer feszültségeinek feloldása érdekében a Javaslat tartalmazza a 2011 -2012. évekre vonatkozó különadó fizetési kötelezettséget.

A 2011. év vonatkozásában a törvényjavaslat meghatározza a 2010. évi vetítési alapon a különadó fizetési kötelezettség mértékét, de a szabályozás részletes feltételeinek kialakítása a 2011. évi költségvetési tárgyalásnál kerül véglegre. Szükséges, hogy a 2012. évre vonatkozó kötelezettség is megjelenjen a törvényjavaslatban, ebben az esetben minden részletet a 2012. évi költségvetési vita során lehet eldönteni.”

A törvényjavaslat indoklásának előzőekben idézett szövegéből egyértelműen megállapítható, hogy az újonnan bevezetett adót a jövedelmi, illetve vagyoni típusú adók körébe kell sorolni, hiszen a jogalkotó – szándékai szerint - „az általános adófizetési kötelezettséget meghaladó közteherviselésre képes adófizetők” körébe vezette be a különadót.

A különadó ebből következően akkor felel meg az alkotmányos követelményeknek, ha a 8/2007. (II. 28.) AB határozatban foglalt követelményeknek maradéktalanul eleget tesz. Mint arra az indoklás elején utaltam, ez a hitelintézetek és a befektetési alapkezelők esetében nem teljesül.

A hitelintézetek esetében a különadó alapja az 2009. évi módosított mérlegfőösszeg, míg a befektetési alapkezelők esetében az alapok együttes 2009. december 31 -i nettó eszközértéke, valamint az általa kezelt pénztári vagyon és egyéb portfóliók vagyonának együttes értéke. Ebből következően az intézmények e körében a különadó a vagyoni típusú adók körébe sorolandó.

Az Alkotmánybíróság határozatában foglalt négy fogalmi elem közül egyik esetben sem valósul meg az adóalap és az adózó vagyona közötti közvetlen kapcsolat.

A kapcsolat hiánya könnyen belátható a befektetési alapkezelők esetében. Az adó alapjaként meghatározott nettó eszközérték, pénztári vagyon, illetőleg a kezelt portfóliókban megtestesülő vagyon az alapkezelők számára idegen vagyon, a befektetési jegyeket megvásárlók, a pénztártagok, illetve a vagyont kezelésbe adók vagyona. Ez azt jelenti, hogy a befektetési alapkezelők nem saját vagyonuk, hanem más vagyona, tulajdona után kötelesek adót fizetni. Mindezt az Alkotmánybíróság által meghatározott fogalmi elemekkel összevetve megállapítható, hogy hiányzik az adó és adózó vagyona közötti közvetlen kapcsolat. A befektetési alapkezelők különadója és az alapkezelők vagyona közötti közvetlen kapcsolat hiánya álláspontom szerint önmagában elegendő indokot szolgáltat annak megállapítására, hogy a befektetési alapkezelőkre vonatkozó szabályozás sérti az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésének rendelkezését.

A hitelintézetek esetében az adóalapja a módosított mérlegfőösszeg. A módosítás révén a bankközi piacon történő egymás közötti hitelnyújtásából adódó követeléseket veszi ki az eszközök együttes értékeként definiált mérlegfőösszegeből a jogalkotó. Azzal, hogy a mérlegfőösszeget az eszközök együttes összegeként határozza meg a törvény első látásra minden rendben van. Azonban figyelembe kell venni, hogy a mérlegnek az eszköz oldal mellett van egy forrás oldala is. Arra a kérdésre, hogy az

adó és az adóalany vagyona közötti közvetlen kapcsolat fennáll vagy sem, a mérlegnek nem az eszköz oldala, hanem a forrás oldal képes választ adni. A források összetétele ad ugyanis választ arra, hogy az eszközök állományát milyen mértékben finanszírozza a hitelintézetek saját tőkéje, saját vagyona, illetve a külső forrásokból származó idegen vagyon.

A hitelintézetek mérlegét a források oldaláról vizsgálva megállapítható, hogy abban a saját tőke aránya viszonylag kicsi, mintegy 10 százalékra tehető. Az eszközök között megjelenő banki tevékenységet ugyanis döntő hányadban nem a hitelintézete k saját vagyona, hanem az általuk gyűjtött külső források, betétek, a bankközi piacon igénybevett kölcsönök, értékpapír kibocsátása révén felvett kölcsönök finanszírozzák. Ez azt eredményezi, hogy a mérlegben megjelenő eszközök együttes értéke, mint adóalap és a hitelintézet vagyona közötti közvetlen kapcsolat nem áll fenn. A közvetlen kapcsolat hiánya ez esetben is elegendő alapot szolgáltat annak megállapítására, hogy a hitelintézetek adóalapjának meghatározására vonatkozó törvényi szabályozás sérti az Alkotmány 70/l. § (1) bekezdésének rendelkezését.

Ha hitelintézetek és a befektetési alapkezelők esetében eltekintünk attól, hogy vagyoni típusú adóról van szó, akkor is megállapítható: az esetben, ha az adó alapja teljes egészében vagy döntő hányadában idegen vagyon alapján történő adóztatást eredményez. Ebből következően az adó nem felel meg a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak, s ezért a törvényi szabályozás sérti az Alkotmány 70/l. § (1) bekezdésének rendelkezését.

A hitelintézeteknél és a befektetési alapkezelőknél szélsőséges esetben a különadó érvényesítése olyan helyzetet teremthet, amelyben az adó elviszi az adott intézmény teljes nyereségét, veszteséget keletkeztet, csökkentve ezzel a saját vagyont. Ez álláspontom szerint sérti az Alkotmánynak a tulajdonvédelemmel kapcsolatos, a 13. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezését.

Az Alkotmány a 13. § (1) bekezdésében a következők szerint rendelkezik:

„A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

Az Alkotmánybíróság a tulajdonvédelmének alkotmányossági kérdéseivel több határozatában foglalkozott, ezek közül az indítvány témája szempontjából kiemelendő a 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, amely többek között a következőket tartalmazza:

„Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában az Alkotmány 13. § - ával kapcsolatban többek között a következőket állapította meg: „Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja azonban nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkor közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni”. [ABH 1993, 373, 379.]

A tulajdonjog „magánjogi korlátja” viszont nem esik szükségképpen egybe az alapjogi korlátozással, másrészt a szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának nincs polgári jogi megfelelője. (800/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 420, 421.)

Az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot - az értékgarancia követelményével, illetőleg a „közérdekű” korlátozás arányosságának ismérével [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380-382.] - az állammal szemben védi (800/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 422.).

Az adók, illetékek és az állammal szemben törvényben előírt más kötelező befizetések csak ebben az összefüggésben vethetnek fel tulajdoni korlátozással kapcsolatos kérdést.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ha az adó, illeték vagy más közbefizetésre vonatkozó szabályozás megfelel az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos követelményének, akkor az az Alkotmány 13. §-át sem érinti.”

Tekintettel arra, hogy a hitelintézetek és a befektetési alapkezelők körében az adóalap meghatározása – a döntően vagy teljes egészében idegen vagyon megadóztatásán keresztül – álláspontom szerint sérti az Alkotmány közteherviselésre vonatkozó, a 70/I. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezését, a korábbi alkotmánybírósági határozatok alapján jogosan merül fel az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének sérelme. Különösen igaz ez azokban az esetekben, amikor az adó az érintett pénzügyi intézmény teljes nyereségét elviszi.

Minthogy a különadó által érintett hitelintézetek egy jelentős része külföldi tulajdonban van, az előzőekben jelzett alkotmányossági problémán túlmenően felmerülhet a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvényben, valamint a befektetések, beruházások védelméről kötött kétoldalú egyezményekben adott garanciák sérelme. Ha ez valóban bekövetkezik, úgy az államot a törvény és az egyezmények alapján kártalanítási kötelezettség terhelheti.

Az előzőeken túlmenően a szabályozás egésze álláspontom szerint sérti a jogbiztonságot, s ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének rendelkezését.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint:

„A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

Az Alkotmány e rendelkezéséből vezethető le a jogbiztonság követelménye. Ezzel összefüggésben utalni kell a Tisztelt Alkotmánybíróság 57/1994. (XI. 17.) AB határozatára, amely szerint:

„Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogbiztonsággal, s a jogbiztonságra figyelemmel a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése szerint „a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. Következésképpen az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit - erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint - a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.”

A jogi szabályozás visszamenőleges jellege a pénzügyi szervezetek különadójának egésze tekintetében felmerül. Bár a hatálybaléptetés formálisan nem visszamenőleges hatállyal történik, a törvényi szabályozás egészéből és a törvény indoklásának szövegéből is levonható az a következtetés, hogy a pénzügyi szervezeteknek 2010- ben, a törvény hatálybalépését követően a különadót egész évre szóló adóként kell bevallaniuk és megfizetniük, azaz úgy kell az adókötelezettségnek eleget tenniük, mintha a törvény már 2010. január 1-én hatályba lépett volna. (Erre utal az a körülmény, hogy a 2010 .ben, illetőleg 2011-ben a pénzügyi szervezetektől különadóként beszedni tervezett adó nagyságrendje tekintetében nincs lényegi eltérés.) Ez álláspontom szerint sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét. A jogalkotó ezt az alkotmányossági problémát elkerülhette volna egy olyan szabályozással, mely szerint a törvényben meghatározott adóalapnak 2010-ben csak a hatálybalépés időpontját figyelembevevő arányos hányada, nagyságrendileg egynegyede után kellene a különadót megfizetni.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az előzőekben kifejtett indokok alapján ismételten indítványozom az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvénynek az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény IX. fejezetével megállapított rendelkezéseinek az utólagos alkotmányossági vizsgálatát, az alkotmányellenesség megállapítását és a törvény kifogásolt rendelkezéseinek a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését.

Budapest, 2010. augusztus 13.

Tisztelettel:



Dr. Tímár András
adószakértő
(Cím, email-cím)

Az indítvány státusa:

Elküldve: 2010. szeptember 3-án

Ab-iktatás száma: 1334/B2010

Az Ab döntése: