

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága részére

Budapest

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Tisztelettel indítványozom az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvénynek az e törvény módosításáról szóló 2011. évi XLVI. törvény 2. §-ával megállapított 12/A. §-ának az utólagos alkotmányossági vizsgálatát, az alkotmányellenesség megállapítását és a törvény általam kifogásolt rendelkezésének a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését.

Indoklás

A 2011. május 9-én elfogadott és május 13-án, a Magyar Közlöny 51. számában kihirdetett törvény kifogásolt rendelkezése álláspontom szerint sérti az Alkotmány 54. §-a (1) bekezdése által védett emberi méltóságot. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése a következőket tartalmazza:

„A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezését számos határozatában értelmezte. Az indítvány szempontjából meghatározónak tekintem a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban foglaltakat:

„Az Alkotmánybíróság döntése az emberi méltósághoz való jog értelmezésén alapul. Ezt a jogot az Alkotmány 54. § (1) bekezdése az alapvető jogok és köteleességek című fejezet élén, minden ember veleszületett jogaként deklarálja. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. **Az általános személyiségi jog anyajog, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.**”

Az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása következtében az előzőekben idézett megállapítás különösen aktuálissá vált.

A 2010. évi XC. törvény II. fejezetének eredeti változatát, az abban foglalt rendelkezéseket az Alkotmánybíróság a 184/2010. (X. 28.) AB határozattal teljes egészében megsemmisítette. A jelen indítvány tárgyát képező törvény harmadszor tesz kísérletet arra, hogy a magánszemélyek egyes jövedelmeire vonatkozó 98 százalékos különadót alkotmányos keretek között visszamenőleges hatállyal érvényesítse.

Az indítvány tárgyát képező adó első körben történő intézményesítésével egyidejűleg az Országgyűlés a 2010. július 16-án elfogadott és 2010. augusztus 11-én, a Magyar Közlöny 130. számában sorszámmal kihirdetett törvények egyikével módosította az Alkotmány 70/I. §-ának (2) bekezdését.

A törvény második változatának elfogadását megelőzően az Országgyűlés a 2010. évi CXIX. törvénnyel ismételten módosította az Alkotmány 70/I. §-át. Ebből következően a 70/I. §-ának 2010. november 20-tól hatályos szövege a következő:

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

(2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelmek re az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.”

Az újabb Alkotmánymódosítás célja nyilvánvaló volt, a jogalkotó ennek révén kívánta alkotmányossá tenni a 98 százalékos különadóra vonatkozó törvényi rendelkezést, minthogy a jogalkotás első körében nem sikerült alkotmányos megoldást találnia. Ennek érdekében került korlátozásra egyidejűleg az Alkotmánybíróság hatásköre is, azt a látszatot keltve, hogy az Alkotmánybíróság által felül nem vizsgálható jogszabályok megfelelnek az alkotmányosság követelményeinek.

Az Alkotmánybíróság a 2011. május 6-i ülésén elfogadott 37/2011. (V. 10.) AB határozattal (a továbbiakban: határozat) ismét megsemmisítő határozatot hozott a különadóról. A határozat megsemmisítő rendelkezése – a korlátozott hatáskör következtében – azonban csak a 2005. január 1-ig érvényesülő visszamenőleges hatályra vonatkozik. Az Alkotmánybíróság a törvény érdemi rendelkezéseinek, a különadó alapjának és mértékének alkotmányosságát vitató indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság határozatát követően – további jogalkotás nélkül – a különadó csak a 2010. december 30-án és azt követően megszerzett jövedelmekre lett volna alkalmazható.

Az Országgyűlés a 2011. évi XLVI. törvénnyel ismételten módosította a különadóra vonatkozó szabályozást, pontosította az adóalanyok körét, az adó bevallásának és megfizetésének szabályait és a törvény 2. §-ával beiktatott új 12/A. §-sal ismételten elrendelte az adónak a 2010. január 1-én és azt követően megszerzett jövedelmekre való alkalmazását.

Álláspontom szerint a visszamenőleges hatályú alkalmazás 2010. évre való ismételt érvényesítése mindazok esetében, akik a különadó hatálya alá tartozó jövedelmet a rendeltetésszerű joggyakorlás keretei között szereztek, sérti az emberi méltóságot.

Az indítvány lehetséges kereteit behatárolja az Alkotmánybíróság legutóbbi határozata, illetőleg a hatáskör szűkítése.

Az Alkotmánybíróság határozata a jövőre nézve a különadó alkalmazását, beleértve annak mértékét, alkotmányosnak találta, úgy ítélte meg, hogy az nem sérti az emberi méltóságot. Ugyancsak alkotmányosnak tekinti a határozat a különadónak a közpénzek védelme érdekében történő, akár visszamenőleges hatályú alkalmazását is.

Az Alkotmánybíróság határozatának indoklásában a visszamenőleges hatályú szabályozás megítélése során különbséget tesz az adóbevallással lezárt és a bevallással még le nem zárt adóévek között. Ezzel összefüggésben a 4.2.2. pontban utal arra:

„Az Országgyűlés az Alkotmány 2010. augusztus 11 -i, az Alkotmány 70/I. § -ára vonatkozó módosításakor kifejezetten kinyilvánította, hogy az adójogszabályok tekintetében el kíván térni az Alkotmánybíróságnak attól a gyakorlatától, amely szerint az új adókötelezettséget érintő szabályozásnál az adókötelezettség keletkezésének az időszakát, és nem a bevallás időpontját kell irányadónak tekinteni.”

A határozat előzőekben idézett megállapításával kapcsolatban azonban az Alkotmány akkor törvénybe iktatott, illetőleg a ma hatályos szövege alapján le kell szögezni, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdés egyik változatában sem jelenik meg az előzőekben jelzett gondolat. Az Alkotmány szövegéből csak a visszamenőleges hatályú jogalkotásra való felhatalmazás vezethető le, de a szövegből nem vezethető le az a határozatban megjelenő értelmezés, hogy a bevallás benyújtását megelőzően, de a bevétel megszerzését, akár a tárgyévben vagy a tárgyévet követő évben hozott jogszabály ne lenne visszamenőleges hatályú. Az előterjesztő képviselő indoklásban kifejtett gondolatai pedig nem tekinthetők jogforrásnak, az csak értelmezési kétség esetén segíthet a jogalkotói szándék felfejtésében.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a bevallással lezárt évet jogi fogalomként alkotmányossági mércévé tette, szólni kell ennek értelmezéséről. E fogalom jogi értelemben az adójogban nem jelenik meg, erre az egyes adótörvényekben, illetve az adózás rendjéről szóló törvényben nincs utalás.

A 2009. év végéig terjedő időszak a dolog természetéből adódóan a jogszabályok első változatának keletkezésekor már lezártak minősül. Az igazi nehézséget a 2010. évre vonatkozó értelmezés jelenti. A határozat a kérdést akként értelmezi, hogy, kiindulva a május 20 -i bevallási határidőből, az adóév ezt követően tekinthető lezártak. Ez azonban több szempontból is téves értelmezés. A bevallási határidő ugyanis az adóalanyok számottevő körében – egyéni vállalkozók és a velük azonosan elbírálandó személyek, ÁFA alany magánszemélyek, EVA alanyok stb. –

február 25. Esetükben a 2010. évi adóév bevallással egyértelműen lezárt volt a határozat meghozatalakor.

A bevallásra május 20 -val kötelezettek számára ez a nap jelenti végső határidőt. Ezen belül a bevallást bármikor, így a határozat meghozatalát megelőzően is benyújthatták.

A benyújtott bevallások jogi megítélése során álláspontom szerint a bevallás jogi természetéből kell kiindulni. Az önadózás keretében benyújtott bevallás az Art. 142. §.a szerint végrehajtható okiratnak minősül. Ebből következően a bevallás benyújtásának a ténye önmagában bevallással lezártá teszi a bevallás tárgyévét.

Az előzőekből következően mindazon adózók esetében, akik a 2010. évre vonatkozó adóbevallásukat 2011. május 13-án éjfélig benyújtották, a 2010. évi adóévet bevallással lezártnak kell tekinteni. Esetükben irányadónak kell tekinteni az Alkotmánybíróság határozata 4.2.5. pontjának következő két megállapítását:

„Törvényben meghatározott jogcímen és mértékben, bevallással lezárt adóévben, visszaélés nélkül megszerzett bevételnek a visszaható hatályú adóztatása azonban már nem az Alkotmány 70/I. § új (2) bekezdésének a végrehajtása, hanem az egyén autonómiájába való olyan mértékű közhatalmi beavatkozás, amelynek nincs alkotmányosan elfogadható indoka, ezért az sérti az adófizetők emberi méltóságát.”

Néhány bekezdéssel később:

„A különadó hatálya alá tartozó olyan tényállásoknál, amelyekről megállapítható, hogy a különadó alapjába tartozó bevételt juttató kifizető és a magánszemély törvények szabályai alapján, visszaélés nélkül járt el, az adóalany cselekvési autonómiáját sértő, illetéktelen állami beavatkozásnak minősül a juttatáskor fennálló közjogi keretek között megszerzett jövedelemnek a különadó szerinti visszaható hatályú megadóztatása. Lezárt adóévekre visszaható hatályú adóztatásnál a szóban lévő, jövedelem típusú adó minden esetben elválik az adóalanytól attól az időszertől, amely megélhetése fedezetéül cselekvési autonómiája alapjául szolgál. A múlttra vonatkozóan, több évvel a bevétel szerzése után keletkezett kötelezettség szükségképpen a magánszemély jelenlegi bevételéhez, jövedelmi viszonyaihoz, életkörülményeihez képest jelent megterhelést. A magánszemély cselekvési autonómiájának anyagi alapját különösen a különadó 98 % -os mértéke és időbeli hatálya együttesen, sok esetben súlyosan sérti, illetve veszélyezteti. Az ilyen adó – ha alkotmányosan elfogadható indok nélkül vagy alkotmányosértő módon veszélyezteti a magánszemélyeknek az időszertől való megélhetését – illetéktelen állami beavatkozást valósít meg.”

Az előzőek jól jelzik, hogy maga az AB határozat tartalmaz egy önellentmondást. Egyrészt szabad kezet ad 2010. tekintetében a jogalkotónak, de ugyanakkor a bevallással lezárt adóévre vonatkozó álláspontjával egyidejűleg be is határolja a jogalkotás kereteit.

A jogalkotó a 2010. évi bevételek ismételt szabályozása során - immár másodszor – figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság határozatát. Olyan jogszabályt alkotott, amely mindazon - a különadó hatálya alá tartozó bevételt szerző - adózók esetében,

akik 2011. május 14. előtt benyújtották bevallásukat, s így esetükben a törvény 2011. május 14-i hatálybalépésekor a 2010. évi adóév – álláspontom szerint - már bevallással lezártnak minősül, a visszamenőleges hatályú szabályozással alkotmányellenesen illetéktelen állami beavatkozást valósít meg az érintett magánszemélyek cselekvési autonómiájába, sértve ezáltal emberi méltóságukat.

A bevallásukat május 14. és 21. között benyújtókra elvileg érvényesülhetne a szabályozás. De ennek megvalósulása esetén a 2010. évben a különadó hatálya alá tartozó jövedelmet szerző személyek között a bevallás időpontja alapján történne különbségtétel. Ez álláspontom szerint az azonos szabályozási körbe tartozó személyek közötti olyan megkülönböztetést eredményezne, amely szintén sértené az érintettek emberi méltóságát.

A határozat a 4.2.2. pontban rögzíti:

„Az emberi méltóság védelméhez való jog önmagában nem nyújt védelmet a visszaható jogalkotás ellen. Az ilyen jogalkotás – az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében (903/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 250, 251.) – nem az emberi méltóság védelméhez való jogot, hanem a jogbiztonságot sérti.”

Ezzel összefüggésben azonban utalni kell arra, az év közben elfogadott különadó visszamenőleges hatályú érvényesítését az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta, s ezért a törvényt visszamenőleges hatállyal megsemmisítette. Ezt követően a különadó hatálya alá tartozó jövedelmekben részesültek joggal számíthattak arra, hogy az Országgyűlés alkotmányos kötelezettségével összhangban aláveti magát az Alkotmánybíróság határozatának.

Az Alkotmánybíróság határozatának figyelmen kívül hagyása, az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása nem jelenti azt, hogy a visszamenőleges hatályú jogalkotás alkotmányos lenne. Ez csupán annyit jelent, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotó szándéka szerint nincs abban a helyzetben, hogy az alkotmányellenességet megállapítsa és jogkövetkezményeit érvényesítse. **A hatáskör korlátozása révén a jogalkotó, az alkotmányozó hatalom a jogszabályok meghatározott körében alkotmányos értéké tette az alkotmányellenes jogszabályok meghozatalát és érvényesítését.**

A jogbiztonság, s ezáltal a jogállamiság követelménye érvényesülésének az előzőekben jelzett korlátozása egyúttal annak a lehetőségét korlátozza, hogy a Magyar Köztársaság polgárai valóban egy demokratikus jogállamban élhessenek. Az alkotmányosság az ez a korlátozás önmagában – függetlenül az egyén cselekvési autonómiája anyagi alapjának korlátozásától – sérti minden egyes állampolgár emberi méltóságát, függetlenül attól, hogy ennek tudatára ébred-e vagy sem.

Az Alkotmányon belüli ellentmondások, és különösen az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása felveti a kérdést, hogy az Alkotmánynak vannak-e olyan rendelkezései, amelyeket az Alkotmány egyetlen másik rendelkezése sem írhat felül, amelynek érvényesülését az Alkotmány egyetlen más rendelkezése sem teheti kérdésessé. E kérdésre csak az Alkotmánybíróság adhat autentikus választ. Indítványozóként csak a saját véleményemet tudom megfogalmazni. Úgy gondolom, hogy az Alkotmánynak kell, hogy legyenek ilyen, más alkotmányi rendelkezésektől is

védett rendelkezései. Ilyennek tekintem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a demokratikus jogállamra vonatkozó rendelkezését.

A különadó 98 százalékos mértékével kapcsolatban a határozat ellentmondásos. A jövőre nézve – mint ahogy arra az előzőekben már utaltam – a 98 százalékos mértéket az emberi méltósággal összeegyeztethetőnek találta az Alkotmánybíróság. Ugyanakkor a különadó több évre érvényesített visszamenőleges hatálya és az emberi méltóság összefüggésében az Alkotmánybíróság – többek között – az adó 98 százalékos mértékét is olyannak ítélte, amely az egyén cselekvési autonómiája anyagi alapjának korlátozásán keresztül sérti az emberi méltóságot.

Ezzel összefüggésben a korábbi indítványaimban kifejtettekkel összhangban változatlanul úgy ítélem meg, hogy a különadó az emberi méltóság sérelmét eredményezi az általa közvetített értékítélet következtében. A jogalkotó a személyi jövedelmekre vonatkozóan 2011. től egységesen 16 százalékos adót érvényesít. (E törvényi rendelkezés ugyanabban a Magyar Közlönyben került kihirdetésre, mint a különadóra vonatkozó szabályozás.)

Az egységes 16 százalékos és a meghatározott jövedelmekre érvényesített 98 százalékos adómérték közötti eltérés olyan jelentős, hogy ez a 98 százalékos mérték nem értékelhető másként, mint a társadalom értékítéletének jogszabályi kifejeződése. Azt sejteti, azt sugallja, hogy a 98 százalékos jövedelemben részesülők a társadalom szempontjából nem kívánatos módon jutottak a jövedelemhez, amelyet a társadalom az adó eszközének alkalmazásával jogosult szinte teljes egészében elvonni. Ezen az adó mértékében kifejeződő értékítéleten az sem változtat, hogy a különadó hatálya alá tartozó jövedelmek 2, illetve 3,5 millió forintig mentesülnek az adó megfizetésének kötelezettsége alól. A 98 százalékos adómérték ugyanis álláspontom szerint egy progresszív adó logikájával sem egyeztethető össze. Az a jogalkotói szándék, hogy a különadó a társadalom igazságérzetét sértő jövedelmekre vonatkozóan érvényesüljön, tetten érhető a törvény mindhárom változatának indoklásában.

A különadó 98 százalékos mértékében kifejeződő prejudikáció különösen élesen vetődik fel akkor, ha a jövedelem kifizetésére a rendeltetésszerű joggyakorlás keretei között, az esetek túlnyomó többségében jogszabály eltérést nem engedő rendelkezése alapján került sor, az esetek jelentős részében ráadásul a törvény hatályba lépését megelőzően.

A 98 százalékos különadó alkalmazása, az ennek következtében érvényesülő prejudikáció sérti az érintett jövedelemtulajdonosoknak az Alkotmány 54. § (1) bekezdése által védett emberi méltóságát, s ez önmagában megalapozza a törvény alkotmányellenességének megállapítását, és még az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását célzó módosítások után is indokoltá teszi a vitatott törvényi szabályozás megsemmisítését. Az emberi méltóság előzőekben jelzett sérelmével kapcsolatban számolni kell azzal is, hogy jövedelemtulajdonosok emberi méltósága mellett – a jelenlegi magyarországi viszonyok közepette – a törvény érvényesülése esetén sérülhet a családtagok emberi méltósága is.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az előzőekben kifejtett indokok alapján, az Alkotmány 54. § (1) bekezdés által védett emberi méltóság több rendbeli sérelme miatt, annak elhárítása érdekében ismételten indítványozom az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvénynek az e törvény módosításáról szóló 2011. évi XLVI. törvény 2. § -ával megállapított 12/A. § -ának az utólagos alkotmányossági vizsgálatát, az alkotmányellenesség megállapítását és a törvény általam kifogásolt rendelkezésének a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését.

Budapest, 2011. június 1.

Tisztelettel:



Dr. Tímár András
adószakértő

Az indítvány státusa:

Elküldve: 2011. június 1-jén

Alkotmánybírósági ügyszám:

Az Ab döntése: