

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3313/2024. (VII. 24.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Törvényszék 105.K.700.492/2023/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (dr. Kovács M. Szabolcs ügyvéd, Kovács M. Szabolcs Ügyvédi Iroda útján) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal élt, a Budapest Környéki Törvényszék 105.K.700.492/2023/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása, és – az Abtv. 43. §-a alapján – megsemmisítése iránt.
- [2] 1.1. Az alapul szolgáló ügyben – az indítványban foglaltak és a melléklete szerint – az indítványozóval (mint munkáltatóval) szemben lefolytatott foglalkoztatás-felügyeleti hatósági ellenőrzés és bizonyítási eljárás eredményeként a vármegyei kormányhivatal munkaügyi bírságot szabott ki, megállapítva, hogy négy fő munkavállalót érintően 2022. május 18. napjától 2022. június 16. napjáig munkaviszony állt fenn, de az indítványozó az állami adóhatóság felé fennálló bejelentési kötelezettségének sem a munkavállalók foglalkoztatásának megkezdéséig, sem a foglalkoztatás-felügyeleti hatósági ellenőrzés megkezdéséig nem tett eleget. A munkáltató azzal, hogy legkésőbb a munkavállalók foglalkoztatásának megkezdéséig nem jelentette be a munkaviszony létrejöttének időpontját, négy fő munkavállalót érintően megsértette az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 1. mellékletének 3. pont 3.1. alpontjában foglaltakat azáltal, hogy az erre a célra rendszeresített nyomtatványon nem jelentette be a munkavállalók TAJ számát.
- [3] Az indítványozó (felperes) a határozattal szemben kereseti kérelmet terjesztett elő. Ebben egyebek között vitatta a kormányhivatal hatáskörét és arra is hivatkozott, hogy a felperes több alkalommal is megkereste a NAV-ot annak tisztázása végett, hogy miként kell az Art. 1. melléklet 3. pont 3.1. alpontja szerinti bejelentési kötelezettséget teljesíteni akkor, ha a munkavállalónak a bejelentési kötelezettség teljesítésére előírt időben még nem áll rendelkezésre TAJ száma. A NAV részletes, egyedi iránymutatásokat adott a bejelentési kötelezettség teljesítését illetően, amelyek e kötelezettség teljesítésével kapcsolatos általános tájékoztatókban (a 18T1041-ben, illetve ehhez hasonlóan a 23T1041-ben) is fellelhetők. A NAV Központi Irányítás Ügyfélkapcsolati és Tájékoztatási Főosztály Pest Megyei Tájékoztatási Osztály felvilágosítása alapján a tájékoztatóban foglaltak szerinti eljárás esetén a munkáltatónak az adóhatóság felé adókötelezettsége nem keletkezik; a NAV Kiemelt Adó- és Vámigazgatóság által adott tájékoztató szerint TAJ szám nélkül is benyújtható a bevallás. A felperes ezen iránymutatásokban rögzítetteknek megfelelően járt el, vagyis az Art. I. melléklet 3. pont 3.1. alpontja szerinti kötelezettségét a NAV állásfoglalása alapján teljesítette. Ennek alapján felperes szerint nem összeegyeztethető a jogbiztonság elvével az, hogy ugyanazon jogszabályi kötelezettség teljesítését két hatóság eltérően értelmezi, továbbá az Ákr. 6. § (1) bekezdésében foglalt jóhiszeműség elve is sérül azáltal, hogy az alperes, bár tisztában van azzal, hogy a kérdés megítélésére hatáskörrel rendelkező másik hatóság szerint a felperes jogszerűen járt el, mégis megállapítja a jogsértést felperes terhére.
- [4] A bíróság a keresetet – hivatkozva a Kúria Mfv.III.10.517/2017/3. számú döntésére – elutasította, megállapítva, hogy az indítványozó a bejelentési kötelezettséget szabályozó rendelkezéseket nem tartotta be teljeskörűen, a szabályozás szerint ugyanis a TAJ szám hiányát nem lehet kiváltani más azonosító adatok megadásával.
- [5] 1.2. A panasz – a közigazgatási határozat, a kereset, az alperes védirata, a törvényszék döntése és jogi indokai bemutatása után – az Abtv. 29. §-a szerinti kérdés körében azt adja elő, hogy a Budapest Környéki Törvényszék ítéletében olyan kiterjesztő értelmezést, sőt, jogalkotást valósított meg, amely ellentétes a visszaható hatályú jogértelmezés tilalmával [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése]. A Budapest Környéki Törvényszék értelmezése ellentétes továbbá az Alaptörvény 28. cikkében foglalt követelményekkel, mivel kizárólag a nyelvtani értelmezést veszi alapul, figyelmen kívül hagyva a jogszabály logikai és rendszertani értelmezését, illetve a fenti alap-

törvényi rendelkezésből adódó és az értelmezés szempontjából jelentős körülményeket. A Budapest Környéki Törvényszék eljárása sérti továbbá az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát [XXVIII. cikk (1) bekezdése], miután olyan értelmezést végzett, amely bírói jogalkotást is eredményez.

- [6] Az indítvány hivatkozik az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése, XII. cikk (1) bekezdése, az M) cikk (1) bekezdése, a XXIV. cikk (1) bekezdése sérelmére is.
- [7] A panasz szerint a jogvita specialitását az adja, hogy az harmadik országbeli munkavállalókkal kapcsolatos, akinek – ellentétben a Magyarországon születettekkel, akik már újszülött koruktól fogva rendelkeznek TAJ számmal – TAJ számot szerezni a tárgy szerinti ügyben hatályos szabályozás és hatósági gyakorlat alapján a harmadik országbeli munkavállalók akár 60 napig is eltarthat. Ennek fényében különösen életszerűtlen egy már fennálló munkaviszony esetében, hogy a felek a foglalkoztatás megkezdését a TAJ kártyát kiállító hatóság eljárása határidejétől tegyék függővé. Ennélfogva alappal merül fel az életszerűség, mint egyfajta rendező elv, mérce. A jelen jogvita az egyenlő bánásmód követelményének [Alaptörvény XV. cikk] sérelmét veti fel. Az indítvány – az alkotmánybírói gyakorlatra utalva – megállapítja, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése az alábbi feltételek teljesülése okán fennáll. A csoport-homogenitás, a hátrányos megkülönböztetés, illetve ennek önkényessége is egyaránt adott ugyanis: a munkavállalók köre egy homogén csoportot képez, amelyen belül a jogalkalmazás hátrányos megkülönböztetést valósított meg aszerint, hogy a munkavállaló harmadik ország állampolgára vagy magyar állampolgársággal rendelkezik, amely megkülönböztetés önkényes, ezért ellentétes az életszerűségi tesztel.
- [8] A panasz szerint – az Alkotmánybíróság gyakorlatra értelmében – az ítélet sérti a vállalkozáshoz való jogot, együtt értelmezve az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével. A jelen alkotmányjogi panasszal támadott ítéletben foglalt értelmezés nem elkerülhetetlen, emiatt nem is szükséges, hiszen a harmadik országbeli munkavállalók TAJ szám hiányában, egyéb személyes adataik alapján is könnyen beazonosíthatóak. Az ítéleti értelmezés tehát alkotmányosan indokolhatatlan versenyelőnyt biztosít a kizárólag magyar állampolgárokat foglalkoztatók számára.
- [9] Az indítvány azzal is érvel, hogy az eljárás *contra constitutionem* értelmezés miatt sérti a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jogot [XXIV. cikk (1) bekezdés és XXVIII. cikk (1) bekezdés] is. Emellett azáltal, hogy bírói és hatósági jogalkotást valósított meg, *ad malam partem* visszaható hatályú is. Ez a két sérelem az ügyben párhuzamosan áll fenn, sértvén az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság-klausulát, a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való alapjogokat az Alaptörvény 28. cikk megsértésén keresztül. A panasz utal az Alkotmánybíróságnak a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog értelmezéséről szóló gyakorlatára.
- [10] Azzal is érvel, hogy ha a jogalkotó szándéka nem irányult arra, hogy TAJ szám hiányában ne kerüljön sor a munkavállaló foglalkoztatásának megkezdésére; a jogszabályok között nem lelhető fel egy erre vonatkozó, foglalkoztatási tilalmat előíró rendelkezés. Abból a tényből, hogy ilyen jogszabályi rendelkezés nem létezik, arra lehet következtetni, hogy – lásd az Alaptörvény 28. cikkébe foglalt értelmezési szabályokat – nem áll(t) a jogalkotó szándékában a TAJ szám hiánya esetére a munkavállaló foglalkoztatásának kizárása. A jogalkotó szándéka ezt illetően pusztán arra terjed(t) ki, hogy a foglalkoztatás megkezdéséig a biztosítási jogviszony kezdete kerüljön bejelentésre. Az ítéletben megjelenő jogértelmezéssel szemben, a panasz szerint, helyes jogértelmezéssel TAJ szám hiányában a bejelentés legfeljebb hiányosnak tekinthető, de meg nem történtnek semmiképpen nem – ahogyan az ilyen bejelentéseket egyébként az azokat ellenőrző és kezelő Nemzeti Adó- és Vámhivatal is kezelte.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. §-a értelmében, tanácsban eljárva megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényi feltételeit.
- [12] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírósági döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [13] Az indítványozó a sérelmezett ítéletet illetően az ügyben felperes, így érintettsége fennáll, az alkotmányjogi panasz tekintetében indítványozói jogosultsággal rendelkezik, jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. A panaszt határidőben nyújtották be. A beadvány az alkotmányjogi panasz indítvány formális feltételeinek megfelel. A panasz egyebek között az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése (jogállam-klauszula) és a 28. cikke (értelmezési szabály) sérelmére is hivatkozik, azonban Alaptörvényben biztosított jogokat illetően, tisztességes eljáráshoz való joggal együtt, és nem önállóan, emiatt ezek állított sérelme körében külön nem kellett vizsgálni.
- [14] 3. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be; ezek tartalmi feltételek.

- [15] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § (1) bekezdéséből következően nem tekinthető általános felülbírálati fórumnak, és valójában e hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére [lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [16] 3.1. A törvényszék részletesen megindokolta döntését, melyben kitért a felperes érveire, a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Fftv.) és a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tevékenységéről szóló 115/2021. (III. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ffvhr.) rendelkezéseire, ezeknek az irányadó értelmezésére a Kúria t Mfv.III.10.517/2017/3. számú döntésének elvi megállapítására.
- [17] Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra is, hogy a jogszabályok önálló, a konkrét tényállásra vonatkoztatott értelmezése a rendes bíróságok feladata (*iura novit curia*) [3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21]]. „A bíróságok jogértelmezését – különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg – el kell ismernie [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]; 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [40]]” [3227/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [20]].
- [18] Több döntésében is utalt arra az Alkotmánybíróság, hogy „csak a bírói jogértelmezés alkotmányossági szempontú vizsgálatára van hatásköre, ezért alkotmányjogi panaszt önmagában a jogértelmezés, jogalkalmazás vélt vagy valós hibájára nem lehet alapítani, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]]. Mindezekből következik, hogy alkotmányjogi panaszban a bírói jogértelmezés akkor támadható, ha az közvetlenül valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmét okozta [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [15]]” [3257/2020. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [25]].
- [19] Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban rámutat a következőkre. A jogalkalmazás egységessége és kiszámíthatósága a törvény előtti egyenlőség követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal is szoros kapcsolatot mutat, részét képezi továbbá a jogbiztonság követelményének is. Abból a követelményből fakad, amely szerint a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Amennyiben a bíróságok azonos tényállású ügyben, változatlan jogi környezet mellett eltérő tartalmú ítéleteket hoznak, sérül a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás [l. 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]; 3248/2020. (VII. 1.) AB végzés, Indokolás [7]].
- [20] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság gyakorlata nem zárja ki, hogy a *contra legem* jogalkalmazás a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére vezessen [20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [21]–[29]; 3295/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [37]–[40]]. Erre vonatkozó megállapításnak azonban általában csak kivételes esetben lehet helye, és a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája jellemzően csak akkor merülhet fel, ha a következő (egymást erősítő) feltételek együttes fennállása megállapítható.
- [21] Egyrészt a bíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazta. Másrészt, ezzel párhuzamosan, ha a bíróság a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem veszi figyelembe. Harmadrészt, ha a bíróság döntését egy olyan bírósági joggyakorlatra alapítja, amelynek alapjául szolgáló jogi normákat a jogalkotó új jogi szabályozás elfogadásával és hatálybalépítésével összefüggésben kifejezetten hatályon kívül helyezett [20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [29]].
- [22] A jelen esetben és indítvány alapján azonban nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy ezek az együttes feltételek az indítványra okot konkrét esetben fennállnának.
- [23] Önmagában az, hogy az indítványozó az egyébként részletesen megindokolt, jogi érvekkel alátámasztott bírósági döntés érvelését tévesnek tartja, nem alkotmányossági kérdés. A jogszabályokat ugyanis a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki [l. pl. 3135/2024. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [29]].
- [24] A törvényszék a döntése meghozatalakor ítéletét annak indokolása szerint egyebek között a Kúria 2018. május 23-án kelt, a törvényszék ítéletében hivatkozott Mfv.III.10.517/2017/3. számú ítéletére alapította.
- [25] Az alkotmányjogi panasz ekként az általános hatáskörű bíróság döntésébe foglalt szakjogi jogértelmezési kérdés felülbírálatára irányul és a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó törvényértelmezési kérdéseken alapul, ekként nem vetett fel sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, ami miatt a bírói döntés elleni indítvány befogadása és érdemi vizsgálata indokolt lett volna.

- [26] 3.2. A törvényszék ítélete meghozatalakor hivatkozott az Fftv. 10. § (1) és (2) bekezdésére (Indokolás [22]–[23]); ezek arról szólnak, mi a teendő, ha a foglalkoztató a bejelentési kötelezettségének nem tett eleget. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy Fftv. 10. §-a 2023. december 30-tól kiegészült azzal a (3) bekezdéssel, hogy mikor, milyen együttes feltételek mellett nem alkalmazható az Fftv. 10. § (1) vagy (2) bekezdésben foglalt intézkedés; eszerint intézkedés nem alkalmazható, ha a foglalkoztató a TAJ számmal nem rendelkező foglalkoztatott részére a foglalkoztatás megkezdése előtt kérte a TAJ szám kiadását a székhelye szerint illetékes egészségbiztosítási pénztári feladatkörében eljáró kormányhivaltól, valamint a TAJ számot az adatképzésről kapott értesítéstől számított nyolc napon belül az adóhatóságnak bejelentette.
- [27] Az indítványban foglaltak alapján nem lehet megállapítani, hogy az abban felhívott alaptörvényi rendelkezésekből ilyen, vagy más hasonló szabály alkotása kényszerítően következne, és ennek alapvető alkotmányjogi jelentősége lenne. A panasz tartalmából nem lehet olyan következtetést megalapozottan levonni, hogy a TAJ szám nélküli személyekkel (ezek között harmadik országbeli munkavállalókkal) kapcsolatban, TAJ szám szerzésével és a foglalkoztatott bejelentésével összefüggésben az Alaptörvényből eredően kötelező lenne a TAJ számmal rendelkező személyekre vonatkozótól eltérő, kedvezőbb tartalmú rendelkezések meghozatala, és ennek hiánya alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel a panaszban felhívott, Alaptörvényben biztosított jogokat [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése, XII. cikk (1) bekezdése] illetően.
- [28] 4. A fentiek szerint az alkotmányjogi panasz a bírói döntést illetően nem tett eleget a befogadhatóság Abtv. 29. §-ában előírt feltételének. Ekként azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2024. július 9.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1673/2024.

