



PÉNZÜGYMINISZTERIUM
MINISZTER

Amicus Curiae az Alkotmánybírósághoz
Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: III/194-3/2020	
Érkezett: 2020 MÁRC 30.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: db	<i>[Signature]</i>

A Pénzügyminisztérium és szakértő munkatársai az alkotmányosság iránti elkötelezettségünk alapján kiemelten fontosnak tartják, hogy az Alkotmánybíróságon III/00194/2020. ügyszámon 2020. január 31 napján érkeztetett, a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által benyújtott bírói kezdeményezés [az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 12/E. § (2) bekezdése elleni bírói kezdeményezés – különadó-kötelezettség csoportos létszámleépítés esetén] alapján indult egyedi normakontroll eljárás keretében tárgyalta ügyben amicus curiae keretében álláspontjukról tájékoztatást nyújtsanak, amelynek célja, hogy az egyedi normakontroll keretében vizsgált jogszabály megalkotásának körülményeit és alkalmazásának tapasztalatait az Alkotmánybíróság eljárásának szolgálatába állítsák.

A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság indítványa

A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: bíróság) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLIV. törvény* 25. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, és indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az ügyben alkalmazandó, az *egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény* (a továbbiakban: Különadó törvény) 12/E. § (2) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazhatóságát zárja ki.

A bíróság álláspontja szerint a Különadó törvény indítvánnyal érintett rendelkezése [a Különadó törvény különadó alóli mentességet biztosító 9. § (3) bekezdés e) pontja időbeli alkalmazására vonatkozó 12/E. § (2) bekezdése] az emberi méltósághoz való jogot sérti és a diszkrimináció tilalmába ütközik, tekintettel arra, hogy tárgyilagos mérlegelés alapján fennálló ésszerű ok nélkül tesz különbséget azon magánszemélyek között, akiknek a munkaviszonya csoportos létszámleépítés keretében szűnt meg. A bíróság álláspontja szerint a megkülönböztetés alapját minden más körülményt mellőzve pusztán az jelenti, hogy a létszámleépítéssel érintett munkavállalók a felmentési időre járó juttatásukat 2015. január 1-jét megelőzően, illetve ezen időpontot követően szerezték-e. A szabályozás a bíróság szerint az Alaptörvény II. cikkének sérelmét is jelentheti, tekintettel arra, hogy az állam jogalkotó magatartása vagyoni hátránnyal együtt lelki jellegű sérülést is okozott.

A Pénzügyminisztérium véleménye a Különadó törvény támadott rendelkezésével kapcsolatban

Az indítványozó által a Különadó törvény alkotmányellenesnek ítélt rendelkezése szerint: „12/E. § (2) E törvénynek az egyes törvényeknek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal átalakításával, valamint a költségvetési tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos

módosításáról szóló 2015. évi CXCI. törvénnyel megállapított 9. § (3) bekezdés e) pontját a 2015. január 1-től megszerzett jövedelmekre is alkalmazni kell.”

A Különadó törvény 9. § (3) bekezdés e) pontja alapján: „A (2) bekezdésben foglaltaktól eltérően nem minősül a különadó alapjának: e) a magánszemélyt megillető, felmondási időre járó juttatás és végkielégítés egésze, feltéve, hogy a munkavégzésre irányuló jogviszony csoportos létszámcsökkentés következtében szűnik meg.”

A Különadó törvény 9. § (3) bekezdés e) pontjának módosítása és az ahhoz kapcsolódó eljárással érintett átmeneti szabály 2015. december 12-én lépett hatályba. A módosítás eredményeképpen nem minősült a különadó alapjának, ezért nem merült fel különadó fizetési kötelezettség az érintett magánszemélyek azon felmondási időre járó juttatásaival és végkielégítésével kapcsolatban, amelyeket csoportos létszámcsökkentés keretében megszünt jogviszonyukra tekintettel 2015. január 1. napját követően kaptak.

A Különadó törvény 12/E. § (2) bekezdése tehát arról rendelkezett, hogy e kedvező szabályt nem csak a hatálybalépést követően, hanem az egész 2015-ös adóévre alkalmazni lehet. Így az eljárásban érintett átmeneti rendelkezés kedvezőbb helyzetbe hozta az érintetteket, mert nem csak a jogszabály hatálybalépését követő időszakra vonatkozóan csoportos létszámleépítéssel érintett magánszemélyek juttatásai mentesültek az adókötelezettség alól, hanem az adóév egészére vonatkozóan.

Megjegyzést érdemel, hogy a későbbiekben a Különadó törvény 9. § (3) bekezdése tovább bővült és más jogszabály szerinti, hasonló jellegű elbocsátás során teljesített kifizetésekre is kiterjesztette a mentességet. Így 2016. július 1-jétől a Különadó törvény szerint csoportos létszámcsökkentésnek minősül a *honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény* 64. § (1)-(3) bekezdése szerint végrehajtott felmentés is, továbbá 2016. szeptember 26-tól a csoportos létszámcsökkentés meghatározása kiegészült a *közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCLX. törvény* 67. §-a és más azonos tartalmú létszámcsökkentés szerint végrehajtott felmentéssel.

A Pénzügyminisztérium álláspontja szerint, amennyiben az Alkotmánybíróság az indítványnak megfelelő határozatot hozna, az a gyakorlatban azt jelentené, hogy a Különadó törvény 12/E. § (2) bekezdése szerinti átmeneti szabály hiányában visszamenőlegesen a különadó alapjává válna mindazon csoportos létszámcsökkentés következtében megszünt jogviszonyra tekintettel a magánszemélyeket megillető, felmondási időre járó juttatás és végkielégítés, amelyet 2015. január 1. és december 11. között fizettek ki.

A rendelkezés alkalmazásának kizárása a fentiek alapján azt is jelentené, hogy a beadványban szereplő magánszemély által kapott végkielégítés (amelyet szintén csoportos létszámcsökkentésre tekintettel fizettek ki) után különadó-fizetési kötelezettséget kellene teljesíteni. A rendelkezés alkalmazásának kizárása nem hozná előnyösebb helyzetbe a csoportos létszámcsökkentéssel érintett magánszemélyeket, hanem összességében kedvezőtlenebb helyzetet teremtene.

Kiemelendő az is, hogy jogszabállyal visszamenőlegesen mentesíteni valamennyi csoportos létszámleépítéssel érintett magánszemély részére juttatott végkielégítést és felmondási időre járó juttatást sajátos helyzet elé állítaná a jogalkotót. Csak önálló törvényi szabályozással

lehetne rendezni a kérdést, tekintettel arra, hogy a Különadó törvényt 2018. július 26-tól az Országgyűlés hatályon kívül helyezte.

Megjegyezzük azt is, hogy az adójogszabályok esetén gyakori az a metódus, hogy egy kedvezőbb szabályt visszamenőleges hatállyal az adóév elejétől lehet alkalmazni. Ennek oka az, hogy az adók jelentős része – mint ahogyan a vizsgált esetben a magánszemélyek különadója – éves elszámolású.

Alaptörvényben foglalt kötelezettség és az emberi méltósághoz való jog, diszkrimináció tilalmának vizsgálata

A bíróság álláspontja szerint a Különadó törvény érintett szakasza az emberi méltósághoz való jogot sérti és a diszkrimináció tilalmába ütközik, mivel tárgyilagos mérlegelés alapján fennálló ésszerű ok nélkül tesz különbséget azon magánszemélyek között, akiknek a munkaviszonya csoportos létszámcsökkentés keretében szűnt meg, attól függően, hogy a felmentési időre járó juttatásukat 2015. január 1-jét megelőzően, illetve ezen időpontot követően szerezték-e. Továbbá a szabályozás a bíróság álláspontja szerint az állami cselekvés tárgyaként kezelte az érintett személyeket, és az okozott vagyoni hátrány lelki jellegű sérülést is okozott számukra.

Az Alaptörvény a Szabadság és felelősség cím alatt a XXX. cikkében előírja, hogy teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. Az Alaptörvény hivatkozott cikke generálisan fogalmazza meg mindenki számára az adófizetési kötelezettséget, és kijelöli az adópolitika alakításának határait, melynek során a teherbíró képességet jelöli meg az adóztatás határaként, azaz az adótehernek igazodnia kell az adóalany teherbíró képességéhez, ahhoz képest arányosnak kell lennie, az elvonást az adóalany körülményeihez kell viszonyítani. Ez az adóztatás kereteit meghatározó alaptörvényi elv a Különadó törvény 12/E. § (2) bekezdése szerinti szabállyal nem sérült.

Általánosságban elmondható, hogy egy új adófizetési kötelezettség, adókedvezmény vagy kedvező szabály bevezetése minden esetben egy adott időponttól kezdődően történik. Minden esetben vannak olyan magánszemélyek vagy jogi személyek, akikre nézve a jogszabály jellegéből eredően az újonnan hatályba lépő adójogszabály előnyt vagy hátrányt jelent. Ezek az előnyök vagy hátrányok elsősorban gazdasági, fiskális jellegűek, a legtöbb esetben pontosan számszerűsíthetőek. Amíg egy új adókötelezettség bevezetésével a jogalkotó célja leginkább a költségvetési bevételek emelése, egy kedvező szabály megalkotásával jellemzően nem a fiskális szempontok az elsődlegesek, hanem egyéb, például ösztönző, támogatási, vagy méltányossági szempontok.

Az adójogszabályok tehát jellemzően meghatároznak egy alanyi kört, akire az adószabályozás vonatkozik, emellett pedig meghatározzák az adókötelezettség fennállását, az adó mértékét, és az esetleges adókedvezményre való jogosultság szempontjait. A különbségtétel szempontjai eltérőek lehetnek, pl: az adóalany magánszemély vagy jogi személy, milyen szerződés keretében végez munkát, mekkora a megelőző évi bevétele, milyen számban foglalkoztat magánszemélyeket, milyen környezetvédelmi osztályjelzésű autó van a tulajdonában, milyen tevékenységet végez, hol végzi a tevékenységét. Számos esetben kifejezetten szenzibilis

tulajdonságok, mint életkor, családi állapot vagy fennálló betegség is lehet a megkülönböztetés alapja.

Egy adott alanyi körre vonatkozó adókötelezettség megállapításának az alapját leginkább az adott alanyi kör teherbíró képessége jelenti. Az adójogszabályokban megjelenő feltételrendszerek az adóalanyi körre specializáltan jelennek meg, nem mindenre rónak azonos mértékű kötelezettséget. Amennyiben elfogadnánk a beadvány megállapítását, úgy bármelyik adószabály megalkotásával, változtatásával az emberi méltósághoz való jog sérelme, diszkrimináció, és a vagyoni hátrány okozta lelki jellegű sérülés lenne feltételezhető.

Kérdésként merülhetne fel, hogy korábbi kedvezmény szabályok bevezetése kapcsán sérültek-e azoknak az adózóknak az Alaptörvényben meghatározott jogai, akik korábban olyan közterhet fizettek meg, amit egy időponttól már nem kellett megfizetni. Így például kamatbevétel esetében 2017. január 1-jétől, ingatlan-bérbeadásból eredő bevétel esetén pedig 2018. január 1-jétől nem állt fenn egészségügyi hozzájárulás fizetési kötelezettség. E két eset is azt mutatja, hogy egy kedvezőbbé váló adójogszabály esetén széles körben lehetnek olyan személyek, akik jelezhetnék, hogy a korábbi jogszabályban rögzített adófizetési kötelezettség rájuk nézve sérelmes volt. Álláspontunk szerint ugyanakkor ez alapjaiban tenné kérdésessé az állam adóztatási jogának kereteit, és jogbizonytalanságot eredményezne mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó számára, mivel utólag bármikor lehetne egy kedvezményre vonatkozó szabály alaptörvény-ellenességét állítani arra hivatkozással, hogy bizonyos adóalanyok azzal nem tudnak élni.

A fenti példák azért bírnak relevanciával a jelen ügyben, mert az adóztatás szempontjából a meghatározott időpont előtt vagy után az érintett magánszemélyek ugyanolyan ténybeli helyzetben álltak, ugyanolyan jövedelmet szereztek, amelyeket az egyik időpontban még adóztatott a jogalkotó, egy következő időpontban – valamely adópolitikai oknál fogva – pedig már eltekintett ettől.

Nézeteink szerint a bíróság azon meglátása, hogy a különadó fizetési kötelezettség megállapításával a jogalkotó „az állami cselekvés tárgyaként kezelte az érintett személyeket, és az okozott vagyoni hátrány lelki jellegű sérülést is okozott számukra” valamennyi, magánszemélyt terhelő közteherrel kapcsolatban felvethető lenne. Amennyiben viszont a bíróság ezt a vélekedését nem általánosságban, a közteher-fizetési kötelezettségek előírásával kapcsolatban, csak a különadóval kapcsolatban érti, úgy nem a kifogásolt rendelkezést, hanem magát a különadót vélné alaptörvény-ellenesnek, viszont indítványa – álláspontunk szerint – nem ennek megállapítására, hanem a Különadó törvény adókötelezettséget megszüntető rendelkezésére vonatkozik.

Álláspontunk szerint általánosságban az adókötelezettség léte vagy az adókötelezettség alóli mentesítés nem vet fel emberi méltósággal kapcsolatos sérelmet.

Összefoglalás

A fentiekre tekintettel egyértelmű, hogy a kifogásolt rendelkezés nem ellentétes az Alaptörvény előírásaival és nem sérti az emberi méltósághoz való jogot, illetve nem ütközik a diszkrimináció tilalmába.

A Pénzügyminisztérium álláspontja szerint a vagyoni hátrány bekövetkezése (illetve a vagyoni előnyre jogosító szabály későbbi hatályba lépése miatt az előny megszerzésére vonatkozó jogosultság hiánya) szenzitív, szubjektíve okozhat a jogalany számára kellemetlenséget, azonban Alaptörvény által előírt közteljeselési kötelezettség az általános alkotmányos alapjogok körében nagyobb súllyal bír. Az állam fenntartásához, működéséhez fűződő közteljeselési kötelezettség és az emberi méltóság kérdésköre és a Különadó törvény által előírt adófizetési kötelezettség között kapcsolódási pont álláspontunk szerint nem áll fenn.

Egyértelműen kijelenthető továbbá, hogy a bíróság indítványában támadott törvényi rendelkezés megsemmisítése nem hozná kedvezőbb helyzetbe érintett magánszemélyt.

Budapest, 2020.

Varga Mihály



