

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 29/2022. (XII. 6.) AB HATÁROZATA

a kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló 2022. évi XIII. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló 2022. évi XIII. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján benyújtott indítványában ötvenkét országgyűlési képviselő a kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló 2022. évi XIII. törvény (a továbbiakban: KATA tv.) alaptörvény-ellenességének megállapítását és kihirdetésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, II. cikkének, XV. cikk (1) bekezdésének, valamint – az indítványt tartalmilag értékelve – 37. cikk (4) bekezdés utolsó mondatának a sérelmére hivatkozással.
- [2] Az indítványozók kérték továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az ex tunc megsemmisítés következtében a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló 2012. évi CXLVII. törvénynek (a továbbiakban: KATA/KIVA tv.) és a KATA tv. által módosított többi jogszabálynak „a KATA tv. által megsemmisített vagy módosított rendelkezései a KATA tv. hatálybalépése előtti szöveggel folyamatosan hatályban voltak.”
- [3] 2. Az országgyűlési képviselők az alábbi indokokkal támasztották alá indítványukat.
- [4] 2.1. Az indítványban foglaltak szerint a KATA tv. az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó szabálynak, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének az alkalmazási hatálya alá tartozik, ezért elsődlegesen e törvény elfogadásához vezető eljárást indokolt formálisan megvizsgálni, amit egyértelműen lehetővé tesz az Alkotmánybíróság számára az előbb hivatkozott bekezdés utolsó mondata.
- [5] E körben az indítványozók előadták, hogy a Kormány nevében a miniszterelnök-helyettes által benyújtott T/583. számú törvényjavaslatot az Országgyűlés kivételes eljárásban 131 igen szavazattal, 48 nem szavazat ellenében fogadta el a benyújtása napját követő napon (2022. július 12-én). Másnap az Országgyűlés elnöke aláírta, majd még aznap megküldte a köztársasági elnöknek aláírásra, amely 2022. július 18-án meg is történt, és még ezen az utóbbi napon kihirdették a KATA tv.-t a Magyar Közlöny 2022. évi 118. számában. A törvényalkotás folyamatában egy nap állt az országgyűlési képviselők rendelkezésére a kisadózó vállalkozások tételes adójának (a továbbiakban: kata) a megvitatására, a kivételes eljárásban történt tárgyalás okai ismeretlenek, de semmi sem

utal arra, hogy ezek összefüggének a jelenlegi veszélyhelyzetet megalapozó körülményekkel. Ez annál is inkább így van, mivel a KATA tv. anyagát nem a Kormány fogadta el rendelettel, élve a veszélyhelyzetben rendelkezésére álló hatáskörével, hanem az Országgyűlés alkotott róla törvényt.

- [6] Az indítványozók összefoglalták, hogy szerintük a KATA tv.-ben szabályozott közteher miért minősül olyan adónak, amelyet úgy kell kezelni, mint egy éves jövedelemadót, továbbá hogy mik a különbségei, illetve hasonlóságai a KATA/KIVA tv.-ben korábban szabályozott, azonos elnevezésű fizetési kötelezettséghez képest. Ezek alapján arra a következtetésre jutottak, hogy a két közteher alapvetően azonos, és ezért az állapítható meg, hogy a KATA tv. a választási feltételek szigorításával magasabb adóterheléssel és nagyobb adminisztrációs költségekkel sújtotta az adóalanyok széles körét év közben, ami alapján – az indítványban írtakat tartalmilag értékelve – megállapítható az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése utolsó mondatának sérelme.
- [7] 2.2. A KATA tv. hatálybalépésével kapcsolatban azt sérelmezték az országgyűlési képviselők, hogy csupán 44 nap telt el a KATA tv. kihirdetése és a KATA/KIVA tv.-nek a kisadózó vállalkozások tételes adóját szabályozó rendelkezéseinek a KATA tv. által való hatályon kívül helyezése között. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 32. §-ában foglalt 30 napos határidőt ezzel ugyan betartotta a törvényalkotó, de ez nem jelenti egyben azt is, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó kellő felkészülési időt is biztosította. Ezzel kapcsolatban úgy fogalmaztak, hogy „az év közben hatályba lépő törvénymódosításoknál különös figyelemmel kell lenni arra, hogy milyen mértékben zavarják meg az adóalanyok jóhiszemű és megalapozott gazdasági várakozásait”. A konkrét esetben „a módosítás [...] az adóalanyok széles körét taszította ki egy olyan adónemből, amelyet a naptári évre vonatkozóan jóhiszeműen választottak. [...] de egy majdnem tíz éven át működő adónem esetében elképzelhetetlen, hogy egyik napról a másikra váljék szükségessé az adóalanyok körének radikális szűkítése” (Indítvány 8–9.). Ehhez még azt tették hozzá, hogy a pénzügyminiszter egyik 2019-es nyilatkozata értelmében a Kormány tisztában volt a kata által okozott problémákkal, így különösen azzal, hogy egyesek visszaélnék vele, és már akkor jelezte, hogy 2020-ban egy részletesebb módosító javaslat várható. Ez azonban nem született meg. Szerintük ebből az derül ki, hogy 2019-től számítva „a kormányzatnak több, mint két és fél év állt a rendelkezésére arra, hogy az esetleges visszaélésekkel szemben fellépjen. Ha ezt nem tette meg, az a kormányzat felelőssége, és saját mulasztásának következményeit egy előkészítetlen, váratlan törvényalkotási kezdeményezéssel nem terhelheti a kata szerinti adóalanyiságot jóhiszeműen választó és gyakorló adózók százezreire” (Indítvány 9.).
- [8] 2.3. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti megkülönböztetés tilalmával azért nem egyeztethető össze a KATA tv., mert több tekintetben is adójogi magyarázattal igazolhatatlan különbséget tesz. Egyrészt diszkriminál vállalkozási tevékenységet folytató természetes személyek különböző csoportjai között, mert például az az egyéni vállalkozó, aki saját nyugdíjban részesül vagy egyetemista, nem választhatja a kata-t. Másrészt önkényesen megkülönbözteti az egyéni vállalkozói nyilvántartásba bejegyzett egyéni vállalkozókat és a külön jogszabályok szerinti vállalkozói tevékenységet végző természetes személyeket. Utóbbiak, akik közé tartoznak különösen az ügyvédek, egyáltalán nem jogosultak a kata választására. Harmadrészt hátrányosan megkülönbözteti a jogi személyeket a természetes személyektől, amikor indokolatlanul kizárja annak a lehetőségét, hogy például a kizárólag természetes személy tagokkal működő gazdasági társaságok a KATA tv. hatálya alá tartozzanak. Végül az egyes egyszerűsített közteherviselést lehetővé tevő rendelkezések alkalmazásáról szóló 297/2022. (VIII. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) „szintén indokolatlan megkülönböztetést tett egyrészt a közkereseti társaságok és betéti társaságok, másrészt az ügyvédi irodák és egyéni cégek között, mert az előbbiekre számára speciális szabályokkal lehetővé tette a tevékenység évközi egyéni vállalkozóként folytatását és az ahhoz kapcsolódó kedvezményes adózási szabályok választását.”
- [9] 2.4. Mivel a KATA tv. a fenti okokból kifolyólag diszkriminatív, sérti az emberi méltóságot is, mert szoros tartalmi összefüggés áll fenn a két fogalom között. E körben az indítványozók azzal érveltek, hogy az Alkotmánybíróság általuk megjelölt és idézett határozataiból „az is következik, hogy vannak olyan esetek, amikor az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános egyenlőségi szabály sérelme az emberi méltósághoz való jog sérelmét eredményezheti, tehát az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlát mellett is alapot adhat egy központi adónemről szóló törvény megsemmisítésére az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint” (Indítvány 12.). A homogén csoporton belüli megkülönböztetések tehát ellentétesek az emberi méltósággal.

II.

[10] Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

„37. cikk (4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

III.

[11] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e az alaptörvényi, illetve törvényi feltételeknek és érdemi elbírálásra alkalmas-e.

[12] 1. Az utólagos normakontroll indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában foglaltaknak megfelelően az arra jogosultak, az országgyűlési képviselők egynegyedét elérő számú, ötvenkét országgyűlési képviselő nyújtotta be.

[13] 2. Az indítvány a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményei közül csak részben tesz eleget. Az Abtv. 52 § (1b) bekezdés a) pontja szerint az indítványban egyértelműen meg kell jelölni azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá az f) pont értelmében kifejezett kérelmet kell előadni a jogszabály megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

[14] 2.1. Az Alkotmánybíróság többször kifejtette már, hogy „egy hatályon kívül helyező norma alkotmányellenességének a megállapítása sem vezet önmagában a hatályon kívül helyezéssel érintett rendelkezések hatályának automatikus feléledéséhez, mivel valamely jogszabály újbóli hatályba helyezése a jogalkotó kizárólagos kompetenciája [I. pl. 1437/B/1995. AB határozat, ABH 1998, 616, 618–619.]” {26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [18]}. Ebből a gyakorlatból az is következik, amit az Alkotmánybíróság először egy önkormányzati jogot érintő törvénymódosítással kapcsolatban mondott ki. Eszerint „a Tv.-nek *ex tunc* módon történő esetleges megsemmisítése esetén sem élednének fel a módosított törvényeknek azok a rendelkezései, amelyeknek a helyébe – az inkorporáció által – a Tv.-nyel megállapított egyes rendelkezések léptek” {26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [18]; lásd még a többek között ezen alapuló visszautasító végzéseket: 3116/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [14]; 3217/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [23]}.

[15] Ezzel a gyakorlattal és a fentebb felhívott határozottsági feltételekkel összefüggésben vissza kell utalni arra, hogy az indítványozók kiegészítő jelleggel azt is kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a KATA tv. által hatályon kívül helyezett vagy módosított jogszabályi rendelkezések a KATA tv. hatálybalépése előtti szöveggel hatályban maradtak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – a mozaikos megsemmisítéssel orvosolható esetek kivételével – sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem ruházza fel olyan feladat- és hatáskörrel, amellyel képes lenne eleget tenni ennek a kérelemnek. A jogalkotó által hatályon kívül helyezett norma hatályát az Alkotmánybíróság nem tudja visszaadni, mint ahogyan arra sincs felhatalmazva, hogy a jogszabály-

módosítás előtti jogszabályi állapotot úgy állítsa helyre, hogy hatályba lépteti a korábbi normaszöveget. Olyan alkotmánybírói döntés tartalmát indítványozták tehát az országgyűlési képviselők, amely az Alkotmánybíróság eszköztárának nem képezi a részét. Az ilyen kérelem fogalmilag nem felelhet meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) és f) pontjában foglalt határozottsági feltételeknek. Nem lehet határozottnak tekinteni azt a kérelmet, amely hatáskörön kívüli alkotmánybírói eljárás lefolytatására, és egyúttal olyan tartalmú alkotmánybírói döntés meghozatalára irányul, amelyre nincs alaptörvényi vagy törvényi lehetőség. A kiegészítő kérelmi elem tehát nem volt alkalmas az érdemi elbírálásra.

- [16] 2.2. Az indítványozók azt is állították, hogy a Korm. r. diszkriminál egyrészt a közkereseti társaságok és betéti társaságok, másrészt az ügyvédi irodák és egyéni cégek között. Az Alkotmánybíróság azonban azt állapította meg, hogy a Korm. r.-t az indítványozók határozott kérelemmel nem támadták meg, hiszen kifejezetten nem kérték az alaptörvény-ellenessége megállapítását, megsemmisítését vagy más jogkövetkezmény alkalmazását azzal szemben. A vonatkozó indokolási rész minimális terjedelmű és tartalmú az indítványban (lásd Indokolás [8]). Az indítványozók formálisan sem jelölték meg a Korm. r.-t vagy annak valamely rendelkezését mint sérelmezett jogszabályi rendelkezést (a KATA tv. mellett). Ezek miatt a Korm. r.-rel szembeni indítványrész olyan mértékben volt határozatlan, hogy önálló indítványi elemként sem volt értékelhető, ezért rendelkezni sem kellett róla.
- [17] 3. Az Alkotmánybíróság hatásköri korlátját az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése két mondatban tartalmazza. Mivel az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, és mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerinti hatáskörében jár el a jelen ügyben, a hatásköri korlátot alkalmazni kell, amennyiben a KATA tv. azon törvények egyike, amelyeket tartalmaz az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt zártkörű törvényi felsorolás. A központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények közül az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a KATA tv. központi adónemről szóló törvénynek minősül-e.
- [18] Az Alaptörvény nem határozza meg a központi adónem fogalmát. Nem kétséges azonban, hogy a KATA tv.-ben szabályozott kata ilyennek minősül, mert azt a központi költségvetés forrásaként az Országgyűlés egyszerű többséggel elfogadott törvényben alkotta meg azzal a tartalommal, hogy egy ellenszolgáltatásra közvetlenül nem jogosító fizetési kötelezettséget telepített a címzettjeire. A hatásköri korlát tehát alkalmazandó, nem szükséges a felsorolásban szereplő többi törvényt is vizsgálni.
- [19] 3.1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlattal rendelkezik a hatásköri korláttal kapcsolatban. Ennek a szerves részét képezi a megszorító értelmezés {lásd először: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; lásd még például: 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]; 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [36]; 2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [23]} mellett az, hogy „a zártkörű felsorolásban szereplő törvények egyes normái tartalmi vizsgálat alapján sorolandók a korlátozás hatálya alá. Ily módon érvényesül a hatásköri korlát jelentésének a kibontásakor a tartalom elsődlegessége a formával szemben. Ezt az értelmezési (alap)elvet alkalmazva a kérdés tehát nem az, hogy melyik törvény, hanem az, hogy melyik törvényi rendelkezés tartozik a kivételes rezsimbe. [...] Adójogszabállyal kapcsolatban kifejezetten úgy fogalmazott az Alkotmánybíróság, hogy »[a]z adójogi normák közül az esik a hatásköri korlátozás alá, amely tartalmilag, azaz anyagi jogi értelemben hozzátartozik valamelyik adónem törvényi tényállásához függetlenül attól, hogy melyik jogforrásban található {lásd például: 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [8]–[9]}. Az adótényállás azokat az elemeket, törvényi szabályozási egységeket öleli fel, amelyek megvalósulása esetén anyagi jogi adókötelezettség keletkezik« {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [16]}. Ezek közé tartoznak különösen az alanya, a tárgya, az alapra, a mértékre, a mentességre és a kedvezményre vonatkozó rendelkezések” {34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [38]–[39]; lásd még például: 3113/2021. (IV. 14.) AB végzés, Indokolás [15]; 2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [20] Miközben az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megerősíti az előbb összefoglalt megközelítést és gyakorlatát, utal arra, hogy az indítványozók nem a KATA tv. egyes normáit támadták, hanem csak és kizárólag a törvény egészét. Ettől a kötöttségtől az Alkotmánybíróság nem tekinthetett el, mert az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján vizsgálata a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Nem volt tehát lehetőség arra, hogy a KATA tv. egyes normáit abból a célból elemezze a testület, hogy melyek tartoznak a hatásköri korlát alkalma-

zási hatálya alá, és melyek esnek azon kívül. Következésképpen arra kellett választ adni, hogy a KATA tv. mint egy központi adónemről szóló törvény egésze érdemben felülvizsgálható-e, és ha igen, megsemmisíthető-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, II. cikke, XV. cikk (1) bekezdése és 37. cikk (4) bekezdés második mondata sérelme miatt.

- [21] 3.2. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés első mondata – amennyiben a hatásköri korlát többi alkalmazási feltétele teljesül – kizárólag azt teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára, hogy a központi adónemről szóló törvényt néhány alapjoggal összefüggésben vizsgálja felül, és ezek sérelme miatt semmisítse meg. Ezek a következők: az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog, valamint a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogok. Azon alaptörvényi szabályokkal összefüggésben az érdemi vizsgálat meg sem indítható, amelyek nem szerepelnek ebben a listában.
- [22] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, amelynek részét képezi a kelő felkészülési idő, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti megkülönböztetés tilalma nem található meg a felsorolásban. Ezért ezekkel összefüggésben érdemi alkotmányossági felülvizsgálat nem folytatható.
- [23] Az indítványozók megjelölték az Alaptörvény II. cikkét is, ami kétségtelenül azon alapjogok között foglal helyet, amelyekkel összefüggésben egy központi adónemről szóló törvény felülvizsgálható, és akár meg is semmisíthető. Az Alkotmánybíróságnak valóban töretlen a gyakorlata a tekintetben, hogy az emberek közötti megkülönböztetés tilalmát az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben értelmezi, mert az egyenlőség végső alapja az emberek egyenlő méltósága [lásd például 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [48]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [50]; 2/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [105]]. Az emberi méltóság sérelmét tartalmazó határozott kérelem esetében tehát nem zárható ki, hogy a testület az egyenlő méltóságban gyökerező törvény előtti egyenlőség sérelmével összefüggő vizsgálatot folytasson le a hatásköri korlát hatálya alatt [3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [49]; 3363/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [23]]. Egy egyszerű diszkriminációs sérelemre alapított indítvány azonban ezt nem teszi lehetővé.
- [24] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt követelménnyel ellentétben – nem adták elő alkotmányjogilag értékelhető módon, hogy a sérelmezett KATA tv. miért lenne ellentétes az emberi minőség lényegét alkotmányjogilag kifejező emberi méltósághoz való joggal. Ehelyett álláspontjuk szerint fennálló egyszerű megkülönböztetésekre mutattak rá annak érdekében, hogy a tartalmilag diszkriminációs vizsgálatra irányuló kérelmet az emberi méltósághoz való jog sérelmére irányuló kérelem formájában adják elő. Ez különösképpen ott mutatkozott meg, ahol bizonyos jogi személyek állítólagos megkülönböztetésével összefüggésben hívták fel az emberi méltósághoz való jog sérelmét. Az emberi méltósághoz való jogra vonatkozó alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiánya az érdemi vizsgálat akadályát képezi az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint [lásd például: 3319/2014. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [27]; 3376/2018. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [14]; 3374/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [17]].
- [25] 4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy az indítvány abban a részében kielégíti a határozott kérelem követelményeit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés], és illeszkedik a hatásköri korlát által meghatározott vizsgálati tartományba is, amelyben az indítványozók a KATA tv.-t az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondatára hivatkozva támadták, továbbá utólagos normakontroll eljárásban nem csak Alaptörvényben biztosított jog hivatkozható. Az utóbbi bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság a központi adónemről szóló törvény egészét is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Ezért az Alkotmánybíróság a következő pontban ennek a kérelmi elemnek az érdemi vizsgálatát folytatta le.

IV.

- [26] Az indítvány nem megalapozott.
- [27] Az Alkotmánybíróság először áttekintette, hogy melyek azok az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények, amelyek egy nem sarkalatos törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkoznak (a határozat indokolásának IV/1. pontja, Indokolás [28] és köv.), majd azt vizsgálta, hogy ezek sérelme az indítványban előadott okokból kifolyólag megtörtént-e (a határozat indokolásának IV/2. pontja, Indokolás [32] és köv.).

- [28] 1. A törvényalkotás folyamatát az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése azzal a szabállyal nyitja meg, hogy „[törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet”. A törvénykezdeményezés az arra jogosult által írásban megszövegezett, indokolással ellátott törvényjavaslat benyújtását jelenti az Országgyűlés számára, amely hatáskörrel rendelkezik a törvény megalkotására [Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés *b*) pont]. E kezdeményezéssel megkezdődik a törvényalkotás parlamenti szakasza. Megjegyzendő, hogy ezt megelőzi a törvénytervezet elkészítése, jóllehet erről a folyamatról az Alaptörvény kifejezetten nem szól.
- [29] Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha az ülésen az országgyűlési képviselőknek több mint a fele jelen van [Alaptörvény 5. cikk (5) bekezdés]. A nem sarkalatos törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők többségének a szavazata szükséges [vesd össze: Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés, 5. cikk (6) bekezdés]. „Az elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek” [Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés]. Ezzel az eljárási cselekménnyel lezárul a törvényalkotás parlamenti szakasza és kezdetét veszi az Országgyűlésen kívüli szakasz.
- [30] „A köztársasági elnök a megküldött törvényt öt napon belül aláírja, és elrendeli annak kihirdetését” [Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés]. Mivel a törvény általánosan kötelező magatartási szabályt ír elő, hivatalos lapban való kihirdetése szükséges [vesd össze: Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés]. A hivatalos lapban az Országgyűlés elnöke és a köztársasági elnök aláírása a törvény végén tanúsítja, hogy hatáskörét a folyamatba épített legfőbb népképviseleti szerv és Magyarország államfője gyakorolta.
- [31] A kihirdetéssel az érvényes törvény egy újabb szakaszába lép, amely attól függően alakul, hogy az mikortól válik hatályossá vagy alkalmazandóvá, azaz mikortól fejt ki normatív hatását. Ez azonban már a törvény megalkotásán és kihirdetésén túli kérdés.
- [32] 2. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondata úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság a hatásköri korlát alkalmazási hatálya alá tartozó „törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek”. Ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az előző pontban azonosított alaptörvényi eljárási követelmények a KATA tv. tekintetében tényszerűen teljesültek-e.
- [33] Hangsúlyozandó, hogy maguk az indítványozók sem vitatták (lásd a jelen határozat I/2.1. pontját, Indokolás [4] és köv.), hogy a kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló T/583. számú törvényjavaslatot a kezdeményezési joggal rendelkező Kormány nevében a miniszterelnök-helyettes nyújtotta be írásban megszövegezve, indokolással ellátva. Mint ahogy azt sem vonták kétségbe, hogy az ülésen folytatott vitát követően a jelen lévő országgyűlési képviselők többsége megszavazta azt, miközben az Országgyűlés határozatképes volt. Ugyancsak maguk is hivatkoztak arra, hogy az Országgyűlés elnöke a megszavazott törvényt aláírta, megküldte a köztársasági elnöknek, aki aláírásával ellátta, majd ezt követően kihirdették a Magyar Közlönyben, amely Magyarország hivatalos lapja (vesd össze: a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 25. §). Mindezeket az Országgyűlés honlapján elérhető irományok adatai is igazolják.
- [34] Megjegyzendő, hogy már megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az „Alaptörvény vonatkozó rendelkezései kifejezetten azt a célt szolgálják, hogy az elfogadott törvény Országgyűlés elnöke, illetőleg a köztársasági elnök általi aláírása rövid határidőn belül megtörténjen. Nem vetheti fel ezért az alaptörvény-ellenesség kételyét sem általában, és különösen nem a kivételes eljárásban, ha az Országgyűlés elnöke, illetőleg a köztársasági elnök a számukra az Alaptörvényben biztosított határidőn belül írják alá az elfogadott törvényt, és kerül sor annak a Magyar Közlönyben történő kihirdetésére, hiszen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő követelményét a Magyar Közlönyben történő kihirdetés időpontjától kezdődően kell vizsgálni” {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [40]}.
- [35] A fenti tények alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott KATA tv. megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények teljesültek. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondata nem teszi lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvényi rendelkezéseken kívüli eljárási követelményeket is számon kérjen a törvényalkotón, mint amilyen például az országgyűlési vita hossza és a kivételes eljárás elrendelésének oka, továbbá az sem áll módjában, hogy a törvény megalkotását és kihirdetését követő folyamatot vizsgálja. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondatának különösen nem képezi a részét a jogállamiság-jogbiztonság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] tartalmát alkotó kellő felkészülési idő, avagy éppen mindaz, ami a közjogi érvénytelenséghez hozzátartozik az Alkotmánybíróság döntései

szerint. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata {lásd: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [241]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]; 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [42]; 3427/2021. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [24]} értelmében ugyanis a felkészülési idő a törvény kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése közti időtartamot jelöli, amely a törvény megalkotását és kihirdetését követő szakaszhoz tartozik. Az ugyan kétségtelen, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése többek között a kellő felkészülési időt is biztosítja, de az ezzel kapcsolatos indítványi elem a hatásköri korlát miatt nem volt érdemben vizsgálható, és ezért az Alkotmánybíróság eljárását a jogállamisággal-jogbiztonsággal összefüggésben nem folytathatta le.

- [36] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján tanácsban eljárva megállapította, hogy a KATA tv. egésze nem sérti az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondatát, és ezért a rendelkező részben írtak szerint az indítványt elutasította.

V.

- [37] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. november 15.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/2159/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 200. számában.

