

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3086/2018. (III. 14.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.108/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján (Karsai Dániel Ügyvédi Iroda; képviselő: dr. Karsai Dániel András, 1056 Budapest, Nyáry Pál utca 10., V/1.) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] A jogi képviselővel eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.108/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az adóhatóság másodfokú és elsőfokú határozatára is kiterjedően.
- [3] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [4] 1.1. Az indítványozó 2015. évre vonatkozó adóbevallásában, amelyet 2016. május 24-én nyújtott be az adóhatósághoz, 1 361 751 Ft visszatérítendő személyi jövedelemadót vallott be, és kérte annak kiutalását. Az elsőfokú adóhatóság a bevallások utólagos vizsgálatára irányuló pénzüsszeg kiutalása előtti ellenőrzést folytatott le, amelynek eredményeképpen határozatában megállapította, hogy a kiutalni kért összeg teljes egészében jogosulatlan adókülönbözetnek minősül. Az adókülönbözetre 30%-os mértékkel számolva 408 525 Ft adóbírságot szabott ki.
- [5] 1.2. Az indítványozó fellebbezést nyújtott be, amelyben magatartását polgári engedetlenségnek tüntette fel és előadta, hogy a bevallásra szolgáló nyomtatványban nem talált olyan sort, ahol jogosulatlanul levont adóelőleget lehetett volna szerepeltetni. A munkáltatója tőle valóban levonta az adóelőleget, a levonással azonban az adó egy része tekintetében nem ért egyet, mert véleménye szerint nem arra fordítják az adóbevételeket, amire kellene. Miközben például a kórházak állapota és az egészségügyi ellátások színvonala nem kielégítő, könyveket adnak ki, zongorákat vásárolnak és tanulmányutakat finanszíroznak közpénzből, valamint megpróbálják ellehetetleníteni a közpénzekre vonatkozó közérdekű adatok megismerését. Ilyen körülmények között az indítványozónak morális és törvényes lehetősége van arra, hogy megtagadja az adófizetést, amivel jelen esetben élt is az adó-visszatérítés iránti kérelem útján.
- [6] A másodfokú adóhatóság az elsőfokú döntést hatályában fenntartotta határozatával. Megállapította, hogy az elsőfokú szerv jogszerűen járt el, amikor a fő szabály szerinti 50%-os mérték helyett 30%-os mértékkel szabta ki az adóbírságot figyelemmel az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) irányadó rendelkezéseire, különösen a 170. § (1) bekezdésére és a 171. § (1) bekezdésére. Adóbírságot állapít meg az adóhatóság akkor is, ha az adózó jogosulatlanul nyújtotta be adó-visszatérítési kérelmét. Helyesen mérlegelte az elsőfokú hatóság az indítványozó javára és terhére szolgáló körülményeket. Előbbiek közé az tartozik, hogy az indítványozónál első alkalommal került sor adókülönbözet megállapítására. Utóbbiak körében azt vette figyelembe, hogy az indítványozó munkáltatója helyesen állapította meg az adóelőleget, abból mégis visszaigényelt az indítványozó, továbbá azt, hogy az ellenőrzés során az indítványozó elérhetetlen volt az adóhatóság számára.
- [7] 1.3. Az indítványozó felperesként kereseti kérelemmel támadta az alperes határozatát a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: közigazgatási bíróság) előtt. Keresetében előadta, hogy az al-

- peresi határozat sérti az Alaptörvény IX. cikkét, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Egyezmény) 10. cikkét és az Art. 171. § (1) bekezdését.
- [8] Az indítványozó érvelése szerint az alperesi határozat megsértette a véleménynyilvánítás szabadságát, amikor adóbírsággal szankcionálta politikai véleményének megfogalmazása miatt. Az Art. 171. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az adóbírság mértéke kivételes méltánylást érdemlő körülmény esetén hivatalból vagy kérelemre mérsékelhető, illetőleg kiszabása mellőzhető. A felperes álláspontja szerint az alperes megsértette ezt a rendelkezést.
- [9] 1.4. A közigazgatási bíróság a panaszos keresetét elutasította. Az Art. felhívott rendelkezésének a megsértése nem állapítható meg, mert az indítványozó nem valósította meg az adott helyzetben elvárható körülméteként, hiszen az indítványozó tudatos döntése volt, hogy a munkáltató által jogszerűen levont adóelőleg összegéhez képest más összeget tüntetett fel a bevallásában és arra visszatérítési igényt alapozott.
- [10] A közigazgatási bíróság megállapította továbbá az ítélet 5-6. oldalán, hogy az indítványozó véleménynyilvánításhoz való alapjoga nem sérült, mert az indítványozó nem volt elzárva attól, hogy véleményét az adóhatóság előtti eljárásban kinyilvánítsa, tehát e jogát a hatóság nem korlátozta. Alaptalan az a kiterjesztő értelmezés, miszerint az indítványozó azért mentesülhet jogsértő magatartása jogkövetkezmenyei alól, mert véleménynyilvánításhoz való alapjogát gyakorolta. A hatóság nem az alapjog gyakorlása miatt szabott ki bírságot az indítványozóval szemben, hanem a jogosulatlan visszaigénylés miatt. A közigazgatási pernek nem lehet a tárgya az, hogy az adóbevételt miként használják fel az államháztartásban.
- [11] 2. Ezt követően az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybírósághoz. Panaszában a bíróság döntésének alaptörvény-ellenességét adta elő az alábbiak szerint.
- [12] 2.1. A bírósági döntés sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdését, a XXIV. cikk (1) és (2) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdését. Az indítványozó hangsúlyozta az Abtv. 29. §-ával összefüggésben, hogy véleménynyilvánítási szabadságát gyakorolta, politikai véleményét fogalmazta meg a jelenlegi közpénzügyek kapcsán. A közigazgatási bíróság nem folytatott alapjogi bíráskodást. Az alkotmányjogi panasz ezért azon alapul, hogy a közigazgatási bíróság döntése teljesen figyelmen kívül hagyta az alapjogi érintettséget, nem alkalmazta az irányadó testet.
- [13] 2.2. Az indítványozó érvelése szerint az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében lefektetett véleménynyilvánítás szabadsága azért sérült, mert minden vélemény védett függetlenül annak tartalmától. A politikai vélemény fokozottan védett, hiszen ez biztosítja a közügyekben való megszólalás lehetőségét, a vélemények nyilvánosság előtti megmérettetését. A kiszabott adóbírság szükségtelenül és aránytalanul korlátozta ezen alapjogot, a közigazgatási bíróság mégsem vizsgálta meg az alapjogsértést. A korlátozás szükségtelen volt, mert az államháztartást nem károsította meg az indítványozó magatartása. A bírság alkalmazása önmagában, de annak mértéke is aránytalan volt, mert az Art. 171. § (1) bekezdése alapján a hatóság akár korlátlanul enyhíthette volna a bírság mértékét.
- [14] 2.3. Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésében szabályozott hatóságok által jogellenesen okozott kár megtérítéséhez való jog azért sérült, mert a hatóságok jogellenesen szabták ki az adóbírságot. A károkozás „*ab ovo*” jogellenes magatartás, így a jogellenesség ténye nem vitatható. Az adóbírság csökkentette az indítványozó anyagi javait. Az alperesként eljáró hatóság pedig nem tudja kimenteni magát, mert úgy hozta meg a határozatát, hogy teljes tudatában volt annak, hogy az indítványozó alapjogot gyakorolt.
- [15] Az indítványozó álláspontja szerint a kártérítéshez való jog alkotmányos szintre emelése indikálja, hogy a károkozás maga is alkotmányosan releváns legyen. Ezért szükségszerűen meg kell haladni azt az álláspontot, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése az állam azon kötelezettségét rögzíti, miszerint hozzon létre olyan eljárási lehetőséget, ahol az érintett jogorvoslattal élhet a hatóság által okozott károkért. A hivatkozott alaptörvényi rendelkezés *sui generis* alapjogot rögzít ugyanis, aminek érvényre juttatása érdekében a jogorvoslati lehetőség megteremtése legfeljebb intézményvédelmi kötelezettségként felfogható részelemnek tekinthető, és semmiképpen nem az alapjog egyén általi érvényesíthetőségének garantálásához megkövetelt állami cselekvések teljességének.

II.

[16] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

(2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[17] 2. Az Art. irányadó rendelkezései:

„170. § (1) Adóhiány esetén adóbírságot kell fizetni. Az adóbírság mértéke – ha e törvény másként nem rendelkezik – az adóhiány 50%-a. Az adóbírság mértéke az adóhiány 200%-a, ha az adóhiány a bevétel eltitkolásával, a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze. Adóbírságot állapít meg az adóhatóság akkor is, ha az adózó jogosulatlanul nyújtotta be támogatási, adó-visszaigénylési, adó-visszatérítési kérelmét, vagy igénylésre, támogatásra, visszatérítésre vonatkozó bevallását, és a jogosultság hiányát az adóhatóság a kiutalás előtt megállapította. A bírság alapja ilyen esetben a jogosulatlanul igényelt összeg.”

„171. § (1) Az adóbírság mértéke kivételes méltánylást érdemlő körülmény esetén hivatalból vagy kérelemre mérsékelhető, illetőleg kiszabása mellőzhető, ha a körülményekből megállapítható, hogy az adózó, illetve intézkedő képviselője, alkalmazottja, tagja vagy megbízottja az adott helyzetben a tőle elvárható körülményekkel járt el. Az adóbírság mérséklésénél az eset összes körülményét mérlegelni kell, különösen az adóhiány nagyságát, keletkezésének körülményeit, az adózó jogellenes magatartásának (tevékenységének vagy mulasztásának) súlyát, gyakoriságát.”

III.

[18] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság Abtv.-ben lefektetett feltételeinek eleget tesz-e.

[19] Az indítványozó jogi képviselője a közigazgatási bíróság ítéletét 2017. július 20-án vette át. A panaszt 2017. szeptember 18-án – a határidő utolsó napján – adta postára. A panasz benyújtására nyitva álló határidőt tehát betartotta. Az indítványhoz egyrészt csatolták a jogi képviselő meghatalmazását, másrészt az ügy érdemében hozott ítélettel szemben terjesztették elő a panaszt. Az indítványozó jogorvoslati jogát kimerítette, felülvizsgálati kérelmet nem nyújtott be. Az indítványozó érintett, hiszen a sérelmezett bírósági eljárásban a per felperese volt. A sérelmezett bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság még nem döntött. Kifejezett kérelmében megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító rendelkezést, továbbá azt a szabályt is, amely az indítványozó jogosultságát tartalmazza az alkotmányjogi panasz indítvány benyújtására. Az indítványban megjelölte a szükséges adatokat, nyilatkozott adatai zártan kezeléséről.

[20] Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz megfelel az Abtv. 27. §-ában, 30-31. §-ában, 52. § (1b) bekezdés a) és f) pontjában és 52. § (5) és (6) bekezdésében szabályozott, fentebb kifejtett formai feltételeknek.

- [21] 2. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a kérelem akkor felel meg a határozottság követelményének, ha egyértelműen megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét, valamint indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pont]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályja, ha az indokolás hiányosságai miatt a kérelem nem felel meg a határozottság követelményének, illetve nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a sérelmezett döntéssel {3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11], 3102/2015. (V. 26.) AB végzés, Indokolás [24], 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésével, XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban egyáltalán nem adott elő indokolást, ezért az azok sérelmére alapított panaszok nem felelnek meg a fenti követelménynek.
- [23] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésére alapított panaszlevelet is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen ügyben az indítványozó nem nyújtott be keresetet az alperesi hatóság, illetve a közigazgatási bíróság állítólagos károkozása miatt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz, jóllehet ilyen igényel feltehető volna a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény LXXI. fejezetében írtak szerint. Kártérítési igényét közvetlenül az Alkotmánybíróság előtt kívánta érvényesíteni az alapügyben döntő bíróság ítéletével szemben benyújtott alkotmányjogi panasz útján.
- [24] Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet a korábbi döntéseire, amelyekről a jelen ügyben sem tér el. „Az Alaptörvény XXIV. cikkének (2) bekezdése egyrészt deklarálja a hatóság kártérítési kötelezettségét jogellenes károkozás esetén, másrészt kötelezi a jogalkotót az erre vonatkozó törvényi szabályozás megalkotására” {3218/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [26]}. „Önmagában a XXIV. cikk (2) bekezdésének sérelméről nem alapozható alkotmányjogi panasz arra, hogy a bíróságok az indítványozó szerint az alkalmazandó jogszabályokat helytelenül értelmezték és alkalmazták, és ezzel az indítványozónak kárt okoztak. [...] A hatóságok (bíróságok) által feladatuk ellátása során jogellenesen okozott károk megtérítése iránti igény közvetlenül a bíróságok előtt érvényesíthető, és nem az Alkotmánybíróság előtt” {3158/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [6]}.
- [25] Ezekből az következik, hogy az alkotmányjogi panasz indítvány nem funkcionális helyettesítője a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítése iránt indított pernek. Ilyen per hiányában az alkotmányjogi panaszban előadott állítólagos alapjogsértés indokolása és az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése között nincs alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat, illetve ezt a kapcsolatot a panasz nem adta elő. Emiatt a panasz e körben sem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pontjaiban lefektetett határozottság követelményének, hiszen nem kapcsolta össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a sérelmezett döntéssel.
- [26] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. A panasz érdemi elbírálhatóságához elegendő, ha a két alternatív feltétel egyike teljesül.
- [27] Az Abtv. 29. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésére alapított panaszlevelet kellett megvizsgálnia. Az indítványozó közlése a magyar közpénzügyek politikai indíttatású kritikáját tartalmazta az elsőfokú adóhatósági határozattal szemben benyújtott fellebbezésben. Ezt az indítványozó maga is megerősítette keresetének indokolásában és alkotmányjogi panaszában is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek ezért az minősül, hogy a politikai véleménynyilvánítás hatálya alá tartozik-e a befizetett személyi jövedelemadó egy részének visszatérítésére irányuló eljárásban előadott indítványozói közlés a hatóság felé. Másképpen megfogalmazva: a véleményszabadság védelmi körébe tartozik-e – és ezért szankció nélküli – az adójogi jogviszony keretei között, az alapjog-gyakorlással indokolt, tudatos törvénysértő magatartás. Erre tekintettel az alkotmányjogi panasz megfelel az érdemi elbírálás követelményeinek.
- [28] 4. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az IX. cikk (2) bekezdése, XXIV. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában nem felel meg a törvényi feltételeknek.
- [29] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben – a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével, az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával – érdemben bírálta el az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatásköre alapján a következők szerint.

IV.

- [30] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [31] 1. Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban számos döntést hozott már, amelyek figyelemmel voltak az Egyezmény 10. cikkének a tartamára is az alkotmányossági felülvizsgálat során. Legutóbbi határozataiban sorra vette állandó gyakorlata sarokköveit, amelyek részben az Alkotmány hatálya alatt hozott döntésekre épülnek {a gyakorlatot lásd például: 14/2017. (VI. 30.) AB határozat; Indokolás [24]–[28]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [24]–[25]; 19/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [47]–[53]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [22]–[42]}.
- [32] Ezek teljes körű megisméltetésétől az Alkotmánybíróság eltekint, jóllehet alább az indokolás [33]–[36] bekezdéseiben ismerteti azt a szempontrendszert, amely alapján eldönthető, hogy egy közlés a véleménynyilvánítás oltalma alatt áll-e vagy sem. Ezt követően az alkotmányossági felülvizsgálatot a jelen ügy fő kérdésére kell összpontosítani: mire terjed ki az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének az alkalmazási hatálya adójogi jogviszonyban? Azt szükséges ugyanis megválaszolni, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe tartozik-e a törvényi szabályokkal rendezett adójogi jogviszony keretei között, a véleményszabadság gyakorlásával alátámasztott, tudatos törvénytörő magatartás? Tekinthető-e közéleti kérdést érintő véleménynek a hatósághoz címzett jogszerűtlen adó-visszatérítési kérelem, illetve a hatósági határozattal szemben benyújtott fellebbezés. Ezekre a kérdésekre tér ki az Alkotmánybíróság az indokolás [37]–[40] bekezdéseiben.
- [33] 2. Először is figyelemmel kell lenni az érintett alapjog lényegére: „[a] véleménynyilvánítás joga általános kommunikációs alapjog, amelyhez több speciális tényállás kapcsolódik. Általánosságban minden, meghatározatlan számú embernek szánt, elvileg mindenki számára hozzáférhető kommunikáció – a közlés és tartalma – szabadságát védi” {19/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [53]}.
- [34] Az indokolás [32] bekezdésben feltett alkotmányossági kérdés megválaszolása érdekében emlékeztetni szükséges továbbá arra, hogy nem minden közlés tartozik a véleménynyilvánítás szabadságának hatálya alá, és különösen nem mindegyik élvezi a kiemelten védett politikai véleménynyilvánítás státuszát. Védettek azok a közlések, amelyek a közügyek szabad vitatásával állnak összefüggésben, ekként a nyilvános társadalmi párbeszédben vesznek részt. A kommunikációs jogok hivatása ugyanis az, hogy részvételi lehetőséget teremtsenek a társadalmi és politikai folyamatokban {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [22]–[24]}.
- [35] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata ugyanakkor úgy szól, hogy „[a] nyilvános közlés megítélése során elsőséggel arról szükséges döntenie, hogy az adott közlés a közügyekben való megszólalást, közérdekű vitában kifejtett álláspontot tükröz-e, vagyis a közügyek szabad vitatásával áll-e összefüggésben. Ennek megítéléséhez pedig elsődlegesen a közlés megjelenésének módját, körülményeit és a vélemény tárgyát, kontextusát szükséges figyelembe venni. Így a közlést érintően vizsgálni kell a médium típusát, a közlés apropóját adó eseményt, illetve az arra érkező reakciókat és az adott közlésnek ebben a folyamatban játszott szerepét. További szempontként szükséges értékelni a kijelentés tartalmát, stílusát, illetve a közlés aktualitását, valamint célját. Amennyiben e körülmények értékelésével az állapítható meg, hogy a közlés a közügyek szabad vitatását érinti, úgy a közlés automatikusan a véleménynyilvánítási szabadság nyújtotta magasabb szintű oltalmat élvezi. Az ilyen közlés ugyanis a közhatalom és a közhatalmat gyakorlók ellenőrzésének, ellenőrizhetőségének egyik legfőbb garanciája, amely egy plurális alapokra épülő társadalom demokratikus és nyílt működéséhez nélkülözhetetlen követelmény” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [39]; legutóbb megerősítette: 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [36] A közügyekben való megszólalást tehát azért részesítik fokozott védelemben a demokratikus jogállamok, hogy a politikai közösség minden tagjának lehetősége legyen a közügyeket érintő kérdések szabad vitatásához. Többek között vizsgálni szükséges a közlés megjelenésének a módját, a médium típusát és a közlésnek a társadalom nyitott kommunikációs folyamataiban játszott szerepét. Nem minden egyes közlés élvezi az érintett alapjog védelmét. A védelem arra a közlésre terjed ki, amely az alapjog politikai közösségben betöltött „hivatásának” megfelelő. Az alapjognak ez a rendeltetése képezi a védelem tárgyát, ez adja egyben a védelem célját is.
- [37] 3. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az indítványozó az adóigazgatási eljárásban tett egy joghatályos cselekményt, amikor az adóbírságot eredményező, jogszerűtlen adó-visszatérítés iránti kérelmét benyújtotta. Ennek magyarázataként adta elő a fellebbezésében azt, hogy erre a magatartásra politikai véleménye készítette.

Hangsúlyozandó azonban, hogy a fellebbezés eljárásjogi jogintézménye, amely az indítványozó által megfogalmazott közlést médiumként hordozza, fogalmilag nem vesz részt a nyilvános társadalmi és politikai párbeszédben. Amely utóbbi viszont fogalmilag épít a (kritikai) nyilvánosságra, különösen annak mai médiumaira, eszközrendszerére. Az adóbevallás és a fellebbezés nem arra szolgál, hogy a közügyekben való megszólalásnak fórumot adjon és nem is teremt részvételi lehetőséget a nyitott kommunikációban. A fellebbezés funkciója, hogy az ügyfelek jogorvoslatot nyerjenek az elsőfokú közigazgatási szerv döntésével szemben. Abban jogi álláspontot fejeznek ki, amely arra mutat rá, hogy miért tartják jogszerűtlennek az elsőfokú szerv döntését. Mindez nem akadályozza akár az adóhatósági eljárással vagy annak lényegét jelentő közteherhivatali kötelezettséggel összefüggő politikai véleménynyilvánításnak, akár a hatósági eljárással párhuzamosan, akár azt követően.

- [38] A jogi álláspont az ügyfél és a másodfokú szerv közti jogviszonyban fejezi ki hatását. Az adójogviszonyban a hatóság felé megfogalmazott (jogi) álláspont politikai véleményre való hivatkozással nem emelhető fel az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének a szintjére. A vélemény szabadság gyakorlásával megnyilvánult polgári engedetlenség demokratikus jogállami körülmények között nem szankcionálható. Ugyanakkor nem nyerhet mentesülést a jogellenes magatartás a jogkövetkezmények alól önmagában azon oknál fogva, hogy közügyeket (közpénzfelhasználást) bíráló véleményét ismertette a közigazgatási szervvel.
- [39] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azt is, hogy figyelemmel kell lenni a folyamatok ok-okozati összefüggéseire. Az adóbírság kiszabása a jogsértő magatartás kögens, bár mértékét tekintve mérsékelhető, törvényben szabályozott közigazgatási jogkövetkezménye. Alkalmazására a jelen esetben sem azért került sor, mert a közélet dolgairól álláspontját kifejtette az indítványozó, hanem azért, mert jogszerűtlenül kérte a már befizetett személyi jövedelemadó egy részének a visszatérítését. Az alkotmányjogi panaszban sérelmezett adóbírság tehát nem áll összefüggésben a közügyek szabad vitatásával, a panaszos szubjektív elkötelezettségével. Nem azért vonták felelősségre az indítványozót, mert szólt, hanem azért, mert veszélyeztette a közpénzügyi érdeket.
- [40] Ezekon túl az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítványban írtakkal ellentétben a közigazgatási bíróság nem hagyta figyelmen kívül az alapjogi érintettségre tett indítványozói kérelmet. A bíróság ítéletében 5–6. oldalán értékelte a panaszos alkotmányos elkötelezettségét, és elbírált a vonatkozó kereseti kérelmet, ahogyan azt jelen határozat az indokolás [9] bekezdésében összefoglalta.
- [41] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az adóigazgatási eljárásban az indítványozó által adózói minőségben az adóhatóság irányába a fellebbezésben megfogalmazott jogi álláspont, illetve az azal magyarázott jogszerűtlen adó-visszatérítési kérelem nem tartozik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében szabályozott véleménynyilvánítási szabadság hatálya alá. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – az alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben írtak szerint határozattal elutasította az Abtv. 63. § (1) bekezdése értelmében.

Budapest, 2018. március 6.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1849/2017.

