

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3032/2023. (I. 13.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló 2022. évi XIII. törvény, valamint annak 1. § (1) bekezdése, 2. § 1–2. pontja, 4. § (6) bekezdése, 15. § (1)–(2) bekezdése és 26. § *d)*, *e)*, *f)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Két egyéni ügyvéd (Indítványozó1. és Indítványozó2.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján két alkotmányjogi panaszt nyújtottak be. A beadványok tartalmi azonosságára tekintettel az ügyek végzéssel egyesítésre kerültek egy eljárásban való elbírálás végett az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése szerint.
- [2] 1.1. Az indítványok arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló 2022. évi XIII. törvény (a továbbiakban: KATA tv.) egésze, illetve annak 1. § (1) bekezdése, 2. § 1–2. pontja, 4. § (6) bekezdése, 15. § (1)–(2) bekezdése és 26. § *d)*, *e)*, *f)* pontja alaptörvény-ellenes, és ezért ezeket visszamenőleges hatállyal semmisítse meg. Az indítványozók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, II. cikke és XV. cikk (1)–(2) bekezdése sérelmére hivatkoztak.
- [3] 1.2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [4] A Kormány nevében a miniszterelnök-helyettes által benyújtott T/583. számú törvényjavaslatot az Országgyűlés kivételes eljárásban a benyújtása napját követő napon (2022. július 12-én) elfogadta. 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 kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló 2022. évi XIII. törvényt a Magyar Közlöny 2022. évi 118. számában.
- [5] A KATA tv. bizonyos szabályai 2022. augusztus 1-jén, a többi szabálya 2022. szeptember 1-jén lépett hatályba (lásd: KATA tv. 14. §). A KATA tv. egyfelől magában foglalja a kisadózó vállalkozók tételes adójára (a továbbiakban: KATA) vonatkozó szabályokat, másfelől más törvényi rendelkezéseket módosító és hatályon kívül helyező szabályokat tartalmazott, amelyek a jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. §-a értelmében az azt követő napon automatikusan hatályukat veszítették, hogy kifejtették joghatásukat.
- [6] Utóbbiak közé tartoztak azok a rendelkezések is, amelyek a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló 2012. évi CXLVII. törvényben foglalt (a továbbiakban: KATA/KIVA tv.) kisadózó vállalkozások tételes adójára (a továbbiakban: régi KATA) vonatkozó normákat hatályon kívül helyezték 2022. szeptember 1-jével. Ezzel a nappal a régi KATA mint adónem, illetve a régi KATA adóalanyainak adójogviszonya megszűnt. A régi KATA volt alanyai ezáltal döntési helyzetbe kerültek. Az indítványozók nem voltak jogosultak a KATA-t választani, mert ügyvéd nem lehet az új adó alanya [vesd össze: KATA tv. 1. § (1) bekezdés, 2. § 1–2. pont, 3. §].
- [7] 2. A fenti törvényalkotási folyamatot követően fordultak az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz. A két, tartalmilag egyező alkotmányjogi panasz lényege a következőképpen foglalható össze.
- [8] Az indítványozók azt adták elő, hogy a KATA tv. 2022. augusztus 1-jén hatályba lépett 4. § (6) bekezdése és 15. § (1)–(2) bekezdései az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe (kellő felkészülési idő) ütköznek, továbbá a 2022. szeptember 1-jén hatályba lépett 1. § (1) bekezdése, 2. § 1–2. pontjai, valamint a 26. § *d)*, *e)*, *f)* pontjai ellentétesek az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével (jogállamiság elve, különös tekintettel a kellő felkészülési idő követelményére és a jogszabályok elfogadása előtti társadalmi egyeztetési kötelezettségre),

az Alaptörvény II. cikkével (emberi méltósághoz való jog) és az Alaptörvény II. cikkére tekintettel az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel (emberi méltósághoz való jogból fakadó törvény előtti egyenlőség sérelme és az általános jogegyenlőségi szabály), és ezért elsődlegesen ezeket az Alkotmánybíróság semmisítse meg. Másodlagosan az egész törvény *ex tunc* hatályú megsemmisítését kérték.

- [9] Az indítványozók azzal érveltek, hogy a KATA tv. elvonta adózási formájuk jogalapját. Ez nem pusztán adózási rezsim váltást jelent, hanem alapvetően befolyásolja az indítványozók gazdasági tevékenységét is, alapjogi sérelmet okozva ezáltal. Álláspontjuk szerint „az Abtv. 26. § (2) bekezdésének azon fordulata szerint bírálható el az ügy, hogy a KATA tv. 26. § d), e) és f) pontjainak hatályosulása folytán következett be az alaptörvény-ellenességet közvetlenül megalapozó jogsérelem, ugyanis a hatályon kívül helyező rendelkezések éppen azt akadályozzák meg, hogy a korábban hatályos [...] joganyag a továbbiakban alkalmazható legyen”. E körben hivatkoztak a 4/2018. (IV. 27.) AB határozat indoklásának [44] bekezdésére.
- [10] Előadták továbbá, hogy a felkészülési idő túlságosan rövid volt, mert az a nyári hónapokra esett, és ekkor a könyvelők, az államigazgatási szervek és az ügyfelek nehezebben érhetők el. A változtatás olyan mértékben veszi semmibe a kizárással érintett adóalanyok érdekeit, amely megalázó és ezért ellentétes az emberi méltósággal is.
- [11] A KATA tv. 4. § (6) bekezdésével és 15. § (1)–(2) bekezdésével kapcsolatban az indítványozók azzal érveltek, hogy jogszabályváltozásra való jóhiszemű felkészülést, az azonos esélyek elvi lehetőségét ásta alá a jogalkotó azzal, hogy nem írta elő a szabályozásból kieső személyek tájékoztatását. A jogalkotónak nemcsak a KATA tv. hatálya alá tartozók jogkövetésre való felkészülését, hanem minden régi adóalanyt, így az indítványozóknak a felkészülését is azonos feltételekkel kellett volna elősegítenie. Ezek miatt indítványozták, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy „a 2022. augusztus 1-jén hatályba lépett KATA tv. 4. § (6) bekezdése és a KATA tv. 15. § (1)–(2) bekezdései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, ugyanis a kellő felkészülési idő kapcsán nem biztosította a jogszabályváltozásokra való azonos esélyekkel való felkészülés lehetőségét.”
- [12] A KATA tv. egésze, de kifejezetten a KATA tv. 26. § d), e), f) pontjai alaptörvény-ellenesek a társadalmi egyeztetés elmaradása okán is, ami ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével. A KATA tv. megalkotása előtt semmilyen társadalmi egyeztetés nem folyt.
- [13] Az emberi méltósághoz való jog sérelmét az okozta, hogy a változtatás szükségtelen volt, vagy ha mégis annak tekinthető, akkor aránytalan, mert nem az elvonás legenyhébb módját választotta a jogalkotó, hiszen nem lehet ekként értékelni, ha rapid módon adóalanyok százazrei alól „rántjuk ki a szőnyeget”.
- [14] A méltóságsérelemmel összefüggésben az indítványozók azzal érveltek, hogy a jogegyenlőség elve nem bármifajta különbségtételt, hanem csupán az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza. Alaptörvény-ellenes, vagyis emberi méltóságot sértő megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha a különbségtétel önkényes. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt tilalom kiterjeszthető a teljes jogrendszerre, mert az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Az ilyen megkülönböztetés igazolhatósága a nem alapjogok tekintetében is különleges szigorúsággal vizsgálendő, mint a jelen esetben. Az a megkülönböztetés önkényes a jelen esetben, hogy a KATA tv. nem teszi lehetővé az indítványozók számára a KATA választását. Ugyanakkor a régi szabályozás ezt megengedte.
- [15] 3. Előjáróban szükséges rögzíteni, hogy az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is követi azt a gyakorlatot, amelyet a 3030/2023. (I. 13.) AB végzésben és a 3031/2023. (I. 13.) AB végzésben kezdett el kialakítani. A hivatkozott döntésekben kidolgozott megállapításoktól nem volt indokolt eltérni, hiszen nincs lényeges és releváns alkotmányjogi különbség azok és a jelen egyesített ügyek között. Megjegyzendő továbbá, hogy a 29/2022. (XII. 6.) AB határozatban írt elvi tételeket is megfelelően figyelembe kell venni, jóllehet azokat másfajta eljárásában fektette le az Alkotmánybíróság.
- [16] 4. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz eleget tesz-e a befogadhatóság törvényi feltételeinek.
- [17] A közvetlen alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejére különös szabály vonatkozik. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése szerinti 180 napos határidőt Indítványozó1. betartotta a 2022. szeptember 2-án postára adott beadványával. Indítványozó2. is határidőben fordult az Alkotmánybíróság, hiszen 2022. szeptember 15-én postázta indítványát.

- [18] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárás megengedhetőségére vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat a következő.
- [19] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az előbbi határidőn belül, „ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától.” [3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, ABH 2012, 1151, 1152.] „A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni.” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]–[31]; lásd még például: 3103/2021. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [24]; 3230/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [12]} Az érintettség feltételei konjunktívák, vagyis a közvetlen, személyes és aktuális érintettségnek együttesen kell érvényesülnie annak érdekében, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány érdemben elbírálható legyen {lásd például: 3468/2020. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [17]–[18]}.
- [20] Az Alkotmánybíróság az indokolás további pontjaiban a személyes, közvetlen és aktuális sérelem teljesülését értékelte állandó gyakorlata alapján.
- [21] 5. A három feltétel közül először azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a személyes érintettség megállapítható-e. A személyes érintettség kapcsán a fentebb összefoglalt gyakorlat értelmében az a döntő szempont, hogy a kifogásolt jogszabály az indítványozók saját alapjogait sérti-e. Ezek alapján különbséget kell tenni az indítványozók által sérelmezett szabályok között. Az egyik csoportba tartozik a KATA tv. 15. § (2) bekezdése, amely az átalányadó választásának határidejét hosszabbította meg, és 26. § d), e), f) pontjai, amelyek a régi KATA szabályait helyezték hatályon kívül. A másikba a KATA tv. egésze, továbbá az előbb felsorolt bekezdésen és pontokon kívül az összes többi kifejezetten támadott rendelkezés tartozik.
- [22] 5.1. Az Alkotmánybíróság először az utóbbi csoport tekintetében vizsgálta, hogy az indítványozók érintettsége személyes-e.
- [23] 5.1.1. Abból szükséges kiindulni, hogy a kifogásolt szabályozás személyi hatálya nem terjed ki az indítványozókra, ezért a KATA tv. személy szerint számukra joghátrányt nem képes okozni. A támadott normák ezen csoportjának tehát az indítványozók személyükben nem érintettjei. Az elbírálás teljességének az igénye ugyanakkor megkívánta, hogy az Alkotmánybíróság kiterjen a kivételes lehetőségek vizsgálatára is.
- [24] 5.1.2. Az Alkotmánybíróság a Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény 1. § (1) bekezdése elleni alkotmányjogi panasz esetében lényeges megállapítást tett {lásd: 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [52]}. Ennek értelmében a főszabály alól kivételt jelent, tehát a személyes érintettség feltételét mégis teljesítettnek kell tekinteni, ha egy előnyt juttató jogszabály személyi hatályát a megkülönböztetés tilalmával, azon belül a csoportképzési szabályokkal összefüggésben kell megvizsgálni. Szükséges volt ezért kitérni arra is, hogy a kivételes eset a jelen ügyben alkalmazható-e a KATA tv. személyi hatályát meghatározó, sérelmezett rendelkezésre [1. § (1) bekezdés]. Ez ugyanis előkérdése a többi – ide nem értve a KATA tv. 26. § d), e), f) pontjait – szabály támadhatóságának az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz eljárásban.
- [25] 5.1.3. A jelen ügyben – eltérően a Quaestor-ügyben foglalt tényállástól – a közvetlen alkotmányjogi panasz befogadásának feltételeit nem lehetett attól elválasztva kezelni, hogy a KATA tv.-re vonatkozik az Alkotmánybíróság hatásköri korlátja [Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés], mert az államadósság meghaladja az 50%-os arányt, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerinti eljárást folytat és a KATA tv. egy központi adónemről szóló törvény [lásd: 29/2022. (XII. 6.) AB határozat].

- [26] Ahogyan azt már többször megerősítette az Alkotmánybíróság, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti „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 tényálláshoz 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 tárgyra, 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]; 29/2022. (XII. 6.) AB határozat].
- [27] A KATA tv. sérelmezett 1. § (1) bekezdése a törvény személyi hatályáról szól. Tartalmi vizsgálat alapján az volt megállapítható, hogy a KATA tv. személyi hatálya alatt a főfoglalkozású egyéni vállalkozó állhat, a főfoglalkozású egyéni vállalkozó fogalmát azonban a KATA tv. saját maga adja meg (lásd: KATA tv. 2. § 1–2. pont), tehát saját személy-fogalommal rendelkezik ez az adójogszabály. A KATA alanya, azaz az anyagi adójogi kötelezett pedig csak és kizárólag a főfoglalkozású egyéni vállalkozó lehet (vesd össze: KATA tv. 3. §).
- [28] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében – kétségtávan kiterjed a központi adónemről szóló törvényben foglalt, adóalanyról rendelkező anyagi jogi norma vizsgálhatóságára. Mivel a KATA tv. 1. § (1) bekezdése által rögzített személyi hatály az adóalanyra terjed ki, nem volt lehetőség a kettőt (a személyi hatályt és az adóalany személyét meghatározó normát) egymástól elkülönítve, illetve eltérően kezelni a hatásköri korlát alkalmazása szempontjából. A főfoglalkozású egyéni vállalkozó fogalmára tett bármely alkotmányos megállapítás tehát az adóalanyról is rendelkezne, amit kizárólag az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére figyelemmel, annak keretei között tehetne meg. A két norma elválaszthatatlan tartalmi összefonódása miatt a KATA tv. 1. § (1) bekezdése osztja a KATA tv. 3. §-ának a sorsát, azaz megfelelően vonatkozik rá a hatásköri korlát.
- [29] Ugyanez irányadó továbbá az adóalany fogalmát meghatározó KATA tv. 2. § 1–2. pontjára. Amint ezt a definíciót ütköztetné az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel, és például azt vizsgálná, hogy alkotmányos-e bizonyos szakmákat folytató személyek kirekesztése az egyéni vállalkozók közül, az adóalanyról szóló tényállási elemet is szükségképpen felülbírálná, ezért a hatásköri korlát szempontjából a szóban forgó definíciós normát úgy kell kezelni, mint az adóalany személyét meghatározó normát. Emiatt a KATA tv. 2. § 1–2. pontjára is megfelelően vonatkozik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése.
- [30] 5.1.4. Az Alaptörvényben rögzített hatásköri korlát alá tartozó normák alkotmányossági vizsgálatát csak meghatározott alapjogok sérelme esetén végezheti el az Alkotmánybíróság. Ezen alapjogokat az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése nevesíti. A megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés] nem található meg azon alapjogok között, amelyek az előbb hivatkozott felsorolásban szerepelnek. Az Alkotmánybíróság ezért a KATA tv. személyi hatályát meghatározó norma érdemi vizsgálatába nem bocsátkozhatott abból a szempontból, hogy az összhangban áll-e a diszkrimináció tilalmával. Ezért nem volt lehetőség lefolytatnia az indokolás [24] bekezdésében írt kivételes eset szerinti vizsgálatot a KATA tv. személyi hatálya tekintetében.
- [31] 5.1.5. Ugyanakkor az emberi méltósággal összefüggésben a hatásköri korlát alá tartozó adójogi norma is vizsgálható, és az indítványozók erre is hivatkoztak. Az Alaptörvény II. cikke úgy szól, hogy „[a]z emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz”. Ezzel kapcsolatban szükséges emlékeztetni arra, hogy az emberi méltóságot az Alkotmánybíróság a Nemzeti hitvallásban írtaknak megfelelően értelmezi. Eszerint az emberi lét alapja az emberi méltóság {lásd: 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [31], [56]}. A hatásköri korlát is együtt kezeli az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése értelmében a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Ahogyan az élethez való jog, úgy az emberi méltósághoz való jog is azon alapvető jogok közé tartozik, amelyek természetüknél fogva csak az embert illetik meg. Az indítványozók tehát az emberi méltósághoz való jog védelmét élvezik.

- [32] Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a megkülönböztetés tilalmának és az emberi méltósághoz való jognak a tartalma nem azonosítható egymással, jóllehet 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 lét vagy minőség lényegét alkotmányjogilag az emberi méltósághoz való jog fejezi ki. Tulajdonképpen mindegyik alapjog visszavezethető az emberi méltósághoz való jogra, de amint önállóan szól róluk az Alaptörvény, el is válnak attól; saját tartalmat öltenek magukra, ami a rájuk irányadó alapjog-korlátozási teszt közvetlen tárgyává válik. Ezért az emberi méltósághoz való jog hatálya alatt a diszkriminációs teszt nem alkalmazható.
- [33] Ahogyan azt fentebb megállapította az Alkotmánybíróság, a KATA tv. személyi hatálya a megkülönböztetés tilalma szempontjából nem vizsgálható felül. Az indítványozó egyéni ügyvédekre vonatkozó adóterhelést ezért az Alaptörvény II. cikkének védőhálójába nem lehet másokhoz (az indítványozók szerinti homogén csoportban szereplő adóalanyokhoz) viszonyítani, és azt elemezni, hogy a megkülönböztetésük észszerűen igazolható-e vagy éppen önkényes. Azt pedig az indítványozók sem állították, hogy az általuk választott átalányadó olyan mértékű elvonást jelentene, ami önmagában, – és hasonlóan a 37/2011. (V. 10.) AB határozatban foglalt tényálláshoz –, megvalósítja az emberi méltóság sérelmét. Az emberi méltósághoz való joggal ezért az indítványban írtak alapján nem volt ütköztethető a KATA tv. személyi hatálya. Az indítványok tartalmilag valójában arra irányultak az itt vizsgált körben, hogy a diszkriminációs kérelmet az emberi méltósághoz való jog sérelmére irányuló kérelem formájában adják elő annak érdekében, hogy megkerüljék az Alaptörvényben szabályozott hatásköri korlátot.
- [34] A kifejtettek alapján nem volt lehetőség arra, hogy az Alkotmánybíróság a KATA tv. személyi hatályát abból a szempontból vizsgálja érdemben az Alaptörvény II. cikke keretei között, hogy az egyéni ügyvédek hátrányos megkülönböztetését megvalósította-e a törvényalkotó, amikor úgy döntött, hogy e hivatásrend tagjai nem választhatják a KATA-t.
- [35] 5.1.6. Mindezek miatt a fentebb hivatkozott Questor-ügyben kidolgozott kivételes elbírálás nem volt alkalmazható ebben az esetben. Az indítványozók személyes érintettsége nem volt megállapítható a sérelmezett törvénnyel és annak sérelmezett rendelkezéseivel – a KATA tv. 15. § (2) bekezdését és 26. § d), e), f) pontjait ide nem értve – összefüggésben, mert azok az indítványozókra nézve nem alkalmazandók, és ezért nem képesek közvetlenül alapjogi sérelmet okozni számukra. Ezért a törvény egészét és az előbbi szabályokat az Alaptörvénybe foglalt hatásköri korlát miatt, amely köti az Alkotmánybíróságot, nem volt lehetőség érdemben felülvizsgálni.
- [36] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy ez nem jelenti egyben azt is, hogy más típusú sérelemokozás eleve kizárt lenne, de a közvetlen alkotmányjogi panasz befogadását nem alapozza meg az áttételes és esetleges sérelemre való hivatkozás.
- [37] 5.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság a KATA tv. 15. § (2) bekezdését és 26. § d), e), f) pontjait vizsgálta az indítványozók személyes érintettségével összefüggésben.
- [38] Az indítványozók igazolták, hogy 2022. szeptember 1-jét közvetlenül megelőzően a régi KATA alanyai voltak. Adójogviszonyuk az előbb említett adónemben törvény erejénél fogva megszűnt akkor, amikor az azt megalapozó adókötelezettséget is magában foglalt szabályozást a KATA/KIVA tv.-ben hatályon kívül helyezte a KATA tv. sérelmezett 26. § d), e), f) pontja 2022. szeptember 1-jével. Adójogi személyes státuszukat változtatta tehát meg a törvényalkotó azáltal, hogy a KATA tv. előbbi szabályaival megszüntette régi KATA szerinti anyagi adójogviszonyt. Ezért az indítványozók személyes érintettsége a KATA tv. 26. § d), e), f) pontjával összefüggésben megállapítható volt.
- [39] A KATA tv. 15. § (2) bekezdése úgy szól, hogy „[a]z e törvény szerinti adóalanyiság választására nem jogosult, 2022. augusztus 31-én a kisadózó vállalkozások tételes adóját alkalmazó egyéni vállalkozó az Szja tv. 50–56. §-a szerinti átalányadózás választását a 2022. adóévre vonatkozóan 2022. október 31-éig jelentheti be. A bejelentés módját és formáját az állami adó- és vámhatóság honlapján 2022. augusztus 15-éig közzé teszi”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a szabály a KATA/KIVA tv. szerinti egyéni vállalkozók számára, akik a KATA tv. hatálya alá már nem tartozhatnak, jogosultságot állapít meg, ezért az indítványozók személyes érintettsége fennáll.

- [40] 6. Ezt követően azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a *közvetlen érintettség* feltétele teljesült-e a KATA tv. 15. § (2) bekezdése és 26. § d), e), f) pontja tekintetében.
- [41] 6.1. A régi KATA esetében az önadózás érvényesült. Ez azt jelentette, hogy az adójog önkéntes, jogszerű követése volt az adóalanyok kötelezettsége. A régi KATA-ra vonatkozó szabályok bírósági (vagy hatósági) döntés nélkül közvetlenül hatályosultak. Az adójogviszony megszűnése sem igényelt adóhatósági döntéshozatalt, amivel szemben a jogorvoslati jog és a bírósághoz fordulás joga megnyílt volna.
- [42] A KATA szintén önadózással teljesítendő. Az indítványozó azonban nem volt jogosult a KATA-t választani, mert egyéni ügyvéd nem lehet az új adónem alanya [vesd össze: KATA tv. 1. § (1) bekezdés, 2. § 1. pont, 2. pont h) alpont és 3. §]. Ugyanakkor az egyéni ügyvédeknek is jogszerűen eleget kell tenni az adókötelezettségeiknek, ezért más adónem hatálya alá kényszerültek bejelentkezni.
- [43] Az indítványozók az átalányadózás mellett döntöttek. Ez is az önadózás körébe tartozik, amely a régi KATA-hoz képest magasabb adóterhelést jelent, amit az indítványozó különböző kalkulációkkal alá is támasztott. Az alkotmányjogi panaszok alapját tehát kifejezetten az képezi, hogy az indítványozók elveszítették a számukra legoptimálisabb adónemmet a 2022. szeptember 1-jétől képződő bevételeikre nézve. Konkrét, az adóalapokat kitöltő adatok híján számszerűen azt nem lehet pontosan meghatározni, hogy innentől kezdve mennyivel több közterhet (adókat és járulékokat) fizetnek az indítványozók ahhoz képest, mintha a régi KATA alanyai maradhattak volna, vagy a KATA alanyává válhattak volna. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz közvetlen érintettségre vonatkozó feltételének teljesítéséhez elegendő azt rögzíteni, hogy a fentiek szerinti közvetlen sérelem abban áll, hogy az indítványozók *ex lege* elveszítették a kedvezményes adónem hatálya alá tartozásukat, a régi KATA szerinti adóalanyiságukat, amelyhez képest a többi fizetési kötelezettség nagyobb terhet jelent számukra. Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a KATA tv. 26. § d), e), f) pontja közvetlenül okozott sérelmet az indítványozók számára.
- [44] 6.2. A KATA tv. 15. § (2) bekezdése azt határozza meg, hogy a KATA hatálya alól kizorult egyéni vállalkozók meddig tehetnek jogszerűen bejelentést az átalányadózás hatálya alá tartozásukról. Az átalányadózást választó magánszemély az adóját az önadózás szabályai szerint állapítja meg (SZJA tv. 8. sz. melléklet 8. pont). A bejelentést is önkéntesen kell teljesítenie, ha ezen adózási forma mellett dönt. Tehát a szabály közvetlen hatályosulása megállapítható volt. Az azonban nem, hogy ez a rendelkezés bármilyen sérelmet okozhatna az indítványozóknak. Éppen ellenkezőleg: a KATA tv. 15. § (2) bekezdése azt teszi lehetővé, hogy az átalányadózás választásának bejelentési határideje ne 2021. május 20. legyen a 2022-es adóév egészére, hanem 2022. október 31. azzal, hogy az átalányadó 2022. szeptember 1-jétől alkalmazhatóvá válik rájuk nézve [vesd össze: SZJA tv. 50. § (1) bekezdés, 8. sz. melléklet 1. pont].
- [45] A KATA tv. 15. § (2) bekezdése egy választási jogosultságot (határidőt) kiterjesztő szabály, ami nélkül az indítványozók az átalányadót sem választhatták volna 2022 utolsó 4 hónapjára. Az ilyen eredményre vezető szabály fogalmilag nem alkalmas alapjogi sérelem okozására, jóllehet közvetlenül hatályosul. Ezek a jellemzők azonban együttesen oda vezettek, hogy a sérelemokozás követelménye sem teljesült, amiből az is egyenesen következik, hogy a sérelmezett szabállyal való közvetlen érintettség sem volt megállapítható. Ezért az előbb hivatkozott szabályt nem volt lehetőség érdemben felülvizsgálni az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszeljáráásban.
- [46] 7. Ahogyan arra a fentiekben már utalt az Alkotmánybíróság, a sérelem akkor aktuális, ha a személyes és közvetlen érintettség az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fennállt. A tárgyi ügyben a közvetlen alkotmányjogi panasz sajátos feltételei közül itt már csak azt kellett vizsgálni, hogy az indítványozók állított sérelme, amelyet előadásuk szerint a KATA tv. 26. § d), e), f) pontja okozott számukra, aktuális volt-e akkor, amikor alkotmányjogi panaszindítványukat előterjesztették. Ebből a szempontból a KATA tv. előbbi pontjait kellett közelebbről megvizsgálni.
- [47] 7.1. Ezek a szabályok deregulációs normák, amelyek a KATA/KIVA tv.-ben hatályon kívül helyezték a régi KATA-ra vonatkozó rendelkezéseket 2022. szeptember 1-jével. Ugyanakkor a hatályon kívül helyező rendelkezések is hatálytalanok már. Ezeket ugyanis a Jat. 12. § (2) bekezdése automatikusan hatályon kívül helyezte 2022. szeptember 2-án. A kérdés tehát az, hogy az automatikusan hatályon kívül helyezett hatályon kívül helyező (deregulációs) szabályok elleni panaszelemek megfeleltek-e az aktuális érintettség követelményének benyújtásuk idején az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszeljáráásban.

- [48] 7.2. A deregulációs normák jogi természetéhez az tartozik hozzá, hogy jogi hatásuk kifejtését követően automatikusan kiíródnak a tételes jogból; tartalmukkal nem terhelik tovább az egyébként is komplex és terjedelmes jogrendszert. Az ilyen normák ugyanis sehová sem épülnek be jogtechnikai természetüknek megfelelően. Ebből az következik, hogy esetükben nem alkalmazható az Alkotmánybíróság azon gyakorlata [ezt lásd például: 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 32/2014. (XI. 3.) AB határozat [19]], miszerint a sérelmezetről az inkorporáló jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára térhet át a testület. Nincs ugyanis inkorporáló jogszabály, valamint a deregulációs normák nem hoznak létre új normatartalmat, hanem éppen ellenkezőleg eltörlik a régit.
- [49] Hangsúlyozandó továbbá, hogy az Alkotmánybíróság normakontroll hatáskörében eljárva a normával és nem általában véve a deregulációs norma által létrehozott, sérelmesnek tartott jogi helyzettel szemben tudja lefolytatni a közvetlen alkotmányjogi panaszeljárást. A deregulációs normák vonatkozásában az Abtv. 41. § (3) bekezdése alkalmazására sem nyílhat lehetőség, mert nem állhat elő olyan helyzet, hogy a teljesedésbe ment deregulációs normákat egy konkrét esetben még egyszer alkalmazni kellene.
- [50] 7.3. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy elvileg még az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszeljáráásban sem kizárt a már hatályon kívül helyezett rendelkezések (tehát nem a dereguláló norma, hanem a hatályon kívül helyezett normatartalom) vizsgálat alá vonása [lásd például: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]; 3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]]. Az Alkotmánybíróság rámutatott már ugyanis arra, hogy „amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg” [3208/2013. (XI. 18.) AB határozat Indokolás [42]]. Erre a gyakorlatra az indítványozó is utalt azzal, hogy felhívta a 4/2018. (IV. 27.) AB határozat indokolásának [44] bekezdését.
- [51] 7.4. Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók érintettsége a deregulációs normák tekintetében eltérő, mert indítványuk benyújtásának időpontja lényegesen különbözik egymástól.
- [52] Indítványozó2. 2022. szeptember 15-én terjesztette elő beadványát, ahogyan azt a 4. pontban rögzítette az Alkotmánybíróság. Ekkor a KATA tv. 26. § d), e), f) pontjai által okozott állítólagos sérelem már nem minősült aktuálisnak. Aktuális sérelemről nem beszélhetünk, ha a támadott deregulációs norma már visszafordíthatatlanul kiíródott a tételes jogból akkorra, amikor az indítványokat benyújtották. Emiatt a KATA tv. 26. § d), e), f) pontjait nem volt lehetőség érdemben vizsgálni Indítványozó2. panaszának alapján.
- [53] Indítványozó1. érintettsége azonban aktuális volt az indítvány előterjesztésekor, mert azon a napon nyújtotta be panaszát, amelyen a sérelmezett deregulációs normák teljesedésbe mentek. Arra azonban nem hivatkozott Indítványozó1., hogy a jelen végzés 7.3. alpontjában idézett megállapítás azokra a helyzetekre vonatkozik, amikor a támadott norma annak ellenére okoz továbbra is alapjogi sérelmet, hogy már nem hatályos, de még érvényes. Az Alkotmánybíróság ilyen esetekben vizsgálhatja, hogy a múltbeli időszakban történt tényállásokra még alkalmazandó norma összhangban áll-e az Alaptörvénnyel. Ilyennek minősülne különösen az a helyzet, ha az indítványozó például azt állította volna, hogy a régi KATA egyes anyagi jogi, ma már hatálytalan szabályai 2022. szeptember 1-jé előtt sértették az alapjogait. A jelen ügyben azonban nem erről van szó. A határozott kérelem követelményét erre tekintettel kellett az Alkotmánybíróságnak megvizsgálnia a következő pontban.
- [54] 8. A KATA tv. 26. § d), e), f) pontját támadó panaszem, amelyet Indítványozó1. terjesztett elő, a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményei közül az alábbiaknak nem tesz eleget. Az előbbi 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 előbb hivatkozott jogszabályhely f) pontja értelmében kifejezett kérelmet kell előadni a jogszabály megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [55] A KATA tv. 26. § d), e), f) pontját nem lehet érdemben felülvizsgálni, mert Indítványozó1. ezek sérelmezésén keresztül a régi KATA szabályainak hatályát kívánja visszaállítani. Az Alkotmánybíróság azonban már 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 jogszabálmódosítás előtti jogszabályi állapotot úgy állítsa helyre, hogy hatályba lépteti a korábbi normaszöveget. Olyan alkotmánybíróági döntés tartalmát indítványozták tehát [...], amely az Alkotmánybíróság eszköztárának nem képezi a részét” {29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [15]}.

- [56] 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 panaszszöveget, amely hatáskörön kívüli alkotmánybíróági eljárás lefolytatására, és egyúttal olyan tartalmú alkotmánybíróági döntés meghozatalára irányul, amelyre nincs alaptörvényi vagy törvényi lehetőség. A határozott kérelem hiánya az érdemi vizsgálat akadályozza {lásd például: 3289/2021. (VII. 7.) AB végzés, Indokolás [12]; 3229/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [20]; 3393/2021. (X. 1.) AB végzés, Indokolás [7]}.
- [57] 9. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva megállapította, hogy részben nem teljesültek az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz sajátos befogadási feltételei, mivel a támadott normák egy része tekintetében az indítványozók nem voltak személyesen érintettek minősíthetők, illetve a közvetlen és aktuális sérelem nem volt megállapítható, emellett az érdemi elbírálást az Alaptörvényben rögzített hatásköri korlát is akadályozta.
- [58] Másrészt viszont nem teljesültek az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) és *f*) pontjában foglalt határozottsági követelmények, hiszen a deregulációs normák automatikus hatályvesztése kizárta az állított alapjogi jogsérelmek megállapíthatóságát, és ezért Indítványozó1. indítványát is a rendelkező részben írtak szerint, az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján, vissza kellett utasítani.

Budapest, 2022. december 13.

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

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

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybíróági ügyszám: IV/2030/2022.

• • •