

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3379/2022. (X. 12.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény 1. § (4) bekezdése és 29. § (1) bekezdés 4. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. A Miskolci Törvényszék a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Adó- és Vámigazgatósága végrehajtást kérőnek egy természetes személy adós ellen folyamatba tett végrehajtási eljárásban a Szikszói Járásbíróságon 2022. április 7. napján meghozott, 0509-7.Vh.66/2022/8. számú végzéssel szemben 9. sorszám alatt a végrehajtást kérő részéről előterjesztett fellebbezés folytán indult másodfokú eljárásban az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte.
- [2] A Törvényszék az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján az előtte 2.Pkf.20.575/2022. szám alatt folyamatban lévő ügyben a másodfokú eljárás felfüggesztése mellett kérte az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) 1. § (4) bekezdése és 29. § (1) bekezdés 4. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását, a rendelkezések megsemmisítését és alkalmazásuk kizárását a folyamatban lévő valamennyi ilyen eljárásban, valamint a törvényszék előtt folyamatban lévő konkrét nemperes eljárásban.
- [3] 1.1. A bírói kezdeményezés szerint a konkrét ügyben az alábbi tények állapíthatók meg. Az elsőfokú bíróság a végrehajtást kérő végrehajtási kifogását elutasította. A végzéssel szemben a végrehajtást kérő fellebbezéssel élt, annak tartalma szerint az elsőfokú végzés megváltoztatását, és végrehajtási kifogásában írtak teljesítését kérte.
- [4] Egy gazdasági társaságnak mint végrehajtást kérőnek az adóssal szemben indított 0212.V.0202/2008. számú végrehajtási eljárásában az adós ingatlanára történt végrehajtási jog bejegyzést követően a Nemzeti Adó- és Vámhivatal végrehajtást kérőként csatlakozott a végrehajtási eljáráshoz 2020. október 21. napján kelt megkeresésével összesen 266 128 316 Ft behajtása iránt. A végrehajtás alapja egyrészt a Fővárosi Törvényszék 19.G.42.172/2019/12. számú jogerős bírósági meghagyása volt [amely a csőd eljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 33/A. § (1) bekezdése alapján 265 437 679 Ft összegű kötelezettséget írt elő adós terhére vagyoni biztosítékként, továbbá 30 000 Ft perköltség megfizetését], másrészt a Fővárosi Törvényszék által kiszabott 100 000 Ft pénzbírság végrehajtása, harmadrészt a BAZ Megyei Kormányhivatal értesítése alapján 555 637 Ft köztartozás behajtása. A végrehajtás önálló bírósági végrehajtó előtt 0212.AV.0013/2020. számon indult. A végrehajtási eljárás során a végrehajtó az adós ingatlanára a végre-

hajtást kérő javára végrehajtási jogot jegyeztetett be, lefoglalta az adós tulajdonában lévő gépjárművet és az adós jövedelmére letiltást bocsátott ki.

- [5] A Fővárosi Törvényszék – marasztalási perben meghozott – 18.G.41.146/2020/18-II. számú ítéletében 265 437 679 Ft kártérítésben, valamint 5 054 377 Ft perköltségben marasztalta az alperes adóst a felperes adóhatóság javára. 2022. február 4. napján kelt megkereséssel az adóhatóság a már folyamatban lévő végrehajtási eljárásban tájékoztatta a végrehajtót a jogcím változásáról (kártérítés).
- [6] A végrehajtó 101. és 104. sorszámú jegyzőkönyveiben írtak szerint további végrehajtási cselekmények fogantatását megtagadta, hivatkozással arra, hogy álláspontja szerint végrehajtási lap kiállítása volna szükséges.
- [7] A végrehajtást kérő a végrehajtó 101. sorszámú és 104. sorszámú intézkedéseivel szemben végrehajtási kifogást terjesztett elő a végrehajtónak a végrehajtást kérő jogát vagy jogos érdekét sértő mulasztása miatt. Kérte, hogy a kifogásnak helyt adva állapítsa meg a bíróság, hogy az eljáró bírósági végrehajtó intézkedésének elmulasztása a végrehajtást kérő jogos érdekét sérti és utasítsa a végrehajtót a Fővárosi Törvényszék 18.G.41.146/2020/18-II. számú ítéletében megállapított 265 437 679 Ft összegű kártérítés és 5 054 377 Ft perköltség tekintetében a végrehajtási eljárás lefolytatásához szükséges intézkedések megtételére. Előadta, hogy egy gazdasági társasággal szembeni felszámolási eljárásban az adóst mint vezető tisztségviselőt kérte kötelezni a felszámolási eljárásban bejelentett hitelezői igények fedezetére vagyoni biztosíték nyújtására az adóhatóság, mint hitelező javára. A Fővárosi Törvényszék mint a polgári peres eljárásban eljáró perbíróság 19.G.172/2019/2. számú jogerős bírósági meghagyásával kötelezte az adóst mint alperest, hogy fizessen be a bíróság letéti számlájára 265 437 679 Ft összeget vagyoni biztosíték és 30 000 Ft összeget perköltség jogcímén. A végrehajtást kérő adóhatóság mint hitelező felperes a felszámolási eljáráshoz kapcsolódóan az adóssal, mint vezető tisztségviselővel szemben polgári peres eljárást kezdeményezett, melyben a Fővárosi Törvényszék mint perbíróság 18.G.41.146/2020/8-II. számú jogerős ítéletével kötelezte adóst 265 437 679 Ft kártérítés és 5 054 377 Ft perköltség megfizetésére. A Fővárosi Törvényszék jogerős ítéletében foglalt követelés tekintetében a végrehajtást kérő a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: Vht.) 4. §-a szerint átadott végrehajtási eljárás fogantatását kérte a végrehajtótól 2022. február 4. napján kelt 6425434340 iktatószámú megkereséssel. Ezt a végrehajtó 101. és 104. sorszámú intézkedéseiben megtagadta. Hivatkozott arra, hogy végrehajtási lap kiállítását követően járhat el az ügyben. A végrehajtást kérő kifogásában hivatkozott az Avt. 1. §-ára, 29. §-ára, valamint a Vht. 4. §-ára, 10. §-ára, 40. §-ára, 34. §-ára, valamint 52. §-ára. Álláspontja szerint a Fővárosi Törvényszék ítéletének végrehajtására a Nemzeti Adó- és Vámhivatal illetékes az Avt. 29. § (1) bekezdés 4. pontja alapján. A végrehajtónak a kifogással kapcsolatos álláspontja szerint az átadott követelés jogcíme szerint olyan polgári jogi követelésnek minősül, amelyre nézve a Vht. 15. § (1) bekezdés a) pontja alapján végrehajtási lap kibocsátásának van helye, a követelés az Avt. hatálya alá nem tartozik, adó- és köztartozás végrehajtására irányuló adóvégrehajtási eljárás fogantatásának sem volt helye.
- [8] Az elsőfokú bíróság a végrehajtási kifogást alaptalannak ítélte. Osztotta a végrehajtó azon álláspontját, hogy végrehajtást kérőnek a Fővárosi Törvényszék ítéletének végrehajtására végrehajtási lap kiállítását kell kérnie ahhoz, hogy a végrehajtó végrehajtást fogantatson, végrehajtási intézkedéseket tegyen. Rámutatott arra, hogy a végrehajtó nem követett el mulasztást eljárása során, hiszen ez egy újabb végrehajtási eljárás lenne adóssal szemben, melyben a Fővárosi Törvényszék jogerős ítéletében foglaltaknak végrehajtása lenne a végrehajtó feladata. A Fővárosi Törvényszék ítéletében foglaltak végrehajtása a bírósági végrehajtási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozik.
- [9] Az elsőfokú bíróság végzését a végrehajtást kérő támadta fellebbezéssel.
- [10] 1.2. Az indítvány szerint az Avt. 1. § (4) bekezdése – mely 2019. január 1. napjától hatályos – a törvény hatályát érintően rögzíti, hogy e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni az állami adó- és vámhatóság javára fizetési kötelezettséget megállapító jogerős bírósági határozaton, bíróság által jogerősen jóváhagyott egyezsége, továbbá a bírósági eljárási illetéket megállapító bírósági határozaton alapuló kötelezettségek, valamint azon egyéb kötelezettségek végrehajtása során is, amelyek tekintetében az állami adó- és vámhatósághoz érkezett megkeresések e törvény alapján végrehajtható okiratnak minősülnek. Az Avt. 29. § (1) bekezdés 4. pontja végrehajtható okiratnak tekinti a jogerős bírói ítéletet, mely az állami adó- és vámhatóság javára fizetési kötelezettséget állapít meg. A hivatkozott törvényi rendelkezéseket az egyes adótörvények uniós kötelezettségekhez kapcsolódó, valamint egyes törvények adóigazgatási tárgyú módosításáról szóló 2018. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) iktatta be az Avt. szabályai közé. A Módtv. indokolásából megállapíthatóan a szabályozás célja annak a helyzetnek a rendezése volt, amely a törvényszéki végrehajtás megszüntetéséből adódott. Ehhez ké-

pest a konkrét norma szövege az adóhatóságot megillető követelések végrehajtását generálisan teszi lehetővé az adóhatóság részére, függetlenül azok jogalapjától. Így a törvényszék álláspontja szerint az idézett jogszabályi rendelkezések esetében felvetődik azok alaptörvény-ellenessége.

- [11] 1.3. Az indítvány szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése generálisan rögzíti, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. Az alapjogi gyakorlat a jogegyenlőség követelményét nem kizárólag a természetes személyekre, hanem a jogi személyekre, szervezetekre is irányadónak tartja. A törvényszék megítélése szerint ezen alapelvből következik az egyes jogalanyok közötti megkülönböztetés tilalma is (amennyiben annak nincs alkotmányos indoka), melyet egyebekben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése is tartalmaz.
- [12] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített alapvető jog, a bírósághoz fordulás alkotmányos joga nem kizárólag azt hivatott biztosítani, hogy bárki jogos vagy annak vélt igényével bírósághoz fordulhasson és bíróság döntését igényelje, hanem magában foglalja, hogy a bíróság előtt az egymással egyenrangú, mellérendelt jogalanyok – különösen a klasszikus magánjogi jogvitákban – egyenlő elbírálásban részesüljenek, jogszabály ne tegyen különbséget aszerint, hogy közhatalmat gyakorolnak-e, avagy sem. A tisztességes eljárás alapjogi követelményének pedig részét képezi a „fegyverek egyenlőségének” elve is, amint arra az Alkotmánybíróság 22/2014. (VII. 15.) szám alatti határozatában rámutatott. Ez a törvényszék megítélése szerint a polgári eljárásokban is irányadó kell legyen.
- [13] A fent idézett, Avt.-ben szabályozott törvényi rendelkezések lehetővé teszik az adóhatóság részére azt, hogy az őt megillető követelést – annak jogcímétől függetlenül – saját maga hajtsa be vagy amennyiben annak feltételei fennállnak, átadja végrehajtásra az önálló bírósági végrehajtó részére, anélkül azonban, hogy más jogalanyokhoz hasonlóan, tőle elkülönülő, független más állami szerv útján hajtáná be az őt megillető követelést. Ez a privilégium az indítvány szerint természetszerűleg érthető abban az esetben, amennyiben az adóhatóság köztartozást hajt vagy hajt be, illetőleg hatóságként jár el. Eltérő megítélés alá esik azonban, amikor ehhez képest más jogcímen érvényesít követelést. Az adóhatóság esetében sem kizárt az, hogy például tulajdonában álló ingatlan kiadásából származó bérleti díj követelése legyen, vagy tulajdonában álló gépjármű károsodásával összefüggő kártérítési igénye keletkezzen. A kifogásolt jogszabályi rendelkezés azonban – az indítvány szerint az adóhatóság értelmezésében is – differenciálás nélkül, generálisan biztosítja az adóhatóság részére a „kedvezményes” végrehajtás lehetőségét, szemben más jogalanyokkal, így azonos jogi helyzetben, egymásnak mellérendelt jogalanyok esetében alkalmaz alkotmányosan alá nem támasztható különbségtételt. Ezen esetekben – miután klasszikus polgári jogi követelésekről van szó az indítvány szerint – nem tűnik indokoltnak és alkotmányosnak az általános végrehajtási szabályoktól történő eltérés, hiszen az adóhatóság javára olyan többlet jogosultságokat biztosít, amelyek ezen klasszikus magánjogi jogvitákban az egyéb jogalanyokat nem illetik meg. Különösen visszaszámítandó az, hogy az Avt. 29. § (1) bekezdés 4. pontja szerinti, adott esetben klasszikus magánjogi követelések esetében az Avt. 125/H. § késedelmi pótlék felszámítására jogosítja fel az adóhatóságot. Ez szintén eltérés az „egyszerű” jogalanyokhoz képest, akik kártérítési követeléseik esetében legfeljebb késedelmi kamatigényt támaszthatnak abban a nem várt esetben, amikor az ellenérdekű fél késedelmesen teljesít számukra. Az indítvány szerint tárgyi esetben is az adóhatóság kártérítési követelést érvényesít, így az általánostól eltérő, adóhatóság részére privilegizált pozíciót biztosító szabályok alkalmazása ez esetben sem indokolt.
- [14] 2. Az indítvány szerint összefoglalóan tehát az állapítható meg, hogy a bíróság előtt mellérendelt felek közül az egyik peres fél a másikkal szemben végrehajthatja a bíróság döntését, szankciót alkalmazhat a másik féllel szemben, a másik fél végrehajtással kapcsolatos kifogásait pedig saját maga bírálja el. A fentiekből eredően a törvényszéknek az az álláspontja, hogy az Avt. 1. § (4) bekezdése, valamint 29. § (1) bekezdés 4. pontja az adóhatóság részére Alaptörvénybe (elsődlegesen a törvény előtt egyenlőség elvébe, bírósághoz fordulás jogába és tisztességes eljárás követelményébe) ütköző módon biztosít olyan jogosítványokat magánjogi jogalanyok közötti jogvitában is, melyek más jogalanyt nem illetnek meg, ez pedig a jogegyenlőség alapelvének alkotmányos indok nélküli korlátozását jelenti.
- [15] Az Alkotmánybíróság az indítványt a tartalma szerint bírálta el.

## II.

## [16] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, szülei vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„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 Avt. érintett és támadott rendelkezései:

„1. § (1) E törvényt kell alkalmazni az állami adó- és vámhatóság, valamint az önkormányzati adóhatóság – ideértve azt az esetet is, amikor az állami adó- és vámhatóság a különleges gazdasági övezet tekintetében önkormányzati adóhatósági feladatkörében jár el – által (a továbbiakban együtt: adóhatóság) megállapított, nyilván tartott, törvényen vagy önkormányzati rendeleten alapuló fizetési kötelezettségek végrehajtása során.

(2) Törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni arra a végrehajtásra, amelyet az általános közigazgatási rendtartás alapján az állami adó- és vámhatóság foganatosít.

(3) E törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azon köztartozások, igazgatási és bírósági szolgáltatási díjak és egyéb tartozások végrehajtása során, amelyekre törvény az adók módjára való behajtást rendeli el (a továbbiakban: adók módjára behajtandó köztartozás).

(4) E törvény rendelkezéseit kell alkalmazni az állami adó- és vámhatóság javára fizetési kötelezettséget megállapító jogerős bírósági határozaton, bíróság által jogerősen jóváhagyott egyezsége, továbbá a bírósági eljárási illetéket megállapító bírósági határozaton alapuló kötelezettségek, valamint azon egyéb kötelezettségek végrehajtása során is, amelyek tekintetében az állami adó- és vámhatósághoz érkezett megkeresések e törvény alapján végrehajtható okiratnak minősülnek.”

„29. § (1) A végrehajtási eljárásban végrehajtható okirat: [...]

4. az állami adó- és vámhatóság javára fizetési kötelezettséget megállapító jogerős bírósági határozat, bíróság által jogerősen jóváhagyott egyezés, továbbá a bírósági eljárási illetéket megállapító bírósági határozat, valamint a bírósági eljárási illeték tárgyában küldött bírósági megkeresés és értesítés,”

## [18] 3. A Vht. egyes, érintett rendelkezései:

„4. § (1) Ha ingóságot (követelést, jogot) vagy ingatlant bírósági és közigazgatási végrehajtás során egyaránt lefoglaltak, az eljárást bírósági végrehajtás útján, e törvény szerint kell tovább folytatni. Ha a közigazgatási végrehajtás során már közzétették az ingóság értékesítéséről szóló hirdetményt, az eljárást az értékesítés és a befolyt vételár közigazgatási eljárásban történő felosztását és kifizetését követően kell – sikeres értékesítés esetén a tartozás kiegyenlítését követően fennmaradó összegre – bírósági végrehajtás útján folytatni.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt esetben, vagy ha a közigazgatási végrehajtást törvény rendelkezése alapján bírósági végrehajtó foganatosítja, a végrehajtás a közigazgatási végrehajtás alapjául szolgáló végrehajtható okirat alapján folytatódik. Ha a közigazgatási végrehajtást bírósági végrehajtás útján kell folytatni, a követelés jogosultjára e törvénynek a végrehajtást kérire vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni, a követelés jogosultját azonban a közigazgatási végrehajtásra irányadó szabályok szerinti jogok is megilletik.”

## III.

## [19] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényi feltételeknek.

- [20] Az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvényellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. Az Abtv. felhívott rendelkezése alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban csak az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kerülhet sor {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [21] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét a bíró számára azért biztosítja a jogalkotó, hogy megakadályozható legyen, hogy a bíróság a döntését alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni. Ennek megfelelően minden olyan anyagi jogi rendelkezés bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ, de olyan eljárási jogi normák is megtámadhatók, melyek ugyan nem közvetlenül az ügyet befejező bírósági döntés alapját képezik, de alkalmazásra kerülve a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolják {23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság a 3192/2014. (VII. 15.) AB határozatában értelmezte az Abtv. 25. § (1) bekezdésének „az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni” fordulatát. Eszerint „[a]z alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa.”
- [23] 2. A bírói kezdeményezésből kitűnik, hogy az alapügyben szereplő jogvita arról szól, hogy az önálló bírósági végrehajtó a további végrehajtási cselekmények foganatosításához – a Vht. és az Atv. alapján – jogszerűen igényli-e végrehajtási lap kibocsátását. Ennek eldöntéséhez a bíróságnak az Avt. és a Vht. szabályait a konkrét tényállásra kell vonatkoztatnia, és értelmeznie kell azok rendelkezéseit. A bírói kezdeményezéssel érintett ügy tárgya a kezdeményezés szerint a végrehajtást kérő személy (az adóhatóság) kifogása tárgyában keletkezett, a kifogást elutasító elsőfokú végzés elleni fellebbezés másodfokú elbírálása. Vagyis az indítványozó bíróságnak arról kell állást foglalni, hogy az önálló bírósági végrehajtónak a végrehajtási lap kiállítása szükségességére hivatkozó, a további végrehajtási cselekmények foganatosítását megtagadó döntése jogszerű-e. A végrehajtást kérő adóhatóság a jelen esetben követelés jogosultjaként, végrehajtást kérőként, nem a végrehajtás foganatosítójaként szerepel az indítványra okot adó ügyben folyamatban lévő eljárásban.
- [24] 3. Habár az Alkotmánybíróságnak nem feladata a jogszabály-értelmezés, hacsak azt nem alkotmányjogi kérdés megválaszolása teszi szükségessé, a jelen esetben az indítvány megkerülhetetlenné teszi a jogszabályoknak az indítvány elbírálásához szükséges mértékű áttekintését.
- [25] 3.1. Az egyes eljárásokban általában elkülönül az alapeljárás, a jogorvoslati és a végrehajtási eljárás. A végrehajtási eljárás jogintézményeiről szóló szabályozás időről időre változik. Az adóvégrehajtás a közigazgatási végrehajtás része. 2018. január 1-jétől a korábbi, adózás rendjéről szóló törvényt három külön törvény váltotta fel. A törvények egyike az Avt. volt. A másik két törvény az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.), és az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.).
- [26] Az Avt. és a Vht. szabályainak egymáshoz való viszonyát illetően az Avt. kimondja, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában az adóhatóság által foganatosított végrehajtási eljárásban az Air. és az Art. szabályait kell alkalmazni. Az Avt., valamint az Air. és az Art. eltérő rendelkezése hiányában az adóhatóság által foganatosított végrehajtási eljárásban lehet a Vht. szabályait alkalmazni. Az adóvégrehajtás keretein belül alapvető feladat az Art. szerint adónak minősülő, törvényen, önkormányzati rendeleten alapuló kötelező befizetés végrehajtása.
- [27] Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 134. § (1) bekezdése értelmében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2018. január 1-jétől általános közigazgatási végrehajtási szervként is működik, azaz feladatkörébe tartozik nemcsak az adók, hanem az adók módjára behajtandó köztartozások, és

az adók módjára behajtandó egyéb tartozások (pl. diákhitel vagy a hulladékgazdálkodási díj, vagy kamarai hozzájárulás), közigazgatási döntésen alapuló egyes bírságok, költségek és egyéb követelések, valamint az eljárás során meghatározott cselekmények végrehajtásának foganatosítása is; mindezek szabályozását pedig az Avt. mint önálló eljárási törvény biztosítja.

- [28] Az 1994. szeptember 1-jén hatályba lépett Vht. 4. §-a a hatálybalépéstől kezdve számol a bírósági és a közigazgatási végrehajtás találkozásával. Tartalmazza azt a szabályt, hogy ha ingóságot (követelést, jogot) vagy ingatlant bírósági és közigazgatási végrehajtás során egyaránt lefoglaltak, az eljárást bírósági végrehajtás útján, e törvény szerint kell tovább folytatni. Ez a szabály – a törvényjavaslathoz fűzött indokolása szerint – azt az elvet tükrözi, hogy az egyedi vagyoni végrehajtás fő útja a bírósági végrehajtás, ezt az elvet kell alkalmazni arra az esetre, amikor különböző végrehajtási utak találkoznak. Összeütközés állhat elő egyebek között olyankor, ha ingóságot (követelést, jogot) vagy ingatlant foglaltak le. A párhuzamos eljárások elkerülése végett bírósági végrehajtás útján indokolt folytatni az eljárást, és az így behajtott összegből kell kielégíteni a közigazgatási végrehajtás során behajtani kívánt követelést is.
- [29] A jelen esetben az indítvány szerint a Fővárosi Törvényszék jogerős ítéletében foglalt követelés tekintetében a végrehajtást kérő a Vht. 4. §-a szerint átadott végrehajtási eljárás foganatosítását kérte a végrehajtótól; a végrehajtási eljárás foganatosítását a végrehajtó 101. és 104. sorszámú intézkedéseiben megtagadta. A bírói kezdeményezés szerint a végrehajtást kérő kifogásában hivatkozott az Avt. 1. §-ára, 29. §-ára, valamint a Vht. 4. §-ára, 10. §-ára, 40. §-ára, 34. §-ára, valamint 52. §-ára.
- [30] A bírói kezdeményezésben szerepel, hogy a végrehajtónak a kifogással kapcsolatos álláspontja szerint az átadott követelés jogcíme szerint olyan polgári jogi követelésnek minősül, amelyre nézve a Vht. 15. § (1) bekezdés a) pontja alapján végrehajtási lap kibocsátásának van helye, a követelés az Avt. hatálya alá nem tartozik, adó- és köztartozás végrehajtására irányuló adóvégrehajtási eljárás foganatosításának sem volt helye.
- [31] Annak eldöntése, hogy a végrehajtás melyik útját kell alkalmazni a jelen esetben, és a végrehajtási eljárásban milyen rendelkezéseket, hogyan kell alkalmazni, az Avt. értelmezését és alkalmazását kívánja.
- [32] 3.2. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a fellebbezésre tekintettel a támadott szabályokat az eljárásban alkalmazni kell, a norma részleges vagy teljes alaptörvény-ellenessége esetén a hiánya más döntéshez vezethet a konkrét ügyben, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány – az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló részében – határozott kérelmet tartalmaz.

#### IV.

- [33] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [34] 1. Az indítvány abból indul ki, hogy a jelen esetben a bíróság előtt mellérendelt felek közül az egyik peres fél a másikkal szemben végrehajthatja a bíróság döntését, szankciót alkalmazhat a másik féllel szemben, a másik fél végrehajtással kapcsolatos kifogásait pedig saját maga bírálja el. Ebből eredően a törvényszéknek az az álláspontja, hogy az Avt. 1. § (4) bekezdése, valamint 29. § (1) bekezdés 4. pontja az adóhatóság részére Alaptörvénybe ütköző módon biztosít olyan jogosítványokat magánjogi jogalanyok közötti jogvitában is, melyek más jogalanyt nem illetnek meg, ez pedig a jogegyenlőség alapelveinek alkotmányos indok nélküli korlátozását jelenti.
- [35] 2. Az Avt. 1. §-a a törvény hatályáról szól. A (4) bekezdés szerint az Avt. rendelkezéseit kell alkalmazni egyebek között az állami adó- és vámhatóság javára fizetési kötelezettséget megállapító jogerős bírósági határozaton alapuló kötelezettségek végrehajtása során is. A 29. § (1) bekezdés a végrehajtható okiratokról szól. Ezek között szerepel az állami adó- és vámhatóság javára fizetési kötelezettséget megállapító jogerős bírósági határozat.
- [36] Az indítványra okot adó ügyben, a végrehajtás alapjául szolgáló döntéshez vezető bírósági alapeljárásban a jogvitát nem a végrehajtást kérő döntötte el, a bíróság döntését a jelen esetben nem a végrehajtást kérő hajtja végre, és a konkrét kifogás elbírálása tárgyában sem a végrehajtást kérő döntött. Az indítványra okot adó ügyben, a Vht. szerinti eljárásban, az Avt. mikénti alkalmazása az eldöntendő kérdés.

- [37] Végrehajtásra jellemzően valamely alapeljárás és az azt követő jogorvoslati eljárás után kerül sor, mint a jelen esetben is. Ettől számos kérdésben eltér az adóvégrehajtás, pl. a végrehajtható okiratok körét illetően: véglegesé vált hatósági döntés; önadózás esetén a fizetendő adót, adóelőleget, adóelőleg-kiegészítést tartalmazó bevallás; az adózóval közölt adóhatósági adómegállapítás. Ottbizonyos esetekben más előzménye van a végrehajtásnak, mint a bírósági végrehajtó előtt. Eltér a végrehajtó intézkedései elleni jogorvoslat szabályozása is. Az ezekre az esetekre vonatkozó szabályozást nem kellett az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia a konkrét norma-kontroll eljárásban, mert az az indítvány kereteit meghaladja.
- [38] Ami a bírói úthoz való jognak az indítványban állított sérelmét illeti, egy perben az eljárást befejező bírói döntés végrehajtása az ítélkezéstől elkülönülő feladat, és a közigazgatási aktusokat is jellemzően közigazgatási hatóságok hajtják végre. A tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog fókuszában a bírói úthoz, a bírói döntéshez való jog áll, perben, vagy vád alapján. Valamely konkrét ügyben sem a bírói utat megelőző eljárásra (pl. nyomozás, vádemelés), sem az azt esetleg követő, végrehajtási eljárásra az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése védelmi köre nem terjed ki.
- [39] A bírói úthoz való hozzáférés (bírósághoz fordulás) jogából az államnak az a kötelezettsége ered, hogy a jogok és kötelezettségek elbírálására bírói utat biztosítson, vagyis az érintettnek legyen lehetősége bírósághoz fordulni, a bíróság pedig legyen jogosult (és eljárása egyben alkalmas) az ügy érdemi elbírálására. Ennek szabályai alapvetően a jogalkotói mérlegelés kérdéskörébe tartoznak. Az indítványban felhívott elv, a fegyverek egyenlősége a tisztességes eljárás egyik eleme, megvalósulása és kifejeződése. Lényege, hogy a perbeli felek lehetőségei és esélyei között egyensúly álljon fenn, a perben a felek azonos lehetőségekkel vegyenek részt, s mint ilyen a bíróság előtti egyenlőség elvéhez is kapcsolódik. Az elv érvényesítése elsősorban a védelemhez való joggal, a terheltek jogaival, a büntetőeljárással függ össze. Azonban a „fegyverek egyenlőségének” elve a polgári eljárásokban is irányadó annyiban, hogy egyik fél sincs a másikkal szemben többletjogokkal felruházva: a közigazgatási per és a kártérítési (polgári) per lényege az, hogy abban az állami intézmény (pl. alperesként) már nem közhatalma birtokában jár el, hanem ugyanolyan jogokkal rendelkezik, mint a felperes (pl. magánszemély vagy nem állami jogi személy). A perben a közhatalmat nem a felek bármelyike, hanem a bíróság képviseli és gyakorolja. Az általános hatáskörű vagy a közigazgatási bíróság a közigazgatási hatóságtól és a más felektől egyaránt független szereplőként dönti el a közöttük felmerülő jogvitát, kiegyenlítve ezzel a közigazgatási hatóság és a más felek közötti, az előbbi közhatalmi jogosítványából fakadó egyenlőtlenséget. Ennek az alapvető jognak a védelmi köre azonban nem terjed ki annak meghatározására, hogy valamely bírói döntés után (mint a bírói kezdeményezésre okot adó esetben az ítélet) hogyan, milyen módon szereznek érvényt a döntésben foglaltaknak, vagyis hogyan hajtják azt végre.
- [40] Hasonló az Alkotmánybíróság gyakorlata a bírói kezdeményezéstől eltérő, másik indítvány-típusnál. Az alkotmányjogi panasznál a végrehajtási eljárás foganatosítása során a végrehajtás módjáról hozott végzés [3254/2012. (IX. 28.) AB végzés], illetve a végrehajtási kifogást elutasító jogerős végzés [3179/2013. (X. 9.) AB végzés] nem az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés, alkotmányjogi panaszt ezek ellen a bírói döntések ellen nem lehet benyújtani. A jelen esetben jogszabály vizsgálatára irányul az indítvány. Ugyanakkor a bírói kezdeményezéssel érintett ügy tárgya egy végrehajtási kifogás tárgyában hozott bírói döntés elleni fellebbezés, vagyis a jogérvényesítésnek a bírói úthoz való jog teljesülése utáni, végrehajtási szakasza.
- [41] 3. Ami az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése indítványban állított sérelmét illeti, abból kell kiindulni, hogy valamely állami döntés végrehajtásának vagy valamely kötelezettség teljesítése kikényszerítésének a mikéntje sokféleképpen szabályozható. Hogy a szabályozás valamely, már a végrehajthatóság állapotába került követelés eredeti jogcíme szerint tegyen különbséget akár az eljáró szerveket, akár az alkalmazandó jogot illetően, az nem vezethető le a XV. cikke e szabályaiból. A végrehajtásra általában kényszer alkalmazásával kerül sor, tipikusan akkor, ha önkéntes teljesítés nincs (habár kivételesen végrehajtásra kerülhet sor önkéntes teljesítés szándéka mellett is, pl. tartásdíj). A végrehajtás általánosságban kikényszerített jogérvényesítés, amelyhez az állami szervek jogköreit alkalmazzák. A végrehajtás foganatosítójának közhatalmi eszközökkel kell rendelkeznie. Ez nem jelenti azonban azt, hogy ezzel a törvény előtti jogegyenlőség elve sérülne, vagy a végrehajtó jogosítványai sértenék azt a szabályt, amely szerint az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítani kell. Végrehajtásnál szükségszerű, hogy – már a végrehajtható okirat keletkezését követően, a követelés jogcímétől függetlenül – a végrehajtás foganatosítójának más jogosítványai vannak, mint a végrehajtási eljárás kezdeményezőjének vagy elszenvetőjének. Az alapvető jogok érvényesítéséhez hozzátartozik az állami döntésekből eredő vagy más kötelezettségek érvényre juttatása is. A végrehajtás útjára azonban

az Alaptörvény semmilyen szabályt nem tartalmaz (azon kívül, hogy az Alaptörvényben a büntetés-végrehajtás törvényessége feletti felügyelet szerepel az ügyészség jogköreinél). Az Avt. hatálya alá tartozó követelések végrehajtása során az adóhatóság általában „saját maga” jár el, vagy ha ennek feltételei adottak, akkor a végrehajtást az önálló bírósági végrehajtó fogatosítja. Ugyanúgy, ahogyan az adónak minősülő követeléseknél, a más, de az Avt. hatálya alá tartozó követeléseknél sem követelmény az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése alapján az, hogy az adóhatóságtól elkülönülő, független más állami szerv útján történjen a végrehajtás, ha az az állami adó- és vámhatóság javára szól. Végrehajtható okirat keletkezését követően a végrehajtásba az adóhatóságtól „független más állami szerv” bevonása kényszere nem vezethető le az Alaptörvényből.

- [42] Az Avt. támadott szabályai [az 1. § (4) bekezdése és 29. § (1) bekezdés 4. pontja, vagyis a törvény tárgyi hatálya egyik szabálya 2019. január 1-jétől, és a végrehajtható okiratok egyik típusa meghatározása, mely utóbbi az Avt. hatálybalépésétől változatlan] függetlenek attól, hogy a tartozás, a fizetési kötelezettség miből alakul ki. Az Avt. értelmében végrehajtható okiratoknak minősülő dokumentumokon kívül nincs szükség további külön intézkedésre a végrehajtás megkezdéséhez, mint pl. a végrehajtás egyes más, bírósági végrehajtóra tartozó módjainál.
- [43] A bírósági végrehajtó által fogatosított bírósági végrehajtás és a NAV által fogatosított adóvégrehajtás (a közigazgatási végrehajtás részeként) egymástól eltérő útjai a végrehajtásnak. Ezeknek az egyes részletszabályai (pl. végrehajtható okiratok köre, a költségek és azok viselése, jogorvoslat) az adóra a végrehajtás során eltérően hatnak. Nem lehet ezért megállapítani általánosságban azt sem, hogy valamely kötelezettség végrehajtásának a Vht. vagy az Avt. tárgyi hatály alá rendelése általánosságban az adóra, vagy a végrehajtást kérőre az előnyösebb vagy a hátrányosabb. Előfordulhat az is, hogy az Avt. hatálya alá tartozó kötelezettség végrehajtására irányuló eljárást bírósági végrehajtás útján, a Vht. szerint kell tovább folytatni, az Avt. egyes rendelkezései alkalmazása mellett.
- [44] 4. Az adóhatóságot megillető követelések végrehajtásának az Avt. hatálya alá vonása az Avt. 1. § (4) bekezdése szerint – a követelés eredeti vagy megváltozott jogcímétől függetlenül – a kifejtettek szerint nem jelenti a bírói úthoz való jog vagy a törvény előtt jogegyenlőség sérelmét, és nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést az alapvető jogokat illetően. Ezért az Alkotmánybíróság a kezdeményezést elutasította.

Budapest, 2022. szeptember 27.

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1645/2022.

