



PÉNZÜGYMINISZTERIUM
MINISZTER

Dr. Sulyok Tamás úr részére
elnök

Alkotmánybíróság

Budapest
Pf. 773.
1535

Tárgy: amicus curiae a III/1645/2022 számú
AB indítványhoz

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III/1645-3/2022
Érkezett:	2022 SZEPT 06.
Példány:	1
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	<i>lu</i>

Tisztelt Elnök Úr!

A III/1645/2022 számú AB indítványhoz a következő amicus curiae beadványt kívánom benyújtani az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdése alapján.

A Miskolci Törvényszék (a továbbiakban: Törvényszék) az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) 1. § (4) bekezdés és 29. § (1) bekezdés 4. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását, a rendelkezések megsemmisítését és alkalmazásuk kizárását, utóbbit elsődlegesen a folyamatban lévő valamennyi eljárásban, másodlagosan a Törvényszék előtt folyamatban lévő eljárásban. A Törvényszék álláspontja szerint az Avt. 1. § (4) bekezdése, valamint 29. § (1) bekezdés 4. pontja az adóhatóság részére az Alaptörvénybe – elsődlegesen a törvény előtti egyenlőség elvébe, a 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 alapelveinek alkotmányos indok nélküli korlátozását jelenti.

Az Avt. 1. § (4) bekezdése szerint „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.” A 29. § (1) bekezdés 4. pontja alapján végrehajtható okiratnak minősül „az állami adó- és vámhatóság javára fizetési kötelezettséget megállapító jogerős bírósági határozat, bíróság által jogerősen jóváhagyott egyezség, továbbá a bírósági eljárási illetéket megállapító bírósági határozat, valamint a bírósági eljárási illeték tárgyában küldött bírósági megkeresés és értesítés”.

Az Avt. 1. § (4) bekezdését az egyes adótörvények uniós kötelezettségekhez kapcsolódó, valamint egyes törvények adóigazgatási tárgyú módosításáról szóló 2018. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) iktatta be 2019. január 1-jei hatállyal. A Módtv. erre vonatkozó általános

indokolása szerint – amelyre a Törvényszék is hivatkozik – „az állami adó- és vámhatóság 2019. január 1-jétől átveszi a jelenleg a törvényszéki végrehajtók hatáskörébe tartozó követelések végrehajtását, amelyre figyelemmel a törvény bevezeti az új feladatok végrehajtásának szabályozását. Tekintettel arra, hogy a törvény hatálybalépéséig nem kerül sor az egész jogrendszer felülvizsgálatára és az új hatásköri szabályokhoz való igazítására, szükséges rendelkezni a törvényben egy olyan szabályról, amely alapján az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvényben (Avt.) foglaltak alapján kell eljárni majd 2019. január 1-jétől akkor is, ha a kötelezettség végrehajtása vonatkozásában jogszabály eltérően rendelkezik. Ez alapján egyértelművé válik, hogy a jogalkalmazók milyen jogszabály alapján kötelesek eljárni. Ehhez hasonló átmeneti szabályt tartalmazott például a 2018. január 1-jén hatályba lépett a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény is.” Az Avt. 1. § (4) bekezdését beiktató §-hoz fűzött, a Törvényszék által nem hivatkozott részletes indokolás szerint a rendelkezés „pontosítja a törvény hatályának rendelkezéseit annak érdekében, hogy egyértelművé váljon, hogy a törvény 29. § (1) bekezdés d) pontja szerinti, az állami adó- és vámhatóság javára fizetési kötelezettséget megállapító jogerős bírósági határozat, bíróság által jogerősen jóváhagyott egyezség, továbbá a bírósági eljárási illetéket megállapító bírósági határozaton alapuló követelések kapcsán is e törvényt kell alkalmazni, valamint ezen új rendelkezés által szabályozásra kerül, hogy a törvény hatálya kiterjed 2019. január 1-jétől az állami adó- és vámhatóság hatáskörébe kerülő, jelenleg a törvényszéki végrehajtók hatáskörébe tartozó végrehajtási eljárásokra is.”

Az Avt. 29. § (1) bekezdés 4. pontja szerint végrehajtható okirat az állami adó- és vámhatóság javára fizetési kötelezettséget megállapító jogerős bírósági határozat, bíróság által jogerősen jóváhagyott egyezség, továbbá a bírósági eljárási illetéket megállapító bírósági határozat, valamint a bírósági eljárási illeték tárgyában küldött bírósági megkeresés és értesítés. A szabályozás – ahogyan erre a Törvényszék döntése is utal – elsődlegesen a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, valamint a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény alapján törölt gazdálkodó szervezet volt tagjával, volt részvényesével, volt vezetőjével szemben indított mögöttes felelősségi perekben az állami adó- és vámhatóság javára kártérítésként megítélt követelések Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) általi érvényesítését szolgálja. Ezen követelések az adótartozás helyébe lépő olyan követelések, amelyeket polgári bíróság, polgári peres eljárás keretében ítél meg a NAV mint jogosult részére, azonban figyelemmel arra, hogy e kötelezettségek a korábbi adótartozás helyébe lépő kötelezettségek, ezért ezek érvényesítését célszerű volt közvetlenül a NAV-hoz telepíteni. Az Avt. 29. § (1) bekezdés 4. pontja szerinti végrehajtható okiratokhoz kapcsolódnak továbbá a NAV-ot mint költségvetési szervet megillető követelések (például az állami adó- és vámhatóságot megillető perköltség, az állami adó- és vámhatóságot mint munkáltatót megillető kártérítési kötelezettség összege stb.), valamint a bírósági eljárásban felmerült bírósági eljárási illeték érvényesítése.

A hatályos szabályozás kialakítását indokolta az a körülmény is, hogy a NAV az adótartozások hatékony érvényesítése céljából saját végrehajtási szervezetrendszerrel, illetve az Avt.-ben kapott felhatalmazás alapján saját végrehajtási eszköztárral is rendelkezik. Az adótartozások végrehajtásának hatékonysága pedig már a hatályos szabályozás kialakítását megelőző időszakban is jóval meghaladta az önálló bírósági végrehajtók végrehajtási hatékonyságát, így az a döntés született, hogy az állami adó- és vámhatóság javára megítélt fizetési kötelezettségeket az állami adó- és vámhatóság a saját maga számára, a saját végrehajtási eszközrendszerével, az önálló bírósági végrehajtók részére fizetendő költségek felmerülése nélkül érvényesítse. Ilyen esetben a NAV közhatalmi minőségében végső soron a saját polgári jogi követeléseit is érvényesíti, azonban ez a körülmény önmagában megítélésünk szerint nem áll szemben az Alaptörvénnyel. Nem

megalapozott továbbá a törvényszéki döntés azon megállapítása sem, hogy a jogalanyoknak tőlük elkülönülő, független állami szerv útján kell végrehajtatniuk az őket megillető követeléseket. A végrehajtási eljárás a bírósági, hatósági eljárás része, amelynek során a megítélt követelésnek, kötelezettségnek érvényt lehet szerezni. A végrehajtás nem egy önálló hatalmi ág, a döntést hozó szervtől való elkülönültsége szükségességének nem látjuk alkotmányos indokát.

Az Avt. hatályos szabályozásából következik, hogy a NAV a hatáskörébe tartozó követelések tekintetében egyrészt végrehajtást kérői, másrészt végrehajtói pozícióban is szerepel. Ez gyakorlati oldalról valóban azt jelenti, hogy a vele szemben benyújtott jogorvoslati kérelmeket (végrehajtási kifogást) saját maga bírálja el. Ezt azonban egy olyan eljárási szabályrendszer alkalmazásával teszi, amellyel szemben alkotmányossági aggály sosem merült fel, hiszen a jogorvoslati jog az adós számára az eljárás során teljeskörűen biztosított, a NAV eljárása elleni kifogást pedig a felettes szerv bírálja el.

Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőség elve és a diszkrimináció tilalma

Nem minden megkülönböztetés tilalmazott általános jelleggel, hiszen bizonyos esetben az államnak kötelezettsége pozitív diszkriminációt alkalmazni. Így tehát nem általában a különbségtétel tilalmazott, hanem az igazolható ok nélkül történő megkülönböztetés. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A 3534/2021. (XII. 22.) AB határozat szerint „Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alaptörvénytől hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. „A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó [egymással összehasonlítható] jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.” Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körön belül állapítható meg. A hátrányos megkülönböztetésnek tehát homogén csoporton belül kell fennállnia.

Az Avt. 1. § (4) bekezdése azt rögzíti, hogy az adóhatóság javára megítélt fizetési kötelezettségek végrehajtására is az Avt. szabályait kell alkalmazni. Az adóhatóság mint közhatalommal bíró, végrehajtási hatáskörrel rendelkező hatóság nincs összehasonlítható helyzetben más magánjogi követeléssel rendelkező jogalanyal, utóbbiak ugyanis nem minősülnek hatóságnak, nem rendelkeznek közhatalommal. Mindezekre tekintettel nem állapítható meg olyan, az adóhatósággal egy homogén csoportba tartozó érintetti kör, amellyel összefüggésben a megkülönböztetés tilalma értelmezhető lenne. Az, hogy az adóhatóság az őt megillető követelést behajthatja (vagy önálló bírósági végrehajtóval behajtatja), illetve a törvényszéki végrehajtási feladatok NAV-hoz kerülése miatt behajtani köteles, a jogalkotó nem valósít meg alaptörvény-ellenes hátrányos megkülönböztetést. A NAV általi behajtás a NAV-nál meglévő eszközrendszer, személyi állomány okán indokolható.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt bírósághoz fordulás joga és tisztességes eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének értelmezésével nevesíthetők a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványok. Ezek különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága (amely nem garantálja a döntés igazságosságát), a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma, továbbá az észszerű időn belüli elbírálás. A szabály de facto nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Az elv magában foglalja a bírósághoz fordulás jogát is.

A Törvényszék által hivatkozott 22/2014. AB határozat valóban megemlíti a fegyverek egyenlőségének elvét, és egyetértünk azzal is, hogy ez polgári eljárásokban is irányadó kell legyen. Nem világos azonban, hogy a Törvényszék hol látja a jelen esetben ennek az alapjognak a sérelmét. A végrehajtási eljárás keretében az esedékes, a végrehajtót vagy a végrehajtást kérő megillető követelés érvényesítése történik, ezen eljárás keretében a követelés jogalapjának vitatására nem kerül sor. A követelés jogalapját egy elkülönült eljárásban a felektől független bíróság egyértelműen megállapította, a követelés végrehajtása pedig a törvény által meghatározott rendben, eljárási cselekmények teljesítésével történik. A végrehajtási eljárás keretében az eljárás alá vontak számára a jogorvoslati jog biztosított, végrehajtási kifogás keretében vitathatják az adóhatóság intézkedéseit vagy annak elmulasztását. A végrehajtási kifogást a végrehajtást lefolytató szervezettől független szervezeti egységek bírálják el, és azzal szemben bírósági felülvizsgálatra is lehetőség van.

A fentieket összefoglalva álláspontom szerint az Alaptörvénynek a Törvényszék által megjelölt cikkeivel kapcsolatban az Avt. 1. § (4) bekezdésének és 29. § (1) bekezdés 4. pontjának alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az amicus curiae-ben foglalt álláspontomat az ügy elbírálása során szíveskedjen figyelembe venni.

Budapest, 2022. augusztus „26.”

Üdvözlettel:

Varga Mihály

