

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3212/2019. (VII. 16.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* és *dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 20. § (2) bekezdés a) pont aa), ab) és ac) alpontjai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: KMB) az előtte folyamatban lévő per felfüggesztése mellett 33.K.30.071/2019/10. számú végzésével egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének b) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján.
- [2] A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege a következőképpen foglalható össze.
- [3] 1.1. Az alapügy felperese, amely egy követeléskezeléssel engedély alapján foglalkozó magyar pénzügyi vállalkozás, 2009 decemberében engedményezéssel megszerzett egy magyarországi banktól (a továbbiakban: Engedményező) egy gazdasági társasággal szemben (a továbbiakban: Adós) fennálló követelést annak biztosítékával együtt. A biztosítékok között szerepelt egy készfizető kezes magánszemélynek (az Adós akkori 100%-os tulajdonosának) az Adósban fennálló üzletrésére alapított zálogjoga. A kezzel szemben az Engedményező végrehajtási eljárást kezdeményezett a fennálló követelése alapján, amelynek keretében hatósági árverés útján értékesítésre került a kezesnek az Engedményező zálogjogával terhelt üzletrésze. Az árverésen az üzletrészt 25 000 Ft-ért a felperes vásárolta meg, mint az Engedményező jogutódja 2013-ban. Az adós ekkor már felszámolás alatt állt. Összegzésként megállapítható, hogy a felperes mint a követelés jogosultja egy biztosítékként szolgáló üzletrészt végrehajtási eljárás keretében tartott hatósági árverésen szerzett meg akkor, amikor az a cég, amelynek az üzletrésze a jogügylet tárgyát képezte, a felszámolás fázisában járt.
- [4] Ezeket követően a felperes 2018 februárjában egy pénzügyi vállalkozás (a továbbiakban: Széfszolgáltató) 50%-ot meghaladó tulajdonosává vált.
- [5] 1.2. Az elsőfokú adóhatóság az adóregisztrációs eljárás során az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 19. § (2) bekezdés a) pont aa) alpontjában meghatározott akadályt állapított meg a felperesnek a Széfszolgáltatóban szerzett befolyása kapcsán, figyelemmel arra, hogy a felperes 2013. július 2-ától kezdődően tulajdonosa az Adósnak, amelynek 2012. május 2-ától 5 000 000 Ft-ot meghaladó adótartozása állt fenn. Ezért a Széfszolgáltató adószámát az adóhatóság törölte.
- [6] Az adóregisztrációs eljárásban a felperes, mint akadályhordozó kimentési kérelmet terjesztett elő, amelyet az elsőfokú adóhatóság elutasított. Azt is megállapította azonban az elsőfokú adóhatóság, hogy az adószám megtartásával szemben felmerült akadály oly módon megszűnt, hogy a felperes már nem részvényese a Széfszolgáltatónak, ezért a Széfszolgáltató adószámát visszaállította és egyúttal felhívta a felperest, hogy nyilatkozzon arról, fellebbezését visszavonja-e. A felperes nem vonta vissza jogorvoslati kérelmét. Az alperesi adóhatóság az elsőfokú határozatot helyben hagyta, mert az nem volt jogszerűtlen a meghozatalakor fennálló tényállás tükrében.
- [7] 1.3. A felperes keresetet terjesztett elő a KMB-nél az adóhatóság végleges határozata ellen, amelyben azt állította, hogy az Art. 20. §-ában rögzített kimentési kérelemmel kapcsolatos szabályozás nincs figyelemmel a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 120. § (1) bekezdésére, és arra, hogy a követelés biztosí-

tékaül szolgáló üzletrészt hatósági árverés útján szerezte meg, ami eredeti szerzőmódnak minősül, ebből kifolyólag tulajdonjoga a korábbi tulajdonos jogaira és kötelezettségeire tekintet nélkül jött létre. A KMB az Alkotmánybírósághoz fordult.

- [8] 2. A KMB indítványa szerint az Art. 20. § (2) bekezdés a) pont aa), ab) és ac) alpontjai sértik a tulajdonhoz való jogot [Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdés] és a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].
- [9] 2.1. A KMB indokolása szerint az adóregisztrációs eljárás megalkotására azon jogalkotói szándék megvalósítása érdekében került sor, hogy az egy társaságban jelentős tartozást felhalmozó személyek utóbb más társaságban ne tudjanak szerepet vállalni, az adótartozás rendezését megelőzően ne tudják tevékenységüket egy másik társaság égisze alatt folytatni. Az adószám kiadásának megtagadását azonban nem minden esetben előzi meg törvénytörtő magatartás, így az Art. lehetőséget biztosít a mentesülésre. Erre szolgál a kimentési kérelem.
- [10] 2.2. A jogalkotói cél legitimitását nem vitatva a bírói indítvány a következőkre mutatott rá. Az Art. taxatív kimentési okokból álló szabályozása „azonban teljes mértékben figyelmen kívül hagyja az eredeti szerzőmódot, nem tartalmaz kimentési indokot arra az esetre, ha az akadályhordozó személy (jelen esetben a felperes) eredeti szerzőmóddal – pl. hatósági árverés útján – úgy válik az adótartozással érintett cégben üzletrész tulajdonosává, hogy a hatósági árverés pillanatában nem feltétlenül ismeri a társaság tartozásait, háttérét, és az érintett céggel jogelőd-jogutód viszonyban nem áll. [...] Aggályos továbbá a szabályozás azért is, mert az Art. 20. § (2) bekezdés c) pontjában nevesítetten külön kimentési indokot teremt az öröklés (mint származékos szerzőmód) útján létesült jogviszony vonatkozásában, nem világos azonban, hogy miért éppen – és kizárólag – az öröklést emeli ki a jogviszonyt keletkeztető tények, körülmények közül. [...] A jogalkotó mégsem érzékeltette ennek jelentőségét, és az örökléshez hasonlóan nem biztosított kimentési okot erre az eshetőségre. Ez a szabályozási hiány azért bír különös jelentőséggel, mert a felperes – amennyiben ilyen lehetőség a rendelkezésére állna, [...] kimentést nyerhetne az adószám megállapításának megtagadása alól. [...] A tulajdonhoz való jog sérelme az Alaptörvény fenti szakaszaival összevetve abban állapítható meg, hogy az adóregisztrációs eljárásra vonatkozó szabályozás teljességgel figyelmen kívül hagyja azt az esetet, amikor az érintett a követelés biztosítékaül szolgáló üzletrészhez hatósági árverés útján, eredeti szerzőmóddal jut hozzá.”
- [11] 2.3. A KMB az előbbieket összegezve azzal érvelt, hogy a hiányzó kimentési ok következtében aránytalan a tulajdonhoz való jog korlátozása. Ez a szabályozás azonban a jogbiztonság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] sérelmét is megvalósítja, mert amíg az eredeti szerzőmóddal kapcsolódó jogalkotói cél nem ütközik az adóregisztrációs eljárás céljával, addig a kimentési kérelemre vonatkozó taxatív rendelkezések túl szűkre szabott köre az ütközést mégsem képes elkerülni.
- [12] 3. Az Alkotmánybíróságnak az érdemi vizsgálat lefolytatása előtt azt kellett eldöntenie állandó gyakorlata szerint, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv.-ben írt formai és tartalmi feltételeknek {a legutóbbi gyakorlatból lásd például: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7], 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}. Ezek közül az Alkotmánybíróság először azzal a kérdéssel foglakozott, hogy a KMB tartalmilag olyan jogkövetkezmény alkalmazását kérte-e, amelynek kezdeményezésére jogosult.
- [13] 3.1. Az Alkotmánybíróság áttekintette irányadó döntéseit. Első helyen a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh1.) szükséges emlékeztetni. Ebben arra mutatott rá a testület, hogy „az Abtv. 2012. január 1-jei hatálybalépése óta annak 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvényellenesség fennállásának megállapítását, mint az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményt szabályozza, nem önálló eljárásként. Ebből következően külön mulasztással előidézett alaptörvényellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére az Abtv. hatálybalépése óta nincs jogszabályi lehetőség” (Indokolás [62]).
- [14] A fentieket a következőképpen erősítette meg a testület: „[a]z Alkotmánybíróság már többször vizsgálta az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés szabályozását, és döntéseiben megállapította, hogy a bírói kezdeményezés csak jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére

irányulhat, bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja” {3135/2013. (VII. 2.) AB határozat, a továbbiakban: Abh2., Indokolás [19]}.

- [15] Egyik legutóbbi kapcsolódó végzésében szintén azzal érvelt az Alkotmánybíróság, hogy „a bírói kezdeményezés csak jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja” {3136/2018. (IV. 19.) AB végzés, a továbbiakban: Abh3., Indokolás [15]}.
- [16] 3.2. Ezek tükrében az Alkotmánybíróság azt elemezte, hogy a KMB indítványa mulasztás kimondására irányul-e.
- [17] Az Alkotmánybíróság a kezdeményezés egészéből és különösen a jelen végzés 2.2. pontjában idézett szövegrészekből arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány egyértelműen mulasztás megállapítására irányul. Ezt nem csak az idézetben szereplő egyes fordulatok – mint például „nem tartalmaz kimentési indokot arra az esetre”, „szabályozási hiány”, „teljességgel figyelmen kívül hagyja azt az esetet” – támasztják alá formálisan, hanem az is, hogy a KMB tartalmilag azt a jogalkotási igényt fogalmazta meg, miszerint a kimentési okok Art.-ban lefektetett zártkörű listáját egy további ponttal bővíteni kellene. A hiányolt *d)* pont arra adna lehetőséget az akadályhordozó adózónak az adóregisztrációs eljárásban, hogy sikeres kimentési kérelmet nyújtson be, ha az akadályozó társaságban való részesedés hatósági árveréssel került az akadályhordozó tulajdonába.
- [18] 3.3. Az Abh1., az Abh2. és az Abh3., valamint az előbbi pontban írtak összevetéséből az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a KMB mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítványt terjesztett elő, amelyre a bíróság sem jogosult.
- [19] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – a bírói kezdeményezést az indítványozó jogosultságának hiánya miatt, az Abtv. 64. § *b)* pontja alapján visszautasította a rendelkező részben foglaltak szerint.

Budapest, 2019. július 9.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó párhuzamos indokolása

- [20] A végzés rendelkező részével a következők miatt értek egyet.
- [21] 1. Szemben a korábbi szabályozással (az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény a testület hatásköreihez rendelte hozzá az eljárást és az eljárás megindítására feljogosított indítványozókat), az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdése nem elkülönült hatáskörként, hanem a lehetséges jogkövetkezmények egyikeként szabályozza a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását. Ez azt jelenti, hogy a mulasztást az Alkotmánybíróságnak hivatalból kell észlelnie, miközben lefolytatja hatásköreinek gyakorlására hivatott eljárásait. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja és az Abtv. 25. §-a lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság eljárjon bírói kezdeményezésre, azaz akkor, ha „olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét [a bíró] észleli [...]”.
- [22] A bírói kezdeményezés jogintézményként annak a garanciája, hogy a bíró a perbe vitt alanyi jogokat alkotmányos jogszabályok alkalmazásával döntse el. Ezért az Alaptörvény arra jogosítja fel a bírót, hogy a jogállamiság-jogbiztonság elvére, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, az arányosság elvére, avagy éppenséggel az alapjogok érvényre juttatására hivatkozással az Alkotmánybírósághoz forduljon. Véleményem szerint ettől a bíró

akkor sem zárható el, ha indítványa az előbbieken említett alaptörvényi jogalapon törvényi hiástust problematizál. Az elmúlt időszakban több példa is igazolta a mulasztásra irányuló bírói kezdeményezésekkel kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat-váltás szükségességét. Gondolok itt például a korábbi szabályozás (a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény) hiányosságaira visszavezethető gyülekezési (nem)peres eljárásokra, avagy azokra a választási ügyekre, amelyekben az érintett médiatartalom-szolgáltatók – a választási eljárási szabályok hiányosságai miatt – nem tudták jogaikat a Kúria előtti választási ügyekben érvényesíteni [lásd például: 20/2016. (X. 28.) AB határozat, 6/2017. (III. 10.) AB határozat].

- [23] 2. A jelen ügyben mégis azt gondolom, hogy a bírói kezdeményezés visszautasításának volt helye. Több, egymást erősítő okra szükséges röviden utalni.
- [24] Egyrészt az Alkotmánybíróság többsége következetesen érvényesíti az Abh1., az Abh2., és az Abh3. tartalmát.
- [25] Másrészt az Alkotmánybíróság gyakorlata még formálódni látszik abban a tekintetben, hogy az indítvány visszautasítása mellett helye lehet-e a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállása hivatalból történő megállapításának. Úgy tűnik, hogy nincs erre mód, de még ha igennel is válaszolnánk erre a kérdésre, akkor sem jutnánk el az ügy érdeméhez.
- [26] Harmadrészt ugyanis felmerül az a további probléma, hogy megállapítható-e mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállása hivatalból egy olyan alapjogra, amelynek sérelmét az indítvány nem hívta fel.
- [27] 3. Anélkül, hogy utóbbi ok tekintetében állást foglalnék, annyi jegyezhető meg, hogy az adószám megállapításával és törlésével kapcsolatos adóregisztrációs eljárás – ideértve a kimentési kérelmet is – sokkal inkább a vállalkozáshoz való joggal [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] mutat alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatot, mint a tulajdonhoz való joggal [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]. Ez azért lehet így, mert az akadályhordozó – indítványozó – alkotmányjogi értelemben vett tulajdonjogát nem feltétlenül korlátozza az akadályozott adószámának a jogi sorsa. A felperes meg is tudta szerezni, el is tudta idegeníteni a fennálló részesedését.
- [28] Ugyanakkor szem előtt kell tartani azt, hogy adóköteles vállalkozási tevékenységet csak adószámmal rendelkező adózó folytathat fő szabály szerint [Art. 16. § (2) bekezdés]. Ebből az tűnik ki számomra, hogy az adószám törlésére vezető adóregisztrációs eljárás a vállalkozási tevékenység egyik korlátjaként lenne értelmezhető, ami még az akadályhordozó viszonylatában is a vállalkozáshoz való alapjog (közvetett) korlátozásaként ragadható meg alkotmányjogilag. Ezért érdemben és a fenti eljárási akadályokon felülemelkedve a vállalkozáshoz való alapjog korlátozásának szükségessége és arányossága alappal lett volna felvethető az Art. 20. § (2) bekezdésével kapcsolatban. A felsorolt okok azonban a gátját képezték annak, az Alkotmánybíróság megvizsgálja, az Art.-ban felsorolt kimentési okok rendszere megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti tesztnek, amely értelmében „[a]z alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Budapest, 2019. július 9.

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

- [29] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom, azonban figyelemmel az Abtv. 46. § (1) bekezdésében foglaltak szerinti megfogalmazásra, álláspontom szerint a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását az Alkotmánybíróság bármely hatásköre gyakorlása – így a panasz befogadásának visszautasítása [Abtv. 56. § (3) bekezdés], illetve az indítvány visszautasítása (Abtv. 64. §) – során folytatott eljárásában is megállapíthatja.

Budapest, 2019. július 9.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: III/811/2019.

