

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 34/2019. (XI. 29.) AB HATÁROZATA

az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 79. § (2) bekezdés korábban hatályos rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapításáról, és bármely bíróság előtt folyamatban lévő illetékelőleg visszatérítésével kapcsolatos ügyben való alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 79. § (2) bekezdésének 2012. december 31. napjáig hatályos „a megfizetett illeték a megfizetést követő öt éven belül téríthető vissza” tagmondata alaptörvény-ellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 79. § (2) bekezdésének 2012. december 31. napjáig hatályos „a megfizetett illeték a megfizetést követő öt éven belül téríthető vissza” tagmondata bármely bíróság előtt folyamatban lévő illetékelőleg visszatérítésével kapcsolatos ügyben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 2012. december 31. napjáig hatályos 77/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. A személyesen eljáró magánszemély indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 2012. december 31-ig hatályos 77/A. § (1) bekezdése és 79. § (2) bekezdése alkalmazásának kizárását kérte a vele szemben folytatott eljárásban, tekintettel a sérelmezett szabályok alaptörvény-ellenességére.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] 2.1. Az indítványozó 2006. január 20-án haszonélvezeti jog alapítását is magába foglaló adásvételi szerződést kötött egy tetőtéri lakás megvásárlása érdekében. Az eladó gazdasági társaság (a továbbiakban: eladó) vállalta a tetőtérben kialakítandó lakás felépítését. Az eladó a tulajdonjogát a vételár teljes rendezéséig fenntartotta. Az ingatlan-nyilvántartásba az indítványozó tulajdonjoga nem került bejegyzésre, csupán a tulajdonjog-fenntartással történt eladás ténye. A szerződést a felek 2007-ben úgy módosították, hogy a haszonélvezeti jogot törölték.

- [4] Az indítványozó az adásvételi ügyletet illetékkiszabásra 2006. február 1-jén jelentette be. A Fővárosi Illetékhatóság 2006. június 27-én fizetési meghagyással 441 111 Ft visszerhes vagyónátruházási illeték, ezen belül ugyanennyi illetékelőleg megfizetésére kötelezte az indítványozót. Az adásvételi szerződés módosítása miatt az adóhatóság illetékkiszabási főosztálya az illetéket és ezzel együtt az illetékelőleget 630 000 Ft-ra emelte fel a 2007. augusztus 15-én hozott határozatával. Az illetékelőleg-fizetési kötelezettségének az indítványozó két részletben – 2007. február 20-án és szeptember 19-én – tett eleget.
- [5] 2.2. Az eladó működési körében felmerült problémák miatt az építkezés leállt, majd az eladó felszámolási eljárás alá került, amely több mint hét év után, 2015. május 15-én az eladó törlésével zárult jogerősen. A jogerős végzés közzétételét a cégbíróság 2015. július 10-én rendelte el. A felszámolási eljárást követően a lakás új tulajdonosa és az indítványozó között létrejött megállapodás alapján 2015. december 2-án törlésre került a tulajdonjog-fenntartással történt eladás ténye.
- [6] Az indítványozó 2015. december 15-én illetékelőleg-visszatérítési kérelmet terjesztett elő az adóhatóságnál, amelyben arra való tekintettel kérte a visszerhes vagyónátruházási illetékelőleg visszautalását, hogy sosem szerzett tulajdonjogot. Az Itv. 80. § (1) bekezdés c) pontja szerinti közös megegyezés tényét, mint a visszatérítés iránti kérelem jogcímét, az indítványozó a földhivatal határozatával igazolta.
- [7] Az első fokon eljáró adóhatóság 2016. február 15-én kelt határozatával az indítványozó kérelmét elvételre hivatkozva elutasította, amelyet az indítványozó fellebbezése nyomán eljáró másodfokú adóhatóság 2016. április 22-én kelt határozatával helyben hagyott. Az adóhatóságok álláspontja szerint az Itv. azon szabályait kellett alkalmazni az indítványozó ügyében, amelyek az ügylet illetékkiszabásra történő bejelentésének a napján (2006. február 1.) hatályosak voltak. Az Itv. ekkor hatályos 77/A. § (1) bekezdéséből és 79. § (2) bekezdéséből az következik, hogy az illetékelőleg megfizetésétől számított öt éven belül, vagyis 2012. február 20-ig, illetve 2012. szeptember 19-ig lett volna lehetősége az indítványozónak a két részletben befizetett összeg visszatérítésének igénylésére. Ezek objektív határidők, amelyeken túl a kérelem nem teljesíthető.
- [8] 2.3. Az indítványozó kereseti kérelmet terjesztett elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál (a továbbiakban: KMB) az adóhatósági határozatokkal szemben. A KMB az indítványozó keresetét elutasította, mivel arra a megállapításra jutott, hogy az eljáró adóhatóságok jogszerű döntést hoztak, megfelelően alkalmazták az Itv. szabályait.
- [9] Az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, amelyben elsődlegesen a KMB ítéletének hatályon kívül helyezését kérte annak jogszabálysértő volta miatt. Másodsorban indítványozta, hogy a Kúria kezdeményezzen egyedi normakontroll eljárást az Alkotmánybíróságnál az Itv. sérelmezett rendelkezései tekintetében. A Kúria a KMB ítéletét hatályában fenntartotta és az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében lefektetett alkotmánybírósági hatásköri korlátozás miatt nem kezdeményezte az alkotmányossági felülvizsgálatot.
- [10] 3. Ezt követően az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amit a főtítkári tájékoztatást követően egyszer kiegészített. Az Itv. 77/A. § (1) bekezdésének és 79. § (2) bekezdésének 2012. december 31-ig hatályos normatartalmát támadta, amelyre az ügyében eljáró hatóságok és bíróságok a döntéseiket alapították. A sérelmezett szabályok alaptörvény-ellenessége négy pontban összegezhető az indítványban és annak kiegészítésében írtak szerint.
- [11] 3.1. Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét adta elő. Az Itv. 79. § (2) bekezdése értelmében a meg nem fizetett illeték bármikor törölhető volt. A megfizetett illeték ezzel szemben csak a megfizetést követő öt éven belül volt visszatéríthető. Ennek következtében hátrányosabban alakult az illeték visszatérítési igénye azoknak, akik jogszabálykövető eljárást tanúsítva megfizették a kiszabott és esedékes illetéket, mint azoknak, akik az illetékfizetési kötelezettségüket elmulasztották teljesíteni. Az indítványozó esetében az illetékelőleg képezte a jogvita tárgyát, azonban az Itv. 77/A. § (1) bekezdése értelmében törvény eltérő rendelkezésének hiányában az illetékelőlegre a vagyonszerzési illetékekre vonatkozó rendelkezések voltak irányadók, így esetében is az Itv. 79. § (2) bekezdését alkalmazták. A sérelmezett szabályozás 2013. január 1-jétől változott meg, amikortól a megfizetett, valamint a meg nem fizetett illeték visszatérítésének határidejére is egységesen az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) elvételre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. A hátrányos megkülönböztetést tehát a jogalkotó is felismerte és ezért meg is szüntette.

- [12] Az indítványozó nézete szerint hátrányos megkülönböztetést valósított meg az is, hogy az Art. kedvezőbb elévülési szabályai azért nem kerültek alkalmazásra az ügyében, mert 2013. január 1-jét megelőzően nyújtotta be illetékelőleg visszatérítési kérelmét.
- [13] Az indítványozó kiemelte, hogy esetében konkrétan is tetten érhető a diszkrimináció, mivel az eladó több olyan magánszeméllyel is kötött adásvételi szerződést, akik az illetékelőleget nem fizették meg, és végül a diszkriminatív szabályozásnak köszönhetően illetékfizetési kötelezettségük törlésre került. Ezen felül az eladó olyan vevővel is kötött szerződést, amely az illetékelőleget csak több éves késedelemmel fizette meg, ezáltal számára azt az adóhatóság visszatérítette.
- [14] Az indítványozó hangsúlyozta, hogy amennyiben az adóhatóság határozataiban foglaltaknak eleget nem téve, az illetékelőleget nem vagy csak jelentős késedelemmel fizette volna meg, abban az esetben semmilyen jogvita nem alakult volna ki, hiszen az adóhatóság illetékfizetési kötelezettségét törölte volna vagy a már teljesített fizetést visszatérítette volna. Arra is külön felhívta a figyelmet, hogy korábban nem volt lehetősége a visszatérítési kérelem előterjesztésére, tekintettel az elhúzódó felszámolási eljárás miatt kialakult függő jogi helyzetre. Ennek öt éven belüli befejezésére az indítványozónak semmilyen ráhatása sem volt.
- [15] 3.2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét az indítványozó közvetlenül, a diszkrimináció tilalmán keresztül adta elő. Érvéle szerint nem fér össze a jogállamisággal az, hogy a jogszabályok szerint eljáró adófizetők nem kapják vissza az őket megillető pénzüket, szemben azokkal, akik a fizetési kötelezettségüknek csak jelentős késedelemmel tesznek eleget.
- [16] 3.3. Az indítványozó az Alaptörvény 28. cikkének a sérelmére is hivatkozott. Állítása szerint az ügyében eljáró bíróságok döntése sem a józan észnek, sem a közjónak nem felelt meg, továbbá erkölcsös és gazdaságos célt sem szolgált. Annak ellenére, hogy az indítványozó többféle javaslatot is megfogalmazott a bíróságok számára a jogvita megfelelő lezárása érdekében, azok az Alaptörvényből fakadó igazságszolgáltatási tevékenységüket alaptörvény-ellenesen nem végezték el.
- [17] 3.4. Az indítványozó a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét is állította. Panaszában előadta, hogy az állam jogosult adóztatni, azt azonban csak a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan teheti meg, tehát a tulajdonhoz való jog korlátozására is irányadó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági teszt. Hivatkozott az Itv. 1. § (1) bekezdésére is, amely értelmében vagyonszerzési illetéket visszterhes vagyónátruházás esetén kell fizetni. Esetében az alapügylet – az adásvételi szerződés – kiürült, hiszen vagyónátruházásra végül nem került sor, így az illetékfizetésnek is tárgytalanná kell válnia, mivel a költségvetés nem gazdagodhat olyan jogügyletre tekintettel, amely létre sem jött. Tehát az illetékelőleg végérvényes beszedésére az állam nem lehet jogosult olyan esetekben, amikor az illetékköteles jogügylet végül nem valósul meg. Hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság egy korábbi elvi megállapítására is, amely szerint „vagyongyarapodás hiányában az illetéket törölni kell” (KGD2006.40.).

## II.

- [18] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

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

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

„37. cikk (4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

[19] 2. Az Itv. támadott rendelkezései a 2012. december 31-ig hatályos jogszabályállapot szerint:

„77/A. § (1) Ingatlan tulajdonjogának, ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jognak ajándékozási, illetve visszerterhes vagyonátruházási illeték alá eső szerzése után a fizetésre kötelezett a bejelentett érték alapulvételével illetékelőleget köteles fizetni. Ha a törvény külön szabályt nem állapít meg, az illetékelőlegre a vagyonszerzési illetékekre vonatkozó rendelkezések az irányadók. Az illetékelőleg fizetési kötelezettség abban az esetben is fennáll, ha a vételár teljes kiegyenlítéséig az eladó a tulajdonjogát fenntartja.”

„79. § (2) A meg nem fizetett illeték bármikor törölhető, a megfizetett illeték a megfizetést követő öt éven belül téríthető vissza.”

### III.

[20] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság feltételeinek eleget tesz-e. Az Alkotmánybíróság ezért a következő befogadási feltételeket tekintette át először.

[21] 1.1. Az indítványozó 2017. szeptember 11-én vette át az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló kúriai döntést, és 2017. november 7-én adta postára indítványát. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a 60 napos törvényi határidőn belül nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, ezért megfelel az Abtv. 30. § (1) bekezdésében írt feltételnek.

[22] 1.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogorvoslati jogát kimerítette, továbbá azt is, hogy érintettsége fennáll, hiszen azon hatósági és bírósági eljárásokban vett részt (ügy)félként, amelyekben az általa sérelmezett jogszabályi rendelkezések vele szemben alkalmazásra kerültek.

[23] 1.3. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a támadott szabályokat 2012. december 31. napjával hatályon kívül helyezték. Az Itv. 77/A. §-a teljes egészében hatálytalan. Ezáltal megszűnt az illetékelőleg-fizetési kötelezettség. Az Itv. 79. § (2) bekezdése ugyan még az alkotmánybírósági eljárás idején is a hatályos szabályok közé tartozott, de egyfelől a benne foglalt normatartalom jelentősen megváltozott 2013. január 1-jétől, másfelől az indítványozó állított sérelmét az Itv. 79. § (2) bekezdése az illetékelőleg visszatérítése kapcsán okozta. Ez a sérelem nem állhat elő ismételt, hiszen az illetékelőleg-fizetési kötelezettség nem képezi a hatályos jog részét az előbbiek szerint.

[24] Az Abtv. általános szabálya értelmében, ha az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. §-a szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti [Abtv. 41. § (1) bekezdés]. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése azt biztosítja, hogy az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét is megállapíthassa, ha az a konkrét esetben még alkalmazandó.

[25] Az Alkotmánybíróság ezek tükrében megállapította, hogy annak ellenére vizsgálhatja a sérelmezett rendelkezéseket, hogy azok sérelmezett tartalmát már hatályon kívül helyezték. Ezeket ugyanis az indítványozó ügyében alkalmazták, amint arra az Alkotmánybíróság fentebb már rámutatott.

- [26] 1.4. Az alkotmányjogi panaszban foglaltak a határozottság követelményének [Abtv. 52. § (1b) bekezdés] is megfelelnek az indokolás III/1.5. pontjában (Indokolás [27]) írt kivétellel. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét, valamint az indítványozó indítványozói jogosultságát megállapító rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítványozó pontosan megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálendő, általa alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályi rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; a támadott normák alkalmazása folytán sérülni vélt alaptörvényi szabályokat [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; ismertette az Alaptörvény által elismert jogok sérelmének a lényegét, valamint indokolást is előadott arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pont] és kifejezett kérelmet fogalmazott meg az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára vonatkozóan [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz kielégíti az Abtv. 52. § (1b) bekezdésben foglalt feltételeket az alábbi kivétellel.
- [27] 1.5. A határozott kérelmet az alkotmányjogi panasz részben nem teljesíti. Az Itv. 79. § (2) bekezdés első tagmondata úgy szólt, hogy „[a] meg nem fizetett illeték bármikor törölhető”. Az indítványozó semmilyen indokolást nem adott elő arra nézve, hogy az idézett szabály miért okozott volna számára sérelmet. Panasza arra vonatkozott, hogy az előbbi bekezdés második tagmondata, miszerint „a megfizetett illeték a megfizetést követő öt éven belül téríthető vissza”, miként sértette az Alaptörvényben biztosított jogait. Emiatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Itv. 79. § (2) bekezdés első tagmondata körében az alkotmányjogi panasz nem elégíti ki az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt feltételt, ezért annak érdemi vizsgálatát az Alkotmánybíróság nem folytatta le.
- [28] 1.6. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy alkotmányjogi panasz kizárólag Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható [vö.: Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont].
- [29] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, amely szerint a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt alapítani kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotás vagy a felkészülési idő hiánya miatt lehetséges {erről lásd elsőként: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [86]–[91]; legutóbb 3163/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [10]}. Jelen ügyben az indítványozó sem a visszaható hatályú jogalkotásra, sem a kellő felkészülési idő hiányára nem hivatkozott, így a panasz ezen eleme nem felel meg az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott feltételnek.
- [30] Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok számára határozza meg a jogértelmezés alapvonalait. Az Alkotmánybíróság számos alkalommal megállapította már, hogy a 28. cikk nem tartalmaz az Alaptörvény által elismert alapjogot, így arra alkotmányjogi panasz nem alapítható {lásd például: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [18]; 3384/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [21]}. Emiatt az alkotmányjogi panasz ezen eleme sem felel meg az Abtv. előbb felhívott pontjának.
- [31] 1.7. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz egyfelől az Itv. 77/A. § (1) bekezdése és a 79. § (2) bekezdés második tagmondata, másfelől az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, valamint XV. cikk (1) bekezdése körében megfelel az Abtv. fentebb megjelölt szabályainak.
- [32] 2. Az Alkotmánybíróság hatáskörének meglétét vagy hiányát eljárásának minden szakaszában hivatalból vizsgálja [vö.: Abtv. 55. § (3) bekezdés c) pont, 64. § a) pont].
- [33] 2.1. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint „mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében [...] az illetékekről [...] szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.”
- [34] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerinti hatáskörét gyakorolta, amely szerepel az előbb idézett szabályban. A sérelmezett rendelkezés az Itv.-ben volt található, és az államadósság-mutató az alkotmánybírósági eljárás folyamatban léte alatt mindvégig meghaladta az 50 %-ot. Ezért vizsgálni kellett, hogy az Alkotmánybíróság eljárása a hatáskört korlátozó szabály [Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés] alkalmazási hatálya alá tartozik-e mindkét jogszabályi rendelkezés tekintetében.

- [35] 2.2. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében lefektetett szabály célja a költségvetésre, a zárszámadásra és az államháztartás egyes bevételi forrásaira vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági kontrolljának átmeneti szűkítése {lásd más megfogalmazásban: 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}.
- [36] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatot korlátozó szabály alkalmazási hatályát megszorítóan értelmezi [a megszorító értelmezés elvét lásd először: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; legutóbb: 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]]. Ez a megközelítés áll ugyanis összhangban az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójával, amely abban az alaptörvényi szabályban gyökerezik, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve” [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés].
- [37] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra a megállapítására is, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt törvények listája zártkörű {8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]}. Tehát az alkotmányossági felülvizsgálatot szűkítő kivételes rezsimbe kizárólag a felsorolt normák tartoznak, annak hatóköre nem bővíthető. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a hatásköri korlátozást úgy értelmezi, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése az Alaptörvényben felsorolt pénzügyi tárgyú törvények szabályai és felhatalmazó rendelkezései alapján megalkotott törvéynél alacsonyabb szintű végrehajtási természetű jogforrásokra is kiterjed, feltéve, ha a vizsgálandó alkotmányossági probléma kizárólag a pénzügyi tárgyú törvény szabályaival együtt értelmezhető [744/B/2010. AB végzés, ABH 2011, 2871, 2873–2875.]. Ettől az esettől azonban elválasztotta az Alkotmánybíróság azt a helyzetet, amikor a támadott végrehajtási jogforrás nem a felsorolásban szereplő valamelyik törvényvel együttesen, hanem az alapján ítélandó meg. Ekkor ugyanis az Alkotmánybíróság megállapítja teljes hatáskörét a végrehajtási jogforrást illetően {lásd: 3032/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]}.
- [38] Az Alkotmánybíróság a megszorító értelmezés nyomán haladva azt is kidolgozta már a gyakorlatában, hogy a 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. Ennek megfelelően a testület nem sorolta a hatásköri korlát hatálya alá például a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény és a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény adott ügyekben sérelmezett normáit {lásd: 3264/2017. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [23]–[24]; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [20]}.
- [39] 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 tényállásához 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 alanyra, a tárgyra, az alapra, a mértékre, a mentességre és a kedvezményre vonatkozó rendelkezések.
- [40] Az Alkotmánybíróság az Itv. alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló indítványokat is elbírált már az Alaptörvény hatálybalépése óta. Ezek közül az egyik ügyben azért állapította meg a hatásköri korlát alkalmazásának a szükségességét, mert az Itv. sérelmezett rendelkezése illetékmentességet biztosított, ami a közteherviselés alóli mentesülés egyik eseteként tartalma alapján is a korlátozó szabály hatálya alá tartozik {3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság tehát a közteherviselési kötelezettséggel összefüggésben értelmezi az átmeneti hatásköri korlátozást. Az illetékmentesség az illetékekre vonatkozó tényállási elemek egyike, amelyek mikénti teljesülésétől függ, hogy a közteher alanyának keletkezik-e tényleges fizetési kötelezettsége. A törvényi tényállási elemekben ölt testet az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében lefektetett közteherviselési kötelezettség, ami „az alapvető kötelezettségek egyike [...]. E kötelezettség érvényesülése hiányában fenntarthatatlanná válna a demokratikus jogállam működése, mert nem állnának rendelkezésre a szükséges anyagi erőforrások a közfeladatok ellátásához.” {17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [81]}.
- [41] Az eddigiekből az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében lefektetett átmeneti hatásköri korlátozást az illetékekről szóló törvény tekintetében is úgy kell megszorítóan értelmezni, hogy a kivételes szabály csak és kizárólag azokra az Itv.-ben található rendelkezésekre vonatkozik, amelyek tartalmuk szerint anyagi illetékfizetési kötelezettségről és ahhoz kapcsolódó törvényi tényállási elemekről rendelkeznek.

- [42] 2.3. Az Alkotmánybíróság az előbbi következtetést rávetítette a jelen ügyben sérelmezett normákra.
- [43] Formai értelemben az Itv. 77/A. § (1) bekezdése és az Itv. 79. § (2) bekezdése is a hatásköri korlát hatálya alatt áll, mert ezek a normák az Itv. részét képezték 2012. december 31-ig. Pusztán ez a tény azonban nem vezet automatikusan oda, hogy mindkettőre alkalmazandó is az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése. A normák tartalmi vizsgálatára van szükség.
- [44] Az Itv. 77/A. § (1) bekezdése az illetékelőleg-fizetési kötelezettségről szól. Ingatlan tulajdonjogának és ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jognak ajándékozási, illetve visszerthes vagyonátruházási illeték alá eső szerzése után azért kellett a szerző félnek illetékelőleget fizetnie 1994. december 1-jétől 2012. december 31-ig, mert a törvényalkotó bevezette a jelen ügyben támadott fizetési kötelezettséget a Magyar Köztársaság 1994. évi pótköltségvetéséről szóló 1994. évi LXV. törvény 24. §-ával. Az illetékelőleg célja az volt, hogy az államháztartás már a tulajdonszerzés földhivatali bejegyzését megelőzően bevételek tegyen szert, ne legyen szükség megvárni a tényleges illetékfizetési kötelezettséget keletkeztető bejegyzést. A korabeli földhivatali eljárás ugyanis „igen hosszadalmas” volt, ami hátrányosan érintette a költségvetést (lásd: a Magyar Köztársaság 1994. évi pótköltségvetéséről szóló 1994. évi LXV. törvény indokolása a 21–28. §-hoz). A bevételek minél gyorsabb teljesülését segítette, hogy az illetékelőleg fellebbezésre való tekintet nélkül végrehajtható volt [Itv. 77/A. § (2) bekezdés, hatályos 2012. december 31-ig].
- [45] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint nem kétséges, hogy az Itv. 77/A. § (1) bekezdése anyagi jogi fizetési kötelezettséget tartalmazott, hiszen ez a bekezdés az illetékek egyik típusát intézményesítette a magyar közbevételek rendszerében. Ebből az következik, hogy ez a norma az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének a hatálya alá tartozik, ami miatt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja az indítványozó által felhívott szempontokból. A tulajdonhoz való jog és a diszkrimináció tilalma ugyanis kifejezetten nem szerepel azon Alaptörvényben biztosított jogok között, amelyekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló törvény tartalmát összevetheti. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Itv. 77/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt érdemben nem vizsgálhatta, ezért a rendelkező rész 3. pontjában írtak szerint döntött.
- [46] 2.4. Az Itv. 79. § (2) bekezdésének második tagmondatát az alapügyben eljáró hatóságok és bíróságok az Itv. 77/A. § (1) bekezdés második mondatát alkalmazva úgy értelmezték, hogy a megfizetett illetékelőleg az illetékelőleg megfizetését követő öt éven belül téríthető vissza, ha az Itv. 79. § (1) bekezdésében vagy 80. § (1) bekezdésében felsorolt okok egyike fennáll. Ez a rendelkezés tehát azt a határidőt rögzítette, ameddig a befizetett illetékelőleg megfelelő jogcím alapján visszakérhető volt a költségvetésből. A határidő objektív, kezdő időpontja a megfizetés napja, időtartama öt év volt. Öt évet követően egyetlen esetben volt lehetőség a visszatérítésre. Akkor, amikor a bíróság a vagyonszerzés időpontjára visszahatóan szüntette meg vagy korlátozta a vagyonszerzést. Ekkor öt éven túl is – legfeljebb azonban a bírósági határozat jogerőre emelkedésétől számított hat hónapon belül – benyújtható volt a kérelem [lásd: Itv. 79. § (3) bekezdés].
- [47] Az előbbiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Itv. 2012. december 31-ig hatályos 79. § (2) bekezdés második mondatrésze nem tartalmazott anyagi fizetési kötelezettséget, és törvényi tényállási elemet sem rejtett magában. Tartalmilag egy jogvesztő határidőt fektetett le a megfizetett illetékelőleg visszatérítésére. Ezért nem esik a korlátozó szabály hatálya alá, tehát az Alkotmánybíróság vizsgálhatja a tulajdonhoz való joggal és a diszkrimináció tilalmával összefüggésben is. Hangsúlyozandó, hogy nem az előleg – jelen esetben az illetékelőleg –, mint az adójogban alkalmazott jogintézmény az alkotmányossági vizsgálat tárgya.
- [48] 3. Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {lásd például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 3094/2019. (V. 7.) AB végzés, Indokolás [16]; 3073/2019. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [19]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik {3125/2019. (V. 29.) AB végzés, Indokolás [9]}.
- [49] 3.1. Az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdésére való hivatkozással nyújtották be. Az indítványozó alapvetően maga is azzal érvelt, hogy nem a sérelmezett döntés sérti az Alaptörvényt, hanem azok a szabá-

lyok, amelyeket az eljáró hatóságok és bíróságok alkalmaztak. Ezért az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést felvet-e az előtte fekvő ügy.

- [50] Az indítványozó állított sérelmének a lényege úgy foglalható össze, hogy annak ellenére sem tudta megfelelő jogcímmel rendelkezve az objektív határidőn belül visszaigényelni az általa jogszerűen megfizetett vagyonátruházási illetékelőleget, hogy sosem szerezte meg az ingatlan tulajdonjogát, tehát sosem keletkezett tényleges vagyonátruházási illetékfizetési kötelezettsége. A visszatérítési kérelem sikertelenségének az oka pedig olyan körülményre vezethető egyenesen vissza (az eladó felszámolásának az elhúzóására), amelynek az ötéves objektív határidőn belül való befejezésére az indítványozónak befolyása nem volt.
- [51] 3.2. Ez a helyzet az Alkotmánybíróság mérlegelése szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel. Csak érdemi vizsgálat alapján dönthető el, hogy az indítvánnyal támadott határidő a tulajdonhoz való jogot, illetve a diszkrimináció tilalmát sértő módon (alaptörvény-ellenesen) akadályozta-e, hogy az indítványozó számára az illetékelőleget visszatérítsék a vagyonszerzés elmaradása ellenére.
- [52] 4. Az Alkotmánybíróság az előző pontokban foglaltak alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel a vele szemben támasztott feltételeknek, így az érdemi vizsgálatot az Itv. 79. § (2) bekezdés második tagmondata körében a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és a diszkrimináció tilalma [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés] vonatkozásában – a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával az alábbiak szerint végezte el.

#### IV.

- [53] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [54] 1. Az Alkotmánybíróság először a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos vizsgálatot folytatta le.
- [55] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése úgy szól, hogy „[a] törvény előtt mindenki egyenlő.” E szabály alapján valamely megkülönböztetés alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő – homogén csoportba tartozó – jogalanyok között [lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; legutóbb: 9/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [37]]. Alkotmányjogi szempontból a különbségtétel akkor aggályos, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis az önkényes [lásd pl.: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [80]; 9/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [38]].
- [56] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatát képezi tehát az, hogy a hátrányos megkülönböztetésnek homogén csoporton belül kell fennállnia. „Nem lehet hátrányos megkülönböztetésről beszélni, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket [lásd az Alaptörvény hatálya alatt először: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; legutóbb: 3172/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [18]]” [12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [76]]. „Diszkrimináció akkor is megállapítható, ha eltérő csoportba tartozó személyeket kezelnek azonos módon [12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [82]]” [8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [22]].
- [57] 2. A visszatérítéssel kapcsolatos határidő megítéléséről az Alkotmánybíróság két mértékadó határozatot hozott. A 3091/2015. (V. 19.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) az Alaptörvény hatálya alatt, és az abban megerősített 435/B/2006. AB határozatban (ABH 2007, 1976; a továbbiakban: Abh2.) a túlfizetett adó visszatérítésének az elévülését vizsgálta. Az ezekben írtak iránymutatásként szolgálnak az Alkotmánybíróság számára a jelen ügyben a határozat indokolásának IV/3. pontjában (Indokolás [65] és köv.) elvégzendő csoportképzéshez és a különbségtétel észszerűsége megítéléséhez.
- [58] 2.1. Az Abh1.-ben tulajdonképpen arról határozott az Alkotmánybíróság, hogy sérti-e az Alaptörvényt az Art. azon szabálya [Art. 43. § (5) bekezdés], miszerint a túlfizetést az adóhatóság adótartozás hiányában hivatalból törli a visszaigényléshez való jog elévülését követően. A hivatkozott döntés megállapította azt, hogy „a követe-



lések elévülésének törvényi szabályozása nem áll ellentétben egyetlen alkotmányos rendelkezéssel vagy alkotmányos elvvel sem, illetve közvetlen értékelhető összefüggés nem állapítható meg” (Abh1., Indokolás [20]).

- [59] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta az Abh1.-ben, hogy „a jelen ügyre vonatkozó öt éves adójogi elévülési idő kellően hosszú időtartamot biztosított az indítványozó adózó számára arra, hogy ellenőrizze adófolyószámláját és az azon található túlfizetés kiutalását kérje. A fentiekből következik az is, hogy miután nem áll az alkotmányos tulajdon védelme alatt az adófolyószámlára befizetett, majd elévült túlfizetés, nem merülhet fel annak törlése miatt sem alapjogi sérelem. Maga az elévülés jogintézménye, illetve annak szabályozási módja tehát önmagában nem zárta el az adózót jogainak gyakorlásától.” (Abh1., Indokolás [21]) Ezt azért emelte ki az Alkotmánybíróság, mert az indítványozó arra hivatkozott, hogy az adóhatóság nem értesítette külön az adótúlfizetés tényéről. Az Alkotmánybíróság azonban rámutatott arra, hogy „az elektronikus úton bevallást benyújtó adózók bármikor ellenőrizhetik a központi elektronikus szolgáltató rendszeren az adószámlájuk egyenlegét. Így az adózó érdekkörében felmerülő körülmény az, hogy túlfizetését az elévülési időn belül észlelje, amit a szabályok biztosítanak.” (Abh1., Indokolás [22])
- [60] A diszkriminációval kapcsolatban azt szögezte le az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben, hogy a túlfizetés elévülési időt követő törlése nem ütközik e tilalomba. „Az elévülési idő egyaránt vonatkozik az adózóra és az adóhatóságra is, vagyis az adóhatóság követelése is ugyanezen időtartam alatt évülnek el, és szűnnek meg ezáltal. A szabályozás kapcsán nem merül fel sem az Alaptörvényben tételesen felsorolt tulajdonságok közötti, sem pedig egyéb helyzet szerinti különbségtétel. A szabályozás maga kellő időt biztosít az adózónak arra, hogy esetleges túlfizetését kiutaltassa, sőt, az elévülést követően is biztosított az adótartozásra való elszámolás lehetőségének kedvezménye.” (Abh1., Indokolás [25])
- [61] 2.2. Az Alkotmánybíróság az Abh.1-ben átvette az Abh2. és az abban hivatkozott 53/1992. (X. 29.) AB határozat érveit. Az Abh2. rendelkező része szerint nem volt alkotmányellenes „az Art. 164. § (1) bekezdése második mondata »a túlfizetés visszaigényléséhez való jog – ha törvény másként nem rendelkezik – annak a naptári évnek az utolsó napjától számított 5 év elteltével évül el, amelyben az annak igényléséhez való jog megnyílt« szövegrésze”(Abh2., 2007, 1976.).
- [62] Az Alkotmánybíróság azzal indokolta előbbi döntését, hogy „[...] »nagyfokú a törvényhozó szabadsága a tekintetben is, hogy az alanyi jog érvényesíthetőségének időkorlátját (elévülés) milyen általános és különös törvényi szabályokba foglalja. Ám a jogalkotó szabadsága az elévülési időtartamok meghatározásában mégsem korlátlan. Mind az általános szabályozásnak, mind pedig az általános szabályoktól való eltérésnek, a szabályozott jogviszony tartalmából, természetéből, a jogviszony lényegi sajátosságaiból kell fakadnia, ugyanakkor az nem vezethet a jogalanyok közötti indokolatlan megkülönböztetéshez. A szabályozás szabadságának ily módon alkotmányos határai vannak. Amennyiben az alanyi jog érvényesíthetőségét gátló elévülési időtartam meghatározása a jogalanyok közötti különbségtételt takar, s a jogviszony tartalma, természete vagy egyéb lényegi sajátossága a megkülönböztetést nem indokolja, az az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján olyan, az alanyok között egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetésnek minősül, amely megengedhetetlen, s ezért alkotmányellenes.« [53/1992. (X. 29.) AB határozat (ABH 1992, 261, 263.)]” (Abh2. 2007, 1976, 1978.)
- [63] Ehhez azt tette még hozzá az Alkotmánybíróság, hogy „az adójogviszonyokkal összefüggésben keletkezett követelések vonatkozásában is nagyfokú szabadság illeti meg a jogalkotót a jogérvényesítés időbeli korlátozását, vagyis az elévülés kimondását illetően. Az adójogviszony mindkét alanyának érdeke, de a jogbiztonság szempontjából is fontos követelmény az, hogy ne maradjanak fenn sokáig rendezetlen jogviszonyok, az egymással szemben fennálló követelések egy meghatározott idő eltelté után ne legyenek érvényesíthetők. Az adójogviszonyból keletkező követelések elévülése mellett szól az is, hogy az adó megállapításához szükséges adatok beszerzése, nyilvántartása és ellenőrzése az idő múlásával jelentősen megnehezül, akár lehetetlenné is válhat” (Abh2. 2007, 1976, 1978.).
- [64] 2.3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a túlfizetett közteher (például adó vagy illeték) visszatérítésére kellően hosszú határidőt szabó rendelkezések megalkotására a törvényhozónak széles, ám nem korlátlan mozgásteret van. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés] tiszteletben kell tartania. Az alanyi jog érvényesíthetőségét időben úgy korlátozó határidő, hogy az
- a) az igénylési lehetőség megnyíltakor veszi kezdetét és
  - b) figyelembe veszi a közteher alanya és az állam közti közjogi jogviszony lényeges sajátosságait (amely szerint a személy az állammal áll szemben a visszatérítés alanyi jogának érvényesítésekor), valamint

c) egyensúlyt biztosít az előbbi jogviszony felei számára, a jogbiztonság érdekében és az időmúlás bizonyítást megnehezítő hatása miatt alkotmányjogi értelemben észszerűen tesz különbséget azon visszatérítési pozícióban lévő alanyok között, akik még határidőn belül tudják érvényesíteni az állammal szembeni követelésüket és azok között, akik már elesnek ettől az érdekkörükben felmerülő okból.

- [65] 3. Ezeket követően az Alkotmánybíróság elvégezte a csoportképzést, illetve vizsgálta azt, hogy az Itv. 2012. december 31-ig hatályos 79. § (2) bekezdés második tagmondata önkényes volt-e.
- [66] 3.1. Az indítványozó alapvetően azért tartotta diszkriminatívnak a sérelmezett szabályozást, mert hátrányosabban alakult az illetékelőleg-visszatérítési igénye azoknak, akik jogszerűen teljesítették a fizetési kötelezettséget, azokhoz képest, akik jogellenesen jártak el. Előbbieknek hátrányt okozott az ötéves objektív határidő, utóbbiaknak kedvezett az időben korlátlan törlési lehetőség. Az Alkotmánybíróságnak a jogszabályi rendelkezés diszkriminációs vizsgálata során először azt kellett megállapítania, hogy azonos csoportba tartoznak-e az előbb említett személyek.
- [67] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy bár a csoportképzés módszere abszolút érvényű, az mindig a vizsgált ügy egyedi körülményeihez igazodik, ezért ebben az összefüggésben relatív. Ez azt jelenti, hogy a csoport(ok) felállítása a vizsgált tárgyhoz (normához) és az azt körülvevő jogszabályi kontextushoz kötött döntés. Elképzelhető, hogy ugyanaz a személyi kör, amelyik az egyik szempontból homogén, a másiktól szemlélve heterogén csoportot alkot. Figyelembe kell venni azokat a tényezőket, amelyek összekapcsolják, és azokat, amelyek elválasztják egymástól az érintett alanyokat. A tényezőket nem számasságuk, hanem súlyuk szerint értékelve adható válasz arra a kérdésre, hogy a támadott rendelkezés(ek) szempontjából kik tartoznak azonos körbe.
- [68] 3.2. A jelen ügyben a diszkriminációs vizsgálat jogi kontextusát az Itv. jelenti. Ez a kódex foglalja magában a különböző illetékek összetett rendszerét a magyar jogban. Az illetékkötelezettség alapjaként szolgáló jogviszonyok (például hatósági vagy bírósági eljárás, öröklés, ajándékozás, visszerthes vagyonszerzés) és az azokra épülő illetékjogviszonyok sokszínűsége, valamint az illetékfizetési kötelezettséggel szemben álló állami szolgáltatás kimutathatóságában rejlő különbségek miatt az egyes illetékek alanyai nem feltétlenül alkotnak homogén csoportot.
- [69] Nem kétséges, hogy a meg nem fizetett illetékelőleg törlése és a megfizetett illetékelőleg visszatérítése az illetékelőleg-fizetési kötelezettséggel terhelt személyek jogosultsága volt. Az egyetlen összekötő ismérv tehát az, hogy a 2013. január 1-jétől hatálytalan illetékelőleg alanyait érintette a sérelmezett szabály. Az Alkotmánybíróság rámutat azonban arra, hogy a kérelemre nyitva álló határidő szempontjából erősebb ismérvek választják el ezeket az alanyokat egymástól, mint az az egy, amelyik összeköti őket. Az elválasztó tényezők a következők.
- [70] Az illetékelőleg-fizetési kötelezettség megsértése megnyitja a szankciók (mint például késedelmi pótlék, adóbírság, mulasztási bírság) alkalmazásának a lehetőségét. Ebben az esetben az adóhatóság az állam nevében követel, és szükség szerint végrehajt; az illeték alanya a saját nevében köteles helytállni. A jogsértés ténye olyan szabályozási kérdéseket vet fel, amelyek fel sem merülnek jogkövető magatartás esetén. Az illetékelőleg nem fizető alanyok magatartása alapjaiban sérti a költségvetést. Az illetékelőleg jogszerű teljesítése a szankciókat kizárja és megszünteti az állami követelést, hiszen a költségvetésbe befolyt a kiszabott pénzüsszeg. A befizetést követően a költségvetés sérelmének a kockázata mérsékelt a befizetés elmaradásához képest. Az a mozzanat tehát, amellyel az illetékelőleg alanya jogsértővé válik, alapjaiban téríti el e személy státuszát ahhoz az illetékelőleg alanyhoz képest, aki/amely jogszerűen teljesített. A visszatérítési kérelem esetében az igények ellentétesen jelentkeznek. Az állam tartozik, az illeték alanya követel.
- [71] Az előbb említett két pozíció nem cserélhető fel tetszőlegesen egymással. Az elévülési szabályok ugyanis eltérően érvényesülnek attól függően, hogy előlegkiszabásra jogszerűen bejelentett vagy jogszerűtlenül bejelenteni elmulasztott helyzetről van-e szó. Az illetékelőleg megállapításának az elévülése fő szabály szerint akkor vette kezdetét, amikor az illetékelőleg tárgyát képező vagyonszerzést az adóhatóság számára bejelentették [lásd az Itv. 86. § (1) bekezdését, illetve az az alapján alkalmazandó Art. 164. § (4) bekezdését].
- [72] Így szerzett ugyanis tudomást az adóhatóság arról, hogy olyan ügyletet kötöttek a felek, amely alapján az illetékelőleg kiszabásának helye lehet. Az illetékelőleg megállapításának elévülése mindaddig nem vette tehát kezdetét, amíg a bejelentést a szerző fél meg nem tette. Ennek megfelelően időben korlátlan kötelezettség terhelte a vagyónátruházási illetékelőleg alanyát a jogszerűtlen állapot fenntartása során mindvégig. Ehhez igazoz-

dott az Itv. 79. § (2) bekezdés első tagmondata. A meg nem fizetett illetékelőleg bármikor törölhető volt. Ha egy időben jelentette be a szerző fél az illetékelőleg-fizetési kötelezettséget keletkeztető és megszüntető jogcímet, akkor bármeddig megállapítható és törölhető volt a fizetési kötelezettsége. Ezzel szemben a visszatérítési pozícióban lévő alanyak már az öt éves elévülési időn belül megállapították a fizetési kötelezettségét, és azt önként vagy végrehajtás útján teljesítette is. Ezzel a szabállyal pedig az állt összhangban, hogy a visszatérítési igény érvényesítésére rendelkezésre álló idő sem volt korlátlan. A megfizetést követő öt éven belül volt kérelmezhető.

- [73] Lényeges tényező az is, hogy a költségvetés pénzfogalmi egyensúlyát a be nem fizetett illetékelőleg törlése nem érinti. Ezzel szemben a befizetett illetékelőleg kiutalása kiadásként jelentkezik.
- [74] A fentiek tükrében az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a törlésre jogosult vagyonaátruházási illetékelőleg-fizetési kötelezettség alanyai nincsenek azonos csoportban a visszatérítésre jogosult alanyokkal e kérelmekre nyitva álló határidő szempontjából, mert erősebbek köztük az elválasztó, mint az összekötő tényezők.
- [75] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza ugyanakkor, hogy az előzőekből az is egyenesen következik, hogy a kérelemre nyitva álló határidő szempontjából a visszatérítésre jogosult alanyok homogén csoportot alkotnak. Mindazon ismérvek, amelyek elválasztják e személyeket a törlésre jogosultaktól, ugyanolyan erősen össze is kötik őket/azokat. Mindannyian az illetékelőleg alanyai, jogszerűen jártak el, befizették a kiszabott összeget, ezzel a törvényi határidő kezdetét vette, majd megnyílt a visszatérítéshez való joguk, amit kérelem benyújtásával érvényesíteni is kívántak. Az egyetlen megkülönböztető ismérv közöttük a kérelem benyújtásának az időpontja, ami teljes mértékben eseti jellegű jogi tény. Ez az időpont annak esetlegessége miatt nem alkalmas arra, hogy az Alkotmánybíróság csoportképző ismérvként kezelje. Összehasonlítható egymással például az a személy, aki az ötödik év utolsó napján, és az, aki a rá következő napon nyújtja be az illetékelőleg visszatérítésére irányuló kérelmét. Ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia a következő alpontban, hogy a visszatérítési kérelemre jogosult vagyonaátruházási illetékelőleg-fizetési kötelezettséggel terhelt alanyok homogén csoportján belül az ötéves határidő önkényesen tesz-e különbséget vagy a megkülönböztetésnek van tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka.
- [76] 3.3. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a jogalkotót széles mozgástér illeti meg a visszatérítési kérelem időbeli korlátjának a meghatározása tekintetében. A jogszabályban lefektetett objektív határidő csak szélsőséges esetben tekinthető önkényesnek a közpénzügyi jogviszonyokban. Az észszerűség értékelését azokra a szempontokra figyelemmel szükséges elvégezni, amelyeket az Alkotmánybíróság kibontott eddigi gyakorlatában és összefoglalt a jelen határozat IV/2.3. pontjában (Indokolás [64]).
- [77] Az illetékelőleg visszatérítésére szóló igény megnyílt a nap, amikor teljesül a visszatérítési kérelem benyújtásának valamely jogcíme. A jelen esetben ez az indítványozó és az új tulajdonos közti megegyezés megkötésének az időpontja volt, amely nem lehetett korábbi, mint a felszámolási eljárás lezárása, hiszen ennek az eljárásnak a befejezésével vált ismertté az, hogy ki szerez tulajdont az illetékelőleg tárgyán, kivel köthet joghatályos megállapodást az indítványozó (a kérelmező). Az Itv. 79. § (2) bekezdés második mondata szerinti határidő viszont nem az igénylési lehetőség megnyíltakor vette kezdetét, hanem akkor, amikor az illetékelőleget befizették. Annak ellenére sem kapcsolódott hozzá nyugvás, megszakadás vagy meghosszabbodás, hogy a magánjogi jogviszony (ingatlan adásvétele) és az arra épülő illetékjogviszony sem fejeződött be a kiszabott előleg befizetésével.
- [78] A vagyonaátruházási illetékelőleg-fizetési kötelezettséggel terhelt alanyok és az állam közti közpénzügyi jogviszony lényeges sajátossága volt, hogy egy teljesezésbe még nem ment jogügyletbe kapcsolódott a közteher, ahogyan arra az előbb már utalt az Alkotmánybíróság. Tulajdonképpen a vagyonaátruházási illeték megfizetésének előrehozataláról volt szó, aminek az intézményesítését a költségvetés bevételi érdeke hívta életre. A jogalkotó nem tartotta elegendőnek a vagyonaátruházási illetékfizetési kötelezettséget, amelyet ténylegesen csak a tulajdonjog bejegyzését követően kell teljesíteni. Az ingatlan tulajdonjogának megszerzése még folyamatban volt, de már fizetni kellett illetékelőleget a vagyonszerzés kilátásba helyezése okán, miközben az illetékelőleg alanyának hatókörén kívül állt a felszámolási eljárás befejezése. E közpénzügyi jogviszony lényeges sajátosságát nem képezte le a jogalkotó, hiszen nem vette figyelembe azt, hogy a kérelemre nyitva álló határidő akár úgy is eltelhet az állami közhatalom keretében zajló felszámolási eljárás elhúzódása miatt, hogy az indítványozó számára önhibáján kívül nem nyílik jogszerű lehetőség igénye érvényesítésére.
- [79] Az illetékelőleget jogszerűen teljesítő alanyok és az állam közti egyensúly megőrzése körében az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az előleget befizető alanyok már csak úgy veszélyeztethetik a költségvetést, ha jo-

gosulatlanul nyújtanak be visszatérítési kérelmet. A kiszabott összeg ugyanis már bekerült az államkasszába. A közpénzügyi érdek csak akkor sérülhet, ha a kérelmet elbíráló hatóság teljesíti a jogszerűtlen igényt. A jogbiztonság és az időmúlás bizonyítást nehezítő hatása valóban amellett szól, hogy a kérelem időben behatárolt legyen. Az egyensúlyt a szabályozásban az a kettősség bontotta meg, hogy a jogalkotó nem vette figyelembe, hogy a közhatalom birtokában folytatott felszámolási eljárás elhúzódása vezethet úgy a visszatérítési igény végleges elvesztéséhez, hogy a kérelmet megalapozó jogcímet egy (ingatlanügyi) hatóság határozata igazolja közokiratként. Az állam a fenti szituációban maga akadályozza az alanyi jog érvényesítését.

- [80] Az előzőek miatt az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az illetékelőleget jogszerűen teljesítő alanyok és az állam közti egyensúlyt a szabályozás nem biztosította, hiszen a kiszabott előleg befizetése mérsékelte a költségvetési kockázatot, továbbá a felszámolási eljárás közhatalmi jellege és a visszatérítési kérelem jogcímének közokirattal való igazolása enyhítette az időmúlás jogbiztonságra és bizonyításra gyakorolt kedvezőtlen hatását. Ezeket azonban a sérelmezett szabályozás nem értékelte megfelelően.
- [81] 3.4. Az eddigieket az Alkotmánybíróság összességében értékelve megállapította, hogy a sérelmezett szabályozás észszerű indok nélkül tett különbséget a visszatérítésre jogosult alanyok homogén csoportján belül. Az Itv. 2012. december 31-ig hatályos 79. § (2) bekezdés második tagmondata ugyanis elszakadt mindegyik követelménytől, amely a diszkrimináció tilalmából az alanyi jog érvényesíthetőségét időben korlátozó közpénzügyi határidőre nézve következik. A már hatálytalan szabály tehát azért lépte túl a jogalkotó számára mindig is nyitva álló széles mérlegelési mozgásteret, mert egyszerre volt megállapítható, hogy a határidő az igénylési lehetőség megnyílta előtt vette kezdetét; figyelmen kívül hagyta az illetékjogviszony lényeges sajátosságát; megbontotta e jogviszony felei közti egyensúlyt; mindeközben a kiszabott illetékelőleg visszatérítésére jogosult alany hatókörén kívül állt a felszámolási eljárás befejezésének időpontja. Ezek miatt a támadott rendelkezés szélsőséges volt.
- [82] Miután a sérelmezett eljárási szabály nem elégíti ki a rá vonatkozó speciális alkotmányossági követelményeket (lásd: a határozat indokolásának IV/2.3. pontja (Indokolás [64])), az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a törvényhozó az illetékelőleg-visszatérítésre jogosult homogén személyi kör egy részét hátrányosabb helyzetbe hozta, mint a másikat, és ennek nincs a tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka.
- [83] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Itv. 2012. december 31-ig hatályos 79. § (2) bekezdés második tagmondata ellentétes volt az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, és – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – a rendelkező rész 1. pontjában írtak szerint döntött.
- [84] 4.1. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. A támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítása is a törvény erejénél fogva vonja maga után az alkalmazási tilalmat az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben, ezért erről az Alkotmánybíróságnak külön nem kellett rendelkeznie (lásd: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [62]; 32/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [36]). Az alkalmazási tilalom nem okoz jogbizonytalanságot. A kizárt rendelkezés helyébe az Itv. alapján az a rendelkezés lép, miszerint a túlfizetés visszaigényléséhez való jog – ha törvény másként nem rendelkezik – annak a naptári évnek az utolsó napjától számított öt év elteltével évül el, amelyben az annak igényléséhez való jog megnyílt. Ez található meg az Art. 2012. december 31-ig hatályos 164. § (4) bekezdésében és a jelenleg hatályos adóeljárás törvényben is (lásd: az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 202. § (1) bekezdése). Az Itv. 79. § (2) bekezdés második tagmondata volt az a kivételes szabály, amely kimerítette azt a feltételt, hogy „ha törvény másként nem rendelkezik”. Ennek hiányában a fő szabály szerint veszi kezdetét a visszatérítés határideje.
- [85] 4.2. Az ugyanilyen tárgyú ügyekben való általános alkalmazási tilalmat az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése védelme érdekében rendelte el a rendelkező rész 2. pontja szerint.
- [86] 4.3. Az indítványozó a tulajdonhoz való jog sérelmére is hivatkozott [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróságnak azonban nem kellett lefolytatnia ezzel összefüggésben az alkotmányossági felülvizsgálatot, mert az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének a sérelme miatt a támadott rendelkezés alaptörvény-

ellenességéről határozott. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis, „[h]a az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alaptörvényi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja” {7/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [31]; ugyanezt lásd például: 18/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [21]; 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [38]; 21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [24]}. Ugyanez vonatkozik azokra a döntésekre is, amelyek az alaptörvény-ellenességet megállapítják, de a megsemmisítést nem rendelik el.

## V.

[87] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmezésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2019. november 19.

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

- [88] A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontját nem tudtam támogatni, mert álláspontom szerint az indítvány ezen rendelkező részi pontok által érintett részében is az Alaptörvény 37. cikke (4) bekezdésében foglalt tilalmi körbe esik.
- [89] Önmagában egyetértek azzal, hogy az Alkotmánybíróság a hatáskörét korlátozó alaptörvényi rendelkezést megszorítóan értelmezi, de ez nem mehet el a grammatikai értelmezés olyan relativizálásáig, amit nézetem szerint a határozat megvalósít.
- [90] Az alaptörvényi rendelkezés más törvények mellett az „illetékekről szóló” törvény felülvizsgálatának korlátozását mondja ki, anélkül, hogy különbséget tenne anyagi és eljárási szabályok között. Így azt a disztinkciót, amit a megszorító értelmezés kapcsán a határozat e tekintetben tartalmaz, és azt a következtetést, hogy „a kivételes szabály csak és kizárólag azokra az Itv.-ben található rendelkezésekre vonatkozik, amelyek tartalmuk szerint anyagi illetékfizetési kötelezettségről és ahhoz kapcsolódó törvényi tényállási elemekről rendelkezik”, nem látom az alaptörvényi rendelkezéssel összhangban állónak.
- [91] Az is külön kérdés lehet, hogy az elévülés szabálya anyagi vagy eljárási jogszabály-e (magát a jogintézményt anyagi jogszabályok tartalmazzák), az azonban aligha vitatott, hogy az elévülés bekövetkezése anyagi jogi következményekkel jár.
- [92] A határozat indokolása szerint az Itv. 2012. december 31-ig hatályos 79. § (2) bekezdésének második mondatrészébe nem tartalmazott anyagi fizetési kötelezettséget. Ez a megállapítás önmagában igaz, viszont a határozat általam vitatott rendelkezéseinek következtében a költségvetésnek keletkezik fizetési kötelezettsége. Az Alaptörvény 37. cikke (4) bekezdése – az alkotmányozónak az államháztartás egyensúlyát védő célja folytán – nézetem szerint ezt is el kívánta kerülni amikor az e bekezdésben felsorolt törvények alkotmányossági felülvizsgálatának lehetőségét korlátozta.
- [93] Kétségtelen, hogy a 37. cikk (4) bekezdésének az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó szabálya olykor – amire akár a jelen eset is példa lehetne – vezethet méltánytalanságra is, de az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének alkalmazásától ilyen – vélhetően kivételes – esetben sem tekinthet el.
- [94] Csak a teljesség kedvéért utalok arra, hogy az indítványozó a felülvizsgálati eljárásban kérte, hogy a Kúria éljen az Alkotmánybíróságnál a bírói kezdeményezés lehetőségével, melytől az az Alaptörvény 37. cikke (4) bekezdésére hivatkozással elzárkózott. Jóllehet az Alaptörvény autentikus értelmezése az Alkotmánybíróság feladata, de a bíróságnak is szem előtt kell tartani az alaptörvényi rendelkezések érvényesülését. A Kúria ennek

jegyében jutott arra az általam is magamévá tett álláspontra, hogy az indítványozó által felülvizsgálni kért jogszabályok az Alaptörvény 37. cikke (4) bekezdésének tilalmi körébe esnek; a támadott normák felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nem terjed ki a hatásköre.

Budapest, 2019. november 19.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2123/2017.  
Megjelent a Magyar Közlöny 193. számában.

