

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3113/2021. (IV. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 29/D. § (1) és (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A személyesen eljáró természetes személy indítványozók alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján, melyben a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 29/D. § (1) és (3) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] 1.1. Az indítványozók egy házaspár és hat kiskorú, közös háztartásban nevelt gyermekük. A férj első feleségével 2006-ban kötött házasságot, mely házasságában az első feleségétől négy gyermeke született, azonban a feleség 2013-ban váratlanul elhunyt. A férj ezt követően kötött házasságot a második feleségével, akinek ugyancsak volt egy kiskorú gyermeke, majd a házasságból 2017-ben egy közös gyermekük is született. A feleség a házasságkötéssel a férj első házasságából született négy gyermek nevelésére kötelezettséget vállalt, a gyermekeket sajátjaként neveli, utánuk családi pótlékra is jogosult, azonban lelkiismereti-kegyeleti okokból nem fogadta örökbe a férj első házasságából született gyermekeket. Mind a férj, mind a feleség munkaviszonyban állnak, személyi jövedelemadót fizetnek.
- [3] 1.2. Az Országgyűlés az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2019. évi LXXIII. törvénnyel módosította az Szja tv.-t, megteremtve a négy vagy több gyermeket nevelő anyák kedvezményét, mely rendelkezések 2020. január 1. napján léptek hatályba. Az Szja tv. újonnan elfogadott 29/D. § (1) bekezdése értelmében a négy vagy több gyermeket nevelő anyák kedvezménye a kedvezményt érvényesítő magánszemély összevont adóalapját minden más kedvezményt megelőzően csökkenti, míg a (3) bekezdés értelmében négy vagy több gyermeket nevelő anyának minősül az a nő, aki vér szerinti vagy örökbefogadó szülőként az általa nevelt gyermekekre tekintettel családi pótlékra jogosult, vagy családi pótlékra már nem jogosult, de jogosultsága legalább 12 éven keresztül fennállt, amennyiben az általa nevelt gyermekek száma a négy főt eléri (ideértve azt a gyermeket is, aki után az anya családi pótlékra való jogosultsága a gyermek elhunytja miatt szűnt meg).
- [4] 1.3. Az indítványozók álláspontja szerint az Szja tv. 29/D. § (1) és (3) bekezdései sértik az Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseit, valamint a XVI. cikk (1) és (3) bekezdéseit, az alábbiak szerint.
- [5] Az Szja tv. támadott rendelkezései az indítványozók érvelése szerint a Kormány „családvédelmi akciótervének” körébe tartoznak, mely akcióterv célja, hogy a Kormány kiemelt segítséget nyújtson Magyarországon a családalapításhoz, gyermekvállaláshoz és gyermekneveléshez. Ezt erősíti az indítvány szerint az a tény is, hogy az adókedvezmény igénybevételét a jogalkotó a családi pótlékra való jogosultsághoz kötötte. Ennek megfelelően az Szja tv. támadott rendelkezései eredendően családpolitikai célú jogintézménynek tekinthetőek, mely jogi megítélését tekintve hasonlít a családi pótlékra. Az indítványozók álláspontja szerint azáltal, hogy a négy vagy több gyermeket nevelő anyák adókedvezménye a gyermekekre tekintettel jár, az intézmény a családi pótlékhoz hasonlóan a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát kimondó XVI. cikk (1) bekezdése védelmi körébe is tartozik.
- [6] A szabályozás ugyanakkor az alkotmányjogi panasz szerint több okból sérti az Alaptörvény XV. cikke szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Egyfelől hátrányos megkülönböztetést eredményez az indítványozó férj

oldaláról nézve azért, hogy a jogalkotó indokolatlanul különbséget tett a férfiak és nők között, mivel a gyermekek nevelése terén egyedül az anyát részesíti kedvezményben, miközben az Alaptörvény XV. cikk (3) bekezdése is rögzíti a nők és a férfiak egyenjogúságát. Másfelől az indítványozó feleség oldaláról nézve is ellentétes az Alaptörvénnyel a szabályozás, ugyanis az indítványozó feleség mint mostohaanya összehasonlítható helyzetben van azon vér szerinti vagy örökbefogadó anyákkal, akik a gyermeküket szintén saját háztartásukban nevelik és munkaviszonyban is állnak, a szabályozás ugyanakkor önkényesen, és a rendelkezés valódi céljával ellentétesen tesz a homogén csoporton belül különbséget azért, hogy az indítványozó feleség mint mostohaanya, az adókedvezményre nem jogosult. Harmadfelől pedig az indítványozó gyermekek oldaláról nézve is hátrányos megkülönböztetést valósít meg az Szja tv. támadott rendelkezése, a szabályozás ugyanis hátrányosan megkülönbözteti a gyermekeket más, nagy családban született és nevelkedő gyermekekhez képest, ahol a szülők az adókedvezményre jogosultak és azt a gyermekek tanulmányaira fordíthatják.

- [7] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [8] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Szja tv. 29/D. §-a 2020. január 1. napján lépett hatályba, az indítványozók alkotmányjogi panaszukat pedig 2020. június 25. napján, határidőben nyújtották be.
- [9] 2.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.
- [10] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is {legutóbb például: 3468/2020. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [11] Tekintettel arra, hogy az indítványozók házassági, illetőleg a gyermekek születési anyakönyvi kivonatával igazolták érintettségüket, az Szja tv. támadott rendelkezése értelmében pedig az indítványozók a négy vagy több gyermeket nevelő anyák kedvezményére családi helyzetükből adódóan az Szja tv. szabályaiból következő módon nem jogosultak, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók az Szja tv. támadott rendelkezésével szemben az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultak, az indítványozók személyes, közvetlen és aktuális érintettsége megállapítható, az indítványozók számára pedig az Szja tv. támadott, közvetlenül hatályosuló rendelkezéseivel szemben jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre.
- [12] 2.3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – egyéb feltételek megléte esetén – abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pontja értelmében a kérelem akkor határozott, ha megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, az *e)* pont értelmében pedig a kérelemnek egyértelmű indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, illetőleg bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdésével összefüggésben egyáltalán nem tartalmaz indokolást, ekként nem teljesíti a határozott kérelem követelményét.
- [13] 2.4. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátozás alá tartozik-e. Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)*–*e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költség-

vetés 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 törvényt is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

- [14] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátozás alkalmazási hatályát megszorítóan kell értelmezni {elsőként: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; az újabb gyakorlatból például: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [36]}.
- [15] Az Szja tv. szerinti személyi jövedelemadó központi adónemnek minősül, ekként az Szja tv. tárgya szerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátozás alá eshet. Önmagában azonban attól, hogy valamely rendelkezést az Szja tv. tartalmaz, még nem esik automatikusan az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti korlátozás alá, csak akkor, ha olyan adójogi normáról van szó, amely tartalmilag, azaz anyagi jogi értelemben hozzátartozik valamely adónem törvényi tényállásához {lásd például: 3363/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [16]}. 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]}, melyek közé különösen az alanya, a tárgya, az alapra, a mértékre, a mentességre és a kedvezményre vonatkozó rendelkezések tartoznak {34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [39]}.
- [16] Az alkotmányjogi panaszban támadott Szja tv. 29/D. § (1) és (3) bekezdései a négy vagy több gyermeket nevelő anyák kedvezménye érvényesítési módját és a kedvezményre jogosultak körét rögzítik, ekként a támadott rendelkezések nem csupán formailag, hanem tartalmilag is az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátozás alá tartoznak, az indítványozók pedig alkotmányjogi panaszukat az Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseinek, továbbá a XVI. cikk (1) és (3) bekezdéseinek állított sérelmére tekintettel, azaz olyan Alaptörvényben biztosított jogokra hivatkozással terjesztették elő, melyeket az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése a hatásköri korlátozás alóli kivételként nem nevesít.
- [17] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapulvételével az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 5. §-a alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *f)* és *h)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében foglaltakra is, visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [18] 1. Az Alkotmánybíróság már több döntésében foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy miként kell értelmezni a hatásköri korlátot [Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés]. A központi adónemekről szóló törvények esetében eleddig a gyakorlatot a megszorító értelmezés jellemezte. A „tartalom elsődlegessége a formával szemben” értelmezési alapelv mentén haladva a testület megállapította, „hogy »[a]z adójogi normák közül az esik a hatásköri korlátozás alá, amely tartalmilag, azaz anyagi jogi értelemben hozzátartozik valamelyik adónem törvényi tényálláshoz függetlenül attól, hogy melyik jogforrásban található {lásd például: 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [8]–[9]}. Az adótényállás azokat az elemeket, törvényi szabályozási egységeket öleli fel, amelyek megvalósulása esetén anyagi jogi adókötelezettség keletkezik» {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [16]}. Ezek közé tartoznak különösen az alanya, a tárgyra, az alapra, a mértékre, a mentességre és a kedvezményre vonatkozó rendelkezések.” {34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [39]}
- [19] A jelen esetben ebből az következik, hogy a hatásköri korlát azokra az Szja tv.-ben található rendelkezésekre vonatkozik, amelyek tartalmuk szerint anyagi adófizetési kötelezettségről és ahhoz kapcsolódó törvényi tényállási elemekről rendelkeznek a négy vagy több gyermeket nevelő anyák kedvezményével kapcsolatban.
- [20] 2. Az Szja tv. 29/D. § (3) bekezdése önmagában nem ilyen szabály. Az Szja. tv. 29/D. § (3) bekezdése határozza meg azokat a fogalmi feltételeket, amelyek fennállta esetén az adóalany jogosulttá válik a személyi kedvezményre.
- [21] Ezzel szemben az Szja tv. 29/D. § (1) bekezdése az adótényállás egyik elemét tartalmazza, mivel személyi kedvezményről rendelkezik a négy vagy több gyermeket nevelő anyák javára. Ez tehát a hatásköri korlát alkalmazási hatálya alá tartozik.
- [22] A két rendelkezés ugyanakkor összetartozik, mivel az előbbi a hatásköri korlát alá eső utóbbihoz szorosan kapcsolódó fogalom meghatározás. A fogalom meghatározás önmagában nem magatartási szabály. Annyiban érvényesül, amennyiben egy magatartási szabály normatartalma rá tekintettel válik alkalmazhatóvá. A fogalom meghatározás tehát – olvasatomban és figyelemmel az előző pontban ismertetett megszorító gyakorlatra is – osztja a magatartási szabály megítélését. Ezt az értelmezési álláspontot tükrözi az egyik tavalai döntés is {lásd: 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [27]–[28]}.
- [23] Ha ez nem így lenne, akkor egyrészt bármely, az adótényállási elemmel szoros kapcsolatban álló rendelkezés a hatásköri korlát alkalmazási hatálya alá tartozhatna, ami ellentmondana az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése megszorító értelmezésének. Másrészt viszont a fogalom meghatározást tartalmazó rendelkezés – hatásköri korlátozáson alapuló – önálló vizsgálata és esetleges megsemmisítése az érintett alanyi körben teremtene bizonytalanságot, adott esetben akár jogelvonást is eredményezne.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

[24] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1119/2020.

• • •