



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	II/1859-7/2016
Érkezett:	2017 SZEPT 07. Futalmazás
Példány:	1
Melléklet:	2 db
Kezelőiroda:	5

Iktatószám: XX-AJFO/96/ 2017 | 5.

alkotmánybíró
Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: az Alkotmánybíróság II/1859-3/2016. ügyiratszámú végzése az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 53. § (1a) bekezdése, valamint (7) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló utólagos normakontroll tárgyában

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 53. § (1a) és (7) bekezdésének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, I. cikk (3) bekezdésével, VI. cikk (2) bekezdésével, XV. cikk (2) bekezdésével és 39. cikk (2) bekezdésével való összhangjának vizsgálatára irányuló, utólagos normakontroll eljárásban meghozott II/1859-3/2016. ügyiratszámú végzésben (a továbbiakban: Végzés) Alkotmánybíró Úr által kérteknek megfelelően az eljárás alapjául szolgáló indítvánnyal (a továbbiakban: Indítvány) kapcsolatos – a Nemzetgazdasági Minisztérium által tárcánk részére jelzett, az indítvánnyal érintett szabályozást megalapozó jogalkotói szándéokra figyelemmel kialakított – álláspontomat az alábbiakban fejtem ki.

1. Az Indítvány 1. és 10. pontjában foglalt azon indítványozói értelmezés, hogy az Art. 53. § (1a) bekezdése „*az (1) bekezdés szerinti feltétel fennállásának hiányában, azaz az adózás*

érintettsége nélkül is megállapíthatónak tekinti [...] az adótitok fennállását” nézetem szerint az Art. rendelkezéseinek összevetése alapján az alábbiak szerint helytelen és megalapozatlan.

Az Art. 4. § (1) bekezdése szerint:

„4. § (1) E törvény hatálya kiterjed

a) az adóval, a járulékkal, az illetékekkel összefüggő, a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalap, a Nyugdíjbiztosítási Alap, az Egészségbiztosítási Alap vagy az önkormányzat javára teljesítendő, törvényen alapuló kötelező befizetésre (a továbbiakban együtt: adó),

b) [...]

c) az e befizetésekkel és költségvetési támogatásokkal kapcsolatos eljárásra,

ha annak megállapítása, beszedése, végrehajtása, visszatérítése, kiutalása vagy ellenőrzése az adóhatóság hatáskörébe tartozik (az a)-c) pont szerinti tevékenység a továbbiakban együtt: adózás).”

Az Art. 53. § (1) bekezdése szerint:

*„53. § (1) Adótitok az **adózást** érintő tény, adat, körülmény, határozat, végzés, igazolás vagy más irat. [...]*”

Az Art. 4. § (1) bekezdése alapján tehát álláspontom szerint egyértelműen megállapítható, hogy az Art. 53. § (1a) bekezdésében foglaltak az *adózást érintő* jellegűek, mivel az ez utóbbi rendelkezésben meghatározott, az adójogszabályok által meghatározott, az adókötelezettség mértékét befolyásoló adókedvezmény, jóváírás, támogatás, felajánlott adó vagy adóelőleg fennállása, nyújtója és jogosultja, illetve mértéke az adónak az adóhatóság általi megállapítását, visszatérítését és ellenőrzését alapvetően meghatározza, a tényleges adókötelezettség – az említett jogintézmények útján való – csökkentett mértéke ugyanis csak akkor állhat fenn, ha mindezen tényezők az anyagi jogi adószabályokat meghatározó előírásokban foglaltaknak megfelelnek.

Továbbá az is nyilvánvaló az Art. 53. § (1a) bekezdésének szerkezeti elhelyezkedéséből és megfogalmazásából, hogy az e rendelkezés nyitó szövegrészában foglalt „különösen” fordulat használata az 53. § (1) bekezdésében rögzített absztrakt megfogalmazáshoz egyértelműen kapcsolódó, példálózó jellegű felsorolást tartalmaz. Mindezek mellett a rendelkezésnek az „Adótitok” alcím alatt való elhelyezése, továbbá az Art. 53. §-ának egyéb előírásaival való összefüggései folytán is nyilvánvaló, hogy a támadott rendelkezés **az adózással összefüggésben álló műveletekre vonatkozik**, akkor is, ha a szövegezés kifejezetten nem is hivatkozik vissza az (1) bekezdésre. Az indítványozó érvei csupán az alkalmazott kodifikációs megoldáson alapulnak. Amellett, hogy a jogszabály-értelmezés általános elvei alapján ezek a fentiek szerint önmagukban sem helytállóak, teljességgel mellőzik annak a körülménynek a figyelembevételét, hogy – a szabályozási technikától függetlenül – az Art. 53. § (1a) bekezdésében meghatározott jogintézmények tartalmuknál fogva eleve szükségképpen az adózás fogalmi körébe tartoznak, az adózás terrénumán kívül azoknak semmiféle jogi funkciójuk nincsen. Az adózást érintő tények, adatok pedig az Alkotmánybíróság az indítványozó által is hivatkozott 26/2004. (VII. 7.) AB

határozata szerint is adótitkot képeznek („Az adózást érintő minden tény, adat, körülmény, határozat, igazolás vagy más irat adótitok.” [V. 1. d) pont]). Megjegyzem ezzel összefüggésben azt is, hogy európai összevetésben is általánosnak tekinthető azon jogalkotási megközelítés, amely az adótitok fogalmát szélesen, főszabályként minden, az adóhatóság által gyűjtött és kezelt adatra kiterjedően határozza meg, és az alól csak szűk, törvényben meghatározott körben enged kivételt. Ezen kivételek körében is bevett megoldás továbbá, hogy a szabályozás nem az egyes adóalanyok adózási adatainak részleteibe enged betekintést, hanem a rájuk vonatkozó összesített információkba.

A fentiekben írtakon nem módosít a (7) bekezdés kivételi szabálya sem, mivel annak elegendő a példálózó felsorolást tartalmazó (1a) bekezdés elemeire visszautalva meghatározni az adótitoknak nem minősülő adatok körét, ezáltal az értelemszerűen a főszabály – részletező szabály – kivétel viszonyrendszerre tekintettel az (1) bekezdés alóli kivételt is megteremti.

2. Nézetem szerint ugyancsak megalapozatlan az indítványozónak az Indítvány 2. pontjában foglalt érvelése, amely szerint a támadott rendelkezések nem tesznek különbséget a magánszféra titkai és a közszféra közérdekű adatai között.

Mindenekelőtt felhívom a figyelmet arra, hogy éppen az Indítvány által támadott 53. § (7) bekezdése az, amely az Indítványozó által hiányolt megkülönböztetésről rendelkezik, azzal, hogy kifejezetten az adótitok alóli kivételként állapítja meg a közszférához, vagyis a nemzeti vagyonnal gazdálkodóhoz vagy azt kezelőhöz köthető – e kivétel hiányában az (1) és az azt részletező (1a) bekezdés hatálya alá tartozó – adatokat. E rendelkezésből fakadóan tehát az érintett, közpénzzel, illetve nemzeti vagyonnal gazdálkodó szervezeteknek az általános, a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó rendelkezések alapján – szemben az ilyen szervezetnek nem minősülő, magánjogi jogalanyokkal – számot kell adniuk az Art. 53. § (7) bekezdésében meghatározott, rájuk vonatkozó adatokról, akár támogatást nyújtnak, azt felajánlnak, akár támogatottnak minősülnek.

Mindezek mellett is jelzem továbbá, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapvető jog sem abszolút jog, így az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételekkel alkotmányosan korlátozható. Az ilyen korlátozás – az indítványozó állításával ellentétben – nem a magánszférához való jogot terjeszti ki a közszféra alanyaira, hanem csupán azt veszi figyelembe, hogy a közpénzzel gazdálkodó szervezetek tekintetében is alkotmányosan meghatározható olyan alkotmányos érték, amely a nyilvánosság korlátozását – szűk körben – bizonyos adatok tekintetében megengedhetővé teszi. Ilyen, az alapjog-korlátozás alkotmányos indokaként figyelembe vehető érdekeket és értékeket tartalmaz az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (2) bekezdése. Emellett említhető az Infotv. 27. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés is, amely ugyan a közfeladatot ellátó szervek vonatkozásában az üzleti titok körébe tartozó adatok körét jelentősen szűkíti, azonban még ebben az alanyi körben is elismer olyan adatokat – pl. a védett

ismeretnek minősülő adatokat –, melyek tekintetében a nyilvánosság korlátozása alkotmányos, ha az nem akadályozza a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. Azt, hogy a nyilvánosságkorlátozás bizonyos körben még a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek esetében is jogszerű lehet, az Alkotmánybíróság is megerősítette {ld. 7/2016. IV. 6.) AB határozat, [36]}. Megjegyzendő azonban az is, hogy a jelen esetben az Art. 53. § (7) bekezdésének kivételi szabályára tekintettel nem is ez az eset áll fenn, az indítványozó által hiányolt differenciálás a fent írtaknak megfelelően megvalósul a szabályozásban.

3. Az Indítvány 3. pontjában foglalt megállapítás szerint *„alkotmányjogi értelemben a támadott Art. szerinti szabályok hatálya alá tartozó állami bevételek közpénznek, illetve a támadott Art. szerinti szabályok hatálya alá tartozó adókedvezmények részben állami támogatásnak minősülnek, [...] e szabályok hiányában adó formájában be kellene fizetniük a vállalkozásoknak [...] a központi költségvetésbe”*. Bár az Art. 53. § (1a) bekezdése az államháztartás központi alrendszere terhére nyújtott adókedvezményről, adójóváírásról rendelkezik, megjegyzem, hogy e kedvezmények kapcsán a jogszabályban meghatározott keretek között szabadon érvényesül az adózók rendelkezési joga, azok nem képezik közvetlenül az államháztartás részét, az állam újraelosztó funkciót azok kapcsán nem lát el (ezt az értelmezést követte a Fővárosi Ítéletábla is a 8.Pf.21.467/2016/3. számú ítéletében). A kedvezmények igénybevétele az adózó döntésének függvénye és éppen emiatt az ezekre vonatkozó egyes adatok az adózói magán- és üzleti szféra körébe is tartoznak, ezért védelmük szükséges.

Álláspontom szerint zavaros és megalapozatlan továbbá az indítványozó azon állítása, amely alapján a támadott rendelkezések „fordított hátrányos megkülönböztetést” eredményeznek. Az indítványozó nem jelöli meg és az az indítványozó érvelése alapján sem állapítható meg, hogy a szabályozás folytán milyen alanyok szenvednének sérelmet, válnának a hátrányos megkülönböztetés alanyaivá. A szabályozás tartalma alapján az Art. 53. § (1a) bekezdésének hatálya alá tartozó, közpénzzel, nemzeti vagyonnal nem gazdálkodó (magán)szervezetek ilyen sérelmet biztosan nem szenvednek, hiszen a szabályozás éppen ezen szervezetek jogainak védelmét célozza, az ilyen gazdálkodást folytató, közszférához tartozó szervezetek pedig – ahogyan azt az Indítvány 2. pontja is jelzi az érvelésében – az egyenlő bánásmód követelménye által biztosított alapjogi védelemnek nem lehetnek alanyai. Ha az indítványozó a „fordított hátrányos megkülönböztetés” fogalmával azon érvére kívánt utalni, amely szerint a szabályozás nem tesz különbséget a magánszféra és a közszféra adatai, valamint a magánszférába és az állami, önkormányzati szférába tartozó jogalanyok között (azaz nem azonos helyzetű jogalanyokat kezel egyenlőként), megállapítása ekkor sem tekinthető helytállónak. Amellett, hogy hátrány – és így jogellenes diszkrimináció – a szabályozás hatálya alá vont egyetlen jogalanynál sem jelentkezik, az Art. az eltérő jogi megítélésű helyzetekre nem azonos, hanem eltérő szabályozást határoz meg az 53. § (7) bekezdésében megállapított kivételi előírás alkalmazásával.

Az indítványozó által vázolt „hárompólusú jogviszonyban” emellett a hátrányos

megkülönböztetés tilalma értelmezhetetlen. Az adatigénylő és az adatkezelő viszonyában fogalmilag kizárt a diszkrimináció, hiszen azok jogi szempontból nem azonos pozícióban vannak, így nem összevethető a helyzetük. Az Indítványban foglaltakkal ellentétben továbbá homogén csoportot kizárólag a szabályozás alanyai (az adótitkaik tekintetében védelemre jogosultak) képezhetnek, a szabályozás tárgyai (az indítványozó szerint a közérdekű adatok) vonatkozásában a homogén csoport képzésének alapvető ismérve (ti. a csoport alanyai) hiányzik, és így a tiltott diszkrimináció megállapíthatóságának feltételei sem teljesülnek. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „a hátrányos megkülönböztetés tilalma az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett különbségtételre vonatkozik, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges” {utoljára hivatkozva: 13/2017. (VI. 19.) AB határozat [56]}.

4. A fentiekben a 3. pont kapcsán írtak alapján az Indítvány 4. és 5. pontjában foglalt, a támadott szabályozásnak a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző voltára alapozott további érvelés jogi, dogmatikai és logikai szempontból is alapvetően helytelen, így az abból fakadó következtetések is nyilvánvalóan megalapozatlanok.

5. Az Indítvány 5. pontja a támadott szabályozásnak – visszautalva az indítványozónak az Indítvány 3. pontjában foglalt, megkülönböztetés fennállását állító, a fenti 3. pontban írtak alapján álláspontom szerint megalapozatlan érveire – az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésébe és 39. cikk (2) bekezdésébe ütközését is állítja, ezen állítása melletti konkrét jogi érvek kifejtését azonban mellőzi. Ami az indítványozó azon megállapítását illeti, hogy a szabályozás „alkotmányos jogállamban közérdekűnek minősülő” adatokat tesz adótitokká, nézetem szerint az Art. 53. § (7) bekezdésének rendelkezései – így az adótitok védelmére jogosultak vonatkozásában a közpénzekkel, a nemzeti vagyonnal gazdálkodó szervezeti minőségre tekintettel megállapított kivételi kör –, az indítványozó állításával éppen ellentétben – azáltal, hogy az egyébként jogszerűen adótitokként törvényi védelem alá helyezett adatok közül az ott megjelölteket a nemzeti vagyonnal fennálló kapcsolatuk és az ebből fakadó, a megismerésükhöz fűződő közérdek alapján kiemelve kivételként kezeli, ekként hozzáférhetőségüket is biztosítja – az érintett alaptörvényi rendelkezések érvényre juttatását, nem pedig azok sérelmét szolgálják.

6. Hasonlóképp álláspontom szerint megalapozatlan az Indítvány 6. pontja, amely az Alaptörvény B) cikkének sérelmét állítja. Az indítványozó ugyanis egyetlen jogi érveléssel vagy példával sem támasztja alá és igazolja, hogy a támadott szabályozás mely részében, mely fordulatával vagy megfogalmazásával alkalmaz „bizonytalan jogi kategóriákat” és mely vonatkozásban nem egyértelmű és előrelátható.

7. Az Indítvány 7. pontjában az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének és 26. cikk (1) bekezdése sérelmének „veszélyére” utal, mindazonáltal ezen rendelkezések sérelmét maga az Indítvány sem tartja megállapíthatónak (ld. annak első bekezdését és 12. pontját), így az ezen pontban foglalt érvek vonatkozásban az Indítvány megítélésem szerint – az alaptörvényellenesség határozott állítása hiányában – elbírálásra alkalmatlan.

Mindemellett tartalmilag sem tartom helytállónak az indítványozó azon érvelését, hogy azzal, ha a törvényalkotó egyes alapjogokat – jelen esetben az indítványozó állítása szerint az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjogot – korlátozó előírásokat alkot meg, azzal a törvényalkotó az Alaptörvénybe ütköző módon a rendes bíróságok mérlegelési jogának elvonásával sérti „a bírói függetlenség részét képező értelmezési függetlenséget”.

Az indítványozó ebbéli érvelése nézetem szerint alapvetően megalapozatlan. Maga az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése biztosítja a törvényalkotónak azon jogot és lehetőséget, hogy az e rendelkezésben meghatározott követelményekkel összhangban alapvető jog korlátozásáról rendelkezzen. Emellett – ahogyan arra a fentiekben is utaltam – az Infotv. 27. § (2) bekezdése kifejezetten lehetőséget ad a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog egyes adatfajták meghatározásával való, törvényi korlátozására.

8. Ha a jogalkotó – joghézagtól mentes jogi helyzetet eredményező módon – alapjog érvényesülését korlátozó rendelkezést állapít meg, ezen rendelkezés megállapítása során nem szükségképpen biztosít további mérlegelési lehetőséget a jogalkalmazó számára, hanem az alapjogok biztosítása közötti egyensúly megteremtését maga végzi el az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal megfelelően, ahogyan ezt meggyőződésem szerint – az Indítvány 8-10. pontjában foglaltakkal ellentétben, a fenti 2. és 5. pontban kifejtettek szerint – alaptörvénykonform módon tette az Art. 53. § (1a) és (7) bekezdése tekintetében. Ezen mérlegelés elvégzésére – ha arra a jogalkotó kifejezett lehetőséget nem biztosít – a rendes bíróság mint jogalkalmazó számára nincs jogszerű lehetőség, a bíróság döntésének a hatályos jog alkalmazására kell korlátozódnia. Természetesen abban az esetben, ha a bíróság arra a megállapításra jut, hogy valamely, a jogvita elbírálásához alkalmazandó jogszabályban a jogalkotó a szükségességi-arányossági tesztet nem vagy nem megfelelően végezte el, a bíróság az Alkotmánybíróság döntését jogosult kezdeményezni, de a hatályos jogszabályoktól való eltérésre ebben az esetben sincs jogszerű lehetősége.

Az indítványozó jogértelmezésének elfogadása ebben az összefüggésben azt eredményezné, hogy valamennyi bíróság minden ügyben esetileg dönthetne az adóitok terjedelme, annak érvényesülése kérdésében, nem az Art. előírásai, hanem saját mérlegelése alapján. Ilyen mértékű jogalakító tevékenységre a magyar jogrendszer nem ad lehetőséget, a bíróságok ítélezési tevékenysége minden külső befolyástól mentes, de az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése alapján is a törvényeknek alárendelt kell, hogy legyen.

9. Az Indítvány 11. pontjában állított, „potenciális” kollíziót az indítványozó ugyancsak nem

konkretizálja, csupán általánosságban, hipotetikus esetekre utal, így ezen érvelése szintén nem tekintethető megalapozottnak. Amellett, hogy az érvelést alátámasztó jogi indokainak részletezését az indítványozó elmulasztja, azt sem igazolja, hogy az általa vélelmezett normakollízió feloldására, ha az egyáltalán felmerül, a jogalkalmazó – elsősorban a bíróság – mely okból nem jogosult vagy képes, figyelemmel az Art. főszabály-kivétel rendszerének az adótitokként való kezelés és az átláthatósági követelmények érdekeit egymással szemben mérlegelő és a szabályokat ennek megfelelően megállapító jellegére is. Minderre tekintettel az indítványozó ezen állításai megítélésem szerint a szabályozás alaptörvény-ellenessége megállapításának nem képezhetik alapját.

Az előzőekben kifejtettek alapján a Végzésben megfogalmazott kérdéssel összefüggő álláspontom az, hogy az Art. 53. § (1a) és (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány a hatályos alkotmányossági keretekre és jogszabályi környezetre figyelemmel nem megalapozott.

Budapest, 2017. szeptember „5.”

Tisztelettel:


Dr. Trócsányi László
Miniszter

