

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4574/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos az öröklés tekintetében őt hátrányosan érintő illeték kiszabása miatt az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 2013. január 1-i módosítását sérelmezve fordult a Hivatalomhoz. A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való jog sérelmének, illetve bekövetkezte közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági minisztertől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)

A megállapított tényállás

A panaszos beadványában előadta, hogy 2012 októberében elhunyt nővérének ő az egyedüli örököse. Az illetékes jegyző a hagyatéki leltár felvételét követően az ügyet 2012. november 19-én áttette a közjegyzőhöz, a hagyaték átadása érdekében. A hagyatéki tárgyalás megtartására 2013 januárjában került sor, ahol a közjegyző arról tájékoztatta a panaszost, hogy a hagyaték után már a 2013. január 1-jével módosított illetéktörvény szerinti, magasabb összegű illetéket kell fizetnie. Az Itv. átmeneti rendelkezései között a 99/F. § (1) bekezdése azt mondja ki, hogy az örökösödési illeték mértékét 2013. január 1-jével módosító, az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények és azok módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvénnyel megállapított szövegét a hatálybalépést követően illetékkiszabásra bemutatott vagy más módon az állami adóhatóság tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetve kezdeményezett eljárásokban alkalmazni kell. Ugyanakkor az Itv. az illetékkötelezettség keletkezésének időpontjaként a 3. § (1) bekezdésében – a panaszos estében – az örökhagyó halálának napját jelöli meg.

A törvényben észlelt fenti ellentmondás feloldása, valamint szakmai álláspontja érdekében megkerestem a *nemzetgazdasági minisztert*, aki válaszában a következőkről tájékoztattott. Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2013. január 1-jétől – többek között – az Itv.-t is átfogóan módosította. Az illetérendszer egyszerűsítésére irányuló törvénymódosítás markáns változásokat eredményezett az illetékkulcsok tekintetében is, mind az ingyenes, mind a visszerthes vagyonszerzések kapcsán. Az Itv. 2012. december 31-ig hatályos szabályozása a haláleset folytán történt vagyonszerzéshez 18 illetékmértéket rendelt alkalmazni, függően a megszerzett vagyontárgy tiszta értékétől, jellegétől, valamint az örökhagyó és a vagyonszerző közötti rokoni kapcsolattól. 2013. január 1-jétől az öröklési illeték általános mértéke az egy-egy örökösnek, hagyományosnak juttatott örökség tiszta értéke után 18%, lakástulajdon és a lakástulajdonhoz kapcsolódó vagyoni értékű jog ingyenes szerzése után pedig 9%-os öröklési illetékkulcs az irányadó.

Az új szabályok értelmében tehát – a megszerzett vagyontárgy jellege szerinti differenciálást megtartva – a korábbi 18 helyett, immár csak 2 illetékkulcsot kell alkalmazni az illeték megállapításakor.

Az új illetékszabályokat – az Itv. 99/F. § (1) bekezdése alapján, főszabály szerint – azokban az illetékügyekben kell alkalmazni, melyeket 2013. január 1-jét követően mutatnak be illetékkiszabásra vagy ezen időpont után, más módon jut az állami adóhatóság tudomására. Tekintve, hogy ezen utóbbi jogszabályhely utal az Itv. (öröklési és ajándékozási illetékmértékeit rögzítő) 12. § (1)-(2) bekezdéseire is, a megváltozott illetékkulcsokat a 2013. január 1-jét követően illetékkiszabásra bemutatott ügyekben alkalmazni kell.

Ebből következően tehát a 18%-os általános és a 9%-os lakásszerzéshez kapcsolódó öröklési illetékkulcsok alkalmazása az öröklés tényét tartalmazó bejelentés időpontjától, vagyis, ha a hagyatékot közjegyző adja át – az Itv. 89. § (1) bekezdés a) pontjában rögzített főszabály értelmében – a közjegyző teljes hatályú, jogerőre emelkedett hagyatékátadó végzésének állami adóhatóságnak történő megküldésétől függ.

Az Itv. 3. § (1) bekezdése állapítja meg azt az általános szabályt, amely szerint az öröklési illetékkötelezettség az örökhagyó halála napján keletkezik. Az egyes ingyenes vagyonszerzések után keletkező öröklési illetékkötelezettség vizsgálatakor tehát az állami adóhatóságnak az öröklés időpontjában hatályos szabályokat kell alkalmaznia.

A miniszter álláspontja szerint az Itv. a 99/F. § (1) bekezdésében, a hatályba léptető és átmeneti rendelkezések között – az Itv. 3. § (1) bekezdésében foglaltakhoz képest – speciális szabályt állapít meg, amikor azt rögzíti, hogy az illetéktörvény egyes, módosított rendelkezéseit a módosítás hatálybalépését követően illetékkiszabásra bemutatott vagy más módon az állami adóhatóság tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben kell alkalmazni.

Tekintettel arra, hogy az illetéktörvény *expressis verbis* állapít meg az általános szabályhoz képest speciális rendelkezést, ezen utóbbi, speciális előírást kell alkalmazni a levelében leírt azon esetben is, amikor a hagyatéki tárgyalást 2013 januárjában tartották, vagyis a közjegyző a teljes hatályú hagyatékátadó végzését ezt követően küldhette meg az állami adóhatóságnak illetékkiszabás végett.

A tárcavezető álláspontja szerint a *lex specialis derogat legi generali* jogelv alapján tehát az Itv. idézett rendelkezései között nem található ellentmondás. Megjegyezte ugyanakkor, hogy az ellentmondás hiánya mellett megállapítható, hogy az Itv. 99/F. §-a 2013. január 1-jétől a vagyonszerzők egy része számára – így panaszos számára is – méltánytalan helyzetet eredményezett/eredményezhet az Itv. 3. §-ában rögzített általános szabályhoz képest. *Ezzel összefüggésben felhívta a figyelmemet, hogy a fentiekre tekintettel az Itv. következő módosításakor kezdeményezni fogja az Országgyűlés előtt az illetéktörvény hivatkozott átmeneti rendelkezésének olyan értelmű módosítását, amely ezt a méltánytalan helyzetet lesz hivatott orvosolni.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Jelen ügyben megállapítható, hogy Nemzetgazdasági Minisztérium az Ajbt. 18. § (1) a) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre. Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. A Testület továbbá a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban rámutatott: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében (...) az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.

Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontként tekintek az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokra, következtetésekre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.¹ Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Kiemelte, hogy egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybírósági értelmezésével kapcsolatban a testület megállapította, hogy „[...] Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”²

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Itv. átmeneti rendelkezései között a 99/F. § (2) bekezdése azt mondja ki, *hogy öröklés esetén fizetendő illeték mértékét 2013. január 1-jével módosító, az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvénnyel megállapított szövegét a hatálybalépést követően illetékkiszabásra bemutatott vagy más módon az állami adóhatóság tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetve kezdeményezett eljárásokban alkalmazni kell.*

Ugyanakkor az Itv. az illetékkötelezettség keletkezésének időpontjaként a 3. § (1) bekezdésében – a panaszos estében – *az örökhagyó halálának napját jelöli meg.*

Az Alkotmánybíróság korábban az Itv. 1991. január 1-jei hatálybalépése és ugyanilyen szabályozási módszere³ kapcsán a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránti indítvány tárgyában hozott, 7/1992. (I.30.) AB határozatában már kifejtette, hogy az ilyen előírás a törvény hatályát az illeték kiszabására irányadó rendelkezések alkalmazása szempontjából az illetékkiszabásra bejelentés, illetőleg a tudomásra jutás

¹ 56/1991. (XI.8.) AB. hat.

² Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat

³ Az Itv. 1992. szeptember 30-ig hatályos változatának 97. § (1) bekezdésnek második mondata a következőképp szól: „Rendelkezéseit a hatálybalépését követően illetékkiszabásra bejelentett vagy más módon az illetékhivatal tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetőleg kezdeményezett eljárások esetében kell alkalmazni.”

időpontjára tekintettel állapítja meg, tehát arra nem az illetékkötelezettség keletkezésének időpontja irányadó. Ebből az következik, hogy a korábbi az illetékekről szóló 1986. évi I. törvény⁴ (a továbbiakban: It.) helyett az Itv. rendelkezéseit kell alkalmazni azokban az illetékügyekben is, amelyek annak hatálybalépése előtt keletkeztek és szabályszerű (vagy akár késedelmes) bejelentésük, illetőleg a tudomásra jutásuk a hatálybalépés után következett be. Kimondta az Alkotmánybíróság, hogy az Itv. 1991 januárjában hatályos, kifogásolt rendelkezése sérti a jogállam egyik lényeges jellemzőjéből, a jogbiztonságból fakadó tilalmat azáltal, hogy az illetékfizetésre kötelezettek meghatározott köre tekintetében visszamenő hatállyal hátrányosabb illetékfizetési kötelezettséget eredményezett. Egyúttal kimondta annak alkotmányellenességét és 1992. szeptember 30-i hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy az új szabályozás akkor nem lett volna alkotmányellenes, ha a jogalkotó az új rendelkezések alkalmazását kizárta volna azokban a hatálybalépését megelőzően keletkezett vagyonszerzési ügyekben, amelyek esetében az illetékezőre hátrányosabb illetékfizetési feltételeket eredményezett, illetve súlyosabb kötelezettséget állapított meg. Ugyanis az Itv. hatálybalépésével az It. rendelkezéseinél hátrányosabb illetékfizetési kötelezettséget állapított meg, csak úgy, mint jelen esetben az Itv. 2013. január 1-jei módosításával.

A Jat. 2. § (2) bekezdése szerint: „*Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.*”

A korábbi, 2010. december 31-ig hatályos jogalkotásról szóló törvény így fogalmazott: *A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.*⁵

Az Alkotmánybíróság a 34/1991. (VI.15.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének maradéktalan érvényesülése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok kihirdetése összhangban legyen az 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdésében megállapított alkotmányos jellegű előírással, amely szerint „a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. Tekintettel az Alkotmánybíróság által a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában kifejtettekre, miszerint „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”, elmondható, hogy az új Alaptörvény hatálybalépését követően megalkotott és hatályba léptetett jogszabályoknak, illetve azok módosításainak is összhangban kell lenniük az új Jat. rendelkezéseivel. A Jat. a korábbi jogalkotásról szóló törvényhez képest szigorúbb szabályt fogalmaz meg azzal, hogy rögzíti, jogszabály a hatálybalépését megelőző időre kötelezettséget nem tehet terhesebbé. Ezzel összhangban olvasható az Alkotmány kommentárjában, hogy a visszaható hatály tilalmának figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvével, és alkotmányellenesség megállapításához vezethet. Ugyanakkor nem tekinthető alkotmányellenesnek az a visszaható hatályú jogszabály, amely az egyént az állammal szemben kedvezőbb helyzetbe hozza.⁶

Az Alkotmánybíróság 62/1991. (XI.22.) AB határozatában foglaltak szerint a jogszabályok kollíziója önmagában csak akkor eredményez alkotmányellenességet, ha a törvénysértő jogalkotás egyben alkotmányos elvet vagy szabályt is sért.

A 21/1993. (IV.2.) AB határozatában pedig arra is rámutatott az Alkotmánybíróság,

⁴ Hatálytalan 2009. július 1-jétől

⁵ 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdés

⁶ Györfi Tamás-Jakab András (2009): Jogállamiság. In: Jakab András (szerk.) Az Alkotmány kommentárja. Budapest, Századvég Kiadó, 181. p.

hogy „Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes szabályozás – különösen, ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik - már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmány sértés, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely kötelezettségeik teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalanná teszi.”

A jogalkotó az Itv. 2013. január 1-jei módosításával, a törvényen belüli ellentétes szabályozással visszaható hatállyal állapított meg terheesebb kötelezettséget az érintettek vonatkozásában azzal, hogy rendelkezései értelmében, az új, magasabb illeték összegét kell kiszabni azokban az esetekben is, amelyeket megalapozó esemény ugyan a módosítás hatálybalépését megelőzően következett be, a hatósághoz való bejelentésükre, azonban a módosítás hatálybalépését követően került sor.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a jogalkotó visszaható hatállyal állapított meg terheesebb kötelezettséget az Itv. hatálya alá tartozó jogalanyokra, így a panaszosra is, amellyel a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő.

Figyelemmel arra, hogy a nemzetgazdasági miniszter a válaszában jelezte, kezdeményezni fogja az Országgyűlés előtt az illetéktörvény hivatkozott átmeneti rendelkezésének olyan értelmű módosítását, amely a jelentésében vizsgált méltánytalan helyzetet orvosolni fogja, a feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, valamint bekövetkeztének jövőbeni megelőzése érdekében, külön intézkedést nem kezdeményezek, de felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy a *nemzetgazdasági miniszterrel* együttműködésben segítse az alapjogok érvényre jutását biztosító jogi környezet megteremtését.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.