



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

NEGYEDIK SZEKCIÓ

HATÁROZAT

kérelem száma 36642/14

M.A.

kontra Magyarország

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (Negyedik Szekció), kamaraként 2017. november 28-án tartott ülésén, melynek tagjai voltak:

Faris Vehabović, *Elnök*,

Carlo Ranzoni,

Iulia Motoc, *bírák*,

és Andrea Tamietti. *Helyettes Szekció Jegyzőkönyvvezető*,

a fenti 2014. május 12-én benyújtott kérelem alapján, valamint az alperes Állam által előadott észrevételek, valamint a kérelmező ezekre adott válaszainak megfontolása alapján az alábbi határozatot hozza:

A TÉNYEK

1. A kérelmező M. A. úr, magyar állampolgár, aki 1972-ben született. Az Elnök engedélyezte a kérelmező számára, hogy személyazonosságát ne hozza nyilvánosságra (47.4 Szabály). A Bíróság előtt Karsai D. Budapesten praktizáló ügyvéd képviselte.

2. A magyar Kormányt („a Kormány”) Tallódi Z. úr, az Igazságügyi Minisztérium alkalmazottja képviselte.

A. Az ügy körülményei

3. Az ügyfelek által előadott tényállás az alábbiak szerint foglalható össze.

4. A kérelmező a Miniszterelnökségen, osztályvezetőként dolgozott. 2014. április 5-én elbocsátották. 6,403,950 Forint végkielégítésben részesült (kb. 20,600 Euró), mely a jogszabály alapján nyolc hónap munkabérnek felelt meg.

5. A 2010. évi XC. és CXXIV. törvények valamint a 2013. évi CCL. törvény alapján a végkielégítés 3.5 millió Ft (11.200 Euró) összeget meghaladó részét 75 százalékos különadó terhelte. A kérelmező esetében a különadó hatálya alá eső rész, 2,903,950 forint (kb. 9,300 Euró) volt. A különadó jogcímen levont összeg, 2,177,963 (kb. 9,300 Euró) volt.

6. A végkielégítés fennmaradó részére a 16% általános személyi jövedelemadó vonatkozott, így a végkielégítés teljes összegének adóterhe 42.7% volt.

7. Munkanélküliségi időszakot követően a kérelmező 2014. november 12-én új munkaviszonyba lépett, ahol a havi bruttó fizetése 283,000 forint (kb 900 Euró volt).

8. 2014-ben a kérelmező évi teljes adózás előtti jövedelme 12,337,532 forint (kb. 39,600 Euró) volt. Ez az összeg a munkabérek (5,933,582 forint – kb 19,000 Eur) és a végkielégítés összege volt. A jövedelemmel kapcsolatos különféle terhek, beleértve a különadót, összesen 4,225,048 forintot (13.600 Euró) tettek ki. A kérelmező teljes éves jövedelmére eső adóteher így körülbelül 34% volt.

9. A végkielégítésre megállapított különadó a kérelmező teljes évi bruttó jövedelmét, 17.6%-kal csökkentette.

10. 2015. első félévében, a magyar átlagkereset 43,276 forint (kb. 780 Euró) volt.

B. Releváns hazai jog

11. A különadó bevezetésére vonatkozó eredeti jogszabályokat, az *N.K.M. kontra Magyarország* (2013. május 14, 66529/11. szám 9-19. pontjában) foglaltuk össze. Többek között, a különadó fizetésére kötelezett magánszemélyek az Egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC Törvény 2011. májusi 14-én hatályban lévő szövegének 8-tól 12/b §-ában foglalt kötelezettségeiknek kellett eleget tenniük. A különadóra vonatkozó szabályok a 2010. január 1-én vagy azt követően folyósított jövedelemre vonatkoznak.

12. A különadó eredeti mértéke 98% volt. 2014. január 1-től az adó mértékét 75%-ra csökkentették. A 2013. évi CCL törvény 138. § (2) bekezdése, a következőképpen rendelkezik:

“Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 10. §-ában a „98” szövegrész helyébe a „75” szöveg lép.”

13. A jövedelmet 75%-os különadó terheli amennyiben:

- a magánszemély állami költségvetésből finanszírozott szervvel vagy szervezettel van munkaviszonyban;

- a kifizetés a magánszemély munkaviszonyának megszűnésével kapcsolatos és az összeg meghaladja a 3,5 millió forintot (egyes esetekben a 2 millió forintot).

14. A 3146/2016 (VII. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megvizsgálta a 75%-os különadó megállapítására vonatkozó szabályokat abból a szempontból, hogy sértik-e az Egyezményt és az Alaptörvényt. Megállapította, hogy - a panaszolt adóztatás retroaktív aspektusa és a szóban forgó jövedelem keletkezésekor hatályos adókulcsnál jelentősen magasabb adókulccsal történő adóztatás miatt a Bíróság valamely konkrét ügyben az Egyezmény megsértését állapítaná meg. A korábbi esetjog alapján azonban nem lehet kétséget kizáróan megállapítani – különösen a konkrét ügyben felmerült körülményre, a rövid munkaviszony után a kiemelten magas munkabérre tekintettel megállapított különadó-alap mértékére tekintettel –, hogy a kifogásolt jogszabály alkotmányellenes.

PANASZOK

15. A kérelmező az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkére hivatkozva azt kifogásolta, hogy a különadó végkielégítésére történő kivetésével alaptalanul és burkolt módon megfosztották őt a tulajdonától. A kérelmező azzal is érvelt, hogy az Egyezmény 14. Cikke az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkével együtt olvasva szintén sérült, mivel az adót csak azokra szabták ki, akiket elbocsátottak az állami szektorból.

A JOG

A. Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke alapján benyújtott panasz

16. A kérelmező azt kifogásolta, hogy végkielégítésének egy részére különadót vetettek ki. Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkére hivatkozott, mely a következőképpen rendelkezik:

„Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

1. A felek előadásai

(a) A Kormány

17. A Kormány előadta, hogy a kérelmező tulajdonhoz való jogába történt beavatkozást törvény írta elő, és közérdekből történt. A 75%-os különadó kivetésének célja többek között a tisztességes adóztatás megvalósítása volt, melyet további közérdek indokolt, például a költségvetés stabilitása, és pénzügyi biztonsága. A Kormány hangsúlyozta, hogy az adózás tekintetében a Szerződő Államok széles mérlegelési joggal rendelkeznek, azonban a tulajdonjog gyakorlásával kapcsolatosan „igazságos egyensúlyt” kell találni a közérdek, és a magánszemélyek alapvető jogainak védelme között. A Kormány előadta, hogy a kifogásolt adó mértékét jelentősen meghaladó adók figyelhetők meg más adórendszerekben: Ausztriában, Belgiumban, Spanyolországban, vagy a Skandináv országokban, ahol a magas jövedelmek esetén a szóban forgó adózási sávokban az adózott jövedelem kétharmadának elvonása sem szokatlan; az adott időszakban, Európában a legmagasabb adókulcs körülbelül 60%-volt.

18. Ezen kívül a Kormány azt is hangsúlyozta, hogy a 3.5 millió forint alatti végkielégítésre a különadó nem vonatkozott, mely összeg az adott időszakban Magyarországon fennálló átlagjövedelem több mint tizenháromszorosa volt. A különadó eredményeképpen keletkezett adóteher megoszlás így nem tekinthető tisztességtelennek vagy igazságtalannak.

(b) A kérelmező

19. A kérelmező álláspontja szerint a beavatkozás nem szolgált közérdeket. 2014-ben – amikor az állítólagos jogsértés megtörtént – a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint az állami költségvetés egyensúlyban volt, és a gazdaság több mint 3%-kal nőtt. A kérelmező számára nehezen indokolható az a célzás, hogy egy közalkalmazottnak hosszú évek munkáját követően kifizetett végkielégítés „a közpénzek elherdálása” lenne.

20. Az arányosság tekintetében a kérelmező előadta, hogy bár 3.5 millió forint összeget meg nem haladó végkielégítés valóban nem a különadó alá tartozik, de ez az összeg a 16%-os általános személyi jövedelemadó kulcs alapján adózik. Így a kérelmező végkielégítésére eső teljes adóteher 42.7%-volt (ld. 6. pont fent). Ugyanakkor nagy szüksége volt erre a pénzre, mivel, az adott évben több mint hét hónapig munkanélküli volt.

2. A Bíróság értékelése

21. A Bíróság az *N.K.M. kontra Magyarország* (fent idézett) ítéletében foglalkozott a különadó rendszerével. A szóban forgó ügyben vizsgált jogszabály a végkielégítés felső összegére 98%-os adókulcsot állapított

meg. A Bíróság megállapította az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének megsértését (ld. különösen az ítélet 67-76. pontjait), megállapítva, hogy N.K.M asszony túlzott személyes teher elviselésére kényszerült a 98%-os adókulcs eredményeképpen.

22. A jelen kérelmet azonban az előző esettől meg kell különböztetnünk.

23. A Bíróság mindenekelőtt tudomásul veszi, hogy a kifogásolt adó a kérelmező tulajdonjogának gyakorlásába való beavatkozás, és először az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének első bekezdése alapján vizsgálja meg a problémát, az 1. Cikk adózással kapcsolatos speciális rendelkezésének figyelembevételével (ld. *N.K.M. kontra Magyarország id. 45. pont*).

24. A Bíróság megállapítja, hogy a beavatkozás jogalapja a 2013. évi CCL. Törvény 138. § (2) bekezdése (ld. 12. pont fent).

25. Tekintve, hogy a tulajdonjog korlátozásával kapcsolatos intézkedések során széles mérlegelési joga van az Államnak a „közérdek” fontossága felmérése tekintetében, a Bíróság tudomásul veszi, hogy a „közvélemény általános igazságérzete” kombinálva az állami költségvetés védelméhez fűződő érdekekkel, és a közteherviselés megosztásával a tág megfogalmazás ellenére megfelel az Egyezmény legitim cél tekintetében előírt követelményeinek. A Bíróságnak nincs meggyőző bizonyítéka, melynek alapján azt lehetne megállapítani, hogy a Kormány által felhozott érvek nyilván valóan nélkülöznek minden ésszerű alapot (ld. az *N.M.M kontra Magyarország ítélet 59. pontjának 1. bekezdését*). Bár igaz, hogy az *N.K.M. kontra Magyarország* ügyben az 59. ponttól kezdődően a Bíróság kétségét fejezte ki, hogy az alkalmazott adózási intézkedések *N.K.M.* asszony esetében megfelelőek voltak-e; ezen kétségek azonban egy konkrét Alkotmánybírósági határozathoz kapcsolódtak, mely a 98%-os adókulcsot bevezető adórendszerrel foglalkozott.

26. A beavatkozás arányosságával kapcsolatos alapelveket az *N.K.M. kontra Magyarország ítélet 60-64. pontjai* tartalmazzák.

27. Amint az esetjogból kitűnik, a társadalmi és gazdasági jogalkotás területén, beleértve az adójogot is, az Állam az ezzel kapcsolatos politika megfogalmazása tekintetében széles mérlegelési joggal rendelkezik, mely a Bíróság álláspontja szerint a társadalmi igazságosság és gazdasági jólét szempontjait figyelembe véve jogszerűen vezet ahhoz, hogy a jogosult társadalmi réteg végkielégítésének összegét módosítsák, maximálják vagy akár csökkentsék is. Azonban az ilyen intézkedéseket megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni, és figyelembe kell venni az arányosság követelményeit is. Ez azt jelenti, hogy ésszerű arányosságnak kell lenni az alkalmazott eszközök, és az elérni kívánt cél között. A kérelmező különleges körülményei között azt a kérdést kellett megválaszolni, hogy a különadó kivetése ésszerűtlen terhet jelent-e számára, vagy alapvetően rendíti-e meg pénzügyi helyzetét – mely esetekben a különféle szóban forgó

érdekek közötti tisztességes egyensúly nem valósul meg (ld. *N.K.M. kontra Magyarország* id. fent 65-42. pontok).

28. A jelen esetben a Bíróság megállapítja, hogy a kérelmező végkielégítése 3.5 millió forint összegig a 16%-os általános személyi jövedelemadó kulccsal adózott (ld. 5. 6. pontok fent) továbbá, hogy 3.5 millió forintos összeg a szóban forgó időszakban az átlagbér több mint tizenháromszorosa volt (ld. a fenti 10. pontot). Ezen összeg fölött, mely a végkielégítés legfelső hányada, 75%-os adókulcsot alkalmaztak.

29. A fentiek következtében, a végkielégítés átlagos adókulcsa 42.7%, és a teljes éves jövedelem adókulcsa 34% (vesd össze az *N.K.M. kontra Magyarország* fent idézett ítéletének 66. pontjával, ahol a Bíróság azt állapította meg, hogy a teljes végkielégítés tekintetében körülbelül 52%-os adóteher állt fenn). A kifogásolt adórendszer önmagában 17%-al csökkentette a kérelmező bruttó éves jövedelmét (ld. 6, 8 és 9. pontok fent).

30. Ezért a Bíróság számára a jelen ügyben kiszabott adó összege nem tekinthető visszaélésszerűnek. A Bíróság egyetért a Kormány nézetével (ld. 17. pont fent), hogy a kérelmező tekintetében megállapított adókulcsoknak megfelelő vagy azt meghaladó adókulcsokat számos európai országban alkalmaznak a magas jövedelmek tekintetében.

31. A Bíróság azt is megállapítja, hogy az *N.K.M.* ítélet meghozatalát követően, a különadó rendszerét megváltoztatták és enyhébb, 75%-os adót vezettek be, mely sokkal kisebb terhet jelent, mint a korábbi.

32. A különadó rendszere a 2010. adóév óta létezik, mely a kérelmező elbocsátását jóval megelőzte (ld. *a contrario, N.K.M. kontra Magyarország* ítélet fent idézett 74. pontját); és a számára kifizetett végkielégítést megelőző jogszabályváltozás a kérelmezőnek kedvező volt.

33. Ezen kívül az *N.K.M. kontra Magyarország* ügy kérelmezőjével ellentétben a jelen esetben a kérelmezőnek nem voltak jelentős személyes nehézségei. Héthónapos munkanélküliségi időszak után új munkát vállalt havi 900 Euró munkabérért. Tekintve, hogy körülbelül 20,600 Euró végkielégítést kapott, melynek célja munkaerő piaci integrációja volt (ld. *N.K.M. kontra Magyarország* id. fent 67. pont), a Bíróság nem fogadja el azt az érvet, hogy a kérelmezőt jelentős pénzösszegetől fosztották meg.

34. A Bíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy annak ellenére, hogy semmilyen visszaélésszerű eljárás nem volt megállapítható a kérelmező oldaláról a végkielégítés speciális funkciója, és az időleges munkanélküliség következménye tekintetében (ld. *N.K.M. kontra Magyarország* id. 68. és 70. pontok), nem állapítható meg a kérelmező tekintetében, hogy túlzott, és aránytalan egyéni terhet kellett viselnie. Az Állam a jelen esetben nem lépte túl az adózás területén fennálló széles körű mérlegelési jogosultságának korlátait, és intézkedése igazságos egyensúlyt képviselt a közérdek, valamint a kérelmező tulajdonjogának gyakorlásához fűződő érdek között.

35. Ennek folytán, a kérelemnek ez a része a 35.3. Cikk (a) pontja alapján nyilvánvalóan alaptalannak minősül, és az Egyezmény 35. 4. Cikke alapján el kell utasítani.

B. Az Egyezmény 14. Cikke alapján előterjesztett panasz

36. A kérelmező azt is kifogásolta, hogy az általa megtámadott jogszabály csak a közsférában kifizetett végkielégítésekre vonatkozik. Álláspontja szerint ez olyan megkülönböztetés, mely sérti a 14. Cikket, amennyiben együtt olvassuk az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkével. Az Egyezmény 14. Cikke a következőképpen rendelkezik:

“A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

1. A felek érvelése

37. A Kormány elismerte a megkülönböztető elbánást, de álláspontja szerint ez indokolt volt, tekintve, hogy a magánszektorban kifizetett végkielégítést nem az állami költségvetésből finanszírozzák, márpedig a megtámadott jogszabálynak ez utóbbi védelme volt a célja.

38. A kérelmező vitatta ezt az érvet, és többek között előadta, hogy az adott időpontban az Állam gazdasági helyzete nem indokolt ilyen drasztikus beavatkozást a költségvetés védelme érdekében.

2. A Bíróság értékelése

39. A Bíróság megállapítja, hogy a panasz a kérelmező végkielégítésének állítólagos megkülönböztető adóztatására vonatkozik, mellyel a kérdést az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv által védett tulajdonjog kérdéskörébe helyezi el. A 14. Cikk tehát alkalmazandó.

40. A 14. Cikk alapján tehát akkor merülhet fel kérdés, ha azonos vagy releváns szempontból hasonló helyzetben lévő személyek tekintetében állapítható meg a megkülönböztető elbánás (ld. többek között, *Khamtokhu and Aksenich v. Russia* [GC], nos. 60367/08 and 961/11, § 64, ECHR 2017; *X and Others v. Austria* [GC], no. 19010/07, § 98, ECHR 2013; and *Konstantin Markin v. Russia* [GC], no. 30078/06, § 125, ECHR 2012 (kivonatok)). Másszóval az azonos pozíció bizonyítása nem kívánja meg, hogy az összehasonlító csoport azonos helyzetben legyen. A kérelmezőnek azt kell bizonyítania, hogy a kérelem sajátosságának figyelembevételével releváns szempontból más személyekhez hasonló helyzetben volt, akiket eltérő elbánásban részesítettek (lásd, see *Clift v. the United Kingdom*, no. 7205/07, § 66, 13 July 2010).

41. A Bíróság mindenekelőtt arra emlékeztet, hogy a Szerződő Felek az Egyezmény alapján az őket terhelő kötelezettségek szempontjából jelentős mozgástérrel rendelkeznek az állami funkciók és közszolgáltatások megszervezése tekintetében, beleértve a közszférában alkalmazott dolgozók felvételét, illetve az ilyen munkaviszonyok feltételeit. Másodszor, szervezeti és funkcionális okokból a köz- és magánszféra munkaszerződésai általában jelentősen eltérnek mind jogi, mind pedig ténybeli szempontból, és ez még inkább így van azokban a munkakörökben, amelyek tárgya az államhatalom gyakorlása vagy az alapvető közszolgálati feladatok ellátása. A magánszektor munkavállalóival ellentétben a közalkalmazottak esetén az államhatalom gyakorlásával kapcsolatos feladatok fordulhatnak elő, ezért mind munkakörük, mind a munkáltatóval szembeni lojalitással kapcsolatos követelmények eltérhetnek, bár ezen eltérés mértéke a konkrét munkakörtől függ. Harmadszor a fentiek eredményeképpen nem feltételezhető, hogy a munkaviszony feltételei, beleértve a pénzügyi feltételeket, illetve a munkaviszonyhoz kapcsolódó követelményeket, illetve társadalmi juttatásokat, a közalkalmazottak és a magánszektorban dolgozók esetén hasonlóak lennének, ezért nem feltételezhető, hogy a munkavállalók ezen kategóriái releváns szempontból hasonló helyzetben lennének. Egy másik fontos különbség, hogy az állami szektorban dolgozók munkabérét, és a munkaviszonyhoz kapcsolódó szociális juttatásokat a magánszektor munkavállalóival ellentétben, az Állam fizeti. Negyedszer, munkáltatóként az Állam, és az állami szervek nem hasonlíthatók a magánszektor vállalkozásaival, sem a működésük intézményi keretei, sem működésük pénzügyi, vagy gazdasági alapja tekintetében; mind a finanszírozás forrása, mind a pénzügyi nehézségek vagy válságok megoldására tehető intézkedési lehetőségek köre alapvetően különbözik (ld. *Fábián v. Hungary* [GC], no. 78117/13, §§ 122 and 127, ECHR 2017 (kivonatok)).

42. A Bíróságnak ezért meg kell bizonyosodnia arról, hogy a kérelmező, mint egykori közalkalmazott, releváns szempontból hasonló helyzetben volt-e a magánszektorból elbocsátott magánszemélyekkel. Ennek során figyelembe kell venni azt is, hogy a kérelmezőn van a bizonyítási teher, aki arra hivatkozott, hogy hátrányos elbánást szenvedett el „vele azonos, vagy releváns szempontból hasonló helyzetben lévő” személyekkel összehasonlítva (ld. fent *Fábián*, § 129).

43. A Bíróság korábbi ügyekben már megállapította, hogy a magán- és közszféra alkalmazottainak kifizetett munkabérek forrása tekintetében fennálló különbség alkalmas arra, hogy kizárja-e két szektor összehasonlíthatóságát, és az alkalmazottak e két kategóriája „nehezen tekinthető azonos, vagy releváns szempontból hasonló helyzetben lévőnek a 14. Cikk szempontjából” (ld. *mutatis mutandis*, *Fábián*, id. fenn 131. pont *in fine* és 131. pont). A Bíróság álláspontja szerint a Kormány részéről nem tekinthető ésszerűtlen intézkedésnek, ha az állami költségvetés védelme érdekében elsősorban az állami kiadásokat csökkenti. A jelen esetben ez azt

jelentette, hogy az Állam a különadó révén visszavette az állami szektor munkáltatói által az állami alkalmazottaknak végkielégítés jogcímen kifizetett összeg egy részét.

44. A Bíróság ennek folytán megállapítja, hogy a kérelmező, mint egykori közalkalmazott, akinek munkaviszonya, munkabére, és szociális juttatásai az állami költségvetéstől függtek, a végkielégítésre kivetett különadó tekintetében hasonló helyzetben volt a magánszféra munkavállalóival (ld. *mutatis mutandis, Fábián*, id. fenn 133 és 134. pontok).

45. Ennél fogva a megkülönböztetésnek nincsen semmi jele, ezért a 14. Cikk, az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkkel együtt olvasva nem sérült. Következésképpen a kérelem ezen része hasonlóképpen nyilvánvalóan alaptalan a 35. 3-as Cikk (a) pont szempontjából, és az Egyezmény 35. 4. Cikkének megfelelően el kell utasítani.

A fenti okokból a Bíróság egyhangúan elfogadhatatlannak nyilvánítja a kérelmet.

Készült angol nyelven, kihirdetve írásban 2017. december 7. napján

Andrea Tamietti
Helyettes Jegyzőkönyvvezető

Faris Vehabović
Elnök