

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7375/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában az adóhatóság székhelyétől eltérő lakóhellyel rendelkező személyek adóhatóság általi idézését sérelmezte.

A panasz alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban: adóhatóság) elnökét.

Az érintett alapvető jogok

- A hatósági ügyek tisztességes intézése. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.)

A megállapított tényállás

A panaszos beadványában előadta, hogy az adóhatóság úgy idéz személyes meghallgatásra ügyfeleket és tanúkat, hogy figyelmen kívül hagyja az idézési hely és a lakóhely közötti távolságot, számos esetben több órás autóútra lévő adóhatósági székhelyre idézve az érintetteket. A rendelkezésemre álló iratokból megállapítható, hogy az adóhatóság a szombathelyi lakóhelyű tanút Kecskemétre idézte. A két város közötti távolság útvonaltól függően 300 és 320 km között van, gépjárművel 4-4,5 óra vonattal 5 óra 10 perc illetve 5 óra 48 perc az utazási idő. Egy másik esetben Szennáról szintén tanúként idézett Kecskemétre reggel 9 órára. Ebben az esetben is meghaladja a menetidő a 3 órát autóval, autóbusszal pedig 5 óra és 7,5 óra között változik, az indulási időtől és az átszállási helyektől függően. Az első busz 5 óra 46 perckor indul Szennáról és 11.10-re érkezik Kecskemétre¹, a településen nincs vonatállomás. Egy márkói lakos tanút reggel 10 órára idézett a hatóság Kecskemétre. A Veszprém megyei község autóval 2,5-3 órára található Kecskeméttől, autóbusszal körülbelül 4 óra az út. Ha a tanú nem rendelkezik járművel, a 4 óra 53 perckor induló busszal kell elutaznia Kecskemétre.

Az adóhatóság elnöke válaszelevelében hangsúlyozta, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezés alapján az idézés helye az idézett személynek akár a lakóhelyéhez, székhelyéhez, telephelyéhez legközelebb eső hivatali helyiség, akár az eljáró adóigazgatóság székhelye lehet, mindkét eljárás, illetve gyakorlat jogszerű. Az egyes ellenőrzési eljárásokban természetesen több olyan szempont, illetve tényező is van, amely kihat arra, hogy a konkrét ügyben melyik megoldást alkalmazzák. Így egy ellenőrzési eljárásban, annak biztosítása mellett, hogy az idézett személynek a lehető legkisebb többletköltséget, illetve nehézséget okozzon az idézés, az eljárás jellege, az ellenőrzés célja is irányadó a tekintetben, hogy mi lesz a meghallgatás helyszíne.

¹ http://ujmenetrend.cdata.hu/uj_menetrend/volan/talalatok.php

Emellett jelezte az elnök azt is, hogy az ellenőrzés során történő meghallgatás esetén érvényesül az Art. 86. § (2) bekezdésben foglalt rendelkezés is, mely szerint az adóhatóság a célszerűség és gazdaságosság szempontjait érvényre juttatva használja fel erőforrásait. Erre tekintettel például egy adózó ellenőrzése során az ellenőrzést végző adóellenőrök vannak tisztában az ellenőrzés során felmerült kérdésekkel, így célszerű az ellenőrzést végző adóigazgatóság székhelyére idézni a meghallgatni kívánt személy(eke)t. Nagy számú tanúmeghallgatás szükségessége esetén célszerűségi okok (revizori kapacitás, adózók jelenlétének biztosítása tanúmeghallgatás során) szintén indokolhatják az adóigazgatóság székhelyére történő idézést.

Ugyanakkor vannak olyan egyszerűbb megítélésű adóügyek is, amelyekben a meghallgatás lefolytatható a megidézett személyhez legközelebb eső hivatali helyiségben is. A meghallgatást tehát célszerű mind az idézett személy, mind az adóhatóság számára legoptimálisabb helyen tartani. A távoli lakóhellyel rendelkező ügyfelek eljárási jogai gyakorlásának elősegítése érdekében az adóigazgatóságok főszabály szerint az idézett magánszemély lakóhelyéhez, egyéni vállalkozó esetén pedig székhelyéhez legközelebb eső hivatali helyiségbe történő idézést alkalmazzák.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszaállítás), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgálatot érintett Nemzeti Adó- és Vámhivatal a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (4) bekezdésének *f*) pontja szerint Kormányhivatal, amely az 1. § (2) bekezdés *g*) pontja értelmében központi államigazgatási szerv. Központi államigazgatási szerv pedig az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének *a*) pontja szerint közigazgatási szerv, így tevékenysége vizsgálata az ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.² Ebből következően az összes részletszabály betartása esetén is lehet az eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. A tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez tehát nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

A tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett.

² 6/1998. (III. 11.) AB határozat

Az Alaptörvény XXIV. cikke az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás kívánalmát.

A hivatkozott és idézett, a tisztességes eljáráshoz való jogot megfogalmazó alaptörvényi rendelkezéseket az ismertetett alkotmánybíróági tartalommal szükséges értelmezni. Így tekintettel kell lenni arra, hogy a konkrét eljárásoknak meg kell felelniük minden tekintetben a „tisztességesség” követelményének, ami magában foglalja a jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát éppen úgy, mint az adott eljáró állami szerv ilyen minőségű eljárási cselekményeit.

Ez utóbbi egyébként felöli azokat az állami szerv, vagy annak képviselőjében eljáró személy által tanúsított magatartásokat is, amelyek nincsenek jogszabályban pontosan nevesítve, illetve eljárási alapelv szintjén adottak.

III. Az ügy tekintetében

3.1. Az érintett jogszabályok

Az Art. 1. § (2) Az adózó és az adóhatóság e törvénynek és más törvényeknek megfelelően gyakorolhatja jogait és teljesíti kötelezettségeit. Ha a törvény az adóhatóságot mérlegelésre jogosítja fel, azt csak a felhatalmazás céljának megfelelően, a törvényes keretek között gyakorolhatja. Az Art. 122. § alapján akinek az eljárás során a személyes meghallgatása szükséges, a székhelyéhez, telephelyéhez, lakóhelyéhez legközelebb eső hivatali helyiségbe, illetve az adóhatóság székhelyére idézhető. E szabályt kell alkalmazni az ellenőrzési eljárás során is.

Az Art. 5. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha az Art. vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben – a meghatározott kivételekkel – a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Adóügyekben nem kell alkalmazni a Ket. eljárás megindítására, az újrafelvételi eljárásra, a hatósági szolgáltatásra, a végrehajtási eljárásra és az ügyfél kérelmére történő ellenőrzés lefolytatására vonatkozó szabályait, illetve a kiskorú adózó esetében az ügyintézés soronkívülségére és határidejére vonatkozó szabályait.

A Ket. 1. § (2) alapján közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el. A Ket. 7. §-a szerint a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

3.2. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése az adóhatósági idézések során

Figyelemmel arra, hogy az Art. háttérjogszabálya a Ket., az abban megfogalmazott, fent említett eljárási alapelvek az adóhatósági eljárás során is érvényesíteni kell. A törvény indokolása szerint az alapelvek törvénybe való beépítésével általános irány a hatósági jogalkalmazásnak. Az alapelvek fejlesztik az ügyfelek és a hatósági jogalkalmazók általános jogtudatát, a jogérvényesítéshez kapcsolódó szervező munka eredményességét. Ezek az alapelvek jogi- és eljárás-szervezési alapelvek.

A jogi alapelvek az ügyfeleket megillető jogok és kötelezettségek egyes csoportjainak lényegét fejezik ki, illetve a hatóságok hatáskör gyakorlásával kapcsolatos kötelezettségeinek általános összefoglalását testesítik meg.

Az eljárás-szervezési alapelvek olyan célokat fogalmaznak meg, amelyek a hatóságokat bizonyos szervezési munkára kötelezik a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében.

Az egyik legösszetettebb alapelv a hatékony eljárás elve, amely tulajdonképpen az egész közigazgatási hatósági eljárás szervezésének és működtetésének leggyakorlatiasabb irányítúje. A hatékonyság szakszerűséget, egyszerűséget, gyorsaságot és költségtakarékosságot jelent, amely feltételezi az ügyintézéshez való hozzáértést, a korszerű bürokráciamentes eljárást, a hatékony üzemszervezést. Az elv egyszerre határoz meg követelményt a hatóság és a jogalkotás részére.

Előbbi számára azáltal, hogy ha többféleképpen jogosult eljárni az alkalmazandó szabályok alapján, akkor a legköltséghatékonyabbat kell választania. Utóbbi számára pedig azáltal, hogy köteles a kitűzött közcél elérésére alkalmas lehető legegyszerűbb, legkevesebb adminisztratív teherrel járó eljárásrendet jogszabályi formába önteni. Az alapelvnek ugyanis az egyik legfontosabb összetevője, hogy az eljárást a résztvevőinek a lehető legkevesebb adminisztratív terhet, költséget okozva lehessen lefolytatni. Az adminisztratív terhek csökkentésének alapelve különösen, de nem kizárólagosan a költségtakarékosság, valamint az időhatékonyság elvét foglalja magában.

Álláspontom szerint mindezeket az elveket az adóhatóság székhelyétől eltérő lakóhellyel rendelkező személyek idézésekor is figyelembe kell venni. Megítélésem szerint nem egyeztethető össze az időhatékonyság és a költséghatékonyság elvével, ha az érintettnek 3-7 órát kell utazni azért, hogy eleget tegyen az idézésnek, még akkor sem, ha a Ket. 55. § (6) bekezdése alapján költségtérítésre jogosult a tanú.

Az adóhatóság fent vázolt gyakorlata ugyanis csak a hatóság részére eredményez időhatékonyságot. Ugyanakkor a jogszabály elvárja, hogy mindkét fél részére a legoptimálisabb megoldást válassza a hatóság akkor, ha többféleképpen jogosult eljárni. A hatósági eljárás ugyanis csak abban az esetben minősíthető tisztességesnek, ha a hatóság költség- és időhatékonysági szempontjai az ügyfélnek okozott, az utazással járó megterheléssel arányban állnak.

A költséghatékonyság elvén túlmutat az az eset, amikor a hatóság olyan időpontra idézi a távol lakó tanút, hogy az nem tud eleget tenni megjelenési kötelezettségének, ha tömegközlekedési eszközzel utazik, távolmaradása esetén pedig pénzbírsággal sújthatja. (Szennáról a legkorábbi busz 11 óra 10 percre ér Kecskemétre, az idézés időpontja 9 óra.) Ebben az esetben a hatóság nem hogy nem tesz eleget együttműködési kötelezettségének, hanem akadályozza is az ügyfelet abban, hogy eleget tegyen a jogszabályi kötelezettségének.

Az adóhatóság idézési gyakorlata formálisan ugyan megfelel a jogszabályi rendelkezéseket, azonban figyelmen kívül hagyja a fent említett alapelveket, melynek az eljárás egésze során érvényesülniük kellene. A személyes meghallgatások szervezésekor annak ellenére figyelembe kell venni a székhely és a lakóhely közötti távolságot, hogy az Art. lehetőséget ad arra, hogy a székhelyre közvetlenül idézze azt, akinek meghallgatása szükséges. Nem egyeztethető össze ugyanis sem az időhatékonyság, sem költséghatékonyság, sem pedig az együttműködési kötelezettség elvével, ha az érintettnek hosszú órákat kell utaznia az idézés helyére.

A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy az adóhatóság azzal, hogy a székhelyétől eltérő lakóhellyel rendelkező személyeket úgy idézi személyes meghallgatásra, hogy az érintetteknek több száz kilométert kell utazniuk, a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Megállapítom továbbá, hogy az adóhatóság azzal, hogy olyan időpontra tűzi a személyes meghallgatást, melyre a távol lakó tanú tömegközlekedési eszköz igénybevételével nem tud megjelenni a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Intézkedésem

A vizsgálatban feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem

1. a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bács-Kiskun Megyei Adóigazgatóságának vezetőjét, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében,
 - a) hogy az adóhatóság székhelyétől eltérő lakóhellyel rendelkező személyek idézésekor vegyék figyelembe az idézett lakóhelyét, jelentős távolság esetén a lakóhelyhez legközelebb eső hivatali helyiségbe idézzenek;
 - b) az adóhatóság székhelyétől eltérő lakóhellyel rendelkező személyek idézésekor az idézés időpontját úgy határozzák meg, hogy annak a távol lakó idézett is eleget tudjon tenni.
2. a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jelentéseiben foglaltakat a NAV megyei igazgatóságai az általuk folytatott eljárások során vegyék figyelembe.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.