

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-6136/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Sarbak Péter

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő jogi képviselője (a továbbiakban: jogi képviselő) útján 2013 tavaszán panasszal fordult hivatalomhoz, melyben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) felé előterjesztett beadványának elbírálását, annak közérdekű bejelentésként történő minősítését sérelmezte. Az AJB-1671/2013. ügyszám alatti tájékoztató levélben megállapítottam, hogy az adóhatóság a vonatkozó jogszabályok helyes alkalmazásával, jogszerűen járt el és minősítette a beadványt közérdekű bejelentésnek, ezért a vizsgálatot külön intézkedés nélkül lezártam.

A jogi képviselő 2013 novemberében újból hivatalomhoz fordult, amelyben korábbi beadványát pontosítva előadta, hogy véleménye szerint a NAV az ügyet nem vizsgálta meg kellő alapossággal, és nem tette meg a szükséges intézkedéseket. Ennek alátámasztására többek között azt is sérelmezte, hogy az általa képviselt személyt a NAV nem hallgatta meg.

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. (a továbbiakban: Pkbt.) törvény új hatáskörökkel ruházta fel az alapvető jogok biztosát. Ennek nyomán módosult az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.), amelynek 38/A-C. §-ai értelmében<sup>1</sup> az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését. Ezért nyilatkozattételre hívtam fel a jogi képviselőt, aki válaszelevelében kérte, hogy az eredetileg panaszként benyújtott beadványát minősítsem *közérdekű bejelentés megfelelő intézésének felülvizsgálataként* és folytassam le az ez esetben irányadó eljárást.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének a gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt.

**Az érintett alapvető jogok**

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „*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.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

---

<sup>1</sup> **38/A. §** Az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

**38/B. §** (1) Az alapvető jogok biztosa gondoskodik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti, a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer (a továbbiakban: elektronikus rendszer) üzemeltetéséről. (2) A 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok az alapvető jogok biztosának a feladatai ellátásához szükséges körben adatot szolgáltatnak az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentésekkel és azok kivizsgálásával kapcsolatban.

**38/C. §** A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszasság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha *a)* a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, *b)* a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, *c)* a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.

Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Alaptörvény XXV. cikk)

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről szóló 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.)
- A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Elnöke által kiadott 1127/2011. számú eljárási rend a közérdekű bejelentések, valamint az egyéb, be nem sorolható beadványok kezeléséről (a továbbiakban: Eljárási rend)

### **Megállapított tényállás**

A jogi képviselőnek a 2013 során hivatalomhoz benyújtott beadványai alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben eljáró Nemzeti Adó- és Vámhivatalt, és az egyedi ügyekről való egyidejű tájékoztatás mellett, az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- eleget tett-e a NAV a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Panasztörvény 142. § (1) és (2) – 2014. január elsejétől a Pkbt. 2. § (1) és (2) – bekezdésében, valamint az Eljárási rendben foglaltaknak;
- megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat.

A jogi képviselő beadványaiból, továbbá a NAV elnökének a megkereséseimre adott válaszaiból<sup>2</sup> az alábbi tényállás állapítható meg.

A jogi képviselő 2010. december 29-én kelt – a bejelentő korábbi munkáltatóját érintő – közérdekű bejelentésével kereste meg a NAV-ot. A beadványt a Kiemelt Ügyek és Adózók Adó Főigazgatósága (a továbbiakban: KAFIG) közérdekű bejelentésnek minősítette és a NAV Kiemelt Adózók Adóigazgatóságára (a továbbiakban: KAIG) tette át. A KAIG a 2011. január 26-án kelt levelében tájékoztatta a képviselőt a vizsgálat elhúzódsáról és arról, hogy annak várható befejezése március; a márciusban küldött újabb tájékoztató levél a várható befejezést júniusra tette, majd ezt érintően újabb tájékoztatást a KAIG augusztus 25-én küldött.

A jogi képviselő a bejelentő munkáltatójához kapcsolódóan 2011. május 18-án újabb, pénzmosás gyanúját tartalmazó beadvánnyal fordult a NAV-hoz (a beadványt személyesen is beadta 2012. januárban), ezúttal a Bűnügyi Főigazgatóság Pénzügyi Információs Főosztályához, amely a jogi képviselőt ugyanebben a hónapban tájékoztatta a beadványnak a főigazgatóság Bűnügyi Koordinációs Főosztályra történő áttételéről, mely utóbbi a beadványt júniusban a főigazgatóság Központi Nyomozó Főosztályára tette át. A főosztály szeptember 12-i keltezésű levelében arról tájékoztatta a jogi képviselőt, hogy beadványát a Kiemelt Ügyek Adóigazgatóságára (KÜIG) küldte meg.

Mindeközben, augusztus 1-jén újabb – a 2010. decemberi bejelentés kiegészítésének minősített – beadvány érkezett a Bűnügyi Főigazgatóságra, amelyet az a KAFIG felé, a KAFIG pedig a KAIG felé továbbított.

<sup>2</sup> 3156437876, 3156425879, 3156423215 iktatószámú tájékoztató levelek

Ennek megérkezését követően a KAIG augusztus 25-én arról tájékoztatta a jogi képviselőt, hogy a bejelentés kivizsgálása várhatóan csak októberben fejeződik be; az ezt követő tájékoztatást a KAIG február 27-én postázta.

2011. augusztus 22-én a bejelentő – szintén a korábbi munkáltatójával kapcsolatban – a NAV Bűnügyi Főigazgatóságához fordult, amely szeptember 12-én arról tájékoztatta, hogy a bejelentést a kiegészítésekkel együtt a KÜIG-nek továbbította.

A bejelentő december 2-án a KAFIG-nak címzett levelében korábbi bejelentését érintő újabb kiegészítést nyújtott be, egyidejűleg érdeklődött bejelentéséről; december 19-én a KAFIG értesítette, hogy a kiegészítést továbbította a KAIG felé; egyben felhívta a figyelmét az Art. adótitokra vonatkozó rendelkezésére<sup>3</sup>. Ugyanezen ügyben 2011. december 21-én a jogi képviselő fordult újabb kiegészítéssel a KAIG-hoz.

2012. január 18-án a bejelentő és jogi képviselője személyesen is beadta a KÜIG-nél a 2011. május 18-án elektronikus formában benyújtott bejelentés iratanyagát.

2012. február 27-én a KAIG tájékoztatta a jogi képviselőt a – 2010. december 29-én benyújtott és többször kiegészített bejelentés alapján indult – vizsgálat elhúzódásáról, a befejezés várható hónapjának márciust jelölte meg.

2012. március 6-án a jogi képviselő – a 2011. májusi beadványhoz kapcsolódóan, az adóhatóság munkáját segítő – további iratokat adott be a KAIG és KÜIG felé, e mellett mindkét igazgatóságon jelezte, hogy egyidejűleg ugyanabban az ügyben párhuzamosan is vizsgálat folyik, erre tekintettel kérte e szerveket az egymással való kapcsolatfelvételre.

2012. április 24-én a KAFIG a jogi képviselőt arról értesítette, hogy a közérdekű bejelentését az adóhatóság kivizsgálta és a szükséges intézkedéseket megtette, a lefolytatott vizsgálatról azonban az Art. adótitokra vonatkozó rendelkezései értelmében további információval nem tud szolgálni. Az adóhatóság május 10-én hozta meg a hivatkozott vizsgálatot lezáró határozatát, amelyet a fentiek értelmében a jogi képviselőnek nem küldött meg. Az adóhatóság későbbi tájékoztatásai szerint az ezt követően érkezett ügyféli beadványok nem adtak alapot új ellenőrzés lefolytatására, illetve a már megtett megállapításokat nem befolyásolták.

2012. május 29-én a jogi képviselő az adóhatóság vizsgálatra vonatkozó tájékoztatása tudomásul vétele mellett kifogásolta, hogy abból nem egyértelmű, hogy a számos beadványában előadottak közül a vizsgálat mely bejelentéseket zárt le. A KAFIG június 7-i válaszlevelének tanúsága szerint a vizsgálatot a KAIG végezte el a 2010. december 29-i bejelentés és a 2011. december 19-i kiegészítés alapján, nem említette azonban az egyéb – és a bejelentő és jogi képviselője tudomása szerint a KÜIG-en lévő – beadványokat és kiegészítéseket.

2012. szeptember 27-én a jogi képviselő beadvánnyal fordult az adóhatóság elnökéhez, amelyben bejelentéseinek a Bűnügyi Főigazgatóságon történt többszöri áttételét, a KÜIG elhúzódó eljárását, a tájékoztatást, miszerint a beadványt nem találják, az ügyintézési határidők meg nem tartását, és több esetben a válaszadás hiányát sérelmezte.

---

<sup>3</sup> 53. § (1) Adótitok az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat, végzés, igazolás vagy más irat. Az adótitokra vonatkozó rendelkezéseket, és a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló törvény 16. § (9) bekezdésében foglalt rendelkezést kell alkalmazni a VPID szám megállapításával, nyilvántartásba vételével és nyilvántartásával összefüggő eljárásokra. (2) Az adóhatóság alkalmazottja, volt alkalmazottja, az ellenőrzésbe vagy az eljárásba bevont szakértő és minden más személy, akinek az adatszolgáltatás, -nyilvántartás, -feldolgozás, az ellenőrzés, az adómegállapítás, az adó és adóelőleg-levonás, adóbeszedés, adóvégrehajtás, illetve statisztikai célú felhasználás során feladataival összefüggésben adótitok vagy más titok jut a tudomására, köteles azt megőrizni. Az adóhatóságot a hivatali eljárása során tudomására jutott minden irat, adat, tény, körülmény tekintetében titoktartási kötelezettség terheli. (3) A (2) bekezdésben megjelölt személy megsérti a titoktartási kötelezettséget, ha az adózás vagy bírósági eljárás során megismert adótitkot vagy más titkot alapos ok nélkül illetéktelen személy részére hozzáférhetővé teszi, felhasználja vagy közzéteszi. (4) Az (1) bekezdésben meghatározott adatkörön belül nem minősül adótitoknak a nyilvános cégadat, a céginformációs és az elektronikus cégeljárásban közreműködő szolgáltatótól kérhető adat, valamint az az adat, amely alanyával (adóalannyal vagy adózóval) nem hozható kapcsolatba.

E beadvány tehát már a bejelentések alapján lefolytatott vizsgálatot sérelmezte és nem közvetlenül kapcsolódott a közérdekű bejelentéshez. A NAV Központi Hivatalának Törvényességi és Felügyeleti Főosztálya 2012. október 3-ai keltezésű levelében a jogi képviselő megkeresését panasznak minősítette, és tájékoztatta, hogy annak kivizsgálása folyamatban van; egyúttal felhívta a figyelmét arra, hogy a vizsgálat időtartama a 30 napot meghaladhatja. A főosztály e panasz nyomán indult vizsgálatot lezáró, november 10-én kelt levelében a tényállás ismertetésén túlmenően igazat adott a bejelentőnek a tekintetben, hogy – vélhetően a Bűnügyi Főigazgatóság 2011. szeptember 12-i, az iratoknak a KÜIG-re történő áttételét tartalmazó tájékoztatása alapján – valóban félreérthető volt, hogy a vizsgálatot mely adóhatóság folytatta le. Ezzel együtt változatlanul nyitva hagyta a kérdést, hogy mi történt ezen, a bejelentő tudomása szerint a KÜIG-en fellelhető beadványokkal.

2013. május 13-án a bejelentő a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) felé terjesztett elő újabb beadványt, amely azt augusztus 15-én áttette a NAV-hoz. Ebben az – ismételt pénzmosás gyanújával kapcsolatos – bejelentésben kifogásolta, hogy a 2010. decemberi és a 2011. májusi beadványokat az adóhatóság nem vizsgálta ki és a szükséges intézkedéseket nem tette meg. A NAV Központi Hivatala 2013. szeptember 4-én kelt válaszában arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy a jelzett két – továbbá az ez ügyekben küldött *valamennyi* – beadványa a KAIG-ra került, a vizsgálatot szintén a KAIG folytatta le és erről a szükséges tájékoztatást 2012. április 24-én a bejelentőnek megküldte, amelyet a jogi képviselő által 2012. szeptember 27-i panaszra adott, 2012. november 10-i tájékoztató levél is tartalmazott.

2013. május 13-án a bejelentő a korábbi bejelentéseihez kapcsolódóan a KAIG-ra és a Kiemelt Ügyek és Adózók Vám- és Pénzügyőri Igazgatóságára (KAVIG) is nyújtott be beadványt.

2013. szeptember 25-én a jogi képviselő beadvánnyal fordult a NAV Központi Hivatalához és kifogásolta, hogy a 2011. májusi bejelentése nyomán az illetékes szervezeti egység nem intézkedett megfelelően, utalt továbbá a 2013. májusi beadványában foglaltakra és kifogásolta, hogy ez utóbbira visszajelzést nem kapott. A Központi Hivatal november 15-i tájékoztatásában – a 2011. májusi bejelentés kapcsán – fenntartotta a 2013. szeptember 4-i válaszában foglaltakat, a 2013. májusi benyújtott beadványok kapcsán pedig elismerte, hogy a szeptemberi beadvány megérkezéséig valóban nem történt intézkedés.

2013. október 29-én kelt levelében a szervezeti változások miatt átalakult Kiemelt Adó és Vám Főigazgatóság tájékoztatta a jogi képviselőt arról, hogy a KAIG a szeptemberi beadványa alapján a szükséges intézkedéseket megtette. A KAIG vizsgálata során egyebekben megállapította, hogy a 2013. május 13-i beadvány érdemben új tény, adatot nem tartalmazott, ezért új ellenőrzés lefolytatására, és a korábbiakban tett megállapítások megváltoztatására nincs lehetőség.

A jogi képviselő időközben a Nemzetgazdasági Minisztérium felé is kifogásolta, hogy a KAIG elmulasztotta kivizsgálni a 2013. májusi beadványában foglaltakat. A minisztériumot – e beadvány december 31-én történő áttételét követően – az adóhatóság a 2014. január 14-én kelt levelében, legnagyobb részben a fentiekben kifejtettek szerint tájékoztatta álláspontjáról és a lefolytatott eljárásról.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (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. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül.

### **Az érintett alapvető jogok tekintetében**

1. Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, 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”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság 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.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének*. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők*. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”*. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez 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.

3. 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 köteletségévé 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. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. 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. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

### **Az ügy érdemében**

A bejelentésekből, valamint a megkeresésekre kapott válaszokból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

1. A közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálata során az irányadó törvényi szabályozást, valamint a NAV Eljárási rendjét tekintettem át.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint, ha a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

Az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi.

A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt, továbbá az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető.

Az Eljárási rend a bejelentés áttételét érintően hasonló szabályokat tartalmaz, egyúttal megkülönbözteti a NAV-on belül más szervhez, illetve szervezeti egységhez, valamint az azon kívüli egyéb hatósághoz történő áttételt, mindkettő esetében azonban – a törvényi előírással egyezően – 8 napos határidőt ír elő.

Az Eljárási rend szerint amennyiben szükséges, úgy lehetőség van a bejelentő meghallgatására.

Az ügyintézés időtartama a törvényi előíráshoz igazodóan 30 nap; amennyiben a vizsgálat ezt előreláthatólag meghaladná, úgy a bejelentőt a beadványa beérkezésétől számított 15 napon belül ennek tényéről – az elintézés várható időpontjának egyidejű közlésével – tájékoztatni kell. E tájékoztatásban a várható befejezést legalább hónap szintjén kell meghatározni azzal a megjegyzéssel, hogy előre nem látható körülmények miatt a megadott időpont módosulhat.

2. Megállapítottam, hogy a jogi képviselő által 2011. május 18-án betervezett beadvány többszöri átirányítása során az illetékes adóhatóság nem tájékoztatta egyértelmű módon a bejelentőt arról, hogy végső soron mely szerv folytatja le a vizsgálatot, ezáltal megsértette a Pkbt. 1. § (5) bekezdésében és az Eljárási rendben foglaltakat, amelyek egységesen 8 napos határidőt írnak elő a beadvány megfelelő szervhez való áttételére. Megállapítottam azt is, hogy a bejelentést elsőként befogadó, valamint az azt a későbbiekben továbbító Bűnügyi Főigazgatóság Pénzügyi Információs Főosztálya, valamint Bűnügyi Koordinációs Főosztálya nem vizsgálta megfelelően a NAV egyes szervei hatáskörére vonatkozó szabályokat, amikor a bejelentés elsőként és másodikként történő áttételét újabb áttétel követte. Az egyes eljáró szervezeti egységeknek ezen túlmenően több ízben nem volt tudomásuk a beadvány hollétéről sem; a bejelentő írás- és szóbeli érdeklődése továbbá többször visszajelzés nélkül maradt.

A NAV Központi Hivatala Törvényességi és Felügyeleti Főosztálya 2013. szeptember 4-i tájékoztatásának megérkezéséig az sem volt a bejelentő és jogi képviselője számára világos, hogy a korábbi tájékoztatások szerint a KÜIG-en lévő beadványok és kiegészítések eljutottak-e ahhoz az adóhatósághoz (KAIG), amely az egyéb beadványokkal foglalkozott, a vizsgálatot lefolytatta és az azt lezáró határozatot meghozta.

Megállapítottam továbbá, hogy az adóhatóság – megsértve a Pkbt. 2. § (2) bekezdésében és az Eljárási rendben foglaltakat – több ízben késedelmesen tájékoztatta a bejelentőt a bejelentés intézésének elhúzódása következtében a várható befejezésről és csupán egy alkalommal, a 2011. januári értesítésében tért ki az Eljárási rendben előírt, a megadott időpont esetleges módosulásának lehetőségére.

A 2010 decemberében beterjesztett bejelentés elintézésének elhúzódásáról a NAV elsőként 2011 januárjában tájékoztatta a jogi képviselőt, márciusban megjelölve a várható befejezést.

A határidő leteltével, márciusban küldött újabb értesítést a NAV, ebben júniust megjelölve a várható befejezésnek, ezt követően azonban csak augusztus végén küldött újabb értesítést, a várható befejezést októberre prognosztizálva. A vizsgálat októberben sem fejeződött be, az újbóli elhúzódásról azonban csak 2012. február végén értesítette a jogi képviselőt, jelezve, hogy márciusban várható a befejezés – amely ténylegesen végül majd csak áprilisban történt meg.

A NAV Kiemelt Ügyek és Adózók Adó Főigazgatósága 2012. április 24-i levelében – mint a Korm. r. értelmében ekkor a NAV középfokú adóztatási és mind a KAIG, mind a KÜIG felettes szerve<sup>4</sup> – tájékoztatta a bejelentőt a vizsgálat befejezéséről. Kifogásolható ugyanakkor, hogy nem adott tájékoztatást az alsóbb fokú szervek előtt folyó ügyek és az oda beterjesztett beadványok sorsáról és egymáshoz való viszonyáról, holott a bejelentő és jogi képviselője ezt kifejezetten kérte.

Aggályos az is, hogy a közérdekű bejelentések alapján lefolytatott adóhatósági vizsgálatot lezáró határozatról úgy tájékoztatta a NAV a bejelentőt 2012. április 24-én, hogy a határozatot valójában csak május 10-én hozta meg.

Fentiekén túlmenően az adóhatóság mulasztása a 2013. májusi beadvány kapcsán is fennáll. Rögzíteni szükséges azonban, hogy a hibát az adóhatóság elismerte, utóbb elnézést kért a bejelentőtől, majd azonnal intézkedett.

*Megállapítom, hogy az eljárási határidőknek a tényállásban részletezett többszörös túllépése, a hatóságot terhelő tájékoztatási kötelezettség elmaradása, illetve hiányosságai, a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek.*

3. A jogi képviselő kifogásolta azt is, hogy a bejelentő ügyét az adóhatóság nem vizsgálta meg kellő alaposággal, továbbá nem tette meg a szükséges intézkedéseket; ennek alátámasztására többek között sérelmezte, hogy nem történt meg a bejelentő meghallgatása. A Pkbt. 2. § (3) bekezdése, valamint az Eljárási rend szerint ugyanakkor „[a]z eljárásra jogosult szerv a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a panasz vagy a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi”. Az érintett személy meghallgatása tehát az eljáró szerv mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés, a kifogásolt ügyekben a tényállás a rendelkezésre álló iratok alapján teljes mértékben tisztázható volt, így a személyes meghallgatás elmaradása alapjogi sérelemmel nem járt.

<sup>4</sup> 1. § (3) A NAV középfokú adóztatási szervei: b) a Kiemelt Ügyek és Adózók Adó Főigazgatósága (a továbbiakban: KAFIG). (6) A NAV alsó fokú adóztatási szervei: b) a Kiemelt Ügyek Adóigazgatósága (a továbbiakban: KÜIG), c) a Kiemelt Adózók Adóigazgatósága (a továbbiakban: KAIG). 5. § (1) A NAV elnöke felettes szerve a Központi Hivatalnak, a Bűnügyi Főigazgatóságnak, valamint a NAV középfokú adóztatási szerveinek és vámszerveinek. 6. § (2) A KAFIG felettes szerve a KÜIG-nek, valamint a KAIG-nak.



A NAV ügyet lezáró, érdemi válaszával összefüggésben szükségesnek tartom továbbá megjegyezni, hogy a NAV a közérdekű bejelentés nyomán indult adóhatósági vizsgálat menetéről – annak megindítása és befejezése tényén, valamint a szükséges intézkedések megtételére történő utaláson kívül –, az Art. adótitokra vonatkozó 53. §-a rendelkezéseire figyelemmel jogszabályi felhatalmazás hiányában információt nem adhat a bejelentő részére.

### **Intézkedés**

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Elnökét, intézkedjen annak érdekében, hogy a NAV eljárásra jogosult szervei a közérdekű bejelentések intézése során, a jövőben fokozottan ügyeljenek a vonatkozó törvényi és belső eljárásrendi szabályok megtartására.

Budapest, 2014. október

Székely László sk.