

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5098/2014 számú ügyben**

Előadó: dr. Rigó Anett

**Az eljárás megindítása**

A panaszos Hivatalomhoz benyújtott beadványában a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) eljárását sérelmezte. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 16. § (1) bekezdésében és 20. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja, vizsgálatot rendeltem el. Az ügyben tájékoztatást kértem az igazságügyi minisztertől, valamint a NAV elnökétől.

**Az érintett alapvető jogok**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam”.]
- *A hatósági ügyek tisztességes intézése* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”]
- *A jogorvoslathoz való jog* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LII. törvény (a továbbiakban: Vht.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Art.)

**A megállapított tényállás**

2014. január 24. napján foganatosított végrehajtási eljárás során a NAV Dél-budapesti Adóigazgatósága a panaszos lakásán helyszíni eljárást folytatott le. Az eljáró végrehajtók lefoglalták a helyszínen található, egyedi gyártású elektromos kemencét, valamint egy televíziót. A helyszíni eljárással és az annak keretében foganatosított ingófoglalással szemben a panaszos végrehajtási kifogást nyújtott be, amelyet a NAV elutasított és a sérelmezett eljárást helybenhagyta. Az elutasító végzéssel szemben a panaszos fellebbezést nyújtott be, amit a NAV elkésettség miatt érdemi vizsgálat nélkül elutasított. Ezt követően a panaszos ezzel a döntéssel szemben újabb fellebbezést nyújtott be, amelyet a NAV tartalma alapján igazolási kérelemnek tekintett. A panaszos kérelmében leírta, hogy nem tud dolgozni, mert munkaeszközét, az elektromos kemencét a NAV lefoglalta. A panaszos az igazolási kérelemként figyelembe vett fellebbezésében az elkésettség tényét nehéz anyagi helyzete miatti késedelmes postára adással (nem volt pénze tértivevényes feladásra) indokolta. A NAV az igazolási kérelmet elutasította, mert álláspontja szerint a panaszosnak lehetősége lett volna a fellebbezés benyújtására a megadott törvényes határidőn belül az adóhatóság bármelyik ügyfélszolgálatán személyesen is.

*Az ügyben megkerestem az igazságügyi minisztert, hogy a panasz kivizsgálása érdekében adjon tájékoztatást a Vht. 90. § (1) bekezdés a) pontjának értelmezésével kapcsolatos szakmai álláspontjáról.*

A válaszlevélben foglalt tájékoztatás szerint a végrehajtás célja a végrehajtást kérő követelésének állami kényszerrel történő érvényesítése, így önkéntes teljesítés hiányában a végrehajtónak kötelessége lefoglalni minden olyan ingóságot, amelyről valószínűsíthető, hogy az adós tulajdonában van, amíg a követelés nincsen teljesen fedezve.

*A miniszter válaszában idézte a Vht. 90.§ (1) bekezdés a) pontját, amelynek értelmében mentes a végrehajtás alól az olyan eszköz, amely nélkül az adós foglalkozásának (hivatásának) gyakorlása lehetetlenné válik, így különösen a nélkülözhetetlen szerszám, műszer, technikai, katonai és egyéb felszerelési tárgy, egyenruha, önvédelmi fegyver, szállítóeszköz, ide nem értve a gépjárművet.*

A Vht. rendszerében az állami kényszer korlátozását jelenti, hogy a végrehajtás nem akadályozhatja az adóst a munkavégzésben, ezért a törvény mentesíti az adós foglalkozása gyakorlásához nélkülözhetetlen ingóságokat a végrehajtás alól. Az adós foglalkozása gyakorlásához szükséges ingóságok körét a végrehajtónak a helyszínen a foglalkozás jellegére tekintettel kell felmérni, és a rendelkezésére álló adatok alapján kell döntést hoznia arról, hogy ez a mentességi ok fennáll-e. Ha a végrehajtó a rendelkezésére álló adatok alapján arra következtet, hogy az ingóság az adós foglalkozása gyakorlásához nem nélkülözhetetlen, azt köteles lefoglalni.

Ha az adós azt sérelmezi, hogy a végrehajtó a törvény erejénél fogva mentes vagyontárgyat foglalt le, a jogsértő intézkedés a Vht. jogorvoslati rendszerének hatálya alá tartozó eljárásokban végrehajtási kifogás útján orvosolható (Vht. 217. §). A kifogás benyújtása esetén *a bíróság nemperes eljárásban, szükség esetén a felek meghallgatása vagy egyéb bizonyítás alapján fogja megállapítani, hogy a mentesség törvényi feltétele fennáll-e.* Amennyiben a végrehajtó az adós foglalkozása gyakorlásához nélkülözhetetlen ingóságot foglalt le, a bíróság a végrehajtó intézkedését megsemmisíti.

*Az ügyben megkerestem a NAV elnökét, hogy nyújtson tájékoztatást a konkrét ügygel összefüggésben.*

A válaszlevélben foglalt tájékoztatás, valamint a csatolt dokumentumok alapján a panaszban előadottakkal kapcsolatban a következők állapíthatók meg. Az adóhatóság munkatársai a 2014. január 24-én kelt foglalási jegyzőkönyv szerint az adós lakhelyén megjelentek. Tekintettel arra, hogy a helyszíni eljárás során a panaszos foglalkozására vonatkozóan nem nyilatkozott és az adóhatóság rendelkezésére álló adatok alapján pedig megállapításra került, hogy a panaszos egyéni vállalkozói tevékenységét 2007. augusztus 9-én megszüntette, valamint a panaszosnak évek óta nincs munkajogviszonyból származó jövedelme, adóbevallást nem nyújtott be, az eljárás során lefoglalásra került egy elektromos kemence, valamint egy televízió.

Az adóhatóság annak megállapításához, hogy az adós foglalkozásának ellátásához *mely eszközök minősülnek elengedhetetlennek*, egyéni vállalkozó esetében a vállalkozói igazolvány, munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony esetében pedig főszabályként a munkaköri leírás szolgálhat alapul. Természetesen az adós más hitelt érdemlő módon is bizonyíthatja az eljárás bármely szakaszában a foglalás alóli mentességet.

A panaszos az intézkedéssel szemben 2014. január 31-én végrehajtási kifogással élt. A másodfokú adóhatóság a végrehajtási kifogást az alábbi indokokkal utasította el. A rendelkezésre álló adatokból nem volt megállapítható, hogy az adós végez-e olyan bevételszerző tevékenységet, amelyhez szüksége lenne a lefoglalt kemencére, az adózó pedig sem a helyszíni eljárás során, sem későbbi beadványaiban nem igazolta, hogy a lefoglalt ingóság nélkül foglalkozásának gyakorlása lehetetlenné válna, ezért a foglalási cselekmény jogszerű volt.

A panaszos a végrehajtási kifogást elutasító végzéssel szemben a jogorvoslatra nyitva álló törvényes határidő leteltét követően fellebbezést nyújtott be, amelyet a másodfokú adóhatóság elkészttség miatt érdemi vizsgálat nélkül elutasított.

A panaszos a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés ellen törvényes határidőn belül fellebbezést terjesztett elő, melyben jelezte, hogy mivel a mindennapi megélhetés s gondot jelent számára, ezért egy tértivevényes levél feladása is problémát jelentett, ezért késett el az előző fellebbezéssel. Kérte, hogy fellebbezését igazolási kérelemként vegyék figyelembe.

A másodfokú adóhatóság az igazolási kérelmet elutasította. A végzés indokolása szerint a törvényes határidő elmulasztásának – önhibán kívüliség miatti – kimentettségét a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 34. § (1) bekezdése és a 66.§ (1) bekezdése alapján nem alapozhatja meg az, hogy az adózónak nincs anyagi lehetősége egy tértivevényes levél postára adására, ugyanis a fellebbezést személyesen is előterjeszthette volna bármelyik adóhatósági ügyfélszolgálaton költségmentesen. A NAV arról is tájékoztatott, hogy a jogorvoslati kérelem előterjesztését illetően az előterjesztés alternatíváinak teljes felsorolását a Ket. nem írja elő, ám valamennyi végzésen és az adós részére kézbesítendő iraton feltüntetésre kerül a postafiók szám mellett azon adóigazgatóság címe, ahol kérdés esetén az adózó személyesen megjelenhet.

A NAV elnöke válaszában hangsúlyozta, hogy a jóhiszemű joggyakorlás és a közreműködés nemcsak az adóhatóságokat, hanem az adózókat is terhelő köteletség (Art. 1.§ (5) bek.). Ezen alapelv érvényre juttatása tehát az adózóra is kötelezettséget ró, mint ahogyan az adóhatóságra is. Ha jogorvoslati jogával az adózó az adóigazgatási eljárás során élni kíván, de a döntésben rögzített postai előterjesztés lehetőségével anyagi/bármely okok miatt nem tud élni, úgy lehetőségeihez képest mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a kérelmet a jogvesztő határidőn belül előterjeszthesse egyéb módon.

A NAV elnöke szerint köztudomású tény, hogy az adóhatóságnak az ország számos pontján a minden hétköznap működő ügyfélszolgálati irodája van, így bármelyik iroda felkeresése esetén a kellő tájékoztatást ügyével kapcsolatosan megkapta volna, egyúttal kérelmét is elő tudta volna terjeszteni.

## **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 – közigazgatási szerv (hatóság) 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. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja alapján a NAV hatóságnak minősül, a panaszos pedig jogorvoslati jogával élt. Mindezek alapján vizsgálati hatásköröm fennállt jelen ügyben.

### **II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozata szerint „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 ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági 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 indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több, továbbra is releváns határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteleességévé 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]. Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság követelményéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. A jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye az is, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelezése, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon [72/1995. (XII. 15.) AB határozat].

Magyarország Alaptörvénye 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.” Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének 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.

*A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy – adott esetben – ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.* Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén. [5/1992. (I. 23.) AB határozat]

*A jogorvoslathoz való jog* azonban egyfelől nem azonos a bírósághoz fordulás jogával, másrészt nem jelent korlátozhatatlan jogot. Ekként ez alapján az állam nem köteles fellebbviteli bíróságok felállítására (Emberi Jogok Európai Bírósága, Delcour-ügy). A jog az állami, hatósági döntések esetében biztosítja a jogorvoslatot és nem terjed ki a nem hatósági jellegűekre, mint a munkáltatói, tulajdonosi vagy más döntésekre. [22/1995. (III. 31.) AB határozat] Az egyes eljárások során érvényesülő jogorvoslati lehetőségeket az eljárási törvények határozzák meg, közöttük azt is, hogy mely jogorvoslati formák minősülnek rendesnek, illetve rendkívülinek, valamint melyek bírnak halasztó hatállyal az eredeti döntésre nézve, illetve milyen szintjeit biztosítja az állam a jogorvoslásnak.

### **III. Az ügy érdemében**

A tényállás megállapításáról szóló részben ismertetettek szerint és a rendelkezésemre álló adatok és iratmások alapján megállapítható, hogy a Vht. jelentésben ismertetett rendelkezései nem vetnek fel értelmezési nehézséget. A NAV a Vht. rendelkezései alapján járt el a lefoglalás során. A Vht. jogorvoslati rendszere lehetőséget biztosított az adós számára, hogy végrehajtási kifogás formájában jogorvoslattal éljen, ha álláspontja szerint a végrehajtó a törvény erejénél fogva mentes vagyontárgyat foglalt le (Vht. 217.§). Álláspontom szerint nem sérült a tisztességes eljáráshoz való jog akkor, amikor a hatóság nem fogadta el a törvényi határidőn túl érkezett, elkésett igazolási kérelmet, amelynek határidőn túli benyújtását a panaszos a tértivevényes postai levél feladási költségének magas összegére való hivatkozással indokolt.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy a jogi szabályozás, továbbá a NAV eljárása a jogbiztonság elvével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszasságot nem okozott, ezért intézkedést nem kezdeményezek.*

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.