

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-845/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Karácsony-Pápai Anita

Az eljárás megindítása

Egy panaszos a hivatalomhoz intézett beadványában egyfelől a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) családi adókedvezmény érvényesítésével kapcsolatos eljárását, másfelől a Nemzeti Adó-és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) által lefolytatott végrehajtási eljárást sérelmezte, amely a panaszos részére hibásan érvényesített családi adókedvezmény miatt keletkezett adóhátralék behajtására indult.

Tekintettel arra, hogy a rendelkezésemre álló adatok alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A hatósági ügyek tisztességes intézése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök

- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja tv.)
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (368/2011. Korm. r.)
- A központosított illetményszámfejtés szabályairól szóló 422/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (422/2012. Korm. r.)
- Egyes kormányrendeleteknek a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásával összefüggő módosításáról szóló 397/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (397/2014. Korm. r.)
- A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2011. (I. 14.) NGM utasítás (régi MÁK SZMSZ)
- A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 8 /2015. (III. 26.) NGM utasítás (MÁK SZMSZ)

Az alkalmazott európai uniós jogszabályok

- Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Alapjogi Charta)
- A Bizottság 3508/92/EGK tanácsi rendelettel az egyes közösségi támogatási intézkedésekre vonatkozóan létrehozott egységes igazgatási és ellenőrzési rendszer részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 2419/2001/EK rendelete (2419/2001/EK rendelet)
- az Európai Parlament és a Tanács a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1306/2013/EU rendelete (1306/2013/EU rendelet)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló adatok szerint 2013-ban a panaszos családi adó- és járulékkedvezményt érvényesített 2 gyermek és 1 magzat jogán. Ezt követően, 2014-ben terhességi gyermekágyi segílyt (a továbbiakban: TGYÁS) igényelt, de ezúttal családi adókedvezményt nem kívánt igénybe venni, mivel azt abban az évben házastársa kérelmezte. A MÁK számfejtő rendszere azonban automatikusan – a panaszos nyilatkozata nélkül – „felélesztette” a panaszos előző évi családi adókedvezményét mindhárom gyermekre vonatkozóan.

Mindezek alapján a panaszosnak a 2014. évre 272.099 Ft adóhátraléka keletkezett, amelyről állítása szerint 2014-ben nem, csupán 2015-ben, a 2014. évi adóbevallása elkészítésekor szerzett tudomást. Az adóhátralék határidőben meg nem fizetése miatt 2015. május 29-én adóvégrehajtás indult a panaszos ellen. Az erről való tudomásszerzést követően, 2015 júniusában ezért a panaszos átutalt a könyvelője által megadott Szja-bankszámlaszámra 12.100 Ft-ot, majd részletfizetési kérelemmel kívánt élni az adóhatóság felé, amelynek a végrehajtás ideje alatt történő benyújtására végül nem került sor. A kérelem előterjesztését megelőzően állítása szerint több alkalommal telefonon egyeztetett az adóhatósági ügyintézővel is.

A vizsgálatom keretében megkerestem a MÁK-ot és a NAV-ot, a tényállás tisztázása érdekében. A MÁK a válaszában elismerte, hogy az általuk használt KIR3 program 2014. januártól automatikusan felélesztette az előző évben a panaszos által igényelt családi adókedvezményt, „annak ellenére, hogy az Ügyfél nem nyilatkozott és a kincstári számfejtő sem rögzített nyilatkozatot 2014. évre”. [Ezzel összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy a jelen esetben használt KIR3 program helyébe ismereteim szerint 2015 novemberétől új program lépett (KIRA).¹]

A MÁK elmondása szerint ugyanakkor a „kedvezmény érvényesítésének ténye minden hónapban feltüntetésre került a fizetési jegyzéken a tájékoztató adatok között, továbbá a jegyzéken egyértelműen látszott, hogy nem történt meg az adóelőleg-és járuléklevonás”. Ennek ellenére a MÁK levele szerint sem a panaszos, sem a munkáltatója felől nem érkezett észrevétel hozzájuk a kedvezményre vonatkozóan, ezért az 2014-ben minden hónapban érvényesítésre került.

A NAV tájékoztatása értelmében a végrehajtási eljárás megindítására az önadózó panaszos adóbevallásában feltüntetett adóhátralék teljes összegét tekintve került sor, mivel a panaszos az esedékességkor az adótartozás megfizetésének nem tett eleget, és az adóbevallás az adójogi szabályozás értelmében önmagában véve is végrehajtható okiratnak minősül. A végrehajtás során az adóhatóság megkereste a panaszos járandóságát folyósító MÁK-ot, amely értesítette a hatóságot, hogy a panaszos végrehajtás alól mentes gyermekgondozási díjban (a továbbiakban: GYED) részesül. Ezért az adóhatóság a panaszos bankszámlája terhére adott ki hatósági átutalási megbízást. A megbízás foganatosítása útján a végrehajtás a teljes tartozás tekintetében eredményes volt és 2015. július 2-án a végrehajtási eljárás befejeződött.

A NAV tájékoztatása szerint a panaszos 2015. június 30-án terjesztett elő fizetési könnyítés iránti kérelmet, amely a végrehajtási eljárás lezárásakor, azaz július 2-án érkezett meg a hatósághoz. Ezért a végrehajtási eljárás során a panaszos semmilyen kedvezményt nem tudott igénybe venni. A NAV tájékoztató továbbá, hogy a panaszos által az Szja-bankszámlaszámra befizetett 12.100 Ft-ot a hatóság az adótartozásba beszámította, és az ezt követően fennmaradt többletet a panaszosnak visszautalta. Mindezek dokumentált alátámasztására is sor került a NAV részéről.

A végrehajtás keretében a panaszos bankszámlájára kiadott hatósági átutalási megbízás alapján a panaszosnak a számlájára folyósított GYED egy havi összege is végrehajtás alá került.

¹http://www.allamkincstar.gov.hu/files/K%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9si%20inform%C3%A1ci%C3%B3k/KIRA/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20lev%C3%A9l%20int%C3%A9zm%C3%A9nyek%20r%C3%A9sz%C3%A9re_20151116.pdf

A fentiek alapján a panaszos sérelmezte, hogy a MÁK számfejtő programjának hibás működéséből eredően keletkezett adótartozását részletfizetési kedvezmény érvényesítésének – az idő rövidségére tekintettel – reális lehetősége nélkül, továbbá a törvény szerint végrehajtás alól mentes GYED-ének egyhavi teljes összegére hajtották végre.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: 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. A fentiek alapján mind a NAV, mind pedig a MÁK hatóságnak tekintendő, emellett jelen esetben a sérelmezett végrehajtási eljárás, illetve a MÁK ezt megelőző eljárása már jogerősen befejeződött, ezért a panaszos számára jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa 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. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A testület 9/1992. (I. 30.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy 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. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatában leszögezte, hogy a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. 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. Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének szabályozási szinten, illetve a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában egyaránt folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy érdemében

A jelen ügyben lefolytatott vizsgálatom alapvetően kétirányú volt: egyrészt a MÁK sérelmezett eljárására, másrészt az adóvégrehajtásra irányult.

1. Az adóvégrehajtás tekintetében a NAV által megküldött válaszlevél kimerítő részletességgel tartalmazta az adóvégrehajtás menetét, és az egyes intézkedésekről készült iratok csatolására is sor került. Ezek alapján megállapítható volt, hogy a végrehajtási eljárás a jogszabályi rendelkezések betartásával, a tisztességes eljárás követelményének szem előtt tartásával folyt, azonban külön figyelmet kell fordítani a végrehajtás alól mentes pénzösszeg bankszámláról történt behajtásának problémájára.

A Vht. 68. §-a meghatározza, hogy a baleseti járadékból, a baleseti táppénzből, a táppénzből, a *GYED-ből*, valamint a csecsemőgondozási díjból legfeljebb 33%-ot lehet levonni gyermektartásdíj, illetve jogalap nélkül felvett egészségbiztosítási ellátás követelése fejében. Ezzel egyidejűleg ugyanakkor a Vht. 79/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adóst megillető pénzösszeg *teljes összegben* végrehajtás alá vonható, kivéve a természetes személyt megillető pénzösszegeket, amelyek végrehajtás alá vonása a (2) és (3) bekezdés szerint történik. A (2) és (3) bekezdés pedig a természetes személyt megillető pénzösszegek letiltására vonatkozó generális értékhatárokat szabja meg.

Ezek alapján tehát a pénzforgalmi szolgáltató – mivel nincs kötelezettsége arra, hogy az érintett bankszámlára érkezett jövedelem jogcímét vizsgálja – az átutalási megbízást a letiltás alóli mentességre tekintet nélkül, pusztán az előírt összeghatárok figyelembevételével teljesíteni tudja.

Erre az anomáliára a NAV ugyancsak felhívta a figyelmemet a válaszában, amelyben kifejtette, hogy a Legfelsőbb Bíróság EBH.2001.2321. számú döntése értelmében a pénzforgalmi szolgáltatót nem terheli annak vizsgálata, hogy a pénzösszeg a Vht. IV. fejezetében foglalt szabályoknak megfelelően mentes-e a végrehajtás alól.

A NAV – a levél tanúsága szerint – a fenti ellentmondásos helyzetről már korábban is tudomással bírt, és a Vht. módosítását javasolta az Igazságügyi Minisztériumnak. A javaslatai ellenére azonban e módosításra a mai napig nem került sor.

E kérdéskör tárgyában jogelődöm is vizsgálatot folytatott, mivel ez a gyakorlat felvetette a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét. E szerint azon személyek esetében, akik bankszámlára kapják a juttatásaikat, nem érvényesülnek a Vht.-nek az adókat védő rendelkezései, szemben azokkal, akik postai úton kapják a járandóságukat. A vizsgálat az *AJB-2583/2012. számú jelentéssel* zárult. *A jelentés megállapította, hogy az adósok közötti – pénzeszközök kezelésének helye szerinti – különbségtétel a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszaállást okoz.* A biztos ezért felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Vht. olyan irányú módosítását, amely biztosítja, hogy a Vht. 74. §-ában felsorolt juttatások – az adósok közötti hátrányos megkülönböztetés nélkül – valóban mentesek legyenek a végrehajtás alól. A jelentés kiadása óta azonban ilyen irányú módosításra nem került sor.

Ez a probléma nem kizárólag jelen üggyhöz kapcsolódik, a korábbi ombudsmani jelentésben jelzett aggályos gyakorlat ugyanis továbbra is fennáll, amellyel összefüggésben számos panasz érkezik hivatalomhoz.

2. A MÁK eljárását tekintve a következő megállapításokra jutottam.

A családi adókedvezmény érvényesítésének szabályait az Szja tv. tartalmazza. A 29/B. § (2) bekezdése értelmében a családi kedvezmény érvényesítésének feltétele a magánszemély adóbevalláshoz vagy munkáltatói adómegállapításhoz tett *írásbeli nyilatkozata*.

A kedvezmény érvényesítésének alapvető feltétele tehát az igénylő személy adott adóévre vonatkozó, írásbeli kezdeményezése, amelyet a munkáltatónak is aláírásával kell ellátnia.

A 397/2014. Korm. r. 2015. január 1-jével módosította [24. §] a 368/2011. Korm. r.-t azzal, hogy bevezette abba a központosított illetményszámfejtésre vonatkozó rendelkezéseket. Ezzel egyidejűleg hatályon kívül helyezte [79. §] a 422/2012. Korm. r.-t.

A jelen ügy szempontjából releváns szabályozás a 2014-ben még hatályos 422/2012. Korm. r. volt. Ennek 3. §-a kimondta, hogy a központosított illetményszámfejtés *a kincstár központi szerve által biztosított, fejlesztett és működtetett számítógépes programmal* (illetményszámfejtő program) történik.

A 422/2012. Korm. r. 4. §-a szerint az illetményszámfejtő program olyan egységes munkaügyi, ügyviteli, eljárás és információs rendszer, amelyen keresztül többek között a személyi juttatások számfejtésével és elszámolásával kapcsolatos feladatok ellátása, *a társadalombiztosítási kifizetőhelyi feladatok ellátása*, a foglalkoztatót terhelő társadalombiztosítási feladatok körében a foglalkoztatókra előírt nyilvántartási, adatszolgáltatási, bejelentési kötelezettség teljesítése, a személyi jövedelemadózással összefüggő munkáltatói, kifizetői feladatok ellátása történik.² Az 5. § (2) bekezdés c) pontja továbbá a MÁK központi szerve feladataként nevesítette az illetményszámfejtő program jogszabályi megfelelőségének biztosítását.

A szintén 2014-ben hatályos régi MÁK SZMSZ 3. § (2) bekezdés e) pontja ezek mellett úgy rendelkezett, hogy a MÁK ellátja a központosított illetményszámfejtésnek, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulékszámolásnak az Áht.-ban és külön jogszabályban meghatározott feladatait. A 41/A. § (1) bekezdés g) pontja a Jogi és Információ-menedzsment igazgató feladataként nevesítette a folyamatos és magas színvonalú informatikai feladatellátás biztosításában való közreműködést. Az 50. § 19. pontja pedig a Biztonsági Főosztály feladatai között kimondta, hogy az ellátja a MÁK által üzemeltetett, a szervezet adatait feldolgozó informatikai rendszerek informatikai biztonságával összefüggő felügyeleti tevékenységet, ellenőrzi az informatikai biztonsági előírások betartását. Végül a 67. § az Illetmény-számfejtési Főosztály feladatkörébe sorolta az illetményszámfejtés informatikai rendszerei fejlesztéséhez, módosításához szükséges szakmai követelmények meghatározását [67. § f) pont], továbbá a havi adó- és járulékbevallás feladataival kapcsolatos szakmai irányítás ellátását [67. § j) pont].³

Mindezek alapján kijelenthető, hogy – 2014-ben és ma is – a MÁK felelőségébe tartozott – és tartozik – azon informatikai rendszer működtetése, amelyen keresztül a TGYÁS (mai nevén csecsemőgondozási díj) elbírálásával, kifizetésével kapcsolatos feladatokat kell elvégezni. E felelőségi kör pedig nyilvánvalóan – és a hivatkozott szabályozás értelmében is – magába foglalta, illetve ma is magába foglalja az informatikai rendszer biztonságos, megfelelő, helyes üzemeltetését.

² Megjegyzést érdemel, hogy a társadalombiztosítási kifizetőhely feladatai között szerepel többek között az egészségbiztosítási pénzbeli ellátások (így a TGYÁS helyett bevezetett csecsemőgondozási díj, valamint a GYED) iránti igények elbírálása, folyósítása, elszámolása is.

³ Érdemes ezzel párhuzamosan megvizsgálni a ma hatályos szabályozást is.

a) A 368/2011. Korm. r. 2015. január 1-től hatályos 62. § (1) bekezdése ugyanis – hasonlóan a hatályon kívül helyezett 422/2012. Korm. r. rendelkezéseéhez – kimondja, hogy a központosított illetményszámfejtés keretében – többek között – az adók és járulékok megállapítása, valamint a társadalombiztosítási kifizetőhelyi feladatok ellátása, az ezzel kapcsolatos nyilvántartások vezetése a MÁK által biztosított, fejlesztett és működtetett számítógépes programon (a továbbiakban: illetményszámfejtő program) keresztül valósul meg.

b) A MÁK SZMSZ 3. § (2) bekezdés 5. pontja szerint a MÁK ellátja a központosított illetményszámfejtés, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulékszámolás jogszabályban meghatározott feladatait; a 3. § (3) bekezdés c) pontja szerint továbbá a MÁK biztosítja az alaptevékenység ellátásához szükséges informatikai háttérrel.

A MÁK SZMSZ 61. §-a az Illetmény-számfejtési Főosztály feladatai között nevesíti, hogy meghatározza az illetményszámfejtés informatikai rendszerei fejlesztéséhez, módosításához szükséges szakmai követelményeket, ellenőrzi annak megvalósítását; ellátja a havi adó- és járulékbevallás feladataival kapcsolatos, valamint az illetményszámfejtéssel összefüggő társszervek felé teljesítendő adatszolgáltatások szakmai irányítását.

A MÁK SZMSZ 71. §-a pedig az Informatikai Üzemeltetési Főosztály feladatai közé sorolja a MÁK informatikai eszközeinek és alkalmazásainak üzemeltetését és karbantartását, valamint azok folyamatos és biztonságos működésének biztosítását, szükség esetén külső erőforrás bevonásával; továbbá az informatikai rendszerei biztonságos működésének biztosítását.

A másik oldalról tekintve ugyanakkor azt is szükséges kiemelni, hogy a 422/2012. Korm. r. 23. § (1) bekezdése *a munkáltató felelősségi körében nevesítette az illetményszámfejtő hely által előállított és megküldött fizetési jegyzék és összesítői, levonási összesítők, nettó járandóság tételes utalási listák adatainak egyeztetését az általa feladott adatokkal; a kifizetés előtt a fizetési jegyzéken számfejtett illetményadatok megalapozottságának vizsgálatát* és a fizetési jegyzék egy példányának átadását a munkavállalónak. A (2) bekezdés szerint, ha az egyeztetés során, valamint a foglalkoztatott kifogása esetén a munkáltatónak észrevétele van, jelzi az illetményszámfejtő hely felé és a módosításra haladéktalanul írásban intézkedik. Végül a 24. § értelmében, a személyi jövedelemadózással kapcsolatos feladatok körében a munkáltató a foglalkoztatottól átveszi és megküldi az illetményszámfejtő hely részére az adóelőleg levonásánál érvényesíthető családi kedvezmény és adókedvezmények igazolásait, nyilatkozatokat.

E szerint a munkáltató felelőssége volt, hogy a fizetési jegyzék adattartalmának helyességét ellenőrizze. Erre a MÁK is utalt a válaszlevelében, továbbá arról is szólt, hogy sem a munkáltató, sem a panaszos részéről nem érkezett a MÁK felé észrevétel az adókedvezményt érintően, annak ellenére, hogy annak ténye minden hónapban feltüntetésre került a fizetési jegyzéken.

Valóban, az Art. – 2014-ben és ma is hatályos – 46. § (1) bekezdése szerint „a kifizető és a munkáltató olyan bizonylatot köteles kiállítani, és a kifizetéskor átadni, amelyből kitűnik a magánszemély bevételeinek teljes összege és jogcíme, az adóelőleg, adó, a járulék, valamint a kifizetőt és a munkáltatót terhelő társadalombiztosítási járulék alapjául szolgáló összeg, illetve a kifizetőt, munkáltatót terhelő társadalombiztosítási járulék, valamint a levont adóelőleg, adó, járulék összege. A munkáltató a kifizetést követően a kiadott bizonylaton feltünteti az adóelőleg megállapításakor figyelembe vett családi adókedvezmény összegét”.

Tekintettel azonban arra, hogy az eljárási hatásköröm hatóság tevékenységére irányulhat, tehát sem a munkáltató, sem a magánszemély panaszos eljárására nem terjedhet ki, azt nem állt módomban vizsgálni, hogy a munkáltató eleget tett-e a jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettségének, illetve a magánszemély körültekintően figyelemmel kísérte-e a havi jövedelmének adminisztrációját. Ennek a kérdésnek azonban álláspontom szerint nincs is relevanciája akkor, amikor a MÁK – mint az Ajbt. értelmében hatóságnak minősülő közigazgatási szerv – eljárásának alapjogi szempontú vizsgálata során arról kell állást foglalnom, hogy a MÁK részéről végzett tevékenység megfelelt-e a tisztességes eljárás követelményének. A MÁK ugyanis miniszteri irányítás alatt álló központi hivatal, központi költségvetési szerv, amelynek tevékenysége kétséget kizáróan a közérdeket kell, hogy szolgálja; és tevékenységének megítélése nem függhet kizárólag attól, hogy az érintett munkáltató, illetve magánszemély cselekedete mennyiben volt helytálló. Különösen a magánszemély felelősségét érintően kell leszögezni, hogy a panaszos 2014-ben nem adott le nyilatkozatot az adókedvezmény érvényesítésére, tehát alappal hihette, hogy azt nem érvényesítette abban az évben, és a havonta kifizetett TGYÁS összege – ha egyáltalán feltűnt számára a növekedés – valamely egyéb ok miatt lehet magasabb. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az sem várható el a magánszemélyektől, hogy pontosan tisztában legyenek a havonta juttatott gyermekgondozási ellátások és más rendszeres jövedelmük aktuális összegével, főként a jogszabályi környezet – de különösen az adózást érintő törvényi rendelkezések – gyakori változásaira tekintettel.

Ellenben a tisztességes eljáráshoz való jogot inkorporáló, ún. jó közigazgatáshoz való jog – mint alapvető jog – érvényesülése a közszféra intézményeinek eljárása során alappal elvárható valamennyi magánszemély részéről. Az *Alaptörvény fentebb hivatkozott XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok tisztességes módon intézzék*. E jogosultság a hatóságok vonatkozásában tehát olyan elvárható kötelezettséget teremt, amelynek nyomatékot ad annak számonkérhetősége is. A *XXIV. cikk (2) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére*.

Önmagában az ún. közigazgatási jogkörben okozott kár alaptörvényi deklarációja is a tisztességes eljáráshoz, és ezzel egyidejűleg az ún. jó közigazgatáshoz való jog jelentőségére enged következtetni.

Ezt támasztja alá továbbá az európai uniós jogszabályi kontextus, az annak alapján kimunkált bírósági gyakorlat és a jogalkotói szándék is a következők szerint.

Az Alapjogi Charta 41. cikke a megfelelő ügyintézéshez való jogot rögzíti, amely ugyan nem a hazai hatóságok ügyintézését célozza, hanem kifejezetten az uniós szinten működő intézményekét, mégis jól példázza a tisztességes eljáráshoz való jog fontosságát. E szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat”.

A szabályozás logikai rendje tekintetében érdemes továbbá utalni a 2004 májusában hatályon kívül helyezett 2419/2001/EK rendelet 49. cikkére, amely a jogosulatlan kifizetések visszatérítésének kötelezettségéről szól. E szerint, ha jogosulatlan kifizetés történt, akkor a mezőgazdasági termelőnek a szóban forgó összeget a felszámított kamattal együtt vissza kellett fizetnie. *A visszafizetési kötelezettséget azonban nem kellett alkalmazni, „ha a kifizetés az illetékes hatóság vagy más hatóság által elkövetett hiba következtében történt, és a hibát a mezőgazdasági termelő ésszerűen nem vehette észre”.*

Erre a rendelkezésre alapozva a Legfelsőbb Bíróság kiadta a 1841/2008. számú közigazgatási elvi határozatát, amely kimondta, hogy „nem kell a mezőgazdasági termelőnek a kapott támogatást visszafizetni, ha a kifizetés a hatóság által elkövetett hiba (nem számítási hiba) miatt történt”.

A ma hatályos uniós joganyagban a hatóság érdekkörében felmerülő hiba jelentőségének ilyen szintű értékelésére ugyan aligha került sor, azonban a jogosulatlan kifizetések körében figyelemmel kell lenni a 1306/2013/EU rendeletre is. Ennek 77. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint nem szabható ki igazgatási szankció, amennyiben a jogosultsági kritériumoknak való meg nem felelés oka az illetékes hatóság vagy más hatóság hibája, amelyet az igazgatási szankció által érintett személy ésszerűen nem vehetett észre.

E hivatkozott uniós jogszabályi rendelkezések által képviselt szellemiség véleményem szerint valamennyi olyan jogviszonyban követendő, amelyben a magánszeméllyel szemben – különösen az államot képviselő – hatóság áll. A hatóság tevékenységének hibája tehát mind hazai, mind európai uniós szinten kiemelt jelentőséggel bír különösen abból a szempontból, hogy a hatósági érdekkörben felmerült hiba általánosan nem róható a hatósággal szemben álló magánszemély terhére. Ezt a megközelítést osztja a Kormány hivatalos honlapján közzétett, az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés is, amely egyfelől rögzítette, hogy „a közigazgatási eljárás egyik, talán legfontosabb funkciója a jogvédelem, az ügyfelek érdekeinek és jogainak biztosítása, az állami szervek „önkényétől” való megóvása, valamint ezzel egyidejűleg a közérdek érvényre juttatása”. [...] Míg a közigazgatási eljárásjogi és anyagi jogi szabályok hagyományosan igen differenciált eszközrendszerrel szorítják rá az ügyfeleket a jogkövető magatartásra, és ha ezt mégis elmulasztanák, vagy akár csak vonakodnának kötelezettségeiknek eleget tenni, a hatóságok azt eszközeik teljes tárházát segítségül hívva kikényszerítik, *önmaguk mulasztásával szemben azonban igencsak elnézőek.* Mára nyilvánvalóvá vált, hogy a hatóság mulasztásának a Ket.-ben megállapított szankciói alkalmatlanok rendeltetésük betöltésére. *A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek, vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák.”*⁴

⁴ lsd. II/A. fejezet 1. pont, 5. old.

<http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%20A9s%20az%20C3%A11tal%20A1nos%20k%20B6zigazgat%20A1si%20rendtart%20A1s%20koncepti%20B3j%20A1r%20C3%B3l.pdf>

A fentiek alapján megállapítható, hogy a magánszemély tisztességes eljárásához való jogának a közigazgatási eljárásokban való érvényesüléséhez szükség van a hatóság részéről a felelősségteljes, kiszámítható eljárásra, illetve eljárási intézkedésre, azaz egyúttal a jogbiztonság jogalkalmazásban történő megfelelő érvényesülésére, amely jelen esetben a MÁK informatikai rendszere hibás működésének kiküszöbölését jelentette volna. A hatóságoknak ugyanis általánosan, fokozottan kellene ügyelniük arra, hogy ehhez hasonló eset ne fordulhasson elő, különösen a magánszemélyeket megillető és szigorú feltételekkel igényelhető állami kedvezmények érvényesítése során, amikor a magánszeméllyel szemben az állami érdeket képviselő közhatalmi szerv áll.

Függetlenül tehát a magánszemély vagy a munkáltató részéről esetlegesen felmerülhetett nem körültekintő eljárasmódra, a MÁK informatikai rendszerének hibás működése a panaszos számára kedvezőtlen helyzetet teremtett. Erre irányuló kezdeményezés hiányában a MÁK ugyanis adókedvezményt érvényesített a panaszos számára, amely az adott adóévben összességében adótartozást eredményezett, és annak behajtására adóvégrehajtás indult a panaszossal szemben. Természetesen elképzelhető, hogy az adóvégrehajtás megindítása elkerülhető lehetett volna, ha a panaszos időben teljesíti az adótartozás megfizetését, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a probléma forrása a MÁK érdekkörében felmerült mulasztásból, illetve hibás eljárásból ered.

Tekintettel arra, hogy az informatikai rendszer „működési zavar” közvetlen összefüggésben áll a panaszos tisztességes eljárásához való jogának és ezzel párhuzamosan a kiszámíthatóságot szem előtt tartó jogbiztonság követelményének a sérelmével, álláspontom szerint a MÁK eljárása összességében eredményezte a panaszos tisztességes eljárásához való jogának megsértését, annak ellenére is, hogy a MÁK részéről nem állt fenn a panaszos alapjogának megsértésére irányuló tudatosság.

Intézkedésem

1. Az AJB-2583/2012. számú jelentésemben, valamint a jelenlegi vizsgálatom során is feltárt, az adósok közötti – pénzeszközök kezelésének helye szerinti – különbségtételen alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének kizárása érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján *ismételten felkérem az igazságügyi minisztert*, kezdeményezze a Vht. olyan irányú módosítását, amely biztosítja a Vht. 74. §-ában felsorolt juttatásoknak – az adósok közötti hátrányos megkülönböztetés nélkül történő – végrehajtás alóli tényleges mentességét.

2. Mivel a fentiekben kifejtettek értelmében a MÁK felelős azért, hogy a TGYÁS (mai nevén csecsemőgondozási díj) kifizetésével, valamint az adók és járulékok megállapításával is összefüggő informatikai rendszerének kiszámítható, jogszabályoknak megfelelő működését biztosítsa, fontosnak tartom – különösen a rendszer funkciójának jelentőségére tekintettel – annak, illetve a működésének a folyamatos figyelemmel kísérését, monitoringját. Ezért az Ajbt. 37. §-a alapján a *MÁK elnökét* arra kérem, hogy a visszásság jövőbeni megelőzése érdekében

- i. rendelje el a MÁK által jelenleg használt illetményszámfejtő program olyan irányú ellenőrzését, amelynek célja annak megállapítása, hogy a rendszer megbízhatóan működik-e; illetve tájékoztasson arról, hogy az új rendszerben az érintett hiba bekövetkezésével lehet-e számolni vagy sor került-e annak kizárására; továbbá
- ii. hívja fel a MÁK vezetése alá rendelt állománya figyelmét a központi illetményszámfejtő program használatával járó kockázatokra, a fokozott figyelem tanúsításának szükségességére, és garanciális jelentőségére.

Budapest, 2016. november

Szekely László sk.