



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2977/2018. számú ügyben

**Érintett szerv: Budapest Főváros Kormányhivatala XVI. Kerületi
Hivatala**

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2977/2018. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

A panaszos személyes meghallgatása alkalmával előadta, hogy 2017. december 11-én vezetői engedélyének meghosszabbítása céljából felkereste Budapest Főváros Kormányhivatala XVI. Kerületi Hivatalát. Az eljárás lefolytatásához szükséges eljárási illetéket befizette, majd amikor a kormányhivatal tájékoztatását követően 2017. december 12-én tudomást szerzett arról, hogy csak két évre kaphatja meg ismételten a vezetői engedélyt, kérelmének törlését, és az eljárási illeték visszatérítését kérte. A befizetett illetéket kérelme ellenére sem térítették vissza. A panaszos többször is felkereste a NAV ügyfélszolgálatát, ahol mindig csak arról tájékoztatták, hogy az eljárás folyamatban van. 2018. május 23-án személyes megjelenése alkalmával az adóhatóság ügyfélszolgálatán arra kérték, hogy nyújtson be újabb kérelmet, majd 2018. május 28-án illetékesség hiánya miatt az ügy áttételéről tájékoztatták, a befizetett illetéket továbbra sem térítették vissza.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve azok sérelme közvetlen veszélyének a gyanúja. Tekintettel erre az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. §-a és a 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alaptörvényi elvek

- 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) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.)
- Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.)
- Az elektronikus ügyintézés és bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.)
- A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011.(XII.28.) Korm. rendelet (R.)
- Az eljárási illeték megfizetésének és a megfizetés ellenőrzésének részletes szabályairól szóló 44/2004.(XII.20.) PM rendelet (PM.r.)

A megállapított tényállás

A vizsgálat eredményessége érdekében 2018 júniusában az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és 26. § (2) bekezdése alapján megkerestem a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV) vezetőjét, és tájékoztatást, valamint a hatósági eljárás kivizsgálását kértem.

Megkeresésemre a NAV a 2018 szeptemberében válaszolt. A NAV válasza és a megküldött dokumentumok alapján az alábbi tényállást állapítottam meg.

A panaszos 2017. december 11-én vezetői engedélyének meghosszabbítását kérte Budapest Főváros Kormányhivatala XVI. kerületi Hivatalától. A kormányhivatal tájékoztatása alapján a panaszos tudomást szerzett arról, hogy vezetői engedélyét két évvel hosszabbítanák meg, ezért kérelmét még 2017. december 12-én visszavonta. A kérelmet a kormányhivatal törölte. Ezt követően 2017. december 13-án a panaszos a NAV Kelet-budapesti Adó- és Vámigazgatóságához írt kérelmében az általa befizetett eljárási illeték visszatérítését kérte, kérelméhez csatolta az illeték befizetését igazoló postai feladóvevény eredeti példányát. Az adóhatóság annak érdekében, hogy a befizetés tényleges megtörténtéről, és annak elszámolásáról információt kapjon, 2017. december 20-án megkereste a Magyar Államkincstárt (MÁK). Az adóhatóság által kiadott megkeresésben elírás miatt befizetőként nem a panaszos, hanem más személy neve volt feltüntetve, ennek ellenére a Kincstár beazonosította a befizetést, és annak megtörténtét 2017. december 21-én visszaigazolta az adóhatóság felé.

A panaszos 2017. december 18-án kérelméhez csatolta a Kormányhivatal két határozatát. Az egyik határozat, amit a panaszos a kérelméhez csatolt a Kormányhivatal eljárás megszüntetése tárgyában hozott BP-16/005/14951-03/2017 számú végzése, a másik határozat pedig a Kormányhivatal illeték visszatérítési kérelem elutasítása tárgyában hozott BP-16/005/14951-04/2017 számú határozata volt.

2017. december 27-én a NAV Kelet-budapesti Adó- és Vámigazgatósága panaszos ügyében megállapította illetékességének hiányát, és az ügy iratait a NAV Pest Megyei Adó- és Vámigazgatóságához tette át.

A Pest Megyei Adóigazgatóság (Igazgatóság) tekintettel arra, hogy észlelte, a MÁK megkeresésben tévesen tüntették fel a panaszos adatait, 2018. január 8-án a tényleges adatok feltüntetésével ismételt megkereste a MÁK-t az illeték befizetésének és visszatéríthetőségének igazolása tárgyában. A MÁK visszaigazolta a befizetést, és azt, hogy az összeget más kötelezettségre továbbra sem számolták el. Az Igazgatóság ezt követően megvizsgálta a panaszos kérelem-kiegészítéséhez csatolt iratokat, határozatokat. A vizsgálat során az Igazgatóság észlelte a MÁK visszaigazolása és a Kormányhivatal illeték visszatérítést elutasító határozata közötti ellentmondást. Az Igazgatóság végül a Kormányhivatal végzésével összhangban 2018. február 6-án elutasította a panaszos illeték visszatérítési kérelmét.(3719150889 számú határozat) 2018. február 7-én az Igazgatóság levélben tájékoztatta a panaszost arról, hogy bár illeték-befizetése a MÁK visszaigazolása alapján nem került elszámolásra, annak visszatérítésére a Kormányhivatal elutasító határozata alapján nem kerülhetett sor. Az Igazgatóság még ugyanezen a napon tájékoztatta a Kormányhivatalat is. Tájékoztató levelében az Igazgatóság megírta a Kormányhivatalnak, hogy a panaszos illeték visszatérítési kérelmét a Kormányhivatal BP-16/005/14951-04/2017 számú végzésére figyelemmel elutasította, annak ellenére, hogy a MÁK igazolása alapján nem került sor az illeték felhasználására. Az Igazgatóság az ellentmondásra tekintettel levelében a panaszos ügyének felülvizsgálatára kérte a Kormányhivatalat. Az Igazgatóság megkeresését a Kormányhivatal 2018. február 20-án vette át.

A 2018. február 6-án hozott elutasító határozatot a panaszos 2018. február 17-én vette át, és az fellebbezés hiányában 2018. március 3-án jogerőre emelkedett.

Az Igazgatóság által kért felülvizsgálat eredményként 2018. április 10-én a Kormányhivatal az általános elektronikus levelezőrendszeren keresztül kereste meg az Igazgatóságot, és a BP-16/005/04266-03/2018 számú átiratában az eljárási illeték panaszos részére történő visszatérítését kérte.

Az általános elektronikus levelezőrendszeren keresztül érkezett, megkeresés, átirat a vonatkozó jogszabályi előírások alapján nem volt hivatalos iratként elfogadható, ezért az Igazgatóság 2018. április 25-én az átirat hivatali tárhelyre vagy postai úton való megküldését kérte a Kormányhivataltól. Az Igazgatóság felhívását a Kormányhivatal 2018. június 3-án vette át.

2018. május 23-án a panaszos a NAV Észak-budapesti Adó- és Vámigazgatóságának ügyfélszolgálatán ismételten kérte az illeték visszatérítését. Kérelméhez mellékelte a Kormányhivatal illeték visszatérítést kérő átiratának másolatát. A panaszos kérelme 2018. május 29-én érkezett az Igazgatósághoz. Az illeték visszatéríthetősége igazolása tárgyában 2018. június 7-én az Igazgatóság ismételten megkereste a MÁK-t. A MÁK ismételten visszaigazolta az illeték visszatéríthetőségét.

2018. június 12-én a Kormányhivatal illeték visszatérítését kérő átirata szabályszerűen is megérkezett az Igazgatósághoz. 2018. június 12-én az Igazgatóság tájékoztatta a panaszost a visszautalás lehetőségének megnyílásáról, majd 2018. július 6-án kiutalták panaszos részére a fel nem használt illeték összegét.

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 *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 értelmében az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed a Kormányhivatal és az adóhatóság eljárására.

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztos a az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztos a vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti. Az alapvető jogok biztos a megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok és alaptörvényi elvek 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 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 kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák, a formalizált eljárás tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. A jogbiztonság igénye nemcsak az, hogy a jogszabályok, hanem a jogalkalmazók döntési megfontolásai, *az egyedi ügyekben hozott döntések is* átláthatóak, követhetők legyenek, vagyis a közhatalmi szervek hatáskörgyakorlása, feladatellátása is megfelelően az előreláthatóság, megismerhetőség és kiszámíthatóság követelményének.

A tisztességes eljáráshoz való jog, mint alapjog célja az eljárás minőségének a védelme.[17/2018.(X.10.) AB hat] 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. A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének tehát nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A tisztességes eljárás követelménye tehát az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes.[7/2013. (III.1.) AB hat]

A közigazgatási eljárásra vonatkozó törvényi és rendeleti szabályok végső célja a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének biztosítása. A tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványa az ésszerű határidőn belüli eljárás követelménye akkor is, ha a jogszabály erre konkrét határidőt nem szab.

III. Az ügy érdemében

Az Ajbt. 21.§ (1) bekezdésének a) pontja alapján panaszos ügyének teljes körű kivizsgálása érdekében megkerestem az adóhatóság vezetőjét, és tájékoztatásra, vizsgálat lefolytatására kértem.

Az adóhatóság eleget tett megkeresésemnek, az általam kért vizsgálatot elvégezte, az ügy dokumentációját megküldte. Az iratok áttanulmányozását követően a hatósági eljárások szabályszerűsége, alkotmányos követelményeknek való megfelelése tekintetében az alábbi megállapításokat tettem:

1) A panaszos a vezetői engedély meghosszabbítása iránti kérelmének törlését kérte a Kormányhivaltól, tekintettel arra, hogy csak két évre kapta volna meg ismételten az engedélyt. A törlés iránti kérelmet már az eredeti kérelem benyújtását követő napon, 2017. december 12-én benyújtotta. 2017. december 13-án a panaszos a befizetett eljárási illeték visszatérítését is kérte. A Kormányhivatal panaszos kérelmét törölte, majd 2017. december 18-án az eljárás megszüntetéséről, és az illeték visszatérítés elutasításáról hozott határozatot. A Kormányhivatal döntését azzal indokolta, hogy az Itv. 28. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatósági eljárásért illetéket kell fizetni. Ugyanezen szakasz (2) bekezdés b) pontja kimondja, hogy az illetékkötelezettség akkor is fennáll, ha a hatóság az eljárást megszünteti. Az Itv. 28. §-a alapján a Kormányhivatal arra álláspontra helyezkedett, és döntését is ennek megfelelően hozta meg, hogy a panaszos akkor is illeték fizetésére köteles, ha kérelmét haladéktalanul visszavonja, és így a közigazgatási hatósági eljárás még meg sem kezdődött. Döntésének meghozatala során a Kormányhivatal figyelmen kívül hagyta az Itv panaszos esetére vonatkozó 73. § (12) bekezdését, mely szerint, ha az ügyfél az eljárás megindítása nélkül készpénz-átutalási megbízással fizetett illetéket, akkor a készpénz-átutalási megbízás feladóvevényével az állami adóhatóságnál kérheti az illeték visszatérítését. Bár panaszos e jogszabályi előírás szerint járt el, az általa befizetett illetéket a Kormányhivatal téves jogalkalmazása következtében nem kapta vissza, annak ellenére, hogy az őt törvény szerint megillette volna. *Mindezek alapján a Kormányhivatal helytelen jogalkalmazása a hatósági ügyek tisztességes intézésével összefüggésben visszásságot okozott. A jogszabályi előírásokkal összhangban álló, helyes jogalkalmazás képes csak a jogalkotó akaratát az állampolgárok számára kiszámítható, megalapozott módon közvetíteni, és az ügyféli jogok teljes körű érvényesülését szolgálni.*

2) Az adóhatóság eljárása során felismerte a Kormányhivatal illeték visszatérítést elutasító döntésének megalapozatlanságát, és 2018. február 20-án a Kormányhivaltól saját eljárásának felülvizsgálatára kérte. A Kormányhivatal eljárását felülvizsgálva maga is arra az álláspontra jutott, hogy a befizetett eljárási illeték a panaszos részére visszajár. A 2018. április 10-én kiadott átiratában a Kormányhivatal ennek megfelelően az illeték panaszos részére történő visszafizetését kérte az adóhatóságtól. Az átiratot az eljárás megrövidítése céljából elektronikus úton küldte meg az adóhatóságnak. Az Eüsztv. 58. § (1) bekezdése előírja, hogy az együttműködő szervek egymás közötti elektronikus kapcsolattartása csak olyan módon történhet, amelynek során az együttműködő szervek biztosítják a küldeménybe foglalt nyilatkozatot tevő személy (szerv) elektronikus azonosíthatóságát, a küldemény sértetlenségét, a küldemény kézbesítésének igazolását, a kézbesítés időpontjának megállapíthatóságát. Az elektronikus kapcsolattartás biztonságosságát szolgálja többek között a biztonságos elektronikus elérhetőségre kézbesítés, az iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezés szolgáltatás. Tekintettel arra, hogy a Kormányhivatal az általános elektronikus levelezőrendszerre küldte átiratát, az adóhatóság az átiratnak a küldő biztonságos beazonosíthatóságát szolgáló módon való megküldését kérte a Kormányhivaltól. Az adóhatóság felhívását a Kormányhivatal csak több mint egy hónap elteltével vette át, aminek a következtében az illeték visszafizetési eljárás indokolatlanul elhúzódott. *Megállapítom tehát, hogy a Kormányhivatal az átirat szabályszerű kézbesítésének elmulasztásával, annak késedelmes pótlásával a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.*

A tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az eljárás ésszerű határidőn belüli befejezésének követelményét akkor is, ha a jogalkotó az adott esetben egzakt határidőt nem határoz meg.

Összegezve: a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének biztosítása érdekében – függetlenül attól, hogy az egyedi ügy a panaszos szempontjából jogszerűen rendeződött – alkotmányos követelménye alapul szükségesnek tartom a Kormányhivatal illeték visszatérítés tekintetében kialakított eljárási gyakorlatának felülvizsgálatát.

Intézkedésem

A jelentésben megállapított, a Budapest Főváros Kormányhivatala XVI. Kerületi Hivatala helytelen jogalkalmazásával és mulasztásával előidézett visszásságok tárgyában az egyedi ügyben intézkedést nem teszek figyelemmel arra, hogy a Kormányhivatal a visszásságot utólagosan orvosolta.

Az Ajbtt 32. § (1) bekezdésében biztosított felhatalmazás alapján a jövőre nézve felkérem a Kormányhivatal vezetőjét, belső képzés szervezésével tegyen intézkedést annak érdekében, hogy hivatalának ügyintézői a jogszabályokat megfelelően alkalmazzák, a hivatalos iratokat a jogszabályi előírásoknak megfelelően kézbesítsék.

Budapest, 2018. október 8.

Székely László

