



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám: 11/696-o/2013.

Érkezett: 2013 MÁJ 02.

Példány: 1 Kezelőiroda: P-t

Melléklet: 0 db

Ügyszám: AJB-5757/2012

Előadó: dr. Csink Lóránt
dr. Dezső Adrienn
dr. Kurunczi Gábor

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg az adózás rendjéről szóló 2003. évi. XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 152. § (1) bekezdésének „a végrehajtható okirat csatolása nélkül” szövegrészét, mivel az álláspontom szerint az ellentétes

- Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével (hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog)
- Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog)

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ok szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy magánszemély azzal a kéréssel fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Art. 152. § (1) bekezdésének Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát tekintettel arra, hogy megítélése szerint sérül a tisztességes eljáráshoz való jog azzal, hogy a hitelintézetet az adóhatóság hatósági átutalási megbízását a végrehajtható okirat csatolása nélkül köteles teljesíteni.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét

ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy az Art. 152. § (1) bekezdésével *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, ennek megfelelően terjesztem elő az Art. 152. § (1) bekezdés „a végrehajtható okirat csatolása nélkül” szövegrészének megsemmisítésére irányuló kérelmemet.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybíróági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybíróági esetjog, így például az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételek, valamint az egyes alapjogi tesztek. Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Az indítványom kapcsán áttekintett törvényi rendelkezések a következők:

Az Art. 152. § (1) bekezdése szerint *a fizetési számlát vezető pénzforgalmi szolgáltató az adóhatóság hatósági átutalási megbízását a végrehajtható okirat csatolása nélkül köteles teljesíteni*. A (2) bekezdés szerint, ha az adóhatóság a hatósági átutalási megbízást nem valós tartalmú végrehajtható okirat alapján, végrehajtható okirat hiányában vagy végrehajtható okirat birtokában, de az esedékesség időpontja előtt nyújtotta be, a hatósági átutalási megbízás teljesítése napjától a jogosulatlanul beszedett adó, költségvetési támogatás visszatérítése napjáig a késedelmi pótlékkal azonos mértékű kamatot fizet.

A pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény 64. § (1) bekezdése szerint a bírósági végrehajtási eljárásban, valamint a közigazgatási végrehajtási és adóvégrehajtási eljárásban a pénzkövetelést a hatósági átutalási megbízás adására vagy átutalási végzés meghozatalára jogosult erre irányuló kezdeményezésére hatósági átutalással. A hatósági átutalás esetén a fizető fél pénzforgalmi szolgáltatója a fizető fél fizetési számlája terhére meghatározott pénzüsszeget utal át a hatósági átutalás megbízás adója által meghatározott fizetési számlára. A 64. § (5) bekezdése értelmében a hatósági átutalási megbízás átvételét sem a fizető fél, sem a hatósági átutalás kezdeményezésére jogosult pénzforgalmi szolgáltatója nem tagadhatja meg.

A pénzforgalom lebonyolításáról szóló 18/2009 (VIII. 6.) MNB rendelt (továbbiakban: MNB rendelet) 31. § (5) bekezdése szerint a fizető felet a pénzforgalmi szolgáltatója a hatósági átutalási megbízás és az átutalási végzés teljesítéséről, részteljesítéséről, valamint sorba állításáról a teljesítéssel vagy a sorba állítással egyidejűleg a fizetési megbízás adattartalmának közlésével írásban értesíti. Ha a hatósági átutalás és az átutalási végzés sorba állításának kezdete nem munkanapra esik, a pénzforgalmi szolgáltató az értesítési kötelezettségének a következő munkanapon tesz eleget.

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

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.¹ A tisztességes eljárásnak általánosan és nem vitatottan elismert elvi eleme a fegyverek egyenlősége. Az Alkotmánybíróság határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.² A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben vizsgálendő, hogy az adóhatóság hatósági átutalási megbízását a pénzforgalmi szolgáltató a végrehajtható okirat csatolása nélkül köteles teljesíteni.

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. Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljeskörű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében fellépessen.

Az Art. indítvánnyal támadott rendelkezésével kapcsolatban azt kell vizsgálni tehát, hogy az érintett adós jogainak érvényesülését elősegíti-e, vagy épp ellenkezőleg, akadályozza azt.

Az MNB rendelet melléklete szerint a hatósági átutalási megbízás kötelezően csak a benyújtó nevét, számlaszámát, aláírását, a fizetésre kötelezett számlaszámát, a bizonylatszámot, a benyújtás indokát (jogszabálysámot) valamint a közlemény rovatot tartalmazza. A pénzforgalmi bankszámlák tulajdonosai már nevük alapján is nagy pontossággal azonosíthatóak, a lakossági bankszámlák tulajdonosairól és rendelkezésre jogosultjairól (gyakori nevek, vagy rokonok esetén) ez egyáltalán nem mondható el. A hatósági átutalási megbízások teljesítésével kapcsolatosan kiemelkedő garanciális jelentősége lenne annak, hogy az adós a tartozás és annak jogcíme pontosan beazonosítható legyen. Ez nem csupán pontosítja a bankszámla-tulajdonos azonosítását, hanem az érintett jogainak érvényesülését is jobban garantálná. Ennek ellenére a hatályos jogszabályi rendelkezés alapján a hatósági átutalási megbízás teljesítésére végrehajtható okirat vagy más, az adós személyének kétségtelen megállapításhoz szükséges okirat csatolása nélkül kerül sor.

További problémát vet fel egy esetleges ügyfél reklamáció kérdése. A pénzügyintézetek a fizető fél számára a hatósági átutalási megbízás adattartamán kívül érdemi információt nem tudnak adni. Ugyanakkor maga az Art. 1. § (5) bekezdése is rögzíti, hogy az adóhatóság az adózónak a törvények megtartásához szükséges tájékoztatást megadja. Abban az esetben, ha az hitelintézetnek az adóhatóság elküldené a végrehajtható okiratot az fizető fél érdemi információt kaphatna, megtudhatná, hogy pontosan milyen tartozás miatt emelték le a számlájáról a pénzüsszeget. A hatályos jogszabályi rendelkezések szerint tehát a pénzforgalmi szolgáltatónak nincs jogosultsága vizsgálni és felülbírálni az adóhatóság hatósági átutalási megbízását.

Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy az Art. 152. § (1) bekezdésének indítvánnyal támadott szövegrésze megnehezíti, több esetben pedig ellehetetleníti az ügyféli jogok érvényesítését. Jelen formájában tehát az eljárás tisztességessége e vonatkozásban nem biztosított.

¹ 6/1998 (III. 11.) AB határozat

² 6/1998 (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

A fentiekre tekintettel, álláspontom szerint az Art. 152. § (1) bekezdésének azon része, mely szerint az adóhatóság átutalási megbízását – a végrehajtás alapvető adatait tartalmazó – végrehajtható okirat nélkül köteles a pénzforgalmi szolgáltató teljesíteni sérti az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdését.

2.) Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.³ Az érintettnek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen.

A jogorvoslati lehetőség biztosítása azonban nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (tényleges lehetőség volt-e az igénybevételére) kérdés is. Minden esetben, amikor ez a panasz alapján nem magától értetődő, vagy a panaszos kifejezetten azt sérelmezi, hogy valamely hatóság nem biztosította számára a jogorvoslat – egyébként az adott ügytípusban létező – lehetőségét, ideértve azt is, ha a hatóság jogszabályi kötelezettség ellenére nem tájékoztatja a jogorvoslat lehetőségéről. Valamennyi olyan esetben, amikor nem támasztja alá a hatóság, hogy a jogorvoslat biztosítása körében eleget tett az ügyféllel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségének, tartalmilag bizonyosan nincs számára jogorvoslati lehetőség biztosítva.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁴ A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő.

A 90/2007. (XI. 14.) AB határozat a következőket mondja ki. *Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján a jogorvoslathoz való jog alanyi jogként megillet mindenkit, akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási hatóság döntése sérti.* A közigazgatási eljárásban a jogorvoslathoz való jog az ügyfeleket megillető jog, amelynek érvényesülését az ügyfél által kezdeményezhető jogorvoslati eljárások biztosítják. A jogalkotót ugyan széleskörű mozgási szabadság illeti meg a jogorvoslati jog szabályozása terén, de az azzal való rendelkezési jogot nem veheti ki az ügyfél kezéből.

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése nem jogorvoslati kötelezettséget ír elő, hanem jogorvoslathoz való jogot. Az alanyi jog lényege, hogy a vele való rendelkezés mindig az alanyi jog jogosultját, jelen esetben a rendes jogorvoslati jogával (fellebbezési jogával) élni kívánó ügyfelet illeti meg. Az ügyfelet megillető jogorvoslati jogot az általa – és nem a hatóság által – kezdeményezhető jogorvoslati eszközök, pl. a fellebbezés biztosítják.

Egy korábbi jelentésemben⁵ már megállapítottam, hogy a jogorvoslati joggal való rendelkezési jogosultságból következik, hogy az Alaptörvény által védett rendes jogorvoslat és az Alaptörvény által nem érintett rendkívüli jogorvoslat egymással nem cserélhető fel, köztük nem lehet olyan „átjárási lehetőség”, amelyről a hatóság – vagy akár jogszabály – az ügyfél akarata ellenére, vagy annak hiányában dönt. Az ügyfél számára biztosított rendes jogorvoslati jogot még az ő vélelmezett érdekében sem lehet elvonni, sem „ügyfélbarát” eljárásra hivatkozva felcserélni más jellegű, rendkívüli jogorvoslati lehetőséggel.

A jogorvoslati jog gyakorolhatóságának korlátja a jogerő intézménye. A fellebbezési

³ 5/1992 (I. 30.) AB határozat

⁴ 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

⁵ AJB-70/2010. sz. jelentés

határidő lejártával beáll a jogerő. Ezt követően a jogerős döntéssel szemben már csak törvényben biztosított rendkívüli jogorvoslattal lehet élni. A rendkívüli jogorvoslat nem minősül a rendes jogorvoslat meghosszabbított változatának, hanem önálló eljárás, amelynek feltételrendszerét világos normatartalommal kell kialakítani. Az Alkotmánybíróság szerint a jogerő intézménye – a jogállamiság részeként – alkotmányos követelmény. A jogorvoslati lehetőségek biztosítása mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének stabilitását, biztonságát szolgálja.⁶

Az Art. 159. § (1) bekezdése szerint a végrehajtás során az adóhatóság által hozott végzések, illetőleg az adóvégrehajtó (ideértve az adóhatóság megbízásából eljáró bírósági végrehajtót is) törvénysértő intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása ellen az adós, a behajtást kérő, illetőleg az, akinek a végrehajtás jogát vagy jogos érdekét sérti - a sérelmezett intézkedés vagy annak elmaradásának tudomására jutásától számított 8 napon belül - a végrehajtást foganatosító elsőfokú adóhatóságnál végrehajtási kifogást terjeszthet elő. A végrehajtási kifogásnak - az ismételt, illetőleg az árverés kitűzését követően benyújtott, az árverés kitűzésének jogszerűségét nem vitató végrehajtási kifogás kivételével - a további végrehajtási cselekményekre halasztó hatálya van. A végrehajtási kifogás beérkezéséről a végrehajtót az adóhatóság haladéktalanul értesíti.

A hatósági átutalási megbízás benyújtásakor azonban a fizető fél – különösen, ha több számlatulajdonos van vagy tévesen nem az adós számlatulajdonossal szemben hajtják végre – lényegesen nehezebben jut hozzá azokhoz az információkhoz, amelyek ahhoz szükségesek, hogy el tudja dönteni, az adóhatóság eljárása valóban jogszabálysértő volt-e. Fontos megjegyezni, hogy a hitelintézet értesítésének átvételétől kezdődik az Art. 159. §-ában megállapított 8 napos határidő, ugyanakkor ennek az értesítőnek az átvételekor nem minden esetben tudja megítélni a fizető fél a hatósági átutalási megbízás jogszerűségét. A követelés pontos megnevezése, jogcíme, esedékessége, járulékaik olyan adatok, amelyek ismerte feltétlenül szükséges, ugyanakkor a hitelintézethez benyújtott megbízás nem tartalmazza, de a végrehajtható okirat igen. Mindezek alapján megállapítható, hogy a végrehajtó okirat hiánya érdemben akadályozza a jogorvoslat gyakorlását a fizető fél számára.

A fentiekre tekintettel, álláspontom szerint az Art. 152. § (1) bekezdésének azon része, mely szerint az adóhatóság átutalási megbízását – a végrehajtás alapvető adatait tartalmazó – végrehajtható okirat nélkül köteles a pénzforgalmi szolgáltató teljesíteni, akadályozza hatósági átutalási megbízással érintett félnek a jogorvoslathoz való jogának gyakorlását, amellyel sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése.

Mindezek alapján kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül és semmisítse meg az Art. 152. § (1) bekezdés „a végrehajtható okirat csatolása nélkül” szövegrészét, amely sérti Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jogot, a XXVIII. cikk (7) bekezdése által biztosított jogorvoslathoz való jogot.

Budapest, 2013. április 30.

Üdvözzel:


 Prof. Dr. Szabó Máté

⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat