

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III / 1648-6 / 2015
Érkezett:	2015 SZEPT 10.
Példány:	Kezelőiroda:
Melléklet:	db

Alulírott, dr. Kerekes Zsuzsa az alábbi amicus curiae levéllel fordulok a T. Alkotmánybírósághoz – alapozva arra a haladó hagyományra, hogy az Alkotmánybíróság korábban már több hasonló dokumentum tartalmát figyelembe vette döntése kialakításakor.

Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) az előtte 8.K.27.320/2014/13. ügyszám alatt folyamatban lévő a Kárpátok Alapítvány-Magyarország felperesnek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága Hatósági Főosztály alperes elleni közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perében végzésével az eljárást 2015. május 28-án felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján egyedi normakontroll eljárást kezdeményezve az Alkotmánybírósághoz (a továbbiakban: AB) fordult. A Bíróság indítványozta a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011.(XII.30.) Korm. számú rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet), valamint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 65.§ (2) bekezdés b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését (a továbbiakban: Indítvány).

Az AB az Indítványt nyilvántartásba vette. Ezt követően az AB főtitkára 2015. június 17-én kelt **III/1648-1/2015. ügyszámú** levelében az Indítvány kiegészítését kérte a Bíróságtól, mert abból nem derült ki egyértelműen, hogy a Bíróságnak a KEHI-ről szóló Korm. rendelet mely rendelkezését kell alkalmaznia az előtte folyó ügyben, valamint hogy miért és mennyiben találta alaptörvény-ellenesnek a Korm. rendeletet, vagy annak valamely rendelkezését.

A **Bíróság** a 2015. július 15-én kelt válaszában kifejtette, hogy „a bíróság a perben az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 24/A. § (1) bekezdés d) pontját és – a szintén indítvánnyal érintett – államháztartásról szóló CXCV. törvény (Áht.) 65.§ (2) bekezdését alkalmazza, a bírósági felülvizsgálat tárgyát a 355/2011. (XII.30) Kormányrendelet csak annyiban képezi, hogy az ezen jogszabály alapján indult ellenőrzés folyamánya az ellenőrzési szerv vezetője által kezdeményezett adóhatósági döntés. A kormányzati ellenőrzés rendszere annak ellenére teszi lehetővé az eljárás során a szankciók alkalmazását (bírság, adószám felfüggesztés kezdeményezése), hogy az ellenőrzésben közreműködőnek nincs jogszabályi lehetősége annak vitatására [...] A kormányrendeletet ugyanakkor a bíróságnak nem kell közvetlenül alkalmaznia saját eljárásában; ezért a bíróság az indítványát kizárólag az Áht. 65. §-ára vonatkozóan tartja fenn...”

Jelen amicus curiae levél célja, hogy az Indítványban foglalt alkotmányossági probléma szélesebb kibontásával, a KEHI vizsgálati jogkörének részletesebb bemutatásával segítse az Alkotmánybíróság döntésének meghozatalát, igyekezzen igazolni, hogy a KEHI Áht. szerinti felhatalmazása az adószám-felfüggesztés kezdeményezésére alaptörvény-ellenes. A levél ezt alátámasztó érvelése az AB-nak a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatával és a jogorvoslati joggal kapcsolatos korábbi határozatain alapul.

Az ügy ténybeli előzményei

A Norvég Civil Támogatási Alap (NCTA) keretében jutott támogatás¹ elosztását egy négytagú konzorcium (az Ökotárs Alapítvány, a Kárpátok Alapítvány - Magyarország, az Autonómia Alapítvány és a Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány) végzi Magyarországon 2007. óta.

2014 májusában a Miniszterelnökség felkérte a KEHI-t a Norvég Civil Támogatási Alap felhasználásának teljes körű vizsgálatára.² 2014. május 26-án a KEHI elnöke levélben tájékoztatta a konzorciumot vezető Ökotárs Alapítvány igazgatóját a vizsgálat megindításáról. Az ellenőrzés jogosultságának indokolásaiként a levél az Áht. 63.§ (1) bekezdés a), c) és h) pontjaira, valamint a Kormányrendelet 6.§-ára és 18. § (1) bekezdésére hivatkozott.

Az ezt követően megindult több hónapos eljárás során – annak ellenére, hogy valamennyi rá rótt kötelezettségnek eleget tett – a konzorciumot vezető Ökotárs Alapítvány mindvégig vitatta a KEHI-vizsgálat jogalapját. Amellett érvelt, hogy az Áht. 63.§ (1) bekezdés akkor hatályos c) pontja³ alapján a nem-költségvetési szervek tevékenységére csak akkor terjed ki a KEHI vizsgálati jogosultsága, ha azok költségvetési támogatásokat használnak fel, vagy az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatásokat használnak fel – ez utóbbi körbe értve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket, azaz, ha azokat magyar állami szervek osztják el. Az NCTA esetében azonban a támogatási összegek a magyar költségvetés és az Ökotárs érintése nélkül a brüsszeli székhelyű Finanszírozási Mechanizmus Iroda (angolul: FMO – Financial Mechanism Office) bankszámlájáról közvetlenül kerülnek a támogatott szervezetekhez.

Érdemes felidézni, hogy 2010. június 30-ig a KEHI valóban jogosult volt az európai uniós és a nemzetközi támogatásokkal kapcsolatos források felhasználását ellenőrizni. A KEHI-ről szóló akkori kormányrendelet ugyanis az uniós forrásokon túl nevesítve is tartalmazta a Norvég Finanszírozási Mechanizmussal és a Svájci-Magyar Együttműködési Programmal kapcsolatos ellenőrzési feladatokat.⁴ Ezt a felhatalmazást azonban megszüntette az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról szóló 210/2010. (VI.30.) Korm. rendelet, mégpedig akként, hogy az uniós és az egyéb nemzetközi forrásokra vonatkozó ellenőrzési feladatok teljes körét áttette ezen Főigazgatóság (EUTAF) hatáskörébe. Az EUTAF-ról szóló akkor és ma

¹Az Európai Unió, valamint Izland, a Liechtensteini Hercegség és a Norvég Királyság között létrejött Megállapodás létrehozott egy finanszírozási mechanizmust (EGT Finanszírozási Mechanizmus), melynek keretében a három donor ország hozzájárul a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentéséhez az Európai Gazdasági Térségben. A Norvég Civil Támogatási Alap e Megállapodás része, melynek célja a civil társadalom megerősítése és fokozott hozzájárulás a társadalmi igazságossághoz, a demokráciához és a fenntartható fejlődéshez. <https://norvegcivilalap.hu/hu/nyitolap>

² http://hvg.hu/itthon/20140521_A_Kehi_vizsgálja_majd_a_Norveg_Alapot

³ „63. § (1) A kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzési jogköre kiterjed c) a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztisztviselőknek, az alapítványoknak, a térségi fejlesztési tanácsoknak és az egyesületeknek nyújtott költségvetési támogatások és az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatások - ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is -, és az említett szervezetek részére meghatározott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzésére.”

⁴ A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 312/2006.(XII. 23.) Korm. rendelet 6.§ f) és g) pont.

is hatályos kormányrendelet 5. § f) és g) pontja külön nevesíti a Norvég Finanszírozási Mechanizmussal és a Svájci-Magyar Együttműködési Programmal kapcsolatos ellenőrzési feladatokat. A 15.§ (2) bekezdése pedig félreérthetetlenül kimondja, hogy „a Főigazgatóság – mint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalból kiválással létrejövő szervezet – a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal jogutódjának minősül a 4–5. §-okban meghatározott feladatok és az azokhoz kapcsolódó foglalkoztatási jogviszonyok tekintetében.”

Az a nemzetközi megállapodás⁵, amelyet Magyarország Izlanddal, Liechtensteinnel és Norvégiával kötött, meghatározza, hogy ki és miképpen jogosult ellenőrizni a három ország által juttatott források felhasználását. A hatályos hazai jogszabályoknak megfelelően a megállapodás „A” Mellékletének 3. pontja kimondja, hogy az ellenőrzési hatóság szerepét az EUTAF tölti be., melynek konkrét feladatait a három támogató ország által kibocsátott Szabályzat⁶ határozza meg.

A Norvég Finanszírozási Mechanizmus működtetésének ellenőrzésével kapcsolatban tehát egyértelmű, hogy a KEHI-nek nincs vizsgálati jogosultsága. A hazai és nemzetközi jogforrások további vizsgálta alapján megállapítható továbbá az is, hogy az EUTAF ellenőrzési jogosultsága nem teljes körű. A megállapodásban szereplő 12 programterületből csupán arra a 9-re terjed ki, amelynek megvalósítója (program operator) hazai hatóság (az egykori Nemzeti Fejlesztési Ügynökség vagy pl. közalapítvány). A Norvég Civil Támogatási Alap esetében a program megvalósítója (felelőse) nem magyar szerv, hanem a támogató országok által működtetett FMO, és a Szabályzat 5.13. pontja értelmében ilyen esetekben a program előkészítésére megvalósítására és ellenőrzésére speciális szabályok érvényesek. Az NCTA esetében ezeket az FMO és az Ökotárs Alapítvány között létrejött szerződés tartalmazza. Ennek értelmében az FMO, az általa megbízott külső könyvvizsgálók, illetve az EFTA Board of Auditors (EFTA Könyvvizsgáló Testület) jogosult az ellenőrzésre. **Ezekben az esetekben a kedvezményezett ország a program végrehajtásáért sem pénzügyi, sem egyéb felelősséget nem visel.** A rendszeres ellenőrzést az Ökotárs által benyújtott 4 havi pénzügyi és az éves szöveges beszámolók alapján az FMO végzi.

Összefoglalva megállapítható: a KEHI-nek az az érvelése, hogy joga van az NCTA lebonyolító civil szervezeteinek ellenőrzésére, nemcsak a hazai jogszabályokkal ellentétes, de megsérti a Magyarország által kötött nemzetközi megállapodást, ennek következtében pedig az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdését is, mely szerint „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

Az Ökotárs és a partner alapítványok igazgatói a 2014. június 2-i ellenőrzéskor szóban, majd pedig a KEHI elnökéhez intézett levelekben is tiltakoztak az eljárás ellen. Mind a helyszíni vizsgálatot, mind a dokumentum-bekérést jogszerűtlennek tartották, és kérték a KEHI elnökének részletesen megindokolt választát a hatáskörének hiányát kifogásoló észrevételekre. Ezzel a KEHI elnöke mindvégig adós maradt.

Az Ökotárs és partnerei a pályáztatási eljárással kapcsolatos valamennyi nyilvános dokumentumot és adatot folyamatosan közzétettek a program folyamatosan frissülő honlapján (www.norvegivilalap.hu). A

⁵ A 235/2011. (XI.15.) Korm. rendelet egyrészről Izland, a Liechtensteini Hercegség, a Norvég Királyság, és másrészről a Magyar Köztársaság között az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás kihirdetéséről.

⁶ Regulation on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2009-2014 adopted by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs pursuant to Article 8.8 of the Agreement between the Kingdom of Norway and the European Union on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2009-2014 on February 2011, as amended on 15 December 2011, on 14 March 2013 and on 2 July 2014.

KEHI 2014. június 16-i felszólítására válaszolva azonban a további adatszolgáltatást – a KEHI vizsgálati jogosultságának hiányára hivatkozva – megtagadták.

Ezt követően a KEHI elnöke 2014. augusztus 29-én – a vizsgálat alá vont szervezetek értesítése nélkül – a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál kezdeményezte a négy szervezet adószámának felfüggesztését, mégpedig az Áht. 65. § (2) bekezdés b) pontja és az Art. 24/A.§ (1) bekezdés d) pontja alapján. Az elsőfokú adóhatóság a KEHI megkeresésének megfelelően a négy szervezet adószámát felfüggesztette. A határozatok ellen valamennyi érintett fellebbezést nyújtott be a másodfokú adóhatósághoz.

A Kárpátok Alapítvány – Magyarország esetében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága Hatósági Főosztály mint másodfokú adóhatóság (3799473862 ügyszámú és 3799490658 iktatószámú) 2014. november 28-án kelt határozata a fellebbezés elutasításának indoklásaként a következő fontos megállapításokat tette:

- „Tekintettel arra, hogy az Art. 24/A.§ d) pontjában foglalt rendelkezések alkalmazása az adóhatóságra kötelező erővel bír, ezért a jogorvoslati eljárás során a másodfokú adóhatóságnak – a fellebbezésben előadottaktól függetlenül is, az elsőfokú eljárást teljes körűen vizsgálva – elsősorban abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a megkeresés formailag megfelel-e az eljárási törvényben meghatározott feltételeknek, másodsorban pedig azt kellett vizsgálnia, hogy a KEHI által közölt adatok alkalmasak-e annak megállapítására, hogy a megkeresés az Áht. 65.§ (2) bekezdésében rögzített jogi tényeken – az ellenőrzéshez kapcsolódó adatszolgáltatási, együttműködési, vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegésén – alapul-e. Ez utóbbi körben az adóhatóságnak – tekintettel arra, hogy az Áht. 63. §-a szerinti ellenőrzési jogkörrel nem rendelkezik – kizárólag azt kell, illetve lehet vizsgálnia, hogy ezen kötelezettségek megsértésére a megkeresésben hivatkozás történt-e, azonban a KEHI által tett megállapítás jogszerűsége, annak törvényi megalapozottsága, a KEHI hatáskörének felülbírálata jelen eljárásnak nem képezhetette tárgyát, mint ahogy az sem, hogy a KEHI által hiányolt iratok valóban szükségesek voltak-e a KEHI ellenőrzéséhez.”

- „Mindezek együttes értékelésével megállapítottam, hogy a megkeresés – az adóhatóság által vizsgálható – tartalmi és formai követelményeknek megfelel, ezért az elsőfokú adóhatóság az Art. kötelező rendelkezésének helytálló alkalmazásával döntött az Alapítvány adószáma alkalmazásának felfüggesztéséről.”

- „Egyetlen jogszabály sem jogosít fel egy központi államigazgatási szervet, így a NAV-ot sem arra, hogy egy másik központi államigazgatási szerv hatáskörének hiányát, vagy eljárásának jogszerűtlenségét állapítsa meg.”

- „Az Art. 24/A.§ (1) bekezdés d) pontja kizárólag a KEHI ilyen irányú megkeresését írja elő az adószám alkalmazás felfüggesztés feltételül. E körben a jogszabály a kifejtettekre tekintettel csak egy rendkívül szűk mozgásteret biztosít az adóhatóságnak, [...] a KEHI ellenőrzési jogosítványait az adóhatóság nem teheti vizsgálat tárgyává határozatában, illetve nem foglalhat arról állást, hogy a megkeresés az Áht. helytelen jogértelmezésén alapul-e.”

Azt követően, hogy az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál, a konzorcium három másik tagja hasonló ügyben eljáró bíróságok az Alkotmánybíróság döntéséig az eljárásukat felfüggesztették.

A KEHI ellenőrzési jogköre

A KEHI ellenőrzési jogkörének rövid fejlődés-története segíthet megérteni, hogy miként vált egy korábban az Állami Számvevőszék melletti kiegészítő feladatkört ellátó ellenőrző szervből egy mára sok tekintetben kontroll nélküli hatósággá.

„Az Állami Számvevőszék az állami ellenőrzés legfőbb szerve. A minősítésnek garanciális tartalma van, kizárja, hogy a törvényhozás ellenőrző szerve fölé vagy mellé más államhatalmi ágak azonos szintű ellenőrző szervet emeljenek. Az Állami Számvevőszék a pénzügyi-gazdasági ellenőrzés területén általános ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik, ellenőrzést végezhet mindenütt, ahol állami pénzt használnak fel vagy kezelnek. Az Állami Számvevőszék hatásköre azt is kizárja, hogy a pénzügyi-gazdasági ellenőrzésben más szerv hasonló ellenőrzést végezzen. [...]a jogállam szervezeti rendszerében az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a társadalom- és gazdaságpolitika fő irányainak meghatározása, az államháztartás ellenőrzése. Az Országgyűlés e feladatoknak akkor tud eleget tenni, ha olyan ellenőrző szervvel rendelkezik, amely független a kormánytól és csak a törvényeknek van alárendelve”- szöveg Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény (ÁSzvtv.) indokolása.

Az ÁSzvtv. 2-5.§§-ai alapján a Számvevőszék feladata volt az állami költségvetéssel és az állami vagyonnal összefüggő valamennyi ellenőrzés.

Amintegy két és fél év múlva, az immár szabadon választott parlament elfogadta az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényt, mely kimondta, hogy a Kormány a központi költségvetés, az alapok, valamint a központi költségvetési szervek tekintetében a költségvetési ellenőrzésért felelős állami szervet köteles kijelölni. Ennek nyomán született meg a KEHI jogelődjéről szóló szabályozás: a Központi Számvevőszégi Hivatalok létesítéséről és feladatairól szóló 12/1993. (I.19.) Korm. rendelet, mely szerint az új hivatal minden tekintetben a kormánynak alárendelt szerv volt, elnökét a pénzügyminiszter javaslatára a miniszterelnök nevezte ki, éves ellenőrzési tervét a kormány hagyta jóvá, eseti ellenőrzéseit a kormány utasítása vagy a pénzügyminiszter felkérése alapján volt köteles elvégezni. A felálló Központi Számvevőszégi Hivatal vizsgálati jogköre akkor még csak a központi költségvetés forgóalapjának működésére és az abból való finanszírozásra, a központi költségvetésből teljesített kormányzati kiadásokra, támogatásokra és kedvezményekre, a központi költségvetési szervek gazdálkodására, ezen belül külföldi szervezetek által nyújtott támogatások, segélyek felhasználására, és az elkülönített állami pénzalapok működésére terjedt ki. Önálló döntési, intézkedési joga nem volt. Az ellenőrzéseiről vizsgálati jelentést készített a kormány számára, a helytelen gazdálkodási gyakorlat megszüntetésére pedig javaslatot terjeszthetett elő vagy soron kívüli kormányzati döntést kérhetett.

A következő években elfogadott módosítások a Központi Számvevőszégi Hivatal helyébe lépő Kormányzati Ellenőrzési Iroda, majd az ezt felváltó Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vizsgálati jogkörét folyamatosan szélesítette.⁷ Az Áht. 1997. január 1-én hatályba lépő módosítása e jogkört kiterjesztette a

⁷ Lásd: a Kormányzati Ellenőrzési Iroda létrehozásáról és feladatairól szóló **138/1994. (X.28.)** Korm. rendeletet, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal feladat- és hatásköréről szóló **61/1999. (IV.21.)** Korm. rendeletet, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló **70/2004. (IV.15.)** Korm. rendeletet, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló **312/2006. (XII.23.)** Korm. rendeletet, és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló **355/2011. (XII.30.)** Korm. rendeletet.

gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, az alapítványoknak, a megyei és regionális területfejlesztési tanácsoknak és - a pártok kivételével - társadalmi szervezeteknek a központi költségvetésből, alapokból juttatott pénzeszközök - ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is - felhasználásának ellenőrzésére is. Az Áht. 1999. február 15-től hatályos új rendelkezése a kormányzati ellenőrzési szervet (ekkori nevén a Kormányzati Ellenőrzési Irodát) felhatalmazta mulasztási bírság kiszabására, melyet az államigazgatási eljárásról szóló törvény szerint eljárva határozatban kellett megállapítani.

A kormányzati ellenőrzési szerv (1999 áprilisától Kormányzati Ellenőrzési Hivatal néven) jogállásának szabályozásában meglehetősen sajátos fordulatot jelentett a 2003. évi költségvetésről szóló (2002. évi LXII.) törvény elfogadása. Ez ugyanis az Áht-ba „Az államháztartási függetlenített belső ellenőrzés” alcímmel egy új 121/B.§-t illesztett be, és ennek keretében határozta meg a KEHI feladatkörét. (Jelen amicus curiae levél tárgyán túlmutat e jogalkotói lépés részletes magyarázata. Ezért itt csak jelezni érdemes, hogy ezzel, a szavak nyelvtani értelmét és a közpénzügyi ellenőrzés bevett terminológiáját figyelmen kívül hagyó megoldással a törvényalkotó azt kívánta elérni, hogy a KEHI-t valamiféle belső ellenőrzési szervnek minősítve elérje; hogy a Hivatal valamennyi ellenőrzési jelentését kivonja a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályai alól.⁸ Könnyű belátni, hogy a KEHI, amikor gazdálkodó szervezeteket, alapítványokat, társadalmi szervezeteket vizsgált, nyilvánvalóan nem belső ellenőrként járt el.)

Négy hónappal később a 2001. és 2002. évi költségvetés 2002. évi végrehajtásáról szóló 2003. évi XCV. törvény ismét átírta az Áht. közpénzügyi ellenőrzésről szóló fejezetét és tovább szélesítette a KEHI vizsgálati jogkörét, emellett előírta, hogy büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja esetén a belső ellenőrzést végző szerv, illetve szervezeti egység vezetője köteles a költségvetési szerv vezetőjét haladéktalanul *tájékoztatni*.

A 2011. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról 2010. évi CLIII. törvény újfént átírta az Áht. közpénzügyi ellenőrzésről szóló fejezetét, és egy új 120/C. §-sal egészítette ki, amely kimondta ismét, hogy a kormányzati ellenőrzés során az ellenőrzött vagy az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv vezetője az e törvényben, valamint egyéb jogszabályban meghatározott, az ellenőrzéshez kapcsolódó együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettségének felróható módon történő megszegése esetén bírsággal sújtható. A bírságot a kormányzati ellenőrzési szerv vezetője határozatban szabja ki. A bírsággal kapcsolatos eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni az e törvényben meghatározott eltérésekkel. A döntés ellen fellebbezésnek nincs helye. A bírsággal sújtott személy a határozat közlésétől számított tizenöt napon belül kérheti a döntés bírósági felülvizsgálatát. Fontos leszögezni, hogy az Áht. ezen szabályai miközben közigazgatási hatósági jogkörrel ruházták fel a KEHI-t, előírták a Ket. alkalmazását az abban biztosított garanciákkal és a bírósági felülvizsgálat lehetőségével.

2012. január 1-én lépett életbe az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: ÚjÁht.) és ezzel egyidejűleg a KEHI-ről szóló 355/2011.(XII.30.) Korm. rendelet. Az ÚjÁht. immár felhagyott azzal, hogy a KEHI-t a belső ellenőrzés szervének minősítse. Vonatkozó rendelkezései (63-67.§§) alapján ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy a KEHI vizsgálati feladatkörei ismételten tovább bővültek⁹, vizsgálati jogosultságai pedig minden korábbinál erősebbek lettek. A KEHI nevében ellenőrzést

⁸A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény a törvényben meghatározott időre lehetővé tette a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságtól való elzárását.

⁹ 63. § (1) A kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzési jogköre kiterjed
a) a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésére,

végző személy a feladatai ellátása érdekében az ellenőrzött és az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv, szervezet bármely helyiségébe beléphet, számára akadálytalan hozzáférést kell biztosítani valamennyi dokumentumhoz és az informatikai rendszerek archív és élő adatállományához. Kérésére az ellenőrzött szerv, illetve az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv bármely dolgozója köteles szóban vagy írásban információt szolgáltatni. A kormányzati ellenőrzést végző személy az ellenőrzés során a dokumentumokba és az informatikai rendszerek adatállományába akkor is betekinthez, azokról másolatot, kivonatot kérhet, ha azok minősített adatot, üzleti titkot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmaznak. **Az eredeti iratokat, valamint az informatikai rendszerek adatállományait eredeti adathordozón** - másolat készítése és átvételi elismervény átadása mellett - **elviheti, és az ellenőrzés befejezéséig magánál tarthatja.** Az ellenőrzés befejezése után az átvett eredeti iratokat, adathordozókat, vissza kell szolgáltatni kivéve, ha büntető- vagy fegyelmi eljárás kezdeményezése indokolt. Amennyiben az ellenőrzött szerv az együttműködési vagy adatszolgáltatási kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a KEHI - a korábbiakhoz hasonlóan szabályozott eljárási bírságot szabhat ki.

A döntő szabályozási fordulatot azonban nem ezen szabályok jelentik, hanem az ÚjÁht. 66. §-a, mely az alábbiakat mondta ki:

„(1) Ha a kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzése során a közpénzek vagy az állami vagyon jogszabálysértő, rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználását és ezzel összefüggésben károkozást vagy ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, enyhítése érdekében az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat

a) a munkabérek és az ahhoz kapcsolódó közterhek folyósításának kivételével a kincstárnál vagy hitelintézetnél vezetett fizetési számlák zárolása,

b) a Kormány irányítása alá tartozó fejezetekbe sorolt központi kezelésű előirányzatok, fejezeti kezelésű előirányzatok, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai felhasználásának, valamint a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek kormányzati ellenőrzésére,

c) a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztisztviselőknek, az alapítványoknak, a térségi fejlesztési tanácsoknak és az egyesületeknek nyújtott költségvetési támogatások és az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatások - ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is -, és az említett szervezetek részére meghatározott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzésére,

d) a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó és állami tulajdonban álló, valamint az olyan gazdasági társaságok - ide nem értve a Magyar Nemzeti Bankot - ellenőrzésére, amelyekben az állam többségi befolyással rendelkezik,

e) azon alapítványok, közalapítványok ellenőrzésére, amelyek felett az alapítói jogokat a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv gyakorolja, vagy az államháztartás központi alrendszeréből támogatásban részesülnek,

f) az állami kezesség vállalása és beváltása jogosságának ellenőrzésére, ideértve a központi költségvetés, valamint a tartozás eredeti kötelezettjénél és jogosultjánál a kezességi szerződés feltételei betartásának ellenőrzését,

g) a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.) 24. § (11) bekezdése alapján a magánnyugdíjpénztárak által a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak átadott portfóliókkal kapcsolatos gazdálkodás jogszerűségének ellenőrzése céljából az Mpt. hatálya alá tartozó magánnyugdíjpénztárak és szervezetek portfólióátadást megelőző működésének, gazdálkodásának - beleértve az általuk közvetlenül vagy közvetve kezelt portfóliót képező eszközöket is - ellenőrzésére,

h) az a)-g) pontban foglaltakkal összefüggésben létrejött jogviszonyokra, valamint azon szerződő felekre is, amelyek a jogviszony teljesítésében közvetlen vagy közvetett módon közreműködnek, és

i) az Összefogás az Államadósság Ellen Alap gazdálkodása jogszerűségének ellenőrzésére.

b) az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott költségvetési támogatások folyósításának felfüggesztése,

c) a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlások folyósításának felfüggesztése, és

d) az ellenőrzött szerv, szervezet részére visszatérítendő általános forgalmi adó folyósításának felfüggesztése

céljából.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott esetekben a megkeresett hatóság, szervezet köteles a megkeresés kézhezvételét követő tizenöt napon belül a szükséges intézkedéseket megtenni, és erről a kormányzati ellenőrzési szerv elnökét írásban értesíteni.”

Ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó lehetővé tette, hogy a KEHI számára formailag felhatalmazásként megfogalmazott jogosultság valójában olyan közigazgatási döntés legyen, amely ellen az érintettnek valóságos jogorvoslati joga nincs, mert a határozatot formálisan meghozó szervezetek, illetőleg hatóságok a KEHI kezdeményezését mérlegelés nélkül kötelesek végrehajtani.

Az egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIX. törvény elfogadásával 2012. december 15-én lépett hatályba az ÚjÁht.-nak a jelen ügyben érintett módosítása. Az új 65.§ (2) bekezdése kimondta, hogy az ellenőrzéshez kapcsolódó adatszolgáltatási, együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegése esetén a kormányzati ellenőrzési szerv vezetője *kezdeményezheti* az állami adóhatóságnál az ellenőrzött vagy az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv adószáma alkalmazásának felfüggesztését. Ezzel egyidejűleg került be az Art. 24/A. § (1) bekezdésébe egy új *d)* pont, mely szerint az állami adóhatóság az adószám alkalmazását felfüggeszti, ha azt a kormányzati ellenőrzési szerv vezetője az Áht. 65. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott esetben kezdeményezi.

Tanulságos összevetni a KEHI- re vonatkozó szabályozást más, ugyancsak közhatalmi ellenőrzést ellátó szervekével. Azt látjuk, hogy minden olyan esetben, amikor az adott szerv ténylegesen közigazgatási hatáskörben jár el, a róla szóló törvény a Ket. alkalmazását írja elő, az adott eljárás specialitásait figyelembe vevő kivételekkel:

- Az **adóhatóság** eljárását illetően az Art. 5. § (1) bekezdése kimondja:

„Ha e törvény vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben - a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

- A **Magyar Nemzeti Bank** hatósági eljárását illetően a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény kimondja, hogy:

„46. § Az MNB hatósági eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit az e törvényben és

a) a fogyasztóvédelmi eljárásban a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvényben, a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló törvényben,

továbbá az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló törvényben,

b) a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló törvényben, valamint

c) az a és b) pontban nem említett eljárásokban a 39. § (1) bekezdésében meghatározott törvények szerinti ügyfajtára irányadó különös eljárási szabályokban

meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.”

- A **Gazdasági Versenyhivatal** hatósági eljárását illetően a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény kimondja, hogy:

„44. § (1) A versenyfelügyeleti eljárásra - e törvény eltérő rendelkezése hiányában - a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni a Ket. 15. § (4) bekezdése, 18. §-a, 29. § (3)-(12) bekezdése, 30. § a) és b) pontja, 31. § (1) bekezdés j) pontja, 33/A. §-a, 38. §-a, 43. § (6a) bekezdése, 46. § (2) bekezdése, 47. §-a, 61. § (1) bekezdése, 64. §-a, 68-69/B. §-a, 70. §-a, 71. § (2) bekezdés a) pontja, 71. § (7) bekezdése, 74. § (2)-(5) bekezdése, 75. §-a, 78/A. § a) pontja, 88. §-a, 88/A. §-a, 91. §-a, 93-94/A. §-a, 109. § (2) bekezdése, 116. §-a, 127. § (1)-(5) és (7) bekezdése, 128. § (1) és (3) bekezdése, 130. §-a, 134. § b) és c) pontja, valamint 157. § (4) bekezdése kivételével.

(2) A Ket. szabályainak alkalmazásakor

a) első fokú döntés alatt a vizsgálónak a versenyfelügyeleti eljárás során hozott végzését, illetve az eljáró versenytanácsnak a b) pontban nem említett döntését,

b) másodfokú döntés alatt az eljáró versenytanácsnak a vizsgáló végzésével szembeni jogorvoslati eljárásban hozott végzését

kell érteni.”

- A **Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság** eljárását illetően az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény kimondja:

„23. § A Hatóság a nem polgári célú frekvenciagazdálkodási hatósági eljárások kivételével a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit e törvényben foglalt eltérésekkel alkalmazza.”

- A **fogyasztóvédelmi hatóság** eljárását illetően a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény kimondja:

„46. § (1) A fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során - e törvény eltérő rendelkezése hiányában - a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

- Megkülönböztetett figyelmet érdemel az **Állami Számvevőszékre** vonatkozó szabályozás: az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, hiszen az ÁSz – mint az ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől **független** szervezet – a legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerv, mely általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Vizsgálati jogosultsága tehát mindazon területekre kiterjed, amelyekre a KEHI-é is.

Ennek ellenére az ÁSztv. a Számvevőszék számára gyengébb vizsgálati jogosultságokat biztosít. A KEHI például a vizsgált szerv eredeti iratait, informatikai rendszerének adatállományait eredeti adathordozón - másolat készítése és átvételi elismervény átadása mellett - elviheti, és az (időhatár nélküli) ellenőrzés befejezéséig magánál tarthatja. A Számvevőszék az eredeti iratokat, valamint az adatnyilvántartó rendszerek adatállományait eredeti adathordozón - másolat készítése és átvételi elismervény átadása mellett - azonban csak akkor viheti el, ha büntető- vagy fegyelmi eljárás kezdeményezése indokolt, és az irat vagy adat megváltoztatásától, illetve megsemmisítésétől kell tartani. (ÁSztv. 27.§ (1) bekezdés)

Az ÁSz jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt azért nem támadhatók meg, mert jogköre – miként korábban a KEHI-é is – csak arra terjed ki, hogy ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben **az illetékes szervezetnél eljárást kezdeményezzen.**

Összefoglalva tehát: a közhatalmi ellenőrzésre feljogosított szervek vagy nem hozhatnak döntést, csupán eljárást kezdeményezhetnek (ÁSz), vagy a Ket. szerinti keretek között működnek és döntéseik ellen biztosított a bírói jogorvoslat lehetősége. Ez alól a KEHI jelent egyetlen kivételt.

Az ÚjÁht. 65.§ (2) bekezdés b) pontjának alaptörvény-ellenessége

Az Indítványával érintett ügyben a Bíróság sajátos jogalkotási megoldással szembesült. A KEHI-nek az NCTA működtetésével kapcsolatos vizsgálata jogszerűségét mind a négy érintett alapítvány kezdettől fogva vitatta. Érvelésük alapja az volt, hogy a KEHI-t az ÚjÁht. nem hatalmazza fel az NCTA kezelésével kapcsolatos ellenőrzésre, így az ügyvel kapcsolatos adatok és dokumentumok bekérésére sem. Kifogásaikra a KEHI érdemben nem válaszolt. Kezdeményezte ugyanakkor az érintett szervezetek adószámának felfüggesztését, melyet az adóhatóság tényleges mérlegelési jog híján formálisan is közigazgatási határozatba foglalt.

Az ÚjÁht. 66. § (1)-(2) bekezdés és 65. § (2) bekezdés d) pontja formális és nyelvtani értelemben döntéskezdeményezési jog, tartalmilag azonban közigazgatási határozat. Ha egy közigazgatási szerv egy másik szervtől eredő kezdeményezést csak alakilag vizsgálhatja (megfelelő jogforrásra hivatkozva a megfelelő szervtől érkezett-e), egyébként pedig az abban foglaltak szerint köteles eljárni, akkor a kezdeményezést döntésnek kell tekinteni.

Jelen ügyben csak az adóhatóság által hozott jogerős döntés ellen biztosított a bírói jogorvoslat lehetősége. A bíróság azt mérlegelheti, hogy az adóhatóság által hozott közigazgatási határozat jogszerű volt-e. Az ÚjÁht. és az Art. idézett rendelkezései alapján az adóhatóság jogszerűen csak az ismertetett döntést hozhatta meg. Sem az adóhatóság, sem a bíróság nem vizsgálhatta azt a kérdést, hogy a KEHI által lefolytatott ellenőrzés, az ellenőrzés keretében elrendelt adatszolgáltatásra kötelezés jogszerű volt-e.

A KEHI a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. §-a szerint központi hivatalként működő központi költségvetési szerv s mint ilyen a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés g) pontja szerinti központi államigazgatási szerv. A KEHI minden olyan esetben hatóságként jár el és hatósági ellenőrzést végez, amikor az ÚjÁht. 63-67. §-ai alapján "külső", azaz az államháztartás rendszerében nem tartozó jogalanyokat (pl. civil szervezeteket) ellenőriz. Ez hatósági (közhatalmi) ellenőrzés, melynek szabályait a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény tartalmazza. Tekintve azonban, hogy az ÚjÁht. szerint a KEHI az adószám felfüggesztését

csak „kezdeményezi”, melyről az ellenőrzött szervet még csak értesíteni sem köteles, a KEHI adott esetben jogsértő eljárásával szemben az ellenőrzött szerv nem élhet a közigazgatási határozatokkal szemben biztosított jogorvoslattal. Ez azt is jelenti, hogy a KEHI adott esetben minden jogalapot nélkülöző vizsgálati eljárásával szemben ma egyetlen más szervezet (gazdasági társaság, civil szervezet) vagy személy sem kaphat bírói védelmet.

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

Az Alkotmánybíróság szerint „a jogorvoslat biztosításának követelménye - főszabály szerint - az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e. Azaz: az alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott. Így alkotmányjogi értelemben, a jogorvoslathoz való jog gyakorlásakor, érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is.” {20/2015. (VI. 16.) AB határozat Indokolás [16]}

Az Art. 24/A.§ (6) bekezdése rendelkezik az adószám-felfüggesztés jogkövetkezményeiről: az adószám (közösségi adószám) alkalmazásának felfüggesztését elrendelő határozat jogerőre emelkedése és a felfüggesztés megszüntetéséről szóló határozat jogerőre emelkedése vagy az adószám (közösségi adószám) törléséről szóló határozat jogerőre emelkedése közötti időszakra - ha törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály másként nem rendelkezik - **az adózó adó-visszaigénylést, adó-visszatérítést, költségvetési támogatás igénylést a felfüggesztés megszüntetését követően sem érvényesíthet, illetve ezen időszakban túlfizetés visszatérítését sem kérheti. Az adóhatóság az adózó felfüggesztést elrendelő határozat jogerőre emelkedését megelőző időszakra vonatkozó adó-visszaigénylési, adó-visszatérítési kérelmét, illetve költségvetési támogatás iránti kérelmét kizárólag a felfüggesztés megszüntetését elrendelő határozat jogerőre emelkedését követően teljesítheti.**

Ha a felfüggesztést elrendelő határozat jogerőre emelkedését követő 15 napon belül az adózó adószámának felfüggesztését az adóhatóság nem szüntette meg és az adószám törlésére e törvény egyéb rendelkezései alapján nem került sor, az adóhatóság az adószámot határozattal törli (24/A.§ (4) bekezdése), **ez pedig a szervezet megszűnését jelenti.** A KEHI „kezdeményezése” tehát az érintett helyzetét, jogait alapvetően befolyásoló **döntés.**

Alkotmánybíróság a 39/1997.(VII.1.) AB határozatában leszögezte, hogy: *„a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkör meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.”* (ABH 1997, 263.) Az Alkotmánybíróság nyomatékkal rámutatott továbbá arra, hogy *„[a]zok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.”* (ABH 1997, 272.)

Az előbbieket megerősítve az Alkotmánybíróság a közelmúltban hozott határozatával kimondta azt is, hogy *„a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 25. cikke (2) bekezdés b) pontja, a jogorvoslatához való jog tekintetében pedig a korábbi Alkotmány 57. § (1)*

és (5) bekezdése, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tartalmilag azonosan rendelkeznek. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság nyomatékosítja, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk.” {24/2015.(VII.7.) AB határozat [20]}

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából világosan következik, hogy a jogorvoslat formális nem lehet, a bíróságot nem lehet a más hatóságok határozatait „pecsétőr” szerepben jóváhagyó szervezetté degradálni. Ez ellentétes a bíróság alkotmányos funkciójával. [Összefoglalóan: 47/2003. (X. 27.) AB határozat.]

Mindezekre tekintettel az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog sérelme miatt indokolt az ÚjÁht. 65. § (2) bekezdés b) pontjának megsemmisítése, mégpedig a jogszabály keletkezésének időpontjára visszamenőleges hatállyal. A visszamenőleges hatályú megsemmisítés valóságos jogorvoslatot jelenthet, hiszen így mind a jelen ügyben eljáró Bíróságnak, mind pedig a konzorcium három másik tagja ügyében eljáró bíróságoknak. lehetősége nyílik az adóhatósági határozatok jogszerűségét felülbírálni. A jogorvoslathoz való jog a jogállamiság és az ennek egyik legfontosabb elemét képező jogbiztonság alapköve. Az olyan szabályozás, amely elvonja ezt a jogot, és ezzel utat nyit a döntéshozói önkénynek, a jogalanyok kiszolgáltatottságának, indokolja az ex tunc hatályú megsemmisítést.

Az ex tunc megsemmisítés kivételes eszközének alkalmazása jelen ügyben nem jár a már létrejött jogviszonyok indokolatlan megbolygatásával, vagy jóhiszeműen szerzett jogok sérelmével, azaz nem veszélyezteti a jogbiztonság követelményét. Nem veszélyezteti továbbá a KEHI ellenőrzési jogait, vizsgálatainak hatékonyságát sem, hiszen a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a KEHI vizsgálatai során feltárt mulasztások és jogsértések ellen a megfelelő fellépést, az erre hivatott szervek eljárásának kezdeményezését az ÚjÁht. rendelkezéseitől függetlenül is lehetővé teszi, mégpedig a következők szerint:

„12. § (2) Ha a kormányzati ellenőrzés során büntetőeljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja merül fel, a Hivatal a büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltak szerint jár el.

(3) Ha a Hivatal a kormányzati ellenőrzés során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének gyanúját észleli, az illetékes szervnél vagy személynél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet.

(4) Ha a Hivatal a kormányzati ellenőrzés során olyan jogszabálysértést állapít meg, amely más szerv vagy hatóság eljárását teszi szükségessé, megkereséssel él a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv vagy hatóság felé.

(5) Polgári jogviszonyból fakadó jog, követelés, egyéb polgári jogi igény érvényesítésére okot adó cselekmény vagy mulasztás észlelése esetén a Hivatal az igény érvényesítésére jogosult szerv vagy személy felé megkereséssel élhet.

(6) A (3)-(5) bekezdés alapján megkeresett szerv, hatóság vagy személy az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról a megkeresés kézhezvételétől számított 30 napon belül, az eljárás eredményéről pedig annak befejezését követő 15 napon belül a Hivatalt írásban tájékoztatja.

(7) A Hivatal a (2)-(5) bekezdésben meghatározott intézkedéseket a kormányzati ellenőrzés lezárása előtt is megteheti.

12/A. § (1) A Hivatal saját nevében közvetlen jogi érdek fennállásának igazolása nélkül keresetet indíthat a hatáskörében eljárva megismert szerződés semmisségének megállapítása és az érvénytelenség következményeinek alkalmazása iránt.

(2) A Hivatal az (1) bekezdés szerinti perindítás esetén a szerződés vagy egyes rendelkezései semmisségének megállapítását a bíróságtól anélkül is kérheti, hogy az érvénytelenség következményeinek alkalmazását is kérné.”

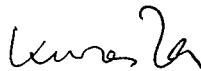
Amennyiben az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a kifogásolt jogszabályhelyek ex tunc hatályú megsemmisítése nem indokolt, akkor az alaptörvény-ellenes rendelkezés ex nunc hatályú megsemmisítése elengedhetetlenné teszi a megsemmisített normának a folyamatban lévő hasonló ügyekben történő alkalmazásáról való döntést. Az Abtv. 45.§ (2) bekezdése főszabályként azt mondja ki, hogy ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.

Az előbbieken kifejtettek szerint azonban a jelen Indítvánnyal érintett ügyön kívül további három, azonos ténybeli alapú, azonos jog alapján megítélendő peres eljárás van folyamatban. Az Abtv. 45. § (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság kimondja a megsemmisített jogszabály általános alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában¹⁰ leszögezte, hogy az alkotmányellenesség miatt hatályát veszítő jog társadalmi viszonyokat nem szabályozhat. A jogbiztonság követelményéből fakadóan az alkotmányellenesség miatt hatályát veszített szabályok alkalmazása sem lehet alkotmányos. Az alaptörvény-ellenesnek nyilvánított jogszabály alkalmazásának általános tilalmát indokolja az alkotmányos jog érvényesítésének bírói kötelezettsége, és a peres felek bíróság előtti egyenlőséghez, illetve a törvényes bíróhoz való alapjogainak érvényesíthetősége – miként ezt az Alkotmánybíróság szintén több határozatában megerősítette.

Az ÚjÁht. 65.§ (2) bekezdés b) pontjának megsemmisítésével egyidejűleg, a szoros tartalmi összefüggésre tekintettel megfontolandó az Art-nak az adóhatóság mérlegelés nélküli döntési kötelezettségét előíró 24/A.§ (1) bekezdés d) pontjának, valamint az Art. jogorvoslathoz való jogot szintén kizáró 66.§ (1)-(2) bekezdésének megsemmisítése.

Budapest, 2015. szeptember 9.

Tisztelettel:



(dr. Kerekes Zsuzsa)

alkotmányjogász

1990-1996 között az Alkotmánybíróság tanácsadója

1996-2011 között az Adatvédelmi Biztos Irodájának főosztályvezetője

¹⁰ Lásd mindenekelőtt a 35/2011.(V. 6.) és a 35/2012. (VII. 17.) AB határozatot.

