

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-1558/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

**Az eljárás megindítása**

A panaszos azért fordult hozzám, mert sérelmezte, hogy egy, végrehajthatóságát tekintve már elévült szabálysértési bírság végrehajtását foganatosítják vele szemben.

Az ügyben felmerült a tulajdonhoz, illetve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogokkal összefüggő visszásság, ezért vizsgálatot indítottam, mely során megkerestem a végrehajtást elrendelő Berettyóújfalui Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjét (a továbbiakban: szabálysértési hatóság), illetve az azt foganatosító Budapest Főváros IX. Kerület Ferencvárosi Polgármesteri Hivatal Jegyzőjét (a továbbiakban: önkormányzati adóhatóság).

**Megállapított tényállás**

Berettyóújfalu Város Önkormányzatának Jegyzője, mint szabálysértési hatóság 2009. május 12-én kelt határozatával 30 000 Ft pénzbírság megfizetésére kötelezte a panaszost. A döntést a Berettyóújfalui Városi Bíróság 2009. július 29-én kelt végzésével hatályában fenntartotta, a végzés 2009. december 11-én jogerőssé és végrehajthatóvá vált.

A panaszos a kiszabott pénzbírságot a jogerőre emelkedéstől számított 30 napon belül nem fizette meg. Berettyóújfalu Város Önkormányzatának jegyzője 2011. május 2-án kelt megkeresésében a Ferencvárosi Polgármesteri Hivatalhoz, a panaszos lakóhelye szerinti adóhatósághoz fordult a jövedelemből történő közvetlen letiltás, ennek eredménytelensége esetén pedig az összeg adók módjára történő behajtása érdekében. Levelében jelezte, hogy a döntés 2009. december 11-én vált jogerőssé. Az önkormányzati adóhatóság 2011. szeptember 14-én kelt végzésével felhívta a panaszost a bírság 8 napon belül való megfizetésére, egyben tájékoztatta arról, hogy a felhívás eredménytelensége esetén a végrehajtást megindítja.

Az önkormányzati adóhatóság 2011. november 14-én hozott végzésével rendelte el a fizetésből való letiltást. A munkáltató tájékoztatta a hatóságot, hogy a panaszos munkaviszonya már megszűnt, ezért 2012. február 10-én a fizetésből való letiltást végzéssel megszüntették.

A panaszos 2012. január 31-én kelt levelében jelezte Berettyóújfalu Város Önkormányzata felé, hogy a „szabálysértés 2 éven túli, érvényesítési ideje hatályát veszítette”, kérte a bírság törlését, illetve azt, hogy erről értesítsék haladéktalanul a Ferencvárosi Önkormányzatot is. A mellékelt feladóvevény szerint a panaszos levelét 2012. február 8-án, tértivevényvel ellátva adta fel Berettyóújfalu önkormányzatának címezve, illetve ugyanezen a napon másolatban benyújtotta azt az önkormányzati adóhatósághoz is.

2012. november 14-én kelt végzésével az önkormányzati adóhatóság elrendelte a panaszos tulajdonában álló személygépjármű lefoglalását.

A panaszos 2012. december 4-én ajánlott levelet küldött Berettyóújfalu Város Önkormányzatának, melyben jelezte, hogy korábbi levelére semmilyen választ sem kapott. Megismételte arra irányuló kérelmét, hogy vonják vissza a szabálysértési határozatot, a bírságot pedig érvénytelenítsék. E levelet szintén eljuttatta másolatban az önkormányzati adóhatósághoz.

A panaszos ezt követően, 2012. december 5-én az önkormányzati adóhatóságnál érkeztetett kérelmében Budapest Főváros Kormányhivatalához fordult, kérve a gépjármű foglalástól való eltekintést, és az önkormányzati adóhatóság végzésének hatályon kívül helyezését.

A következő napon az önkormányzati adóhatóság felterjesztette a panaszos beadványát, mint végrehajtási kifogást Budapest Főváros Kormányhivatalához. A jogorvoslattal érintett döntést (a gépjármű forgalomból történő kivonását) a hatóság módosítani vagy visszavonni nem kívánta.

Budapest Főváros Kormányhivatala 2013. január 22-én kelt végzésével az önkormányzati adóhatóság gépjárműfoglalásról rendelkező végzését eljárási hibák miatt megsemmisítette és a hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. A végzés az elévülés kérdésével kapcsolatban megállapította, hogy „a végrehajtási szakban az adóhatóság nem vizsgálja, nem is vizsgálhatja a követelés előírásának jogi alapját vagy a bírságot kiszabó határozat közlésének szabályszerűségét, kizárólag a tartozás fennállását – mint jogilag releváns tény – értékelheti; ennek pedig kizárólagos eszköze a behajtást kérő megkeresése.” A kormányhivatal megállapította, hogy fennállt a végrehajtás jogalapja, azonban az önkormányzati adóhatóság a gépjármű lefoglalásakor nem vett fel jegyzőkönyvet, illetve elmulasztotta a lefoglalt jármű becsértékének megállapítást, ezért új eljárás lefolytatására kötelezte a hatóságot. Az önkormányzati adóhatóság pótolta a hiányosságokat, az okmányiroda pedig 2013. február 13-i hatállyal a foglalást bejegyezte a járműnyilvántartásba, majd 2013. március 11-én a járművet kivonták a forgalomból. Az önkormányzati adóhatóság megkeresésére az okmányiroda azt a tájékoztatást adta, hogy a forgalomból történő kivonásról szóló határozat 2013. április 24-én emelkedett jogerőre, a forgalomból történő kivonás nyilvántartásba történő bejegyzése 2013. április 24-i hatállyal 2013. július 31. napján megtörtént.

2013. december 12-én kelt végzésével az önkormányzati adóhatóság a panaszos munkabéréből való letiltást rendelt el.

A Magyar Államkincstár 2014. január 20-án kelt visszaigazolása szerint a panaszos keresetére a letiltást foganatba vették. Az önkormányzati adóhatóság tájékoztatása szerint a panaszos tartozása kiegyenlítésre került.

Az önkormányzati adóhatóság arra a kérdésemre, hogy figyelembe veszi-e hivatalból az önkormányzati adóhatóság a végrehajtandó köztartozás elévülését, azt a választ adta, hogy az adóhatóság végrehajtási szakban nem vizsgálhatja a követelés jogalapját, a behajtást kérőnek kell minden változásról, így az elévülésről is értesítést küldenie részükre.

A Berettyóújfalui Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője megkeresésemre megküldte a panaszossal folytatott levelezés másolati példányait: a szabálysértési határozatot, a bíróság végzését, a panaszos 2014. február 2-án kelt levelét, melyben visszajelzést kér azzal kapcsolatban, hogy a szabálysértési ügye elévült, ezért a bírságot töröljék, illetve az erre adott, 2014. február 17-én kelt választ, melyben arról tájékoztatják a panaszost, hogy a döntés nem vonható vissza, a bíróság ugyanis hatályában fenntartotta és jogerőssé vált.

### **Érintett alapvető jogok**

- A tulajdonhoz való jog: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.* [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „*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.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (rég. Sztv.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)

## **A vizsgálat megállapításai**

### **Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

A tulajdonhoz való jog kapcsán az Alkotmánybíróság önálló, alkotmányjogi tulajdonfogalmat dolgozott ki döntéseiben [elsőként a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban], mely nem azonos teljes mértékben a magánjogi tulajdonfogalommal, helyenként szűkebb, más kérdésekben azonban tágabb annál.

Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmével kapcsolatos határozatai körében eltérő egyfelől a tulajdon elvonása, másfelől pedig annak korlátozása tekintetében kialakult gyakorlata. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat] A tulajdon teljes elvonására csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet, az egyéb korlátozást azonban az egyszerű közérdek is indokolhatja [64/1993. (XII. 22.) AB határozat].

A tulajdonjog tárgyát képező használat joga tipikusan olyan terület, mely csak akkor élvezi a tulajdonhoz való jog (értsd az alkotmányjogi tulajdonfogalom) védelmét, ha a korlátozás nem felel meg a szükségességi-arányossági tesztnek, vagyis ha a korlátozás nem elkerülhetetlen, ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. (2299/B/1991. AB határozat)

A közigazgatási eljárások tisztességességének követelményét az Alkotmány nem nevesítette, az alatt a tulajdonképpen tisztességes eljárást és összetevőit, másrészt pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. E körben kimondta, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban a közigazgatási eljárással szemben elvárásként fogalmazta meg, hogy a hatóság eljárása során a tisztességes eljáráshoz való jognak, mint alapelvi követelménynek maradéktalanul eleget tudjon tenni. Ki kell emelni, hogy tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog alatt olyan közigazgatási alapelveket kell érteni, amelyek az eljárási jog vonatkozásában fogalmaznak meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el. Ilyen követelmény különösen a meghallgatáshoz való jog, az ésszerű időtartam, az indokolási kötelezettség, valamint a jogilag korlátozott mérlegelési jogkör.

Az Alkotmánybíróság 2/2000. (II. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat]

Az Alaptörvény hatályba lépésével immár önálló jogként, önálló követelményként is megjelent a hatósági eljárások tisztességességének követelménye, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok pedig törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Ugyanakkor a korábbi, fent hivatkozott döntésekben megállapított követelmények továbbra is irányadóak, ahogyan azt a 22/2012. (V. 11.) AB határozat is kimondta.

### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv 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.

Tekintettel arra, hogy a jegyző a vizsgált időszakban általános szabálysértési hatósági jogkört gyakorolt, továbbá jegyzői hatáskörbe tartozott a szabálysértési bírságok adók módjára történő behajtása is, ezért hatásköröm kiterjed eljárásának és döntéseinek vizsgálatára.

A panaszos többször is jelezte az érintett hatóságok felé, hogy álláspontja szerint elévült a követelés, ezért a jogorvoslati lehetőségeit is kimerítette.

Mindezekon túl az Ajbt. 18. § (5) bekezdése azt is kimondja, hogy ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni. Jelen esetben a végrehajtási eljárást, nem pedig az alapjául szolgáló határozatot vizsgálom. Az utolsó cselekményre a végrehajtási eljárásban 2014 januárjában került sor, így ez sem zárja ki a hatáskörömet.

### **Az ügy érdeme tekintetében**

1) A panasz és a beérkezett válaszok alapján az alábbi kérdéseket kellett megvizsgálnom:

- elévült-e a követelés,
- ha elévült, észlelnie kellett-e ezt a végrehajtást folytató önkormányzati adóhatóságnak is,
- ha igen, mit kellett volna tennie,
- mit tett a szabálysértési hatóság a panaszos kifogásait követően.

A panaszosra kiszabott szabálysértési bírság 2009. december 11-én emelkedett jogerőre és vált végrehajthatóvá. Az ekkor hatályos (rég) Sztv. 26. §-a szabályozta a pénzbírság (és az elzárás) elévülését. Eszerint nem lehet végrehajtani a pénzbírságot, ha a határozat jogerőre emelkedésétől számítva egy év eltelt. Az elévülési időbe nem számít be a pénzbírság esetében a halasztásra és a részletfizetésre engedélyezett idő. Az elévülést félbeszakítja a pénzbírság végrehajtása iránt tett intézkedés. A félbeszakítás napjával az elévülés határideje újrakezdődik. *A határozat jogerőre emelkedésétől számított két év elteltével végrehajtásnak nincs helye.*

A normaszöveg megfogalmazásából és a törvényhez fűzött indokolásból is az következik, hogy az említett *két éves elévülési határidő abszolút*, vagyis „a jogerőt követő két éven túl, nyugvás vagy félbeszakítás esetén sem lehet végrehajtani a büntetést”.

A régi Sztv. – a jelenleg hatályoshoz hasonlóan – a felelősség gyors megállapításán, és a szabálysértési büntetések minél hamarabbi realizálásának követelményén nyugszik, ezért nem engedi a két éven túl is folyamatban lévő végrehajtást. Ez szolgálja nemcsak a speciális, hanem a generális prevenció érdekeit is. Minél közelebb esik a cselekmény elkövetéséhez a felelősségre vonás és a büntetés érvényesítése, annál nagyobb a visszatartó erő. A kétéves elévülési idő abszolút jellegéből következik egyben az is, hogy az állam viseli annak a kockázatát, ha ez alatt az idő alatt nem tudja a kiszabott büntetést végrehajtani.

2) Jelen ügyben a felelősséget megállapító és szabálysértési büntetést kiszabó döntés 2009. december 11-én emelkedett jogerőre, vagyis 2011. december 11-ével szűnt meg annak végrehajthatósága, a szabálysértési hatóság azonban először csak 2011. május 2-án kelt megkeresésében fordult a Ferencvárosi Polgármesteri Hivatalhoz, a panaszos lakóhelye szerinti önkormányzati adóhatósághoz a közvetlen letiltás, majd pedig az adók módjára történő végrehajtás érdekében. A megkeresett adóhatóság 2011. szeptember 14-én kelt végzésével először felhívta a panaszost a bírság 8 napon belül való megfizetésére, majd annak eredménytelenségét követően 2011. november 14-én hozott végzésével rendelte el a fizetésből való letiltást, megkeresve a panaszos munkáltatóját, amely azonban tájékoztatta a hatóságot, hogy a panaszos munkaviszonya már megszűnt. Az elévülési időn belül más végrehajtási cselekmény már nem történt, a pénzbírság végrehajthatósága 2011. december 11-ét követően megszűnt. Ezt követően az alábbi cselekményekre került sor:

– 2012. november 14-én kelt végzésével az önkormányzati adóhatóság elrendelte a panaszos tulajdonában álló személygépjármű lefoglalását (ezt az eljárást utólag meg kellett ismételni),

– az okmányiroda 2013. február 13-i hatállyal a foglalat bejegyezte a járműnyilvántartásba,

– 2013. március 11-én a járművet kivonták a forgalomból,

– a forgalomból történő kivonásra 2013. április 24-i hatállyal 2013. július 31-én került sor,

– 2013. december 12-én kelt végzésével az önkormányzati adóhatóság a panaszos munkabéréből való letiltást rendelt el,

– a Magyar Államkincstár 2014. január 20-án kelt visszaigazolása szerint a panaszos keresetére a letiltást fogantatba vették.

A panaszos az alábbi alkalmakkal fordult a hatóságokhoz:

– 2012. január 31-én kelt, február 8-án postára adott levelében jelezte Berettyóújfalu Város Önkormányzata felé, hogy a „szabálysértés 2 éven túli, érvényesítési ideje hatályát veszítette”, e levelét eljuttatta az önkormányzati adóhatósághoz is,

– 2012. december 4-én ajánlott levelet küldött Berettyóújfalu Város Önkormányzatának, melyben jelezte, hogy korábbi levelére semmilyen választ sem kapott. Megismételte arra irányuló kérelmét, hogy vonják vissza a szabálysértési határozatot, a bírságot pedig érvénytelenítsék. E levelet szintén eljuttatta másolatban az önkormányzati adóhatósághoz,

– 2012. december 5-én érkezett kérelmében Budapest Főváros Kormányhivatalához fordult, kérve a gépjármű foglalatától való eltekintést, és az önkormányzati adóhatóság végzésének hatályon kívül helyezését.

A panaszos beadványa 2014. március 10-én érkezett hivatalomhoz. A szabálysértési hatóságnak küldött megkeresésemben jeleztem, hogy a panaszos álláspontja szerint a bírság végrehajthatósága elévült, illetve az önkormányzati adóhatásnak küldött megkeresésemben meghivatkoztam a régi Sztv. fent idézett rendelkezését. A szabálysértési hatóság érdemben nem reagált az elévülés kérdésére, míg az önkormányzati adóhatóság azt a választ adta, hogy az adóhatóság végrehajtási szakban nem vizsgálhatja a követelés jogalapját, a behajtást kérőnek kell minden változásról, így az elévülésről is értesítést küldenie részükre.

E válasz összhangban áll Budapest Főváros Kormányhivatala 2013. január 22-én kelt végzésével is, mely szerint „a végrehajtási szakban az adóhatóság nem vizsgálja, nem is vizsgálhatja a követelés előírásának jogi alapját vagy a bírságot kiszabó határozat közlésének szabályszerűségét, kizárólag a tartozás fennállását – mint jogilag releváns tény – értékelheti; ennek pedig kizárólagos eszköze a behajtást kérő megkeresése.”

A szabálysértési eljárásban kiszabott büntetés végrehajtásának alapvető feltétele a kötelezést tartalmazó döntés jogereje, a kötelezés önkéntes teljesítésére nyitva álló határidő eredménytelen letelte, negatív feltétele pedig az, hogy a döntés elévülési ideje még nem járt le. A régi Sztv. 111. § (2) bekezdése alapján a szabálysértési hatóságnak kell a tartozás adók módjára történő behajtását elrendelnie, majd annak eredménytelensége esetén a közérdekű munkára való átváltoztatásról gondoskodnia, végül pedig a bírósághoz fordulnia az elzárásra való átváltoztatás érdekében. E hatóságnak a feladata az is, hogy ezen folyamat során figyelemmel legyen a végrehajthatóságot megszüntető elévülés beálltára. Mindemellert az Art. 161. § (4) bekezdése azt is rögzíti, hogy a megkeresést követő változásról a behajtást kérő az adóhatóságot haladéktalanul értesíteni köteles. *Egyértelmű tehát, hogy a végrehajthatóság elévülését figyelemmel kellett volna kísélnie a végrehajtást kérő szabálysértési hatóságnak és értesítenie kellett volna a végrehajtási eljárást folytató önkormányzati adóhatóságot.*

Az adók módjára történő végrehajtás során az önkormányzati adóhatóság az Art. rendelkezései szerint jár el. Art. 164. § (8) bekezdése szerint az adók módjára behajtandó köztartozás végrehajtásához való jog elévülésére akkor kell az Art-ban foglaltakat alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik. [„Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az adók módjára behajtandó köztartozás végrehajtásához való jog elévülésére a (6) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni.”]

A szakasz indokolása szerint „az adóhatóság által megkeresés alapján behajtott köztartozások az azokat megállapító anyagi jogi szabályok szerint évülnek el. Ha az elévülésükre nincsen rendelkezés, a végrehajtáshoz való jog elévülése tekintetében a törvény rendelkezései az irányadóak.” Az Art. tehát utaló rendelkezést tartalmaz, mely révén elsődlegesen a régi Sztv. (mint a köztartozást megállapító anyagi jog) végrehajthatóság elévülésére vonatkozó szabályozását kell figyelembe venni.

Az Art. 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy adóügyekben – ha az Art. vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Ez alól kivételt képeznek a (2) bekezdés értelmében például a végrehajtási eljárásra vonatkozó szabályok (a határozat jogerőre emelkedésére vonatkozó szabályok kivételével). Az Art. 161. § (8) bekezdése mindemellert azt is rögzíti, hogy az adók módjára behajtandó köztartozásra a végrehajtási eljárás szabályait kell alkalmazni.

A közigazgatási hatósági eljárások fontos eljárási alapelve a hivatalból való eljárás (officialitás) elve (Ket. 3. §). Az eljárási alapelvek általános szabályokat tartalmaznak, amelyek az eljárások alkotmányosságát biztosítják az eljárás minden szakaszában. Olyan alapvető alkotmányos jogokra utalnak, amelyek tiszteletben tartása és védelme az állam kötelessége, és amelyek megsértése önmagában kihat a döntés törvényességére. Az alapelvek tehát egyrészt az eljárás és a döntés törvényességét, másrészt pedig az ügyféli jogok megfelelő érvényre jutását szolgálják, a hatóságnak pedig folyamatosan figyelemmel kell kísélnie és biztosítania érvényesülésüket. Az elvek közül a hivatalbóliség elve áthat minden közigazgatási hatósági eljárást, ennek révén a közigazgatási hatóságok hivatalból vizsgálják például azt is, hogy eljárásuk feltételei fennállnak-e pl. van-e hatáskörük, illetékességük, hivatalból történik a tényállás tisztázása, illetve hivatalból dönti el azt is az eljáró hatóság, hogy milyen jogszabályok, mely rendelkezéseit alkalmazza eljárásában.

Ez a közigazgatási hatósági eljárások egyik alapvetően eltérő jellegzetessége a polgári peres eljárásokhoz képest, ahol a bíró kérelemhez kötött. A kérelemhez kötöttség jellemzi a Vht. alapján zajló végrehajtási eljárásokat is. Míg tehát az adóhatósági eljárásokban érvényesül a hivatalbóliség elve, a Vht. szerinti eljárásokban nem, ezen ellentmondásra vezethető vissza a kérdés, hogy a végrehajtást folytató hatóságnak hivatalból tekintettel kell-e lennie az elévülési időkre, vagy sem.

Álláspontom szerint az Art. fenti rendelkezése nem zárja ki, nem is zárhatja ki az eljárási alapelvek érvényesülését az adóhatóság által folytatott végrehajtási eljárásokban. Ezen eljárások közigazgatási és nem polgári eljárások, a hatóság a közhatalom birtokában jár el, az eljárási alapelvek pedig a közigazgatási hatósági eljárások alkotmányosságának követelményét hivatottak rögzíteni.

Mindebből kiindulva, álláspontom szerint az eljáró önkormányzati adóhatóságnak, mint közigazgatási hatóságnak hivatalból kell figyelembe vennie az Art. elévülésre vonatkozó rendelkezéseit, jelen esetben a 164. § (8) bekezdését is, annak utalása révén pedig az Sztv. 26. (3) bekezdését.

Az időmúlás jogi tény, amely az elévülés révén megszünteti a kötelezettség végrehajthatóságát. A magánjogban ennek megállapításához főszabályként kifogást kell előterjeszteni, a közigazgatási jog azonban ezt nem követeli meg, az elévülés a törvény erejénél fogva beáll, és a hivatalbóliség elvéből fakadóan a hatóságoknak hivatalból kell észlelniük. Ha erre mégsem kerül sor, az ügyfél élhet kifogással. Nem helytálló tehát álláspontom szerint az önkormányzati adóhatóság és a kormányhivatal megállapítása, mely szerint az elévülés végrehajtó hatóság általi megállapításával felülírnák a követelés jogalapját, hiszen a végrehajthatóság megszűnése a követelés jogalapját nem érinti, hanem egy utólag bekövetkezett változás, egy tény következménye.

Mindezt alátámasztja az is, hogy a Vht. 57. § (2) bekezdése kimondja, a végrehajtási jog elévülését általában kérelemre kell figyelembe venni, hivatalból pedig akkor vehető figyelembe, ha az alapjául szolgáló követelés elévülését is hivatalból kell figyelembe venni. A (3) bekezdés szerint, ha a végrehajtási jog elévülését a (2) bekezdés szerint figyelembe kell venni, a végrehajtási jog elévülési határidejének letelte után előterjesztett kérelemre nem lehet végrehajtást elrendelni, és a már elrendelt végrehajtást nem lehet folytatni.

Az Alkotmánybíróság 22/2013. (VII. 19.) AB határozatában szintén megerősítette, hogy a végrehajtási eljárás a sajátosságaiból fakadó eltérésekkel ugyan, de osztozik a bírósági, illetve hatósági eljárások garanciáiban is. Mindebből pedig a jogalkotóval szemben az az elvárás fakad, hogy a megfelelő eltérésekkel a végrehajtási jog szabályait is a jogállamiság, valamint a tisztességes eljárás követelményrendszerét kielégítő módon szükséges kialakítani.

Jelen eset megítélése során egyebekben irreleváns az a kérdés, hogy hivatalból kell-e az önkormányzati adóhatóságnak figyelembe vennie a végrehajthatóság elévülését, mivel a panaszos két alkalommal is jelezte, a szabálysértési hatóságnak címzett leveleit eljuttatva az önkormányzati adóhatósághoz, hogy álláspontja szerint a pénzbírság nem hajtható be rajta. Ugyan első alkalommal nem említette az elévülés szót, de szintén a közigazgatási hatósági eljárások fontos, alapvető szintű rendelkezése az, hogy a beadványokat tartalmuk szerint kell elbírálni [Ket. 37. § (1) bekezdés], a tartalom alapján pedig egyértelmű, hogy a végrehajthatóság kizártságára utalt a panaszos.

Ha el is fogadjuk az önkormányzati adóhatóság és a kormányhivatal érvelését, miszerint nem lehet tekintettel a végrehajtási eljárást folytató hatóság az elévülésre, mert azt a végrehajtást kérőnek kell vizsgálnia és erről értesítenie a végrehajtást folytatót, a panaszos beadványai nyomán legalább azt észlelnie kellett volna, hogy felmerült egy előkérdés, amely érinti a végrehajthatóság kérdését, és emiatt eljárását felfüggesztve egyeztetnie kellett volna a szabálysértési hatósággal.

Álláspontom szerint tehát mind a végrehajtást kérő, mind pedig a végrehajtást folytató hatóságnak észlelnie kellett volna, hogy olyan követelést érvényesítenek a panaszoson, amit az elévülés következtében nem tehetnének meg, ennek ellenére került sor a panaszos gépjárművének lefoglalására, majd forgalomból történő kivonására, végül pedig ismételt a fizetésből való letiltásra, amely aztán, két évvel az elévülést követően eredményre vezetett.

A végrehajtás során az ingó dolog, jelen esetben a gépjármű lefoglalása annak értékesítése és az értékesítésből befolyt vételárból a tartozás kiegyenlítése érdekében történik, vagyis a lefoglalás ezen típusa érinti a tulajdonhoz való jog lényegét. A gépjármű lefoglalása emellett lehet biztosítéki célú, ekkor értékesítésére csak akkor kerül sor, ha a tartozás behajtása egyéb cselekmények útján csak aránytalanul hosszú idő alatt kerülne sor [Art. 154. § (2) bekezdés] A járműnyilvántartásba bejegyzik az elidegenítési és terhelési tilalmat, illetve kivonják a forgalomból. Ez utóbbi eset nem feltétlenül vezet a tulajdon elvonásához, azonban a használati jogot megszünteti.

Nyilvánvaló, hogy ha valaki jogsértést követ el és a jogalkalmazó emiatt vagyoni hátránnyal sújtja, tulajdonjogának korlátozása, vagy elvonása abszolút jogszerű, más a megítélése ennek azonban akkor, ha a követelést saját mulasztásából nem hajtja be az állam az elévülési időn belül. Az elévülést követően az állam elveszíti annak a lehetőségét, hogy jogszerűen behajtsa a követelést, és súlyos jogsértést követ el azzal, hogy ha ezt mégis megteszi, felhasználva a közhatalmat, amivel rendelkezik. Közhatalmi viszonyokban az elévülés gyakorlatilag egy büntetés, ami a lassú államot sújtja, még a bűncselekményekért való elítélés, illetve annak végrehajthatósága is elévül (bizonyos kivételektől eltekintve) egy idő után, így ennek szükségszerűen érvényesülnie kell a szabálysértések esetében is.

3) A panaszos két alkalommal is fordult beadvánnyal Berettyóújfalu Város Önkormányzatának Jegyzőjéhez, mint szabálysértési hatósághoz, ezek közül az elsőre nem kapott választ, a másodikra pedig azt a választ kapta, hogy a döntés nem vonható vissza. Tisztázatlan, hogy az első beadványt megkapta-e egyáltalán a szabálysértési hatóság, azonban az önkormányzati adóhatóság által mellékelte iratok között szereplő feladóvevény szerint a panaszos egyértelműen postára adta azt és a címzés is helytálló, így döntésem alapjául elfogadtam, hogy a hatóság megkapta a beadványt, azonban arra nem válaszolt. A második beadványt a hatóság elbírálta, az elévülést nem vizsgálta, pusztán azt a tájékoztatást adta, hogy döntését nem vonhatja vissza. A fentiekben már megállapítottam, hogy a szabálysértési hatóságnak az abszolút elévülés beálltát követően intézkednie kellett volna annak érdekében, hogy a végrehajtási eljárás véget érjen és ne foganatosítsanak a panaszossal szemben újabb és újabb végrehajtási cselekményeket. Jelentésem jelen részében arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog megköveteli azt, hogy a hatóság az eljárásához kapcsolódó beadványokra érdemben válaszoljon, a szabálysértési hatóság pedig az első beadványra egyáltalán nem reagált és a második alapján sem állítható egyértelműen, hogy érdemben megvizsgálta volna a panaszos kifogását és arra részletes, jogszabályi hivatkozással ellátott választ adott volna. Ha ezt megteszi, nyilvánvalóan észlelte volna maga is az elévülés beálltát és nem arról tájékoztatja a panaszost 2014. február 17-én, hogy a szabálysértési határozatot a bíróság (2009-ben) hatályában tartotta, és ezért az végrehajthatóvá vált.

4) *Összefoglalásul megállapítom, hogy Berettyóújfalu Város Önkormányzatának Jegyzője, mint szabálysértési hatóság azzal, hogy nem vizsgálta az elévülés beálltát és nem gondoskodott a végrehajtási eljárás befejezéséről, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Mulasztása következményeképpen a panaszos járművét előbb lefoglalták, majd kivonták a forgalomból, illetve a munkabérét is letiltották, és ezzel a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Azzal pedig, hogy a panaszos beadványait nem bírálta el, illetve nem érdemben bírálta el, szintén a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.*



*Hasonlóképpen, Budapest Főváros IX. Kerület Ferencvárosi Polgármesteri Hivatal Jegyzője, mint önkormányzati adóhatóság a tisztességes hatósági eljárással összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy nem vette hivatalból figyelembe a követelés elévülését, és noha felmerült a kérdés, nem kísérelte meg tisztázni a végrehajthatóságot.*

5) Tekintettel arra, hogy elévült követelést hajtottak végre a panaszoson, az elévülési időt követő cselekményeknél helyre kell állítani az elévülést követő, a végrehajtási cselekményeket megelőző állapotot. Ennek megfelelően, ha még nem került rá sor, a járművet vissza kell helyezni a forgalomba, mellyel kapcsolatban költség a panaszost nem terhelheti, a munkabéréből letiltott bírságösszeget pedig vissza kell fizetni, az ugyanis nem önkéntes teljesítés eredménye.

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján kezdeményezem:

– Berettyóújfalui Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjénél, hogy gondoskodjon az elévülést követően fogantatott intézkedések hatálytalanításáról,

Budapest Főváros IX. Kerület Ferencvárosi Polgármesteri Hivatal Jegyzőjénél, hogy a jövőben az általa fogantatott végrehajtási eljárások során fokozottan ügyeljen a követelések elévülésére.

Az Ajbt. 33. § (1) bekezdése alapján a legfőbb ügyész útján kezdeményezem az illetékes közérdekvédelmi ügyészség fellépését.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.