



Pénzügyi jogi projekt



Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
pénzügyi jogi projektjét 2010-ben
a Magyar Bankszövetség,
a Magyar Fejlesztési Bank
és a Magyar Nemzeti Bank
támogatta.

Szerzők

DR. DEZSÓ ADRIENN (2.6.; 4.2.; 5.2.; 5.4.; fejezet)
DR. HAJAS BARNABÁS (2.1.; 2.5. fejezet)
DR. HALÁSZ ZSOLT (2.2. fejezet)
DR. HAUPT EGON (2.6. fejezet)
DR. JUHÁSZ ZOLTÁN (2.3.; 2.4.; 5.6 fejezet)
DR. SERES PÉTER (5.5. fejezet)
DR. TERSZTYÁNSZKYNÉ DR. VASADY ÉVA (5.1. fejezet)
DR. TÓTH LÁSZLÓ (5.3. fejezet)
DR. VARGA ÉVA CSILLA (3. fejezet)

Szerkesztette

DR. HAJAS BARNABÁS

Kézirat lezárva: 2011. február 25.

ISSN 2060 7350

Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala
1051 Budapest, Nádor utca 22.
Telefon: 475-7100, fax: 269-1615
Internet: www.obh.hu
Felelős kiadó: PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ

Tartalom

Előszó	5
Köszönetnyilvánítás	6
1. Műhelybeszélgetések	7
2. Pénzügyi szolgáltatások és alapvető jogok	9
2.1. Néhány szóban a hatásköri korlátokról	9
2.2. A pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos ombudsmani gyakorlatról	12
2.3. A pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre vezetett végrehajtások gyakorlatával összefüggő vizsgálat	18
2.4. A banki tevékenységet érintő fogyasztóvédelmi kérdésekkel összefüggő vizsgálat	22
2.5. Az alapvető jogok érvényesülése lakossági pénzügyi szolgáltatások igénybevétele során	29
2.6. A PSZÁF elhúzódo fogyasztóvédelmi eljárásairól szóló jelentés	57
2.7. Pénzügyi szolgáltatások, szerződéses biztosítékok és az új Ptk. .	59
3. Az önkéntes és a magánnyugdíjpénztárak működésének vizsgálata	67
4. Gépjármű-biztosítással kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok	76
4.1. Szemelvények a gépjármű-felelősségbiztosítással kapcsolatos korábbi ombudsmani gyakorlatból	76
4.2. Biztosítékot a biztosítótól – az ombudsman az ügyfelek értesítésének módjáról	79
5. Alapvető jogok az alkotmányos adójogban	82
5.1. Az adójog alkotmányos alapjainak vázlata	82
5.2. Az ombudsmanok adójogi gyakorlatának 15 éve – az állam adóhatósági eljárásainak vizsgálata	90
5.3. Szemelvények az ombudsman helyi adóztatással kapcsolatos gyakorlatából	119
5.4. Játék a napokkal? – Az APEH 1%-os rendelkező nyilatkozatokkal kapcsolatos eljárása	125
5.5. Az elkésett fellebbezés és a felügyeleti intézkedés iránti kérelem az adóeljárársban	131
5.6. A közigazgatás törvényhez kötöttsége, különös tekintettel az adóigazgatási eljárásra	146

Előszó

Az elmúlt években hazánkat is sújtó globális pénzügyi-gazdasági válságot nem lehet csupán pénzügyi eszközökkel megoldani. A pénzügyi szolgáltatások piacának olyan feltételekre van szüksége, amelyeket nem tud önállóan megteremteni, mint például a bizalom. Mára világossá vált, hogy a gazdasági-pénzügyi rendszer válságának – anélkül, hogy azok jelentőségét kisebbíteném – nem kizárólag gazdasági vagy pénzügyi okai vannak, így a bizalom sem gazdasági-pénzügyi elem, hanem etikai magatartás. Ha a pénzügyi szolgáltatások sajátos szabályok szerint működő piacának bármelyik szereplője ezt figyelmen kívül hagyja, a piac önmagától nem lesz képes újra felépíteni.

A jelen helyzetben az állami szervezeteknek – éppúgy, mint a piaci szereplőknek – minden lehetséges erőfeszítést meg kell tenniük a bizalmi válság megoldására, amely a pénzügyi piacok megrendüléséhez vezetett.

Fontos, hogy a hatáskörrel rendelkező állami szervek és egyes civil szervezetek törődjenek azoknak az állampolgároknak a helyzetével, akik anélkül, hogy tehetnének róla, elszenvedik a pénzügyi válság következményeit. El kell kerülni, hogy a pénzügyi eredetű krízis politikai és társadalmi válsággá alakuljon.

Ebben a helyzetben különös felelősség hárul az ombudsmanra, aki a pénzügyi piacok gondolkodásától idegen, alapjogi érvelésével lép fel. A pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos, 2010-ben folytatott vizsgálatainak során szem előtt tartotta egyfelől, hogy az állami szervek miként teljesítik szabályozási és fogyasztóvédelmi feladataikat, másfelől a piaci szereplők – önszabályozásukkal, illetve piaci magatartásukkal – miként segítik elő a bizalom helyreállítását. Ugyancsak kiemelt figyelmet fordított a bajba jutott adósok megsegítését célzó banki és állami intézkedések érvényesülésére.

A projekt másik súlyponti kérdése az adóhatóságok eljárásának vizsgálata volt. Ennek során évtizedes ombudsmani gyakorlatra támaszkodva hivatalból és panaszok alapján folytatott eljárásokat. Úgy vélem, hogy akár egy modern kihívásoknak megfelelő adóhatóság jelmondata is lehetne a VI. században élt NAGY THEODORIK keleti gót fejedelemnek tulajdonított mondás, miszerint „Abban az országban jó élni, ahol senki sem tart az adóbehajtóktól.”

Mіндеzt úgy lehetne alapjogi érvelésre fordítani, hogy jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelő, arányos közterheket szigorúan joghoz kötött adóhatóságok szedik be. Az ombudsmani gyakorlatban is az adójog e két eleme volt mindig is meghatározó.

Bízom abban, hogy az ombudsman 2010. évi pénzügyi jogi projektjének mindkét területén elérte célját, és a sajátos alapjogi érvelés segít az érintetteknek a technikai és szakjogági gondolkodás áttörésével a jogon túli értékek ismételt megtalálásában.

Köszönetnyilvánítás

Az elmúlt években egyre nagyobb számban indítottunk – állampolgári panaszok alapján vagy hivatalból – a pénzügyi válság egyes hatásait feltáró vizsgálatokat, melyek az adójog, a pénzügyi szolgáltatások, vagy éppen a magánnyugdíjpénztárak működésének meglehetősen széles körét érintették. Indokoltnak tartottuk ezért, hogy ezen szerteágazó vizsgálatainkat egységes mederbe terelve a témakört átfogó elemzésnek vessük alá.

Vizsgálataink során nem nélkülözhattük az érintett hatóságok, így különösen az érintett minisztériumok, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága, a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara, a Magyar Bankszövetség és tagszervezetei, a Magyar Biztosítók Szövetsége, valamint a jogtudományi karok pénzügyi jogot oktató tanszékeinek együttműködését.

Külön köszönet illeti a Magyar Bankszövetséget, a Magyar Fejlesztési Bank Zrt.-t, valamint a Magyar Nemzeti Bank Zrt.-t a projekt megvalósításához nyújtott anyagi támogatásáért.

Köszönöm valamennyi munkatársamnak is, hogy segítségükkel országgyűlési biztosként a pénzügyi jogi projekt vizsgálatait eredményesen lefolytathattam! Külön is köszönöm volt munkatársunknak, DR. HALÁSZ ZSOLTNAK a projekt elvi megalapozásában, elindításában és az első hónapok során a projekt vezetésében kifejtett nélkülözhetetlen munkáját.

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ,
*az állampolgári jogok
országgyűlési biztosa*

1. Műhelybeszélgetések

A projekt keretében 2010-ben két műhelybeszélgetést szerveztünk, amelyek a projekt két nagy – természetesen adódó – témaköréhez, a pénzügyi szolgáltatások alapjogi hatásaihoz, valamint az alkotmányos adójoghoz kapcsolódtak. Mindkét műhelybeszélgetés helyszíne az Országgyűlési Biztos Hivatalának díszterme volt.

Az első, 2010. június 11-én tartott műhelybeszélgetés az alapvető jogok és a pénzügyi szolgáltatások témakörét járta körül.

DR. HAJAS BARNABÁS, az országgyűlési biztos hivatalának osztályvezetője vita-indító előadásában foglalta össze a *pénzügyi szolgáltatásokat érintő panaszokat és visszasságokat az ombudsmani gyakorlatban*. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének igazgatója, DR. ISTVÁNOVICS ÉVA előadásában áttekintést nyújtott a *PSZÁF fogyasztóvédelmi hatásköre és tevékenységéről a változó jogszabályi környezet tükrében*. DR. AUER KATALIN, a Magyar Bankszövetség vezető jogtanácsosa – többször utalva a korábbi előadásokra – a *felelős hitelezés elvének érvényesülését mutatta be a banki gyakorlatban*. A Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnöke, DR. KREJNÍKER MIKLÓS a *banki adósságok végrehajtásának tapasztalatairól számolt be, melynek során különös figyelmet fordított a lakóingatlanok, illetve a pénzforgalmi szolgáltatóknál kezelt összeg végrehajtás-tapasztalatainak bemutatására*. DR. KÓNYA JUDIT ügyvéd *Fogyasztóvédelem a pénzügyi szolgáltatások területén – Az új szabályozás tapasztalata* című előadásában a részben már tárgyalt kérdéseket fogyasztói szempontból járta körül. DR. HAUPT EGON c. egyetemi docens, a Pesti Központi Kerületi Bíróság Vagyoni Csoportjának csoportvezető bírója tudományos igényű, egyúttal közérthető előadásában a *Pénzügyi szolgáltatások, szerződéses biztosítékok rendszerét* ismertette. A tanácskozást záró vitát megelőzően DR. KERÉKGYÁRTÓ CSABA, a Magyar Biztosítók Szövetségének főtisztviselő-vezetője a *Biztosításokról, mint a pénzügyi szolgáltatások potenciális biztosítékairól* tartott előadást.

A második, 2010. november 18-án tartott műhelybeszélgetés tárgya az ombudsman töretlen és egyöntetű adójogi gyakorlatának bemutatása volt.

A műhelybeszélgetés kezdetén DR. HAJAS BARNABÁS, az Országgyűlési Biztos Hivatalának osztályvezetője a megjelentek számára bemutatta az *ombudsman pénzügyjogi projektjét*. A tanácskozás elvi megalapozását DR. TERSZTYÁNSZKY ÖDÖNNÉ DR. VASADI ÉVA volt alkotmánybíró, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem mestertanára *Az adójog alkotmányos alapjainak vázlatja* című előadása szolgálta. Ezt követően előbb DR. DEZSŐ ADRIENN, az Országgyűlési Biztos Hivatalának jogi re-

ferense *Az ombudsmanok adójogi gyakorlatának 15 éve – különös figyelemmel az állami adóhatóság eljárásainak vizsgálatára*, majd DR. TÓTH LÁSZLÓ, az Országgyűlési Biztos Hivatalának jogi referense *Szemelvények az ombudsman helyi adóztatással kapcsolatos gyakorlatából* című előadásában biztosított rálátást a korábbi ombudsmani gyakorlatra. DR. JUHÁSZ ZOLTÁN, az Országgyűlési Biztos Hivatalának jogi referense *A közigazgatás törvényhez kötöttsége, különös tekintettel az adóigazgatási eljárásra* című előadásában egy, az állami adóhatóságot érintő panaszügyekben rendszeresen visszatérő problémára, a határidők rendszeres túllépésére hívta fel a figyelmet. DR. SERES PÉTER, az Országgyűlési Biztos Hivatalának jogi referense a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének vázlatos ismertetése mellett egy sajátos jogintézményt illetett kritikával *A kötelező felügyeleti intézkedés és annak jogkövetkezményei* című előadásában. DR. VARGA ÉVA, az Országgyűlési Biztos Hivatalának jogi referense pedig *Pénzügyi garanciák a nyugdíjpénztári megtakarítások vonatkozásában* című előadásában a közelmúltban befejezett, magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatos ombudsmani vizsgálat megállapításait foglalta össze. A műhelybeszélgetést pedig CSILLAG DEZSÓNÉ DR., az APEH elnökhelyettesének *Az ombudsmani jelentések hatása az adóhatóság gyakorlatára* című előadása zárta.

2. Pénzügyi szolgáltatások és alapvető jogok

2.1. Néhány szóban a hatásköri korlátokról*

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) nem tartalmaz sem pozitív, sem pedig negatív meghatározást, sőt meglehetősen szűkszavú a közszolgáltatást végző szervezetekkel kapcsolatban: mindössze egyetlenegyszer, a – már idézett – 16. § (1) bekezdésében használja a kifejezést, vagyis Obtv.-i definícióról nem beszélhetünk.

Az Obtv. javaslatához fűzött részletes miniszteri indokolás nyújthat ugyan némi támpontot, amikor úgy fogalmaz, hogy „[a]z ún. közszolgáltatást végző (pl. egészségügyi, szociális ellátás stb.) szervek tevékenysége nem minősíthető hagyományos értelemben hatósági működésnek, ugyanakkor e szolgáltatások jelentősen érintik az alkotmányos jogokat. Erre figyelemmel az országgyűlési biztoshoz való fordulás lehetőségét – az egyéb törvényi feltételek fennállása esetén – e szervek eljárása (mulasztása) által előidézett alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság felmerülése esetén is indokolt biztosítani. A közszolgáltatást végző szerv megjelölést a javaslat azért használja, mert pl. a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. §-ának (2) bekezdése¹ a hivatkozott szolgáltatásokat közszolgáltatásként jelöli meg.”

Az előbbiekből két dolog következik: egyfelől – már a fogalmi egyezőség okán is – bizonyos, hogy az Ötv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott szolgáltatásokat nyújtó szerveket közszolgáltatást végző szervnek kell tekinteni. Másfelől pedig – mivel ezt a jogalkotó mind ez idáig elmulasztotta – a közszolgáltatást végző szervek pontos fogalmát az ombudsmani gyakorlatnak kell(ett) valós tartalommal megtöltenie. Előre kell bocsátani azt is, hogy az ombudsmanok korábban – annak ellenére, hogy az egyes ügyekben megállapították ugyan hatáskörüket – elmulasztották a közszolgáltatást végző szerv fogalmának részletes elemzését. Ilyenkor a vizsgálati jelentés mindössze a hatáskör fennállására utalt, ezt azonban még szűkszavúan sem indokolta. Az utóbbi időben e téren is jelentős elmozdulás figyelhető meg, ugyanis – üdvözlendő módon – mind gyakrabban tartalmaznak a jelentések hosszabb-rövidebb hatásköri elemzéseket, melyekben rendszeresen utalnak az ombudsmanok korábbi vizsgálati döntéseikre.²

A közszolgáltatások alapvetően három formában teljesíthetők: azokat el láthatja a közigazgatás saját maga (ez esetben főszabályként az Obtv. 29. §

* DR. HAJAS BARNABÁS osztályvezető (OBH), egyetemi adjunktus (PPKE JÁK).

¹ Természetesen az (1) bekezdés, az Obtv. indoklása helytelenül hivatkozik a (2) bekezdésre.

² Az ombudsmani esetjog precedens jellegének vizsgálata jelen tanulmány kereteit meghaladja, azt a jogtudomány sem vitatja, ezért a következőkben tényként kezelem.

(1) bekezdésének a) pontja alapozza meg az országgyűlési biztos hatáskörét), elláthatják közintézmények, vagy egyes közszolgáltatások ellátásával a közigazgatás megbízhat a versenyszférában működő vállalkozásokat. Ezzel kapcsolatban indokolt kiemelni, hogy a szolgáltatás a lakosság nagy részét kell érintse, vagyis a közszolgáltatás tömeges jellegű, továbbá jellemzően alapszükségletet elégít ki, nem pedig valamely nélkülözhető, luxus jellegű szolgáltatást jelent.³

A korábbi helyettes ombudsman – ebben a formában először az OBH 6501/2001. sz. ügyben megfogalmazott, a biztosok által azóta is túlnyomó részben követett – álláspontja szerint az Obtv. 16. § (1) bekezdéséből csak a hatóság fogalmára lehet következtetni. Ezen túlmenően „az Obtv. az országgyűlési biztosok jogértelmezésére bízva annak eldöntését, hogy mely szervek tekinthetők közszolgáltatónak. Az országgyűlési biztosok minden esetben közszolgáltatónak tekintik a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervezetet, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szerzőtől veheti igénybe.” Az általános helyettes ezzel kialakította annak a közszolgáltató-tesztnek⁴ az alapjait, melyet vizsgálataiban során alkalmaz. A teszt alapján már előzetesen megállapítható, hogy közszolgáltatást végző szervnek kell tekinteni azokat a hatóságnak nem minősülő

a) szervezetet, amelyek jogszabály vagy szerződés alapján állami vagy önkormányzati feladatot látnak el;

b) azon szolgáltatókat,

- amelyek olyan szolgáltatást nyújtanak, amit az állampolgárok (vagy az állampolgárok meghatározott köre), illetőleg más személyek meghatározott körülmények fennállása esetén kötelesek igénybe venni, és

- egyúttal ilyen szerződés megkötésére vonatkozó ajánlattétel esetén a szolgáltatót szerződéskötési kötelezettség is terheli, továbbá

- egy vagy korlátozott számú szolgáltatótól lehet igénybe venni.

c) az – a) és b) pontba be nem sorolható – közüzemi szolgáltatókat (amelyek a Ptk. szerinti közüzemi szerződés kötelezettjei);

d) egyéb – az a)–c) pontokon kívüli –, a közszolgáltató-teszt alapján közszolgáltatónak tekintendő szervezetek.

A 2007 szeptembere előtt kiadott ombudsmani jelentések gyakran csupán említés szintjén – az Obtv. 16. § (1) bekezdésére és 17. § (1) bekezdésére történő utalással – térnek ki a hatáskör vizsgálatára. Egyes esetekben (pl. egészségügyi intézményeket érintő vizsgálatok), ha az ügyben jelentés készül, egyúttal azt is jelenti, hogy az országgyűlési biztos rendelkezik hatáskörrel. Bár adott annak a lehetősége, hogy az ombudsman hatáskörének hiányát jelentésben állapítsa

³ LŐRINCZ LAJOS: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest: HVG-Orac, 2005, 244. o.

⁴ A „közszolgáltató-teszt” kifejezést az ombudsmanok nem alkalmazzák.

meg, erre viszonylag ritkán kerül sor, ehelyett a panaszost levélben tájékoztatja az országgyűlési biztos arról, hogy hatáskör hiányában nem indított vizsgálatot. (A hatáskör vizsgálata ilyen esetekben sem marad el: gyakran több irat beszerzése után lehet csak a kérdést eldönteni.)

A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése értelmében a közvetlen támogatások és a kamattámogatások igénybevételi feltételeinek meglétét a folyósító hitelintézet vagy a kölcsönt nyújtó biztosítóintézet (a továbbiakban együtt: hitelintézet) köteles ellenőrizni. A lakásépítési kedvezmény, valamint a fiatalok otthonteremtési támogatása – a Korm. rendelet 7. §-ában szabályozott – személyi feltételeinek meglétét az igénylő lakóhelye szerinti települési önkormányzat (a továbbiakban: önkormányzat) jegyzője igazolja a folyósító hitelintézetnek. A korábban hatályban volt, a lakáscélú támogatásokról szóló 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet is – a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan – számos, a lakáscélú állami támogatások nyújtásával kapcsolatos feladatot, döntési jogkört utalt pénzügyi intézmények hatáskörébe.

Azt hiszem, nem igényel különösebb magyarázatot, hogy a lakáscélú állami támogatások nyújtása, a jogalkotó döntése alapján, állami feladat. A jogalkotó e feladat végrehajtásával kapcsolatos feladatok jelentős részét a piaci alapon működő hitelintézetekre és biztosítóintézetekre delegálta.

Az előzőek alapján az ombudsmanok hivataluk fennállása óta folytatott töretlen és egyöntetű gyakorlata⁵ szerint a lakáscélú állami támogatások lebonyolításával összefüggésben közszolgáltatást végző szervnek tekintik a pénzügyi intézményeket.

Ugyancsak közszolgáltatást végző szervnek kell tekinteni valamennyi olyan – az előbbiekben konkrétan meg nem jelölt – szervezetet is, amelyekre az adott állami támogatásról rendelkező jogszabály, vagy az az alapján hatáskörrel rendelkező szervezet a támogatásokkal kapcsolatos feladatot delegál.

A pénzügyi szolgáltatókat ennek megfelelően – és csak az előbbiekben jelzett körben – évtizedes gyakorlat alapján vizsgálták, illetve fogják a jövőben is vizsgálni az ombudsmanok.

⁵ A teljesség igénye nélkül, kifejezetten a korábbi ombudsmanok gyakorlatából l.: OBH 3693/2004; OBH 4549/2003; OBH 5249/2001; OBH 1149/2001; OBH 4073/1999; OBH 3903/1999; OBH 3700/1999; OBH 3014/1999; OBH 1156/1998; OBH 168/1998; OBH 8618/1997; OBH 5198/1997; OBH 4822/1997; OBH 4261/1997; OBH 1749/1996; OBH 1578/1995; OBH 6/1995; OBH 5/1995; OBH 3693/2004. OBH 1286/2004; OBH 3188/2004; OBH 4478/2004; OBH 4494/2004; OBH 4655/2004; OBH 5295/2004; OBH 5688/2004; OBH 6357/2004; OBH 1550/2005; OBH 1939/2005; OBH 1981/2005; OBH 2046/2005; OBH 2074/2005; OBH 2114/2005; OBH 2382/2005; OBH 2389/2005; OBH 2454/2005; OBH 3089/2005; OBH 3317/2005; OBH 4482/2005; OBH 1052/2005; OBH 4281/2004; OBH 3693/2004; OBH 4549/2003; OBH 2313/2003; OBH 1393/2003; OBH 5249/2001.

2.2. A pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos ombudsmani gyakorlatról*

Amint arra a biztos a hajléktalansággal kapcsolatos projektjében már 2008-ban rámutatott, a különböző pénzügyi szolgáltatásokhoz kapcsolódó adósságok teljesítésére való képtelenséggel összefüggő elszegényedést, és az ezt esetlegesen követő hajléktalanná válást, illetve a hajléktalanságot könnyen eredményező adósságspirálból, valamint a hajléktalanlétből való kitörés lehetőségét nagyban befolyásolják többek között az érintett személy pénzügyi helyzete, a pénzügyi intézményekkel fennálló szerződéses kapcsolatai, annak a pénzügyi szolgáltató részéről való egyoldalú módosíthatósága, nemteljesítés esetén a tartozás végrehajtásának módja, és számos egyéb probléma. E problémák a kötelmi jog alapelvei, valamint a – fogyasztóvédelmi törvényben⁶ (a továbbiakban: Fgytv.) meghatározott – fogyasztói jogok érvényesülésével szoros összefüggésbe hozhatóak.

E területen az elmúlt években számos ombudsmani jelentés,⁷ illetve azokban számos ajánlás, kezdeményezés született. Ezek egy részét a címzettek elfogadták, más része a feltárt problémáknak (pl. a pénzügyi szolgáltatók ügyfeleinek fogyasztóvédelme, a pénzügyi intézmények szerepe a bankszámlákra vezetett végrehajtás teljesítésében stb.) továbbra is fennáll, illetve vannak olyan területek, jogintézmények, amelyekkel kapcsolatban ombudsmani intézkedés mindaddig nem történt (pl. magánszemélyek csődvédelme).

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008-ban vizsgálatot folytatott annak feltárása érdekében, hogy a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő állampolgárok fogyasztói jogainak érvényesülését a vonatkozó szabályozás, valamint az érintett állami szervek mennyiben tudják garantálni.⁸ Az országgyűlési biztos fontosnak tartotta, hogy e számos állampolgárt érintő kérdésekben minél több érintett állami szerv, köztük a pénzügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (PSZÁF) főigazgatója, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH) főigazgatója, valamint az „Új rend és szabadság” programért felelős kormánybiztos véleményét figyelembe vehesse, jelentésének kiadása előtt ezért számos kérdésben – a lakossági kölcsönszerződésre vonatkozó szabályok megsértésével, az egyoldalú szerződésmódosítással, a pénzügyi intézmények tájékoztatási gyakorlatával, a szerződéses feltételek áttekinthetőségével, a követelések behajtási gyakorlatával, a lakossági hitelcsőd intézményével, a békéltető testületek eljárásával, a felelős hitelnújtással, a PSZÁF és az NFH fogyasztóvédelmi tevékenységével kapcsolatban – kereste meg ezen intézményeket.

A vizsgálat alapvetően a pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő fogyasztói

* DR. HALÁSZ ZSOLT egyetemi adjunktus (PPKE JÁK), igazgató (MFB Zrt.), az Országgyűlési Biztos Hivatalának korábbi jogi referense.

⁶ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény.

⁷ OBH 6048/2005, OBH 2958/2006, OBH 6320/2005, OBH 4325/2004, OBH 3693/2004.

⁸ OBH 1600/2008.

jogok érvényesülésének feltárására, az érintett állami intézmények vonatkozó gyakorlatára irányult, és tekintettel arra, hogy a biztos alapvető feladata az alapvető jogok védelme, a vizsgálat a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint az ebből fakadó tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének felülvizsgálatára terjedt ki.

A jogbiztonság, az abból fakadó tisztességes eljárás követelménye, valamint a tulajdonhoz való jog tartalma leginkább az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatából olvasható ki. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam (...) kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.⁹ A tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.¹⁰ Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság eljárásában azonban csupán a tisztességes eljárás megkövetelte általános ismérvek megállapítására van lehetőség. Az Alkotmánybíróság a 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.¹¹ A tulajdonhoz való joggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság elvi éllé mutatott rá arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik.¹²

A tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Ugyanakkor a tulajdonjog részjogosítványai nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védel-

⁹ 75/1995. (XI. 21.) AB határozat.

¹⁰ 315/E/2003. AB határozat.

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

¹² 17/1992. (III. 30.) AB határozat.

mi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is. A másik oldalról viszont, a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak a más alapjogoknál fel nem lelhető sajátossága, hogy alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása.¹³

Az ombudsmani vizsgálat – figyelemmel a megkeresésekre adott válaszokra, a korábbi panaszokból leszűrt következtetésekre, valamint a hatályos jogszabályi rendelkezésekre – három fő területen, az érintett hatóságok (PSZÁF, NFH) hatásköre és eljárása, a magánszemélyek csődvédelme, valamint a békéltető testületek pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos eljárása tekintetében tárt fel a rendszert érintő hiányosságokat.

A pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos fogyasztóvédelmi hatósági hatáskör, valamint a fogyasztóvédelmi eszközök alkalmazása tekintetében a megkeresett intézményektől kapott válaszok alapján egy meglehetősen furcsa jogértelmezési gyakorlat rajzolódott ki a biztos számára. Az NFH álláspontja szerint a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyekben az NFH azért nem járhat el, mert a PSZAF-törvény¹⁴ 4. § c) pontja értelmében a Hpt.¹⁵ hatálya alá tartozó személyek, szervezetek felügyeletét a PSZÁF látja el. Az NFH főigazgatója e törvényi rendelkezést akként értelmezi, hogy a pénzügyi szolgáltatók és szolgáltatások tekintetében a PSZÁF nemcsak a prudenciális, hanem a fogyasztóvédelmi felügyeletet is ellátja. Ezzel szemben a PSZÁF főigazgatója válaszában azon álláspontjáról tájékoztatott, miszerint a vonatkozó szabályozás¹⁶ a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságot jelölte ki fogyasztóvédelmi hatóságnak, így az Fgytv. rendelkezései betartásának ellenőrzésére az NFH mint általános jogkörű fogyasztóvédelmi szerv rendelkezik hatáskörrel. A PSZÁF azért tartózkodik az Fgytv. rendelkezéseinek alkalmazásától, mert arra nincsen hatásköre.

E jogértelmezés alapján, bár a PSZÁF a fogyasztói panaszokat elintézi a rá vonatkozó törvényi szabályozás keretében, de ennek az eljárásnak gyakorlatilag semmi köze nincsen a fogyasztóvédelmi törvény szerinti eljáráshoz. A biztos jelentésében rámutatott e jogalkalmazási gyakorlat tarthatatlanságára, amit a következő példa is szemléltet. A PSZÁF honlapjának információi, az

¹³ 6/1992. (I. 30.) AB határozat.

¹⁴ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény.

¹⁵ A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi XCII. törvény.

¹⁶ 225/2007. (VIII. 31.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése.

ott fellelhető jogértelmezési gyakorlat szerint, amelyet a biztos számára több korábbi ügyben tett megkeresésre adott válaszukban a Felügyelet vezetői is megerősítettek, a fogyasztói bejelentések vizsgálata során „a Felügyelet a szerződések megkötésével és teljesítésével kapcsolatos egyedi jogvitákba nem avatkozhat be”. A PSZÁF főigazgatója válaszában arról tájékoztatott, hogy a panaszügyekben felvetett problémákat a Felügyelet ellenőrzései során vizsgálja, azonban többnyire nem külön vizsgálatok keretében, hanem az egyébként is folytatott vizsgálatokba beépítve. A fogyasztóvédelmi hiányosságok szankcionálására is a prudenciális vizsgálatokat lezáró határozatokban kerül sor. A biztos álláspontja szerint a jogállamiság elvéből fakadó követelményekkel nem egyeztethető össze, ha a Felügyelet az egyedi ügyekben nem jár el. Fontos azonban látni, hogy az egyedi ügyekben való eljárás követelménye nem jelenti azt, hogy a Felügyeletnek át kellene vagy szabadna vennie a felek közötti jogviták eldöntésére vonatkozó bírósági hatáskört. Az egyedi ügyekben való eljárás az ügy érdemi kivizsgálását jelenti ombudsmani álláspont szerint, amelyet szükség szerint a fogyasztóvédelmi törvényben meghatározott jogkövetkezmények követhetnek. A biztos vitatta azt az álláspontot, miszerint a PSZÁF nem alkalmazhatná a fogyasztóvédelmi törvény rendelkezéseit. E vita azonban valószínűleg meghaladottá válik a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény hatálybalépésével.

A lakossági hitelcsődök megelőzése tekintetében az országgyűlési biztosnak nem sikerült túl sok előremutató lépést feltárnia vizsgálata során. A biztos támogatja mindazon erőfeszítéseket, amelyeket az érintett minisztériumok, illetve a PSZÁF tesz az ügyfelek pénzügyi ismereteinek fejlesztése érdekében. Hasonlóképpen előremutatónak tartja a devizahitelekkel, vagy az ingatlanra kikötött vételi jog biztosítékként való kikötésével kapcsolatos kockázatfeltáró nyilatkozat alkalmazásának előírását.

Az ombudsmani álláspont szerint azonban a – mind a banki, mind az egyéb tartozásból keletkező – lakossági csődök megelőzése érdekében további lépéseket kellene tenni. Az egyik – biztos által szorgalmazott – lépés, hogy az ügyfelek ne csak aláírják a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos szerződéseiket, hanem ahhoz tájékozott beleegyezésüket adják. E tájékozott beleegyezés a szolgáltató részéről aktív kitanítási kötelezettséget kell, hogy jelentsen, másképpen fogalmazva a pénzügyi szolgáltatók legyenek kötelesek – akár példaszámításokkal is alátámasztva – megmagyarázni a szerződési kikötések következményeit. (A befektetési szolgáltatások esetében egy hasonló rendszert a közösségi szabályozás már bevezetni rendelt a tagállamokban).¹⁷ A másik fontos lépés a fizetésektelenné vált ügyfelek szempontjából – különösen a biztosítékként lekötött lakóingatlan végrehajtásának (elvesztésének) veszélye miatt – a vég-

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelve (2004. április 21.) a pénzügyi eszközök piacairól.

rehajtás módjának és időzítésének meghatározása lenne. E téren különösen lényeges kérdés, hogy mennyi idő telhet el egy kölcsönszerződés felmondása és a pénzügyi intézmény követelésének érvényesítése között. Korábbi panaszokból leszűrhető tapasztalatok szerint előfordult olyan eset, hogy az ügyfél fizetési késedelmére hivatkozva a pénzügyi szolgáltató felmondta a kölcsönszerződést, ugyanakkor – mivel a kölcsönösszeget jelentősen meghaladó ingatlanfedezettel volt biztosítva – nem állt a bank érdekében követelése mielőbbi érvényesítése. E látszólag indokolatlan késlekedésnek pedig az az oka, hogy ha a hitelező követelését többszörösen túlbiztosítja, akkor az ügyleti kamatnál jóval magasabb késedelmi kamat későbbi végrehajtása számára az ügylet „normál” lefolyásával szemben – többletkockázat vállalása nélkül – jóval nagyobb megtérülést, jövedelmet eredményezhet. Bár a jelentés nem tért ki rá, hasonló problémákat vethet fel az is, ha a hitelező a felmondás után túl gyorsan akarja érvényesíteni követelését, és nem hagy időt adósának ingatlana saját hatáskörben történő értékesítésére.

A végrehajtással függ össze a harmadik feltárt problémakör is, amely az ingatlan-végrehajtás során figyelembe vehető legalacsonyabb becsértéket érinti. A bírósági végrehajtásról szóló törvény¹⁸ (Vht.) lehetővé teszi, hogy két sikertelen árverést követően tartott újabb árveréseken a lakóingatlan kikiáltási árát a becsérték feléig lehet leszállítani, sikertelen árverés esetén pedig a becsérték felének megfelelő összeg fejében vehető át az ingatlan. E szabály az ombudsmani álláspont szerint sem a hitelező, sem az adós érdekét nem szolgálja teljes mértékben. A hitelező ugyanis követelésének csak egy részéhez jut hozzá, az adós pedig amellet, hogy adott esetben elveszíti lakását, nem szabadul kötelezettségeinek jelentős részétől sem, amely által teljesen kilátástalan helyzetbe kerülhet.

Az országgyűlési biztos jelentésében rámutatott, hogy a jogbiztonság érvényesülése szempontjából visszas, hogy az állam (a szabályozás) az információs erőfölényben lévő pénzügyi szolgáltatók tevékenységét fogyasztóvédelmi szempontból jelenleg alig korlátozza, a velük szemben jóval gyengébb pozícióban lévő ügyfelek számára ugyanakkor fogyasztóvédelmi eszközöket csak korlátozottan biztosít. Mindez alkalmas arra, hogy a jogbiztonság elve, a tisztességes eljárás követelménye, valamint a tulajdonhoz való jog sérelmét okozza. Meggyőződése ezért, hogy a pénzügyi szolgáltatók ügyfeleinek is szükségük van legalább akkora védelemre, mint amekkora védelemben az Fgytv. értelmében a nem biztonságos termékeket forgalmazó gazdálkodó szervezetek ügyfelei részesülnek. E védelmet egyrészt azzal látja garantálhatónak, ha a pénzügyi intézmények ügyfelei kellő ismeretekkel rendelkeznek az általuk igénybe venni szándékozott szolgáltatások jellemzőiről, pénzügyi következményeiről, és az igénybevétel a tájékozott beleegyezés alapján történik. Emellett elengedhetet-

¹⁸ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 160. §-a.

lennek tartja, hogy a lakóingatlanuk végrehajtás alá kerülése esetén se érhesen senkit a szerződéses kötelezettsége nemteljesítéséből fakadó következményeknél nagyobb hátrány.

A harmadik területen – békéltető testületek működése tekintetében – a vizsgálat során egyértelműen az rajzolódott ki, hogy a békéltető testületek eljárása a pénzügyi szolgáltatásokat érintő jogvitákban nem elég hatékony. Az esetek jelentős részében a szolgáltatók nem vetik alá magukat a döntésnek, sok esetben tudomást sem kívánnak venni az eljárás megindításáról, mivel e testületeket nem tekintik olyan intézményeknek, amelyek megfelelő pénzügyi szakmai felkészültséggel rendelkeznének a pénzügyi panaszok elbírálásában.

A jelentés szerint mind a szolgáltatók, mind az ügyfelek érdeke, hogy a keletkezett jogvitákat mielőbb véglegesen el tudják dönteni, és az ilyen jellegű jogi problémákat véglegesen le tudják zárni. Ennek elvileg megfelelő fórumai lehetnének a békéltető testületek.

Abban az esetben azonban, ha e testületeket a pénzügyi intézmények nem tartják szakmailag kellően felkészültnek az eléjük került jogviták megnyugtató elbírálására, akkor arra nem lehet az a válasz, hogy a békéltető testületek tevékenységét ignorálják, mert ezzel egy kifejezetten az egyszerűbb vitarendezés céljára létrehozott intézményrendszer célját és létét vitatják, amely a jogállamiság elve sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában.

A feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében a biztos javasolta a miniszterelnöknek, hogy a Kormány

- dolgozza ki a fogyasztóvédelemre és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletére vonatkozó törvényi szabályozás módosítását, amely tisztázza a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság hatáskörét és az általuk alkalmazható intézkedések körét, valamint egyértelművé teszi az egyedi eljárási kötelezettséget minden fogyasztói panaszügyben;
- egészítse ki a Hpt. rendelkezéseit a pénzügyi szolgáltatók aktív kitanítási kötelezettségével, a felmondás utáni igényérvényesítés határidejének meghatározásával, valamint azzal, hogy minden pénzügyi szolgáltató legyen köteles a szerződés megkötésekor átadni ügyfelének a fogyasztóvédelmi szervek elérhetőségét tartalmazó tájékoztatót;
- módosítsa a bírósági végrehajtásról szóló törvényt, hogy ne legyen lehetőség lakóingatlan esetében az ingatlan becsértéke felének megfelelő értéken történő megszerzésére.

A biztos mindemellett kezdeményezte

- a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél, illetve Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságnál, hogy hozzák rendszeresen – negyedévente – nyilvánosságra, hogy milyen ügyekben jártak el, mely szolgáltatóval szemben kellett intézkedést alkalmazniuk;

- a Bankszövetségnél és tagintézményeinél az ügyfelek megfelelő tájékoztatására vonatkozó magatartási kódex megalkotását és alkalmazását, valamint hogy vegyenek részt a békéltető testületek tagjainak képzésében;
- a pénzügyminiszternél, a gazdasági és közlekedési miniszternél, a szociális és munkaügyi miniszternél és az „Új rend és szabadság” program végrehajtásáért felelős kormánybiztosnál, hogy dolgozzanak ki megfelelő stratégiát a lakossági csődök megelőzésére és a magánszemély csődjére vonatkozó eljárás bevezetésére.

2.3. A pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre vezetett végrehajtások gyakorlatával összefüggő vizsgálat^{*19}

2004-ben több panaszos fordult az Országgyűlési Biztos Hivatalához, akik sérelmezték az adóhatóság, az illetékhivatal, illetve az önkormányzati adóhatóság által alkalmazott azon gyakorlatot, hogy lakossági folyószámlájukról – ideértve a közös tulajdonú, illetve a közös rendelkezésű számlákat is – azonnali beszedési megbízással hajtják végre az állammal szemben fennálló fizetési kötelezettségüket, de arról előzetesen semmilyen értesítést nem kapnak.²⁰ Esetenként olyan pénzüsségeket is (pl. gyermektartásdíjat) végrehajtás alá vonnak, amelyek – álláspontjuk szerint – a törvény erejénél fogva mentesek a végrehajtás alól. Az országgyűlési biztos több alkotmányos alapjog sérelmének közvetlen veszélyét állapította meg, amely az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) és a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, valamint hiányosságára vezethető vissza, és a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében a következőket javasolta az Országgyűlésnek:

– állapítsa meg a Vht.-ban azokat a garanciális szabályokat, melyek biztosítják, hogy a végrehajtási eljárás során az adósok közötti hátrányos megkülönböztetés nélkül valóban mentesek legyenek a végrehajtás alól azok az összegek, amelyeket ilyenként határoz meg a törvény;²¹

* DR. JUHÁSZ ZOLTÁN jogi referens (OBH), doktorandusz (ELTE)

¹⁹ AJB-2182/2010.

²⁰ OBH 4325/2004.

²¹ A Vht. 74. §-a szerint a végrehajtás alól mentesülő összegek: nemzeti gondozási díj és a hadigondozottak pénzbeli ellátása, az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvény szerint járó életjáradék, az átmeneti segély, ideértve a meghatározott célra kapott segélyt is, a rendszeres szociális segély, az időskorúak járadéka, a munkanélküliek jövedelemptótló támogatása, az ápolási díj, az anyasági segély, a rokkantsági járadék és a vakok személyi járadéka, a megváltozott munkaképességű személyt megillető juttatás (keresetkiegészítés, átmeneti keresetkiegészítés, jövedelemkiegészítés, átmeneti jövedelemkiegészítés, átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka), a törvényen alapuló tartásdíj, ideértve a bíróság által előlegezett gyermektartásdíjat is, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényen alapuló gyermekvédelmi pénzbeli ellátások, a nevelőszülő részére az államilag gondozott gyermek tartásáért

- az Art. és Vht. módosításával, illetve kiegészítésével a pénzügyi intézményeknél kezelt összegre vezetett végrehajtás során is biztosítsa a jogorvoslat érdemi lehetőségét;
- a Vht. módosításával, illetve kiegészítésével biztosítsa a nem adós számlatulajdonos tulajdonhoz való jogát;
- a Vht. kiegészítésével pontosítsa az adósok bankszámlája ellen adóhatóságok által benyújtott azonnali beszedési megbízásokkal kapcsolatos szabályokat, így segítve elő a gyakorlat egységesítését.

Továbbá az országgyűlési biztos a Magyar Nemzeti Bank (MNB) elnökének azt az ajánlást tette, hogy a pénz- és elszámolásforgalom, valamint a pénzfeldolgozás szabályairól szóló 9/2001. (MK 147.) MNB rendelkezés azonnali beszedési megbízás teljesítésére vonatkozó előírásait egészítse ki a Vht. értelmében végrehajtás alól mentes összeg számítási módjának meghatározásával.

A vonatkozó szabályozás – részben teljesítve az ombudsmani ajánlásokat – a pénzforgalmi szolgáltatásról szóló 2009. évi LXXXV. törvény (Pft.) és a pénzforgalom lebonyolításáról szóló 18/2009. (VIII. 6.) MNB rendelet rendelkezéseivel módosításra került, azonban a biztos álláspontja szerint további átalakításokra lenne szükség ezen a területen, különösen a mentességi szabályok tekintetében. Erre vonatkozó álláspontjuk kifejtése érdekében megkereste a pénzügyi projekt keretében az igazságügyért felelős minisztert, a pénzügyekért felelős minisztert, a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarát, a Magyar Bankszövetséget.

A válaszok alapján megállapítható volt, hogy a szabályozás részleges módosítása megtörtént, részben a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló 2007/64/EK irányelvre tekintettel, amely előírja, hogy bármely személy pénzforgalmi szolgáltatónál elhelyezett pénzeszközéből más számára történő átutalás csak a fizető fél (a számlatulajdonos) előzetes hozzájárulásával hajtható végre, ez vonatkozik a fizetési megbízások között a beszedési megbízásra is. Kivételt ez alól csak az képezhet, ha a szolgáltató valamely bírósági, hatósági eljárás keretén belül kapja meg az átutalásról rendelkező iratot. Ennek a korábbi hazai szabályozás nem felelt meg. A módosítás nem csak a Vht. 6. §-a szerinti inkasszót érintette (jogosult által közvetlenül alkalmazható inkasszó), hanem a jogrendszer egészében érvényesítette a jogalkotó az irányelvből adódó szabályozási követelményeket.

A módosítás azért is volt fontos, mert a korábbi szabályozás lényegében hatósági feladatokat rótt a pénzforgalmi szolgáltatókra, miközben ennek jogállásuk folytán értelemszerűen nem tudtak megfelelni, másrészt eljárásuk nélkülözött minden hatósági kontrollt, valamint a számla tulajdonosának sem volt jogor-

fizetett gondozási díj, az ösztöndíj, a kiküldetéssel, külszolgálattal és munkába járással összefüggő költségtérítés, a meghatározott kiadás fedezésére szolgáló összeg, a sorkatonai, illetőleg polgári szolgálatot teljesítő személy illetménye, a tartalékos katonai szolgálatot teljesítő tisztes és honvéd illetménye, a tartalékos katonai szolgálatot teljesítő személy természetbeni ellátásának pénzegyenértéke, a fogyatékosági támogatás.

voslati lehetősége. Így megszűnt a Vht. 6. §-a szerinti végrehajtást megelőző közvetlen jogosulti beszédési megbízás.

A végrehajtói inkasszó helyébe pedig a hatósági átutalási megbízás lépett, amely azonban lényeges pontokon változatlan maradt.

Az egybehangzó vélemény szerint annak technikai akadályai vannak, hogy a különböző jogcímenek járó juttatásokat külön-külön alszámlán tartásuk nyilván, és ily módon legyen biztosított a Vht. 74. §-a szerinti mentesség. A Vht. 79/A. §-a tartalmazza az inkasszóra vonatkozó mentesség szabályait, melyek szerint a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adóst megillető pénzösszeg teljes összegben végrehajtás alá vonható, kivéve a természetes személyt megillető pénzösszegeket, amelyek végrehajtás alá vonása a következők szerint történik:

- A pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, természetes személyt megillető összegből az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének négyszerese feletti összeg korlátlanul végrehajtás alá vonható, az ez alatti összegből pedig az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összege és az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének négyszerese közötti rész 50%-a vonható végrehajtás alá.

- A pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, természetes személyt megillető pénzösszegnek mentes a végrehajtás alól az a része, amely megfelel az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének. Ha a végrehajtás gyermektartásdíj vagy szüléssel járó költség behajtására folyik, ennek az összegnek az 50%-a is végrehajtás alá vonható.

E § rendelkezéseit a pénzforgalmi szolgáltató által több szerződés alapján kezelt, adóst megillető együttes összegre kell alkalmazni.

Ebben az esetben a mentesség jogcímtől függetlenül áll fenn, valamennyi természetes személyt megilleti. Az érintett szakmai szervezetek álláspontja szerint ésszerű megkülönböztetésen alapul a munkabérből letiltásnál és a hatósági átutalási megbízásnál (inkasszónál) alkalmazott megkülönböztetés, ugyanis az utóbbi esetben a jogcím, az eredet megállapítása technikailag lehetetlen, mivel számla egyenlegének vezetése a bankszámlaszerződés tárgya. Ezek szerint e szabályokkal – igaz, más formában, de – hatósági átutalási megbízás (inkasszó) esetén is biztosított, hogy a magánszemélyek létfenntartásához szükséges pénzösszeg a végrehajtási eljárás során az adósoktól ne kerüljön levonásra.

A Vht. 82/A. § (7) bekezdése alapján pedig, ha a végrehajtható okirat tartalmazza az adós pénzforgalmi számlájának adatait, vagy ha az ügyben helye van végrehajtásnak az adós pénzforgalmi számlán kezelt összegeire, és a pénzforgalmi számla adatai egyébként rendelkezésre állnak, a végrehajtó a végrehajtható okirat kézhezvételét követő 2 munkanapon belül kiadja a megbízást, 5 munkanapon belül pedig postai úton kézbesíti a végrehajtható okiratot. Az így behajtott összeg kifizetésére – ha a kifizetés egyéb feltételei is fennállnak – a végrehajtható okirat kézbesítését követő 15 nap elteltével kerülhet sor. Ha a megbízás eredményeként befolyt ösz-

szeg még a végrehajtási eljárás elején fizetendő költségrészt sem fedezi, a végrehajtó felhívást ad ki a költségrész megelőlegezésére, és az általános szabályok szerint folytatja az eljárást. Ez újabb jogorvoslati lehetőséget biztosít az adós számára.

A Vht. 79/C. §-a alapján a pénzforgalmi szolgáltatónál több számlatulajdonos tulajdonában álló számlán kezelt pénzösszeg bármelyik számlatulajdonossal szemben fennálló követelés fejében teljes összegben végrehajtás alá vonható. A végrehajtó a számla megterheléséről – a pénzforgalmi szolgáltató által közölt értesítési cím alapján – köteles haladéktalanul értesíteni a nem adós számlatulajdonost. A nem adós számlatulajdonos a végrehajtást kérő ellen az igényperre vonatkozó szabályok szerint pert indíthat a végrehajtást foganatosító hatóság rendelkezése alapján a számláról leemelt, őt illető pénzösszegek visszafizetése iránt. Elvileg ez a megoldás kielégítő lehet, azonban a gyakorlatban a peres eljárás lefolytatásának esetleges elhúzódása problémát jelenthet.

Abban a tekintetben azonban az érintett jogalkalmazókat tömörítő Magyar Bankszövetség és a Nemzetgazdasági Minisztérium (ide olvadt be időközben a Pénzügyminisztérium) álláspontja egységes, hogy a bankszámla felett rendelkezési joggal bíró személyek meghatalmazottak, s a meghatalmazott érdekében jogosultak eljárni a pénzforgalmi szolgáltatónál, de nem szereznek tulajdonjogot a számla és a számlán elhelyezett pénzösszeg felett. Ebből adódóan a rendelkezési jogosultsággal bíró személyekkel szembeni követelések e számlával, illetőleg pénzösszegekkel szemben nem érvényesíthetők. Különösen igaz ez az egyes szervezetek, így különösen gazdálkodó szervezetek és a képviselőjükben eljáró személyek vonatkozásában.

A jogalkotó szerint megfelelő átmeneti szabályok megalkotására is sor került, ugyanakkor ezzel összefüggésben a Magyar Bankszövetség elsősorban a pénzforgalmi szolgáltatók szempontjából felmerülő gyakorlati problémákat is felvetett, amelyek azonban közvetlenül a bírósági végrehajtási eljárásban félként megjelenő személyeket, jogalanyokat nem érintik.

Az országgyűlési biztos minderre figyelemmel úgy véli, hogy a mentességi szabályok alkotmányossági szempontból kielégítő szabályozása akkor valósulna meg, ha a végrehajtás alóli mentességet a jogcím szerint elkülönített pénzösszegek szerint lehetne érvényre juttatni.

Tekintettel minderre – valamint arra, hogy további eredmények a szabályok gyakorlati alkalmazásának tapasztalatai hiányában egyelőre nem várhatók – az országgyűlési biztos a vizsgálatot jelentés nélkül lezárta, azzal, hogy a pénzügyi projekt keretében tett megállapításokról a külön kiadványként megjelentetett projektfüzetel tájékoztatja az érintett szervezeteket. Megjegyezzük azonban, hogy a biztos a projekt lezárását követően is kiemelt figyelemmel kíséri a bankszámlára vezetett végrehajtás kérdését, és amint az új szabályozásból fakadó gyakorlat kialakul, ismételten meg fogja vizsgálni az állampolgárok nagyobb csoportját érintő problémát.

2.4. A banki tevékenységet érintő fogyasztóvédelmi kérdésekkel összefüggő vizsgálat*

Vizsgálatot folytatott a biztos a banki tevékenységet érintő fogyasztóvédelmi kérdésekkel összefüggésben.²² Ezzel a témával foglalkoztak már az OBH 1600/2008. és az OBH 4938/2008. számú jelentések is. A pénzügyi projekt keretében megkereste a biztos az érintett szervezeteket, akiktől további adatokat és információkat kért a pénzügyi területet érintő fogyasztóvédelmi szabályozás átalakításával, a fogyasztóvédelmi jogok erősítésével összefüggésben.

A megkeresett szervek közül a Nemzetgazdasági Minisztérium arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos álláspontja a fogyasztóvédelmi jogok minél hatékonyabb megerősítése, hogy az ügyfelek ne kerüljenek hátrányos helyzetbe és megfelelő tájékoztatás mellett tudják meghozni pénzügyi döntéseiket, valamint a szerződéses kapcsolat fennállása alatt is folyamatos legyen az információáramlás, bármikor lehetőségük legyen tájékoztatást kérni, illetve panaszt tenni. Mindezek megvalósulása érdekében került sor több pénzügyi tárgyú törvény megalkotására a 2009-es év folyamán. A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLVIII. törvény módosításokat tartalmazott a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvényre (Hpt.), a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvényre (Fgytv.) és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvényre nézve (Psztv.). A Hpt. ezen módosítása során megállapításra került, hogy a pénzügyi intézmény minden esetben köteles az ügyfeleket tájékoztatni, ha magatartási kódexnek vetette alá magát, és amennyiben a pénzügyi intézmény honlapot működtet, akkor folyamatosan köteles azon bárki számára ingyenesen és korlátozásmentesen elérhetővé tenni a magatartási kódexet a rendelkezésre álló nyelvi változatokban.

Emellett a pénzügyi intézmények panaszkezelését érintő rendelkezések is megfogalmazásra kerültek, amelyek célja a minél hatékonyabb panaszkezelés, illetve hogy minden fogyasztó számára biztosított legyen ennek a lehetőségnek az igénybevétele. Így a pénzügyi intézmény és a pénzforgalmi intézmény biztosítja, hogy az ügyfél a pénzügyi intézmény és a pénzforgalmi intézmény magatartására, tevékenységére vagy mulasztására vonatkozó panaszát szóban (személyesen, telefonon) vagy írásban (személyesen vagy más által átadott irat útján, postai úton, telefaxon, elektronikus levélben) közölhesse.

Előírásra került, hogy a hét legalább egy munkanapján 8–20 óra között fogadja a pénzügyi és pénzforgalmi intézmény a telefonon érkező panaszokat, valamint a telefonon érkező panasz esetében a kommunikációt hangfelvétellel rögzítik. Amennyiben a panasz esetlegesen elutasításra kerül, úgy a pénzügyi,

* DR. JUHÁSZ ZOLTÁN jogi referens (OBH), doktorandusz (ELTE).

²² AJB-2178/2010.

illetve pénzforgalmi intézménynek tájékoztatnia kell az ügyfelet, hogy panaszával – annak jellege szerint – a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (Felügyelet) vagy a békéltető testületnek az eljárását kezdeményezheti, továbbá meg kell adni a Felügyeletnek és a békéltető testületnek a levelezési címét.

Az Fgytv.-t érintő módosítás a Psztv. 4. §-ában meghatározott szervezetek és személyek tekintetében a Felügyelet számára biztosítja a felügyeleti hatáskört valamennyi fogyasztóvédelmi jellegű rendelkezés kérdésében. Ezzel összhangban az Fgytv. hatálya nem terjed ki e szervezetek és személyek körére, a békéltető testületekre és a békéltető testületi eljárásra vonatkozó rendelkezések kivételével.

Az Európai Unió 2001 óta működteti a FIN-Net hálózatot, amelynek célja és feladata az Európai Gazdasági Térségben a határokon átnyúló pénzügyi jogvita alternatív vitarendezés keretében történő gyors és hatékony megoldása. A működési mechanizmus szerint a FIN-Net-ben részt vevő tagok – amelyek megfelelnek a fogyasztói jogvitákban hatáskörrel rendelkező alternatív vitarendezési eljárásokban alkalmazandó alapelvekről szóló, 1998. március 30-i 98/257/EK bizottsági ajánlásban (98/257/EK ajánlás) rögzített szervezeti és eljárási alapelveknek – részint tájékoztatják a határokon átnyúló jogvitában érintett fogyasztót a szolgáltató székhelye szerinti tagállamban működő FIN-Net-tagokról, másrészt a szolgáltató tagállamában eljárnak a jogvita rendezése érdekében.

Az újabban elfogadott ágazati irányelvekben is kifejezetten megjelenik, hogy a pénzügyi jogviták gyors és hatékony megoldása érdekében a tagállamoknak megfelelő alternatív vitarendezési fórum működéséről szükséges gondoskodniuk, illetve a határokon átnyúló jogviták kezelése érdekében elő kell segíteniük az alternatív vitarendezési fórumok együttműködését.

A békéltető testületek immár közel egy évtizedes működése, az ennek nyomán kialakuló ismertség és növekvő elfogadottság indokoltá teszi, hogy a vonatkozó uniós jogi elvárás e testület igénybevételeivel teljesüljön.

Figyelemmel arra, hogy a FIN-Net-ben országonként jellemzően egy-két fórum vesz részt, továbbá a határokon átnyúló pénzügyi tárgyú jogviták számára egy békéltető testületet indokolt kiválasztani a hálózathoz való csatlakozás céljára, a módosítás a FIN-Net-ben való részvétellel a fővárosi békéltető testületet jelölte ki.

A Psztv. módosítása hatósági eljárássá minősíti a Felügyelet korábbi bejelentéssel kapcsolatos eljárását. Ezzel a Felügyelet fogyasztóvédelmi feladatai megerősítésre kerültek, sokkal hatékonyabban tud fellépni az egyedi jogsértések előfordulása esetén. A Psztv. 4. §-ában meghatározott jogszabályokban foglalt fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértése ellen hatékony fellépést biztosít, ide nem értve az egyedi szerződések létrejöttére, érvényességére, joghatásaira és megszűnésére vonatkozó rendelkezéseket, amelyek tekintetében a bíróság jár el. E körbe átvételre kerültek a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény intézkedésre vonatkozó rendelkezései. A törvény ugyanakkor csak az egyedi polgári jogi

igények elbírálását zárja ki a Felügyelet fogyasztóvédelmi eljárási köréből. A Felügyelet más jogosítványa, így példaként, az általános szerződési feltételek és üzletszabályzatok ellenőrzésére figyelemmel, nem érinti az azzal összefüggő jogosítványát, hogy a fogyasztók polgári jogi igényének érvényesítése iránt eljárást indítson a bíróság előtt.

Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CL. törvénynek a Hpt.-t érintő módosításainak egyike alapján 2010. január 1-jétől semmis a fogyasztóval kötött, a vételi jog biztosítéki célú kikötésére vonatkozó szerződés, ha a vételi jog a kötelezett által lakott lakóingatlanra vonatkozik. Tehát január elsejétől nincs lehetőségük a pénzügyi intézményeknek arra, hogy egy egyoldalú nyilatkozattal, minden egyéb procedúra nélkül (végrehajtás kezdeményezése stb.) megszerezzék a fogyasztó által lakott ingatlant, s ezáltal a fogyasztó akár hajléktalanná váljon.

Szintén ezen módosító törvény eredménye a Hpt. 210. §-ának módosítása, mely szerint a fogyasztóval kötött kölcsönszerződésben vagy pénzügyi lízingszerződésben az ügyfél számára kedvezőtlenül kizárólag a kamatot, díjat vagy költséget lehet egyoldalúan módosítani. Egyéb feltétel egyoldalúan nem módosítható az ügyfél számára kedvezőtlenül. Az egyoldalú módosítás jogát a hitelező akkor jogosult gyakorolni, ha a módosításra okot adó objektív körülmények tételes meghatározását a szerződés tartalmazza, valamint a hitelező árazási elveit írásban rögzítette.

A kamatot, díjat vagy költséget érintő, egyoldalú, az ügyfél számára kedvezőtlen módosítást a módosítás hatálybalépését megelőzően legalább hatvan nappal hirdetményben közzé kell tenni, az érintett ügyfeleket pedig postai úton vagy más, a szerződésben meghatározott tartós adathordozón értesíteni kell. A kamat, díj vagy költség ügyfél számára kedvezőtlen egyoldalú módosítása esetén az ügyfél a módosítás hatálybalépése előtt jogosult a szerződés díjmentes felmondására.

A Nemzetgazdasági Minisztérium álláspontja szerint a fent felsorolt, fogyasztókat érintő törvénymódosításokból világosan tükröződik az a jogalkotói szándék, hogy a fogyasztók kellő tájékoztatással legyenek ellátva, a fogyasztói jogok fokozottabb érvényesülése érdekében, valamint hogy az ügyfelek ne kerüljenek kiszolgáltatott helyzetbe. Fontos, hogy érdemben tudjanak jogorvoslatért folyamodni, és a hatóságok határozott és világos hatáskörrel, jogokkal bírjanak a panaszügyekben.

Emellett a Felügyelet honlapján is számos olyan hasznos információ van feltüntetve, amelyek a fogyasztók tájékoztatását célozzák, hogy elegendő információval rendelkezessenek egy-egy pénzügyi szolgáltatás igénybevétele előtt.

A Magyar Bankszövetség a saját szempontjából megközelítve a kérdést hangsúlyozta, hogy a hitelintézeti szolgáltatások területén számos olyan jogszabály-módosítás történt az elmúlt évben, amely a fogyasztói jogokat érintette. Ezek egy része 2010 elején már hatályba lépett, más rendelkezések fokoza-

tosan léptek hatályba, s a gyakorlati alkalmazásukat illetően még nincs kellő tapasztalat.

Mindenekelőtt utalt a Bankszövetség a Hpt. 2010. január elején hatályba lépett új rendelkezéseire. Új rendelkezések léptek életbe (ahogy erről az előzőekben már szó volt) az egyoldalú szerződésmódosításról, az ezzel kapcsolatos tájékoztatásról, a panaszkezelési szabályokról, a vételi jog biztosítéki célú kikötéséről. Teljesen új rendelkezések születtek a pénzügyi szolgáltatást közvetítő tevékenységére, engedélyeztetésére, az egyes közvetítői kategóriák felelősségére, az ügyfelek részére adott tájékoztatásra, a díjazásra, a szakmai követelményekre vonatkozóan. Ezeknek a rendelkezéseknek az elsődleges célja a közvetítői szektor „rendbetétele” volt, hatását tekintve azonban minden egyes részletszabály fogyasztóvédelmi szempontból is fontos.

2010. június 11-én lépett hatályba az egyes betétszerződések kereskedelmi kommunikációjára vonatkozó rendelkezés, mely szerint fel kell tüntetni a betét egységesített betétikamatláb-mutatóját. Ugyancsak június 11-étől hatályos a Hpt. magas kamatozású gyorskölcsönök nyújtását korlátozni szándékozó rendelkezése.

2010 elején hatályba lépett a Felügyelet és a Bankszövetség által közösen készített banki magatartási kódex a lakosság részére hitelt nyújtó pénzügyi szervezetek ügyfelekkel szembeni tisztességes magatartásáról. A kódexhez 270 bank, szövetkezeti hitelintézet és pénzügyi vállalkozás csatlakozott. A magatartási kódex fogyasztóvédelmi szempontból kiemelkedő jelentőségű: a bankok és ügyfelek kapcsolatát új alapokra helyezi a Bankszövetség szerint.

Egyes rendelkezések kivételével, melyek 2010. március 1-jétől alkalmazandók (mint pl. az előtörlesztésre vonatkozó szabályok), június 11-én léptek hatályba a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény rendelkezései. Ezek érintik a hitelre vonatkozó kereskedelmi kommunikációt, a hitelre vonatkozó, a szerződést megelőző tájékoztatást, a hitelképesség vizsgálatát, a költségek módosítására vonatkozó tájékoztatási kötelezettséget, a fogyasztó elállási jogát és számos egyéb kérdést.

A szabályozás alapvetően egy európai uniós jogharmonizációs feladatnak való megfelelés érdekében született, ám a magyar jogba tágabb hatállyal került át: nemcsak a fogyasztási kölcsönökre, hanem a jelzálogkölcsönökre és a pénzügyi lízingre is alkalmazni kell. Az alábbi új szabályok külön is figyelmet érdemelnek:

- A hitelre vonatkozó kereskedelmi kommunikációban (reklámokban) a teljes hiteldíjmutató (THM) értékét feltűnően, a rövidítés feltüntetésével, egy tizedes jegy pontossággal minden esetben meg kell adni. Ezenfelül, ha a hitellel kapcsolatos bármely költségre történik utalás, egy reprezentatív példán kell bemutatnia a hitelterméket.

- A hitelszerződést megelőző tájékoztatási kötelezettség a hitelközvetítőket ugyanúgy terheli, mint magát a hitelezőt.

- A törvényi felhatalmazás alapján készült új THM-rendelet legfontosabb

tartalmi változása, hogy azokat a költségeket is bele kell majd számítani a THM-be, amelyeket nem közvetlenül a bank számít fel, pl. a biztosítási díjat, vagy az ingatlan-nyilvántartással kapcsolatos díjakat.

- Az előtörlesztés lehetőségét minden hitelfelvevő számára biztosítani kell. Fogyasztási hiteleknél az előtörlesztés költségeinek megtérítésére csak olyan időszakban jogosult a hitelező, amikor a hitelkamat rögzített; illetve jelzáloglevéllel finanszírozott jelzáloghitel esetén, amikor az előtörlesztés kamatperióduson belül történik. A törvény rögzíti a felszámolható költség maximális mértékét, valamint kimondja, hogy költségmentesen kell biztosítani az egy éven belül a 200 ezer forintot meg nem haladó összeg a hitelkeret-szerződés szerinti és a biztosítékként kötött biztosítási szerződés alapján történő előtörlesztését. (Jelzáloghitelnél csak egymillió forintot meg nem haladó ingyenes végtörlesztésre van lehetőség.)

- A fogyasztó a hitelszerződéstől a szerződéskötés napjától számított 14 napon belül indokolás nélkül elállhat. Ha a fogyasztó a hitelt már felvette, akkor a szerződéskötés napjától számított tizennégy napon belül díjmentesen felmondhatja a hitelszerződést, de legkésőbb harminc napon belül köteles a felvett hitelösszeget és a hitel lehívásának időpontjától a visszafizetés időpontjáig felszámítható, a szerződés szerint megállapított hitelkamatot a hitelezőnek visszafizetni.

A Bankszövetség szerint a bankok felkészültek az új szabályok alkalmazására. A gyakorlati alkalmazásra értelemszerűen nincsenek jelentős tapasztalatok még. A törvény rendelkezései betartását a Felügyelet ellenőrzi, de a fogyasztókkal szembeni kereskedelmi gyakorlatra, így különösen a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó rendelkezések megsértése esetén a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvényben meghatározott hatóság jár el.

2010. március 1-jén lépett hatályba a körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról szóló 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet. A rendelet új hitelezéssel kapcsolatos fogalmat vezetett be: ez a hitelezhetőségi limit – a hitelnyújtó belső szabályzata alapján forintban meghatározott maximális havi hiteltörlesztési képességet kifejező összeg.

Az új rendelkezések szerint a hitelnyújtó nem nyújthat hitelt kizárólag az ingatlanfedezet figyelembevételével, hanem minden hitelbírálatkor meg kell vizsgálnia a természetes személy hitelképességét, illetve hitelezhetőségét. Ezen vizsgálatnak a hitelnyújtó belső szabályzata szerint a természetes személy és háztartása jövedelmi helyzetén és az ez alapján megállapított hitelezhetőségi limiten kell alapulnia. A rendelet részletes követelményeket állapít meg a belső szabályzat tartalmára vonatkozóan. A devizahitel havi törlesztőrészelete folyósításkor nem lehet magasabb a hitelezhetőségi limit 80%-ánál euróalapú hiteleknél és euróhiteleknél. Más devizahiteleknél az induló törlesztőrészelet a hitelezhetőségi limit 60%-át nem haladhatja meg. A rendelet előírja, hogy a hitelezhetőségi limit megállapításakor a hitelnyújtónak figyelembe kell venni az ügyfél összes ismert hiteltartozását, amely a hitelnyújtóval vagy más hitel-

nyújtóval szemben áll fenn. A hitelnyújtó köteles a hitelezés körében elvárható körültekintéssel eljárni annak érdekében, hogy az ügyfél pénzügyi helyzetét feltárja, ideértve minden olyan hitelinformációs rendszer lekérdezését, melyhez csatlakozott, vagy amelynek tagja.

A fenti témaköröket szabályozó kormányrendelet két lépcsőben lépett hatályba: a körültekintő lakossági hitelezésre vonatkozó általános rendelkezései június 11-étől, míg az ingatlanon alapított jelzálogjog fedezete mellett, illetve a gépjárművásárláshoz nyújtott forint- vagy devizahitelekre különbözően meghatározott, maximális loan-to-value (LTV) értékek március 1-jétől alkalmazandók.

A felelős hitelezésről szóló kormányrendelet előírta, hogy az ingatlanra alapított jelzálog fedezete mellett nyújtott forinthiteleknél a kitettség vállaláskori értéke nem haladhatja meg az ingatlan forgalmi értékének 75%-át, lízing esetében 80%-át. Ugyanez az érték euró- és euróalapú hitel esetében 60–65%, eltérő deviza esetében 45–50%. (A számok hitel és lízingre vonatkoznak értelemszerűen.) Sajátos szabályokat állapított meg a rendelet a gépjármű-hitelezésre és gépjárműlízingre.

A belső szabályzat elkészítésére és a hitelezhetőségi limit alkalmazására vonatkozó szabályok június 11-én léptek hatályba. Nem vonatkoznak a hitelezhetőségi limittel kapcsolatos korlátozások arra az esetre, ha az ügyfél a fizetési nehézsége és késedelme miatt a meglévő euró- vagy euróalapú hitelt vagy forinthitelt kívánja átütemezni, módosítani, és a hiteltartozás összege nem növekszik. Ugyancsak nem vonatkoznak a rendelet szabályai a meglévő hitel más hitelnyújtónál felvett hitellel történő kiváltására, ha a hiteltartozás összege nem nő, és az új hitel forint- vagy euró- vagy euróalapú hitel. (Kivéve, ha forinthitellel váltanának ki euróhitelt.) Ez esetben is alkalmazni kell azonban a belső szabályzatban levő havi törlesztőrészletre vonatkozó korlátot.

A rendelet a 152/2010. (IV. 30.) Korm. rendelettel módosult. A módosítás a Bankszövetség szerint az alkalmazhatóságot könnyítő technikai pontosításokat tartalmazott, nem oldotta meg azonban a rendelet alapvető problémáját. Ez véleményük szerint a következő: a rendelet elkésett, és a teljes listás hitelnyilvántartó rendszer hiányában a hitelképesség vizsgálata nem ellenőrizhető információkra épül. A hitelezhetőségi limit beépítése a meglévő hitelállomány kiváltását is gátolja, mert az új hitel bírálatánál már figyelembe kell venni a belső szabályzati korlátokat és a hitelezhetőségi limitet. Az ingatlanfedezetű hitelek esetében a fedezetségi korlát beépítése (hitelfedezeti arány: LTV, loan-to-value) az ingatlanvásárlás, építés esetében az önrészt növeli meg igen jelentősen, amelyhez az ügyfelek a hazai jövedelmi-vagyoni viszonyok mellett nem tudnak alkalmazkodni. Az elkésett szigorító rendelkezések várhatóan visszafogják a hitelkeresletet, és közvetve az építőiparra is további keresletszűkítő hatást fejthetnek ki, felerősítve a gazdasági válság negatív folyamatait.

A válság hatására még a rendelet hatálybalépése előtt a bankok többsége szigorításokat vezetett be a hitelbírálatban mind a hitelképesség, mind az ingat-

lanfedezettség terén. A bankok túlnyomó többsége beszüntette a svájci frank alapú hitelnyújtást, és megszüntették a jövedelemigazolás nélkül, tisztán fedezetalapú hitelkonstrukciók értékesítését. Több bank beszüntette az unit-linked életbiztosítással kombinált hitelek értékesítését is.

A Magyar Bankszövetség a saját szempontjából megközelítve a kérdést hangsúlyozta, hogy az új rendelkezések alkalmazására a bankrendszer felkészült, komoly implementálási szervezési, oktatási perióduson vannak túl a bankok, elkötelezetten kívánnak eleget tenni az új rendelkezésekből fakadó feladatoknak. A megtett intézkedéseket az alábbi pontokban foglalta össze a Bankszövetség:

- a Magatartási Kódexet magyarul (és a bankok jelentős részében angolul is) elérhetővé tették a fiókhálózatokban és a bankok honlapján;
- a hiteltörlesztési árfolyamokat összehasonlíthatóvá tették az MNB-árfolyamokkal a bankok honlapján;
- a hitelkalkulátorokban lehetővé tették, hogy az ügyfél maga modellezze az árfolyam és/vagy kamatváltozás hatását a havi törlesztőrészletre;
- a fiókokban és a bankok honlapján is elérhetővé tették a tájékoztató dokumentumaikat, mind az ingatlanfedezetes hitelekre, mind a fogyasztási hitelekre vonatkozóan;
- létrehozták a Lakáshitel kisokos és egyéb oktató kiadványaikat, amelyekben a hiteligénylés folyamatát és a hitelkérelem kapcsán felmerülő szakkifejezések fogalomtárát írják le az ügyfeleknek közérthető módon;
- létrehozták a bankok honlapján a Háztartási Költségvetés kalkulátort, amellyel segítenek kiszámítani az ügyfeleknek, hogy havonta mekkora összeget képesek hiteltörlesztésre fordítani;
- a jövedelemigazolás nélküli, tisztán fedezet alapú hitelkonstrukciók értékesítését megszüntették;
- szigorításokat vezettek be a hitelbírálatban mind a hitelképességi, mind az ingatlanfedezettség terén;
- létrehozták a Magatartási Kódex által előírt belső Árazási Elveket.

Alapvető változást hozott azonban az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény. E törvény 81. §-a módosította a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 261. §-át, és egy új (4) bekezdést illesztett hozzá a következő szöveggel: „(4) Természetes személy – ide nem értve az egyéni vállalkozót – devizában nyilvántartott, vagy nyújtott (deviza alapú) kölcsönszerződéséből keletkező hitelezői követelés biztosítására, természetes személy tulajdonában álló ingatlanon, vagy ingatlanon természetes személy tulajdonában lévő tulajdoni illetőségére jelzálogjog nem alapítható, a felek ettől eltérő rendelkezése semmis.”

Ugyanezen törvény 82. § (1) bekezdése módosította az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvényt, az „Az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogok” alcímet kiegészítette a 16/A. §-sal, amely szerint: „Az ingatlan-nyilvántartásba nem jegyvezhető be természetes személy tulajdonában álló

ingatlanra, vagy ingatlanok természetes személyt megillető tulajdoni hányadára olyan jelzálogjog, amelyet természetes személy – ide nem értve az egyéni vállalkozót – devizában nyilvántartott, vagy nyújtott (deviza alapú) kölcsön-szerződéséből keletkező hitelezői követelés biztosítására alapítottak.”

Ezzel gyakorlatilag a természetes személyek vonatkozásában megszüntette a devizaalapú jelzálog-hitelezést. A szabályozás nem érintett a már meglévő devizaalapú hiteleket, ugyanakkor a 2010. év LXXXI. törvény a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 303. §-ába iktatott szabállyal a lakóingatlanok kiürítésének foganatosítását a 2011. április 15-ig terjedő időszakot követő időszakig halasztotta el.

Megállapítható, hogy jelentős jogalkotási tevékenység bontakozott ki a pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő fogyasztóvédelmi szabályozás erősítése érdekében, azonban ennek gyakorlati tapasztalatait még nem lehet levonni, és például nem került még sor az úgynevezett fogyasztói (másképpen vásárlói) klubok szabályozására, amelyekkel összefüggésben az állampolgári jogok országgyűlési biztosához is számos panasz érkezett, amelyeket azonban hatáskörének hiánya miatt el kellett utasítania.

Másrésről a már meglévő hitelek „bedőlése” miatt kialakult helyzet is kezelést kíván, amelynek jelenleg átmenetinek szánt eleme a lakóingatlanok kiürítésének leállítása.

Mindezeket a tényezőket számításba véve a vizsgálatot jelentés kiadása nélkül lezárta a biztos.

2.5. Az alapvető jogok érvényesülése lakossági pénzügyi szolgáltatások igénybevétele során *

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ a Magyarországot is mélyen érintő globális pénzügyi válság során az állampolgárokat érintő pénzügyi (különösen adó, illeték, bank, nyugdíj-biztosítási) jogviszonyokban az alapvető jogok érvényesülése mikéntjének feltárása érdekében, az Obtv. 16. § (2) bekezdése alapján, hivatalból több vizsgálatot indított.²³

E vizsgálatai egyik elemeként annak feltérképezésére törekedett, hogy a lakossági pénzügyi szolgáltatások terén a szerződések egyoldalú módosításának korlátozására vonatkozó törvénymódosítások érezhető változást eredményeznek-e a pénzügyi intézmények szerződési feltételeinek kialakulásában, javult-e az elmúlt 2 évben a szerződési feltételek áttekinthetősége és közérthetősége, valamint a pénzügyi szolgáltatók milyen gyakorlati intézkedéseket tettek a felelős hitelezés követelményeinek érvényre juttatása érdekében.

A vizsgálat során tájékoztatást kért a pénzügyminisztertől, az igazságügyi és rendészeti minisztertől, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnök-

* DR. HAJAS BARNABÁS osztályvezető (OBH), egyetemi adjunktus (PPKE JÁK).

²³ Az AJB-2183/2010. ügyben.

kétől, valamint a Magyar Bankszövetségtől. Mindezek alapján a következőket állapította meg:

2008–2010 folyamán több olyan törvény és kormányrendelet született, amelyek célja a fogyasztóvédelem erősítése, az ügyfelek megfelelő tájékoztatása és a hitelkockázat csökkentése volt. A jogszabályok egy részét 2010. január 1-jétől és március 1-jétől kell alkalmazni, másik részük ugyanezen év június 11-én lépett hatályba. A lakosság részére hitelt nyújtó pénzügyi szervezetek ügyfelekkel szembeni tisztességes magatartásáról szóló Magatartási Kódex (a továbbiakban: Magatartási Kódex) ugyancsak 2010. január 1-jén lépett hatályba.

A szabályozásban az elmúlt időszakban megjelentek a körültekintő, az ügyfél teljesítőképeségét is nagyobb mértékben figyelembe vevő hitelbírálaton alapuló hitelezési gyakorlat kialakítását célzó rendelkezések, illetve a közvetlen hitelnyújtási és hitelfelvételi korlátok.

Az új szabályok több ponton módosították, szigorították a hitelnyújtás szabályait, és lényeges újításokat intézményesítettek a hitelek kereskedelmi kommunikációjára, a szerződéskötést megelőző tájékoztatásra, a hitelképeség vizsgálatára, a hitelköltségek egyoldalú módosítására, az ügyfél elállási jogára és az előtörlesztésre vonatkozóan. A magánszemélyek csődvédelmével kapcsolatban meg kell említeni a végrehajtási jog területén az adósok szociális biztonságának elősegítése, a gazdasági válság negatív hatásainak enyhítése érdekében bevezetett azon módosításokat, amelyek az eladósodott magánszemélyek segítségét, védelmét célozzák, valamint a jogi segítségnyújtó szolgálat működtetését és feladatainak kiterjesztését, amelynek révén a nehéz helyzetben lévő, jogismerettel nem rendelkezők még inkább kiszolgáltatottá válása megelőzhető.

Ügyfelek tájékoztatása

Amint arra az ombudsmannak adott válaszában az igazságügyi és rendészeti miniszter rámutatott, a tájékoztatási kötelezettség további bővítése már nem feltétlenül lehet a hatékonyságot növelő tényező. *A szerződéskötést megelőzően és a szerződéskötéssel kapcsolatban már jelenleg is olyan mennyiségű információ és nyilatkozási kötelezettség terheli az ügyfelet, amely a tájékoztatás tényleges céljával ellentétes hatást is generálhat.*

A pénzügyi szolgáltatásokra és alapvetően ezen belül is a hitelnyújtáshoz, hitelfelvételhez kapcsolódó kockázatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos hatályos szabályozás is rendkívül részletes előírásokat tartalmaz (l. különösen a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) 203–214/D. §-ait). E rendelkezések meghatározzák az ügyfelek tájékoztatásával, az üzletszabályzattal és a fogyasztási kölcsönökkel kapcsolatos alapvető szabályokat, ideértve a kötelező tájékoztatásokat, valamint a teljes hiteldíjmutatóval kapcsolatos szabályokat is.

E szabályok határozzák meg azt is, hogy mely esetben tekinthető semmisnek a fogyasztási, lakossági kölcsönszerződés. Az e rendelkezésekben meghatározott, a szerződés minimális kötelező tartalmi elemei is tartalmazzák mindazo-

kat a körülményeket, szabályokat, melyek kellő ismeretében az ügyfelek megismerhetik a szerződéssel járó kockázatokat.

Külön is ki kell emelni, hogy már hosszabb ideje része a jogi szabályozásnak a Hpt. 203. § (4) és (5) bekezdésében szereplő, a devizahitel nyújtására irányuló, illetve ingatlanra kikötött vételi jogot tartalmazó szerződések esetében a külön kockázatfeltáró nyilatkozat és az azzal kapcsolatos ügyfél-tájékoztatás. A szabályozás tételesen meghatározza a kockázatfeltáró nyilatkozat kötelező tartalmi elemeit is.

A fogyasztóknak a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos tájékoztatására vonatkozó rendelkezések igen jelentős mértékben az uniós jog által determinált, kötött szabályrendszerrel jelentenek. Az uniós jogi szabályozásnak történő megfelelés és a fogyasztói tájékoztatás jelentős fejleménye, hogy 2009. november 1-jén hatályba lépett a pénzforgalmi szolgáltatások nyújtásáról szóló 2009. évi LXXV. törvény, és 2010. június 11-én hatályba lép a fogyasztóknak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény (Fht.). Mindkét törvényi szabályozás rendkívül széles körben és nagy terjedelemben tartalmaz előírásokat a tájékoztatási kötelezettségre. A Fht. külön tételesen határozza meg többek között a hitelre vonatkozó kereskedelmi kommunikáció, a szerződéskötést megelőző tájékoztatás, a hitelszerződés, a fizetési számlához kapcsolódó hitelre vonatkozó tájékoztatás kötelező formai és tartalmi elemeit.

Az Fht. 1. melléklete részletesen, a formanyomtatvány szintjén határozza meg a hitelszerződés megkötését megelőző általános tájékoztató elemeit.

Ezen tájékoztatási kötelezettség a szerződéssel kapcsolatos kockázatokra is részletesen kiterjed.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a jelzett törvényi szabályozást megalapozó uniós jogi szabályok nagy része, de különösen a tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos szabályozás ún. maximum harmonizációs szabályozás, azaz az uniós normáknál szigorúbb szabályozást a hazai jog nem tartalmazhat.

Az Fht. az uniós jogi szabályozás hatályán túllépve – bár az általános szabályoktól eltérő, néhány esetben azoknál enyhébb szabályozással – kiterjed a jelzáloghitelre és a pénzügyi lízingre vonatkozó szerződésekre is.

Fentieknek megfelelően a hazai jogi szabályozás folyamatosan és egyre részletesebb, szigorúbb szabályozást ad a pénzügyi szolgáltatásokkal és azok kockázataival kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségek tekintetében.

A fentiek mellett a Magatartási Kódexben a hitelezők maguk is kötelezettséget vállaltak arra, hogy átlátható szerződési feltételeket alakítanak ki, így az ennek való megfelelés a csatlakozó intézményektől fokozottan elvárt.

A Felügyelet már 2006-ban, a lakossági hitelezés előzetes ügyfél-tájékoztatási és fogyasztóvédelmi elveiről szóló 9/2006. (XI. 7.) számú ún. hitelezési ajánlásában megfogalmazott bizonyos elvárásokat a pénzügyi intézmények és azok ügynökeik felé az ügyfelek szerződéskötést megelőző tájékoztatása kapcsán, sőt az abban meghatározott fogyasztóvédelmi elvek között szerepelt, hogy a „pénzügyi intézmény fordítson kiemelt figyelmet a kockázatok bemutatására”.

Az ajánlás jelentőségét mutatja, hogy annak számos pontját átvezették az új, illetve módosított jogszabályokban, valamint a Magatartási Kódexben.

Az említett változásokkal összefüggésben hangsúlyozandó, hogy számos olyan jogszabály-módosításra, új jogszabály megalkotására került sor az elmúlt időszakban, melyek kifejezetten az ügyfél-tájékoztatásra írnak elő részletesebb, szigorúbb követelményeket. Utalni szeretnék itt a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény rendelkezéseire, amely általános érvénnyel alkalmazandó az ügyfelek tájékoztatása kapcsán. Említést érdemelnek az Fht. rendelkezései, melyek előírják nemcsak a hitelező, de a hitelközvetítő számára is, hogy az ügyfeleknek a szerződés kötést megelőzően milyen mélységben és formában adjanak részletes tájékoztatást. Az Fht. ennek keretében azt is előírja, hogy az ügyfélnek adott felvilágosításnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a fogyasztó felmérje, hogy a hitel igényeinek és pénzügyi teljesítőképességének megfelel-e.

Ebbe a körbe tartozik a körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról szóló 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdése is, melynek alapján minden hitelt nyújtó pénzügyi intézmény köteles a hitelképességi vizsgálatot megelőzően a túlzott eladósodás kockázatait ismertető rövid írásos tájékoztatót átadni a vele szerződni szándékozó magánszemély ügyfeleinek. A tájékoztató szövegét a Korm. rendelet értelmében a Magyar Nemzeti Bank és a Felügyelet fogalmazta meg. E tájékoztató 2010. május 27. napjától elérhető a két intézmény honlapján.

A jogszabályi rendelkezéseken túl a Magatartási Kódex aláírásával is vállalták az érintett intézmények, hogy a Magatartási Kódexben foglaltaknak megfelelő tájékoztatást nyújtanak már meglévő és leendő ügyfeleiknek a szerződés kötést megelőzően, és ennek során a hiteltermékek lehetséges veszélyeire is kitérnek. A Felügyelet által lefolytatott témavizsgálat megállapította, hogy az intézmények ügyfél-tájékoztatási tevékenysége jelentősen fejlődött. A Magatartási Kódex hatására az intézmények többsége a korábban alkalmazott gyakorlatukon túlmutató módon – úgy írásban, mint szóban – tájékoztatja ügyfeleit (leendő ügyfeleit) a szerződés megkötése előtt.

A Bankszövetség álláspontja szerint a bankok jelentős erőfeszítéseket tettek a szerződési feltételek áttekinthetősége és közérthetősége javítása érdekében. A pénzügyintézetek az üzletszabályzatok kialakítása során általában arra törekednek, hogy az ügyfelek számára átlátható struktúrát képezzen, gyorsan kideríthető legyen, hogy az egyes szolgáltatásokra milyen szabályok vonatkoznak. Ennek megfelelően a teljes banki ügyfélkört átfogó, közös rendelkezéseket tartalmazó Általános Üzleti Feltételek mellett külön lakossági és vállalati üzletszabályzatokat alakítottak ki. Általában törekednek arra, hogy a bank és az ügyfelek kapcsolatát szabályozó dokumentumokban (szerződés, üzletszabályzatok, kondíciós listák, hirdetések) ne kizárólag jogszabályi hivatkozással rögzítsék a jogviszony feltételeit.

A bankok által nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó rendkívül komplex –

és sajnos gyakran inkohérens – jogszabályi háttér, továbbá számos esetben a hatálybalépést megelőző, a szabályoknak megfelelő állapot kialakítására rendelkezésre álló aránytalanul rövid idő, az átláthatóság követelményének való megfelelést nagyban nehezíti. A jogszabályok egyes rendelkezéseinek eltérő hatálybaléptetése esetében ehhez a banki szabályzatoknak is kényszerűen igazodniuk kell, s a szabályzatok többlépcsős módosítása az ügyfelek eligazodását óhatatlanul megnehezíti. Azt is figyelembe kell venni, hogy pl. a pénzügyi intézetek általános szerződési feltételeit, üzletszabályzatait összefoglaló dokumentumok jogi dokumentumok, azaz a közérthetőséget a jogi követelmények egyértelmű érvényesítésével együtt kell(ene) érvényre juttatniuk.

A Bankszövetség tájékoztatása szerint, ha a hitelhez állami kamattámogatás, vagy állami kezesség járul, tájékoztatják az ügyfelet az igénybevétel feltételeiről, a visszafizetés során tanúsított esetleges nem szerződészerű magatartás jogkövetkezményeiről.

Az egyoldalú szerződésmódosítások

A Bankszövetség válaszában utalt arra, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás jogintézményét már a pénzügyi intézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1991. évi LXIX. törvény is ismerte. Az egyoldalú szerződésmódosítás fontos szerepet tölt be a banki gyakorlatban, mert nem lehet azzal számolni, hogy a kölcsön teljes futamideje alatt a refinanszírozás feltételei változatlanok maradnak. A közepes és hosszú lejáratú hiteleknel elkerülhetetlen olyan kikötéseknek az alkalmazása, amely a kamatok és más szerződéses feltételek utólagos, egyoldalú módosítását lehetővé teszi, hiszen a bankok általában rövid lejáratú forrásokból finanszírozzák a hosszú lejáratú hiteleiket. Az egyoldalú szerződésmódosítás joga – írja válaszában a Bankszövetség – annak jogszabályi elismerése, hogy a hosszabb távú hitelviszonyokban folyamatosan szükség van egy olyan mechanizmusra, ami biztosítja azt, hogy szolgáltatás és ellenszolgáltatás arányos és egyenértékű legyen. Amennyiben a bank nem tudna a jövőben várható változásokra reagálni, úgy ezeknek a változásoknak a lehetősége egy olyan kockázatot jelentene, amit a bank „beárazna”, és aminek az lenne a következménye, hogy a hitelek nagyon megdrágulnának.

Nagyon leegyszerűsítve azért, mert a bank pénzügyi közvetítőként a pénzfelleggel rendelkezők szabad pénzét gyűjti össze – a saját nevében ígérve azok rendes visszafizetését –, majd – szintén a saját nevében – hitelt nyújt ezekből a pénzt igénylőknek. Mivel a pénzfelleggel rendelkezők (megtakarítók) nem hajlandók olyan hosszú időre lekötni a pénzüket, mint amilyen hosszú időre a hitelt igénylők szeretnék kölcsönt felvenni, a banknak újra a pénzpiacon elérhető forrásokat is igénybe kell vennie, majd ezeket újabban felvett forrásokból visszafizetnie. Mivel ezeknek a rendszeresen megújítandó, rövid lejáratú idegen forrásoknak az árát a bank nem tudja előre kalkulálni, kénytelen a már kihelyezett hosszabb távú hiteleit újraárazni annak érdekében, hogy a befolyó törlesztésekből ismét forrást tudjon szerezni a piacról.

Ha a refinanszírozás feltételei megváltozásából fakadó kockázatot teljes egészében a bankrendszernek kellene viselni, az feltehetően a hitelezési tevékenység beszűkülését, illetőleg a hitelnyújtás drágulását eredményezné. A Bankszövetség szerint ezért az egyoldalú szerződésmódosítás tehát kockázatkezelési eszköz is a bank részéről.

A fogalom akkor vált szélesebb körben ismertté, amikor a 2006-ban a Lakossági Pénzügyi Szolgáltatásokat Vizsgáló Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás lehetősége indokolatlan hatalmat jelent a pénzügyi szolgáltatók számára, ezért azt jogszabályi úton kell korlátozni.

A pénzügyminiszter tájékoztatása szerint a pénzügyi intézmények egyoldalú szerződésmódosítási gyakorlatának korlátozása érdekében az Országgyűlés 2009. március 23-án fogadta el a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XIII. törvényt, amelyben módosította a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) egyoldalú szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezését. Az új rendelkezések 2009. augusztus 1-jén léptek hatályba. A bankok véleménye szerint egyes szabályok alkalmazása nem volt egyértelmű, ezért 2009. július 17-én a Kormány, a Bankszövetség, a PSZÁF és a GVH képviselői megállapodtak arról, hogy a hitelintézetek két hónapig felfüggesztik a kedvezőtlen szerződésmódosításokat. Ezalatt a Kormány előkészítette a márciusban elfogadott törvény módosítását, és kidolgozásra kerül a Magatartási Kódex, amely meghatározza az ügyfelekkel szembeni tisztességes magatartás részletes alapelveit.

A Magatartási Kódex elfogadására 2009. szeptember 16-án került sor, a csatlakozó pénzügyi intézmények száma elérte a 270-et. Az aláíró intézmények emellett vállalták a kedvezőtlen módosításra vonatkozó moratórium december 1-jéig történő meghosszabbítását. Ha a Magatartási Kódexet aláíró pénzügyi intézmények nem tartják be annak szabályait, akkor a Felügyelet megtévesztő kereskedelmi gyakorlat miatt eljárást indíthat ellenük, valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény által meghatározott intézkedéseket alkalmazhatja.

Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CL. törvény 2010. január 1-jei hatállyal módosította a Hpt. egyoldalú szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezéseit. A hatályos Hpt. rögzíti, hogy díjat vagy költséget a pénzügyi intézmények évente legfeljebb az előző évi fogyasztói árindex mértékében emelhetnek. A törvény szerint a hitelező akkor gyakorolhatja a szerződés egyoldalú módosítására vonatkozó jogát, ha a módosításra okot adó objektív körülmények tételes meghatározását a szerződés tartalmazza, valamint a hitelező árazási elveit írásban rögzítette. Az árazási elvek megfelelőségét a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete ellenőrzi a pénzügyi intézmények által elfogadott Magatartási Kódex figyelembevételével. Azoknak az okoknak a felsorolását, amelyek a szerződési feltételek egyoldalú módosítását indokolhatják, a Magatartási Kódex tartalmazza. Ezek közül a legjelentősebb okok a

bankok forrásköltségét meghatározó pénzügyi feltételek (országkockázati felár, jegybanki alapkamat, ügyfélbetétek kamata, bankközi kamatlábak). A Magatartási Kódexet aláíró pénzügyi intézmények vállalták, hogy az egy évet meg nem haladó futamidejű hitelek esetében az ügyfél hátrányára a szerződéses feltételeket egyoldalúan nem fogják módosítani.

Annak érdekében, hogy az ügyfelek értesüljenek a változásról, és amennyiben azt más banki hitelekhez képest kedvezőtlennek ítélik, lehetőségük legyen a hitelt kiváltani, a kedvezőtlen módosításról a pénzügyi intézménynek főszabály szerint a hatálybalépést 60 nappal megelőzően levélben vagy más tartós adathordozón tájékoztatást kell küldenie. Az ügyfél a kedvezőtlen módosítás hatálybalépéséig díjmentesen felmondhatja a szerződést. A 60 napos szabály alól az állami kamattámogatással nyújtott hitelek azért vannak kivéve, mert e hiteleknél a felszámítható hiteldíj korlátozott. A hiteldíj felső határa az állampapírhozamhoz (vagy referenciahozamhoz) van kötve, aminek mértékét az Államadósság Kezelő Központ havonta teszi közzé, és a következő hónaptól már alkalmazni kell. Ezért 60 nappal korábban a hitelintézet nem tudja megmondani a kamat mértékét, mert ekkor még nem ismeri a figyelembe veendő állampapírhozam mértékét.

Az ügyfél számára a Hpt. módosítása az ilyen díj-, költség- vagy kamatemelés hatálybalépése előtt megnyitotta a szerződés díjmentes felmondásának lehetőségét. Tilalmazza a szabályozás a szerződés hitelintézet általi olyan egyoldalú módosítását, amely új díjat vagy költséget vezetne be. Az egyes díjak szerződésben meghatározott számítási módja egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül nem módosítható.

Amint arra az igazságügyi és rendészeti miniszter rámutatott, az egyes hitelszerződések jogszabály általi módosításának az alkotmányossági korlátját az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata alapján a szerződési szabadság jelenti. A szerződési szabadság a piacgazdaság lényegi eleme, önálló alkotmányos jog, amely bár nem részesül alapjogi védelemben, korlátozása csak alkotmányos indokok alapján lehetséges. Az Alkotmánybíróság a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában és a 66/1995. (XI. 24.) AB határozatában rámutatott arra, hogy bár „ha a társadalmi méretű változások a szerződések nagy tömegét érintik, indokolt – és alkotmányosan nem kifogásolható –, hogy a jogviszonyok megváltoztatására, módosítására a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást. Az állam azonban jogszabállyal a fennálló szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén módosíthatja, változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás megkövetel. Vagyis a tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a „clausula rebus sic stantibus” tételének alkalmazásával kerülhet sor. Eszerint a jogalkotó – akár csak a bíróság – akkor jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ész-

szerűen előre látható, továbbá ha az túlmegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse. [...] Vita esetén [...] az Alkotmánybíróság jogosult a beavatkozás alkotmányosságát eldönteni, ugyanúgy, ahogy a konkrét, egyes szerződésekben [...] esetenként a bíróság jár el és a feltételek fennállása esetén módosítja a szerződések tartalmát.”

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában „az alapjognak nem minősülő jogok az Alkotmány 70/A. §-a, 2. § (1) bekezdése és az 54. § (1) bekezdése közvetítésével kapcsolódnak be az alkotmányos védelembe. A nem alapjogokat érintő korlátozás akkor alkotmányellenes, ha az „önkényes”, azaz „indokolatlan”, vagyis nincs ésszerű oka, mert a norma ilyenkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, hisz az ilyen esetben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel, körütekintéssel és méltányossággal. Ennek az állandó alkotmánybírósági gyakorlatnak a szerződési szabadság alkotmányos korlátozhatóságára vonatkozó konkretizálását határozta meg az Alkotmánybíróság a rebus sic stantibus klauzulájának a feltételeivel. [...] A]z állam csak e feltételek bekövetkezése esetén, tehát a szerződéskötések (szerződésmódosítások) után beállott lényeges és jogos érdeksérelemmel járó nyomós körülményváltozások bekövetkeztekor változtathatja meg jogszabályi beavatkozással a tartós, folyamatos szerződések tartalmát [...]”

A pénzügyi-gazdasági válság hatására az adósok helyzetében bekövetkezett negatív változások egy része kétségtelenül kívül esik a tartós jogviszonyok normális kockázati körén, ezért szükséges volt a jogalkotói beavatkozás a felelős hitelviszonyok megteremtése érdekében, illetve a bajba jutott adósok számára megnyitott megoldási lehetőségek is indokoltnak tekinthetők. A fenti követelményekből fakadóan azonban a jelzett időszakban elfogadott jogszabályok csak kivételes jelleggel – így például az egyoldalú szerződésmódosításokra vonatkozó szabályozás terén – érinthették a már fennálló szerződéseket, a felügyeleti jogkörök megerősítése, az állami segítségnyújtást biztosító szabályok és a végrehajtási szabályok módosítása azonban ezek tekintetében is mindenképp érdemi ügyfélvédelmi eszközöket biztosított.

A tervezett banki önszabályozást a jogalkotó pótolta a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XIII. törvénnyel, amely 2009. augusztus 1. és december 31-e között volt hatályban.

A törvény előírta, hogy a fogyasztóval vagy mikrovállalkozással kötött szerződésnél csak a kamatot, díjat, költséget lehet egyoldalúan módosítani. Az egyoldalú módosítás feltétele, hogy ennek lehetőségét az ügyféllel kötött szerződés tartalmazza, megjelölve azokat az okokat, feltételeket, amelyek a díjemelést alapjául szolgálhatnak. A szerződés egyoldalú módosítását a hatálybalépést megelőzően 60 nappal korábban közzé kell tenni, s az érintett ügyfeleket közvetlen módon is értesíteni kell a szerződési feltétel, illetve a havi törlesztőrészlet

változásáról. Az ügyfél a kamat, díj, költség kedvezőtlen változása esetén díjmentesen jogosult a szerződés felmondására a változás hatálybalépése előtt. Ez alól a referencia-kamatlábbhoz kötött kamatozású hitelek kivételt képeznek. A szerződés egyoldalúan nem módosítható új díj vagy költség bevezetésével. Az egyes díjak szerződésben meghatározott számítási módja, konkrét összege vagy felső határa egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül nem módosítható.

Fogyasztóval vagy mikrovállalkozással kötött kölcsönszerződés, vagy pénzügyi lízingszerződés általános szerződési feltételeinek módosításáról legkésőbb a módosítás hatálybalépésekor a Felügyeletet tájékoztatni kellett.

Az egyoldalú szerződésmódosításokkal kapcsolatban a PSZÁF elnöke arról tájékoztatott, hogy a szigorítások egy része a Hpt. egyoldalú szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezéseit érintette. Ennek értelmében a fogyasztóval kötött kölcsön- vagy pénzügyi lízingszerződések a pénzügyi intézmény által egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül kizárólag a kamatok, díjak, költségek tekintetében módosíthatóak. Díjat vagy költséget évente legfeljebb a KSH által közzétett előző évi éves fogyasztói árindex mértékében lehet emelni. Az egyoldalú módosítás jogát a pénzügyi intézmények akkor jogosultak gyakorolni, ha a módosításra okot adó objektív körülmények tételes meghatározását a szerződés tartalmazza, valamint a hitelező az ún. árazási elveit írásban rögzítette. További szigorítás, hogy az ügyfelek számára kedvezőtlen változtatást a módosítás hatálybalépését megelőzően legalább hatvan nappal hirdetményben közzé kell tenni, és az ügyfelet közvetlenül, például postai úton is tájékoztatni kell a módosításról és a törlesztőrészlet változásáról.

Ezen jogszabályi előírások 2010. január 1. napján léptek hatályba. Ugyanezen a napon lépett hatályba Magatartási Kódex, melyhez a hitelezési szektor több mint 90%-a csatlakozott, és mely szintén tartalmaz előírásokat az egyoldalú szerződésmódosításra. A Felügyelet 2010. március 24. napján kezdte meg 30 pénzügyi intézménynél (17 kereskedelmi banknál, 3 jelzálogbanknál, 2 fióktelepnél, illetve 8 pénzügyi vállalkozásnál) azon fogyasztóvédelmi témavizsgálatot, amely annak megállapítására irányult, hogy a vizsgálat alá vont intézmények a lakossági hitelezési tevékenységük során alkalmazzák-e a Magatartási Kódex rendelkezéseit, valamint gyakorlatuk megfelel-e a Hpt. egyoldalú szerződésmódosításra vonatkozó, és a Magatartási Kódex egyéb releváns rendelkezéseinek. A Magatartási Kódex ellenőrzésére irányuló témavizsgálat törvényi határideje 6 hónap, amely 2010. október végén zárult le. A témavizsgálat nem helyszíni vizsgálat volt, ahol a Felügyelet előre összeállított kérdések alapján nyilatkozattételre és a kapcsolódó dokumentáció átadására hívta fel a vizsgálat alá vont intézményeket. Ezenfelül 12 intézmény esetében történtek közreműködő igénybevételével próbaügyletkötések. A Felügyeletre számos panasz, illetve megkeresés érkezik arra vonatkozóan, hogy a hitel törlesztőrészlete a piaci körülmények pozitív változása ellenére sem mérséklődik. A Felügyelet e panaszok kapcsán jogszabálysértést egyelőre nem állapított meg, panaszkezelése során tájékoztatja (kioktatja) azonban az ügyfeleket a releváns szerződés-

ses kérdésekről, kapcsolódó piaci folyamatokról. Nagyon gyakran ugyanis az ügyfél a kamatperióduson belül kifogásolja a kamatcsökkentés elmaradását, amelyre nyilvánvalóan csak az új kamatperiódusban, a kamatperiódus fordulóján kerülhet sor.

A Felügyelet 2009 elején egy hitelintézet egyoldalú szerződésmódosítási gyakorlatának jogszabályi megfelelőségére irányuló vizsgálat (ún. ÁSZF²⁴-vizsgálat) során a CIB Bank Zrt. esetében jogszabálysértést állapított meg, így a Bankot 6,5 millió forint bírsággal sújtotta, tekintettel arra, hogy a Bank megsértette a Hpt.-t, amikor egy alkalommal nem az általános szerződési feltételeiben előre meghatározott okok és feltételek alapján emelte jelzálogalapú hiteleinek hiteldíját. Az FHB Bank Nyrt. vizsgálata során a Felügyelet jogszabálysértést nem tapasztalt, azonban a Bank jelzálogalapú hiteleihez kapcsolódó csoportos hitelfedezeti életbiztosítás ügyfelektől átvállalt díjfizetésének megszüntetésére vonatkozó szerződés módosítására alkalmazott jogi megoldást aggályosnak találta. Erre a Bank figyelmét vezetői levélben hívta fel a Felügyelet. A többi hitelintézet tekintetében a Felügyelet nem tapasztalt jogszabálysértést. Az általa 2010 márciusában indított átfogó fogyasztóvédelmi témavizsgálat megállapította, hogy az ellenőrzés alá vont intézmények kizárólag a Kódexben meghatározott egyoldalú szerződésmódosításra felhatalmazó oklistában szereplő feltételek bekövetkezésekor változtatják meg egyoldalúan a hitel kamatlábát, illetve érvényesítik az ügyfél számára kedvező változásokat is. A Felügyelet megállapította továbbá azt is, hogy a vizsgált időszakban ellenőrzött intézmények jellemzően inkább egyoldalú kamatcsökkentést hajtottak végre, egyoldalú kamatemelési döntést nem hoztak. A tapasztalatok szerint az intézmények a Kódex és a hitelintézeti törvény rendelkezéseinek megfelelően alakították ki árazási elveiket, és az azokban foglaltakat be is tartják.

A globális pénzügyi válság hatására 2008 és 2009 folyamán a hitelek törlesztőrészeiben drasztikus emelkedés következett be. A Felügyelet 2009 nyarán így 12 pénzügyi intézménynél indított témavizsgálatot a devizaalapú hitelezés kapcsán tapasztalt törlesztőrészlet-emelkedés tárgyában. A Felügyelet vizsgálta, hogy a módosítások a jogszabályi előírásoknak megfelelően történtek-e. A vizsgálat ideje alatt azonban a szabályozási környezet jelentősen módosult. A Felügyelet az előzőekben elmondottak alapján folytat vizsgálatot a Magatartási Kódex ellenőrzésére. Indokoltá vált tehát, hogy a 2009 nyarán a törlesztőrészletek alakulásával összefüggésben indított vizsgálat eredményeit a Magatartási Kódex-témavizsgálat során használja fel a Felügyelet, és mindezen megállapítások alapján hozzon határozatot.

A PSZÁF elnöke fontos előrelépésként értékelte, hogy a szerződési feltételek egyoldalú módosításának szabályozásában történt változás a hiteleket a jövőre nézve kiszámíthatóbbá teszi, továbbá hozzájárul a felek közötti szerződéses viszonyok egyensúlyának megteremtéséhez. Jelentős előrelépés emellett az

²⁴ Általános Szerződési Feltételek.

árazási elvek kialakításának kötelezővé tétele, amely szintén a hiteltermékek költségeinek transzparenciáját segíti elő.

A 2009. évi XIII. törvény az egyoldalú szerződésmódosításra vonatkozó – a Hpt. 210. §-ába beépített – új rendelkezéseket visszamenőleges hatállyal rendelte el alkalmazni a hatálybalépést megelőzően kötött kölcsönszerződésekre és pénzügyi lízingszerződésekre vonatkozóan is. A visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába ütközött tehát a rendelkezés, s emellett a törvény néhány rendelkezése belső koherenciazavart is mutatott.

A Bankszövetség tájékoztatása szerint a Kormány emiatt kezdeményezte az egyoldalú szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezések korrekcióját, amely az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CL. törvény keretében történt meg. Az új rendelkezések 2010. január 1-jétől hatályosak, és már csak a fogyasztóval kötött szerződések esetében alkalmazandók, a mikrovállalkozások kikerültek a törvény szövegéből.

Megmaradt az a korábbi rendelkezés, hogy a szerződés egyoldalúan nem módosítható új díj vagy költség bevezetésével, s továbbra is csak a kamat, díj vagy költség egyoldalú módosítására van lehetőség, ha az az ügyfél számára kedvezőtlen. Egyéb feltétel nem módosítható az ügyfél számára kedvezőtlenül, egyoldalú módon. Az egyoldalú módosítás jogát akkor gyakorolhatja a hitelező, ha a módosításra okot adó objektív körülmények tételes meghatározását a szerződés tartalmazza, valamint a hitelező árazási elveit írásban rögzítette. A törvény meghatározza az árazási elvek minimális kötelező tartalmát, s előírja, hogy az árazási elvek megfelelőségét és az elvek alkalmazásának gyakorlatát a Felügyelet ellenőrzi.

A kamatot, díjat, költséget érintő egyoldalú módosítást a hatálybalépést megelőzően legalább 60 nappal hirdetményben közzé kell tenni. Emellett azonban a módosításról és a törlesztőrészlet várható változásáról az ügyfeleket postai úton vagy más tartós adathordozón is értesíteni kell. A módosítás hatálybalépése előtt az ügyfél jogosult a szerződés díjmentes felmondására. (Jelzáloglevéllel finanszírozott kölcsönszerződés esetén eltérő szabály van, ez esetben jogosult a hitelintézet a költségeit érvényesíteni.) A törvénybe bekerült egy új láttató szabály is, miszerint lehetőség van az egyoldalú szerződésmódosításra, ha az az ügyfél számára kedvező.

Bekerült a törvénybe a banki Magatartási Kódex intézménye is: a PSZÁF az árazási elvek megfelelőségének és alkalmazásának ellenőrzése során figyelembe veszi a Magatartási Kódex rendelkezéseit is.

A bankok az új jogszabály alkalmazására számos intézkedést tettek:

- átdolgozták az általános szerződési feltételeket és üzletszabályzatokat;
- elkészítették az egyoldalú szerződésmódosításra vonatkozó oklistát, ami az Üzletszabályzat, illetve a szerződések részévé vált;
- az ügyfelek levél útján tájékoztatást kaptak az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségéről (oklista);
- módosították a kölcsönhöz kapcsolódó nyomtatványokat;

- új kockázati nyilatkozat, illetve fogalomtár készült, melyek a fogyasztók választását könnyítik meg, s a banki szolgáltatások során alkalmazott legfontosabb kifejezéseket az ügyfelek számára gyakorlatiasan magyarázzák el;

- a fogyasztók választásának megkönnyítésére hitelkalkulátorok készültek, melyeket a bankok internetes oldalain közzétettek.

Vállalták, hogy „A szerződés szerint egy évet meg nem haladó futamidejű – és automatikusan nem megújítható – hitelek esetében az ügyfél hátrányára a szerződéses feltételeket a hitelező egyoldalúan nem fogja módosítani.” Tehát éven belüli kölcsönöknél (kivéve folyószámlahitel, hitelkártya) egyáltalán nem módosítanak egyoldalúan, akkor sem, ha egyébként megtehetnék. A Bankszövetség szerint ez is azt mutatja, hogy „csak rövidtávra lehet ilyen kötelezettséget vállalni, hosszabb távon valóban látnoki képességre lenne szükség.” A szimmetria elve pedig biztosítja, hogy a bank ne élhessen vissza ezzel a jogával: szimmetria elve, amely alapján, ha a feltételek, illetve körülmények kedvezőtlen megváltozására hivatkozással a hitelező az ügyfél által fizetendő kamatot, díjat vagy költséget egyoldalúan emeli, akkor, ha a körülmények kedvező irányba változnak, e változásokat is érvényesítik ügyfeleik javára. Tájékoztatják az ügyfelet, hogy van-e lehetősége a szerződés díjmentes felmondására.

A szerződés megkötésekor vállalják, hogy lehetőséget biztosítanak a devizaalapú hitel devizában történő egyösszegű törlesztésére. A Magatartási Kódex által előírt és a bankok által bevezetett intézkedések:

- az egyértelműség és közérthetőség érdekében a bankok felülvizsgálták és módosították az ügyfél-tájékoztatókat, az üzletszabályzatokat és az alkalmazott szerződésmintákat;

- a banki ügyintézők és külső értékesítési partnerek belső oktatás keretében készültek fel az ügyfelekkel történő nyílt és konstruktív kommunikációra;

- az ügyintézők kommunikációs gyakorlatát a bankok a folyamatosan, próbavásárlási programmal ellenőrzik;

- a hitelügyletekre vonatkozóan az ügyfelek a jövőben még részletesebb tájékoztatást kapnak, ideértve a szerződések esetleges megszegésének következményeiről adott információkat is;

- a tájékoztatás megtörténtéről külön nyilatkozat készül, amely rögzíti az ügyfeleknek tájékoztatáskor átadott dokumentumok körét is;

- értébecslés készítése esetén az ügyfél kérésére a bank igazolást biztosít az értébecslés számszaki adataira vonatkozóan;

- a bankok átdolgozták az árazási elveket tartalmazó szabályzataikat a kamatok, díjak és költségek egyoldalú módosításának vonatkozásában, ideértve mind a kedvező, mind a kedvezőtlen irányú változtatást;

- a PSZÁF elvárásaival is összhangban elkészült, és üzletszabályzatukban a bankok közzétették a kamatok, díjak és költségek változtatásának okait tételesen felsoroló oklistát;

- a bankok által már korábban is használt kockázatfeltáró nyilatkozatot ka-

matkockázati, valamint az ügyfél élethelyzetére kiterjedő kockázati tényezőkkel egészítették ki, használata pedig kiterjed valamennyi lakossági hiteltermékre, tájékoztatáskor és szerződéskötéskor egyaránt;

- követelések végrehajtása előtt a bankok kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy közérthetően tájékoztassák az ügyfeleket tartozásuk összegéről, az esetleges meg nem fizetés következményeiről;

- a pénzügyi nehézségekkel szembesülő ügyfeleket részletesen tájékoztatják az áthidaló megoldások lehetőségeiről. A bank felhívja az ügyfél figyelmét arra, hogy futamidő-meghosszabbítás igénybevétele esetén a törlesztőrészlet nem arányosan csökken, mivel a hosszabb futamidő miatt nő a fizetendő hiteldíj.

Erre vonatkozóan kiegészítették az Ügyfél Tájékoztatókat, szemléltetve a törlesztőrészletek változásait. A bankok a honlapjukon közvetlen átlinkelési lehetőséget biztosítanak a PSZÁF weblapján szereplő, az ügyfél hiteldöntését elősegítő alkalmazások, valamint dokumentumok (termékleírások, hitelkalkulátor, háztartási költségvetés-számító program) vonatkozásában. A jelzett linkeket a bankok papíralapú tájékoztatóin is feltüntetik.

A Magatartási Kódex aláírását követően a bankok számos, a korábbi intézkedéseken túlmutató módosítás megtételével kívántak maradéktalanul megfelelni az előírásoknak, illetve ajánlásoknak, valamennyi érintett banki folyamat és dokumentum számbavételét követően.

A bankok által elvégzett kiegészítő intézkedések:

- minden hiteltermékre elkészítették a hasonló jellegű, de eltérő feltételű termékek összehasonlítását biztosító termék-összehasonlító táblázatot;

- a háztartások teherviselő képességének felmérésére a bankok a PSZÁF által javasoltaknak megfelelő számítógépes programot dolgoztak ki;

- a banki dokumentumok könnyebb érthetősége érdekében elkészítették a banki fogalmakat bemutató ún. „Fogalomtárat”, Hitelezési Kisokos-t, más hasonló tájékoztató kiadványokat;

- az egyértelműség és közérthetőség érdekében a bankok felülvizsgálták és módosították a Kondíciós listákat;

- az ügyfelek megfelelő tájékoztatása érdekében ingatlanfedezetű hitelek vonatkozásában egyes bankok külön Ügyfél Útmutatót dolgoztak ki – amely segíti a hitelkérelem kitöltését, illetve bemutatja a hiteligenylési folyamatot.

A Magatartási Kódex aláírását követően, illetve a hatálybalépés napjától a bankok ügyfelei részére több csatornán is elérhető a Magatartási Kódex magyar, valamint angol nyelvű szövege. Külső értékesítési partnerek részére is megküldésre került a teljes Magatartási Kódex szövege, ami szintén átadható az ügyfélnek a tárgyalás során. A Felügyelet által indított átfogó fogyasztóvédelmi témavizsgálat feltárta, hogy a legtöbb probléma – az előfordulás gyakorisága alapján – a Kódex alábbi pontjainál jelentkezett:

- az intézmények saját eltérő feltételű termékei közötti összehasonlítást lehetővé teszik ügyfelek számára (Magatartási Kódex II.b. pontja);

- az intézmények vállalták, javasolják megfontolásra, illetve segítséget nyújtanak az ügyfélnek abban, hogy háztartásuk teherviselő képességét felmérjék (Magatartási Kódex II.c. pontja);
- az intézmények vállalták, hogy felhívják közreműködőik (ügynökeik, megbízottaik) figyelmét arra, hogy a későbbiekben kezdeményezett követelés-vásárlásban vagy végrehajtásban nem vehetnek részt vásárlóként (Magatartási Kódex II.t. pontja);
- az intézmények vállalták, hogy fizetési felszólító leveleikben felhívják az ügyfelek figyelmét a teljes fennálló tartozás összegére, a fizetendő kamatra, a késedelmi kamatra, a kamatteher növekedésére a nemfizetés során, valamint bemutatják az ügyfélnek nemfizetői magatartása várható jogkövetkezményeit (Magatartási Kódex V.1.d. pontja);
- az intézmények számára, ha tevékenységükkel összefüggő magatartási kódexnek (Magatartási Kódex) vetették alá magukat, akkor azt fel kell tüntetni az üzletszabályzatukban [Hpt. 207. § (2) bekezdése].

A PSZÁF vizsgálata során számos elmarasztaló határozat született, jellemzően:

- az előzetes tájékoztatásra vonatkozó egyes elvek;
- a fizetési felszólító levelek tartalmi követelményeiről szóló rendelkezések;
- az ügynökök, a közreműködők szerződéseire, azok figyelemfelhívására vonatkozó rendelkezéseinek sérelme miatt.

Fogyasztóvédelmi szabályok változása

A hitelfelvevő ügyfelek védelmét, a fogyasztóvédelem erősítését szolgálja a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény, amely az Európai Unió 2008/481 EK irányelvét ültette át. A törvény – túllépve az irányelv szabályozási körén – a fogyasztók bizalmának erősítése érdekében a rendelkezések jelentős részét a jelzáloghitelre és a pénzügyi lízingszerződésekre is kiterjeszti. A törvény a hitelezés egész folyamatát szabályozza. Előírásokat tartalmaz a kereskedelmi kommunikációra, a szerződéskötést megelőző tájékoztatásra, a szerződés tartalmára, az elállási jogra és az előtörlesztésre. A törvény rendelkezéseinek többsége az irányelv által biztosított átültetési határidőnek megfelelően 2010. június 11-én lépett hatályba. Egyes rendelkezéseket, amelyek komolyabb felkészülést a hitelezők részéről nem igényelnek, már március 1-jétől alkalmazni kell. Idetartoznak az előtörlesztésre, az elállási jogra és a kapcsolt hitelszerződésekre vonatkozó rendelkezések.

Felelős hitelezés

Az igazságügyi és rendészeti miniszter tájékoztatásában kitért arra is, hogy az új – 2009–2010-ben hatályba lépett – rendelkezések megalkotása előtt is már a szabályozás részét képezték az egyedileg és portfóliószinten is érvényesülő prudenciális, a hitelezési kockázat mérséklésére, a megfelelő fedezet mellett történő hitelnyújtásra vonatkozó szabályok, amelyek folyamatos felülvizsgálat-

ára és több alkalommal való módosítására a fenti időszakban is sor került. E szabályok közvetetten ugyan, de az egyedi szerződések tekintetében is értékelhetőek a körültekintő hitelezésre vonatkozó szabályozás elemeiként.

A hitelezési korlátozásokkal kapcsolatban kifejtette, hogy a körültekintő lakossági hitelezéssel kapcsolatos jogi szabályozás a pénzügyi válság hatására bővült ki az esetleges túladósodás megakadályozására irányuló, a hitelfelvételt korlátozó, illetve szigorító szabályokkal, valamint a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának megerősítésére vonatkozóan is megalkotásra kerültek új intézkedési lehetőséget biztosító szabályok.

2010. június 11-én lépett hatályba a Hpt. új 199. §-a, amely tételesen korlátozza a pénzügyi intézmény által egy naptári évben ugyanazon ügyfélnek nyújtható hitelek. A szabályozás értelmében egy személy adott intézménynél évente csak egyszer vehet fel olyan hitelt, amelynek a teljes hiteldíjmutatója meghaladja a 65%-ot, összege pedig nem éri el a 250 ezer forintot. A szigorítás célja alapvetően az ún. gyorskölcsönök visszaszorítása volt, de a szabályozás közvetlenül is kihatással lehet a túlzott eladósodás visszaszorítására és az ügyfelek teherbírásához, teljesítőképességéhez jobban igazodó hitelnyújtásra. A teljes hiteldíjmutatóra vonatkozóan meg kell említeni a teljes hiteldíjmutató meghatározásáról szóló, a hitelezési korlátok betartását és a megfelelő tájékoztatást egyaránt elősegítő új 83/2010. (III. 25.) Korm. rendeletet.

2009-ben az Országgyűlés megalkotta a fogyasztónak nyújtott hitelekről szóló 2009. évi CLXII. törvényt (a továbbiakban: Fht.), amely részletes korlátozó rendelkezéseket vezet be a magánszemélyek által vállalható hitelek tekintetében, szabályozza a hitelszerződés megkötését megelőző kommunikációt és tájékoztatási kötelezettséget a hitelintézet oldalán, a hitelszerződés formai és tartalmi követelményeit, a hitelképesség vizsgálatát kötelezővé teszi, rendezi az előtörlesztési jog és az azzal kapcsolatos költségek, valamint az elállási jog kérdését. A szabályozás két lépcsőben lép hatályba, 2010. március 1-jén és június 11-én.

2010. március 1-jén hatályba léptek az Fht. az ügyfél számára elállási jogot biztosító rendelkezései, melyek értelmében a fogyasztó a hitelszerződéstől a szerződéskötés napjától számított tizennégy napon belül indokolás nélkül elállhat, ha a hitel folyósítására még nem került sor. A fogyasztó a szerződéskötés napjától számított tizennégy napon belül díjmentesen akkor is felmondhatja a hitelszerződést, ha a hitelt már folyósították [Fht. 21. § (1) bekezdés]. Az ún. termékbemutatók keretében átgondolatlanul hitelre vásárolt termékekkel kapcsolatos igények rendezését szolgálja az Fht. 22. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés, melynek értelmében a fogyasztó – az Európai Unió kötelező jogi aktusának átültetése céljából elfogadott – jogszabályi rendelkezésen alapuló elállási jogának gyakorlása egy termék értékesítésére vagy szolgáltatás nyújtására vonatkozó szerződés tekintetében a kapcsolódó hitelszerződést is felbontja.

Szintén hatályos az Fht. azon rendelkezése, amely a korábban tapasztalt magas előtörlesztési díjakat számszerűen (az előtörlesztett összeg százalékos mértékében meghatározva) korlátozza, illetve bizonyos esetekben megtiltja az

előtörlesztéssel kapcsolatban fizetési kötelezettség előírását. Az Fht. 23. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti továbbá, hogy a fogyasztó minden esetben élhet a hitel részleges vagy teljes előtörlesztésével.

A felelős hitelnyújtás és hitelfelvétel feltételeinek megteremtése érdekében az Fht. 14. § (1) bekezdése – amely 2010. június 11-én lépett hatályba – kifejezetten rögzíti, hogy a hitelező a fogyasztó hitelképességét a rendelkezésre álló információk alapján értékelni köteles.

A Kormány december végén elfogadta a körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról szóló 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendeletet. A kormányrendelet célja a felelős hitelezés elősegítése, a devizaalapú hitelezés kockázatának mérséklése, illetve a lakossági ügyfelek túlzott eladósodottságának megelőzése. A rendelet szerint a pénzügyi intézményeknek és a pénzforgalmi intézményeknek hitelnyújtásnál minden esetben meg kell vizsgálnia a természetes személy hitelképességét, illetve hitelezhetőségét, nem nyújthatnak hitelt kizárólag a fedezet figyelembevételével. A hitelnyújtónak belső szabályzatában rögzítenie kell az egyes hiteltípusoknál a hitelezhetőségi limit (a maximális havi hiteltörlesztési képességet kifejező összeg) megállapításának módszerét és a számításnál figyelembe vehető jövedelmi tételeket és információkat. A devizában nyújtott hitelek, illetve devizaalapú hitelek esetében a hitelezhetőségi limitet a forintlimitnél alacsonyabban kell megállapítani.

Szintén jelentős szabályozási irányváltást, szigorítást jelentenek azok a szabályok, amelyek meghatározzák a hitelezhetőségi limit kialakítására vonatkozó követelményeket, illetve a deviza- és devizaalapú hitelek esetében, valamint forinthitelek tekintetében is a havi törlesztőrészlet nagysága szerint korlátozzák a folyósítható hitelek nagyságát. A rendelet meghatározza a hitel fedezethez viszonyított arányának („loan-to-value”, LTV) maximális mértékét az ingatlanra alapított jelzálogjog fedezete mellett nyújtott hitel, a gépjárművásárlásra nyújtott hitel és pénzügyi lízing esetén. A kitétség vállaláskori értéke nem haladhatja meg az ingatlan forgalmi értékének, illetve a gépjármű piaci értékének 75%-át forinthitelek esetén, 60%-át euróalapú hiteleknél és euróhiteleknél, 45%-át más devizanemben nyújtott hitel esetén. Pénzügyi lízingnél a korlátok mindhárom esetben magasabbak: 80%, 65% és 50%. A rendelet 7 évben állapítja meg a gépjárművásárlásra nyújtott hitel és pénzügyi lízing maximális futamidejét. A maximális LTV-értékre vonatkozó szabályok 2010. március 1-jén léptek hatályba, míg a hitelezhetőségi limittel kapcsolatos előírásokat 2010. június 11-étől kell alkalmazni.

A szabályozás gyakorlatilag tételesen meghatározza a lakáskölcsönök és egyéb hiteltípusok esetében kötelezően elvárt önerő mértékét, emellett további lényeges változás, hogy 2010. június 11-étől a bankok kizárólag fedezeti alapon nem nyújthatnak kölcsönt.

A PSZÁF elnöke szerint a szabályozás további módosítására vonatkozóan kiemелendő azonban a transzparencia, az átláthatóság fontossága, amelyhez a hitelezők számára is eszközöket szükséges biztosítani. Ehhez – ahogy azt a

Felügyelet már több ízben kifejtette – alapvető fontosságú lenne a teljes listás hitelinformációs rendszer bevezetése, és ehhez szükséges szabályozási környezet kialakítása. A felelős hitelezés része ugyanis az ügyfelek teherbíró képességének objektív és körültekintő feltárása, ami ilyen rendszer nélkül a Felügyelet álláspontja szerint nem működtethető megbízhatóan.

Az elmúlt időszakban történt változások jelentős része a jövőben eladósodó ügyfélérdekeket védik (például a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló törvény). A Felügyeletnek is az a feltevése, hogy az újonnan előírt hitelezési korlátok alkalmazása a jövőre nézve hozzájárulhat a fogyasztók adósságspirálba kerülésének, túlzott eladósodásának megfékezéséhez.

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény 9. § (1) bekezdésének *m*) pontja értelmében „a Felügyelet honlapján közzéteszi (...) a pénzügyi intézmények ügyfeleinek tájékoztatását az egyes hitel- és lízingtermékek összehasonlításáról”. Ennek megfelelően a Felügyelet elkészítette, közzétette az ún. hitel- és lízingtermék-választó programot, melyben szereplő információkat a Felügyelet a felügyelt intézmények rendszeres adatszolgáltatása révén nyeri. Így biztosított a programban szereplő adatok teljeskörűsége, naprakészsége és ezáltal az, hogy a fogyasztó tájékozódni tudjon a piacon elérhető termékekről, azok kondícióiról, és összehasonlítva azokat tudjon megfelelő pénzügyi döntést hozni.

A Felügyelet megítélése szerint mind az új jogszabályi előírások, mind az önszabályozás keretében kialakított vállalások nagymértékben hozzájárulnak az alaposabb tájékoztatáshoz. Azt is fontos hangsúlyozni ugyanakkor – amire a Felügyelet a pénzügyi kultúra fejlesztése terén kifejtett tevékenysége során ügyel –, hogy magának a fogyasztónak is kiemelt szerepe van a fogyasztóvédelem intézményrendszerének sikeres működésében. A fogyasztónak szintén felelősen, körültekintően kell eljárnia hitelfelvétele során, így tőle is elvárt, hogy gondolja végig teherbíró képességét, reálisan mérlegelje igényeit és lehetőségeit, tájékozódjon, kérdezzen, a szerződéses dokumentációt olvassa át, hiszen ezáltal tisztába kerül kötelezettségeivel, továbbá a hitelszerződéssel kapcsolatban hatékonyabban tudja jogait érvényesíteni.

A Magatartási Kódexhez csatlakozók kötelesek hitelezési tevékenységüket a Magatartási Kódex rendelkezéseinek megfelelően folytatni. A Magatartási Kódex rendelkezéseinek betartását a PSZÁF ellenőrzi.

A Magatartási Kódex a hitelnyújtási folyamat egészére nézve megállapítja a felelős hitelezés általános és speciális normáit: külön rendelkezések vonatkoznak a szerződéskötés előtti hitelezői magatartásra, a futamidő alatti egyoldalú módosításra, az ügyfelek fizetési nehézségének kezelése körében alkalmazandó eljárásokra és a végrehajtási eljárás előtt és alatt alkalmazandó felelős hitelezői magatartás elveire.

A Magatartási Kódexhez történő csatlakozással a hitelezők vállalták, hogy a hitelbírálataik során az ügyfelek hitelező által megismert teherviselő képességét figyelembe véve hozzák meg hitelengedélyező döntéseiket,

- az ügyféligényekhez szabott, átlátható szolgáltatásokat alakítanak ki, e körben az ésszerűen tájékozottan eljáró fogyasztó magatartását veszik alapul;
- a nyújtandó szolgáltatásról korrekt, teljes körű tájékoztatást adnak, törekednek arra, hogy az ügyfelek megértsék az ajánlott szolgáltatás sajátosságait, és képesek tegyenek mérlegelni a várható kockázatokat;
- kiemelt figyelmet fordítanak azoknak a kockázatoknak a bemutatására, amelyek a törlesztőrészlet emelkedését eredményezhetik.

A felelős hitelnyújtás tekintetében kiemelkedően fontos, hogy javasolják az ügyfeleknek, hogy a felelős döntéshez fontolják meg háztartásuk teljes teherviselő képességét, vegyék figyelembe a háztartásukban élők vagyoni-jövedelmi helyzetét, eladósodottságát, és a leendő adóssággal összefüggő teherviselő képességüket is.

A hitelígénylet benyújtásakor meggyőződnek róla, hogy ügyfelük szerepel-e a Központi Hitelinformációs Rendszerben, s ha az ott szereplő információ a hitelígénylet elutasításával jár, az ügyfelet igyekeznek az indokolatlan költségektől megkímélni.

A rendelet előírja, hogy a hitelezhetőségi limit megállapításakor a hitelnyújtónak figyelembe kell venni az ügyfél összes ismert hiteltartozását, amely a hitelnyújtóval vagy más hitelnyújtóval szemben áll fenn. A hitelnyújtó köteles a hitelezés körében elvárható körültekintéssel eljárni annak érdekében, hogy az ügyfél pénzügyi helyzetét feltárja, ideértve minden olyan hitelinformációs rendszer lekérdezést, melyhez csatlakozott, vagy amelynek tagja.

A Bankszövetség válaszában ezzel összefüggésben a pénzügyi válsághelyzetben különösen élesen jelentkező, a „hazai szabályozórendszer fájdalmas hiányosságának” nevezte a teljes listás hitelinformációs rendszer hiánya. Ez a kérdés, mint ismeretes, pár évvel ezelőtt az országgyűlési biztosokat is megosztotta. Teljes listás hitelinformációs rendszer hiányában mit ér, mennyiben végrehajtható a kormányrendelet idézett rendelkezése? A válaszuk szerint „a hazai jogrendszer – a személyiségi jogokra és az adatvédelem elsőbbségére tekintettel – nem szab érdemi gátat a magánszemélyek korlátlan eladósodása elé.” Amíg nincs teljes listás hitelnyilvántartó rendszer, addig ezt az ismertetetthez hasonló jó szándékú szabályozással nem lehet megakadályozni. Amíg az ügyfél nem kerül be nemfizetés miatt a jelenleg működő KHR-be, a késedelmes adósok nyilvántartásába, addig az összes banknál és takarékszövetkezetnél felvehet fedezetlen hiteleket, hiszen csak az ügyfél – nem feltétlenül korrekt – nyilatkozata áll rendelkezésre arról, hogy van-e máshol hitele. Azt, hogy ez élő valóság, az igazolja, hogy a KHR-ben jelenleg 18 élő adóssággal szerepel a legtöbbet összegyűjtő ügyfél, s az egy ügyfélre jutó átlagos hitelszám 1,5 fölött van. A Bankszövetség nem azt állította, hogy minden ügyfél, vagy akár csak az ügyfelek többsége a bank megtévesztésével jut hitelhez, de azt igen, hogy saját teljesítőképességüket az ügyfelek hajlamosak túlbecsülni. Amennyiben létezne teljes listás hitelnyilvántartó rendszer, amely megmutatja az ügyfél adósságterhét, a hitelbírálatkor pontosabban meg lehetne becsülni a feltétlenül szükséges,

még vállalható hitel összegét, vagy akár el lehetne utasítani a nyilvánvalóan nem teljesíthető igényeket. A kapott tájékoztatás szerint „ma erre nincs lehetőség, meg látnokok alkalmazásával sem.”

A felelős hitelezésről szóló kormányrendeletre előírta, hogy az ingatlanra alapított jelzálog fedezete mellett nyújtott forinthiteleknél a kitettség vállalás-kori értéke nem haladhatja meg az ingatlan forgalmi értékének 75%-át, lízing esetében 80%-át. Ugyanez az érték euró- és euróalapú hitel esetében 60–65%, eltérő deviza esetében 45–50%. (A számok hitelre és lízingre vonatkoznak értelemszerűen.) Sajátos szabályokat állapított meg a rendelet a gépjármű-hitelezésre és gépjárműlízingre.

A belső szabályzat elkészítésére és a hitelezhetőségi limit alkalmazására vonatkozó szabályok június 11-én léptek hatályba. Nem vonatkoznak a hitelezhetőségi limittel kapcsolatos korlátozások arra az esetre, ha az ügyfél a fizetési nehézsége és késedelme miatt a meglévő euró- vagy euróalapú hitelt vagy forinthitelt kívánja átütemezni, módosítani, és a hiteltartozás összege nem növekszik. Ugyancsak nem vonatkoznak a rendelet szabályai a meglévő hitel más hitelnyújtónál felvett hitellel történő kiváltására, ha a hiteltartozás összege nem nő, és az új hitel forint- vagy euró- vagy euróalapú hitel. Ez esetben is alkalmazni kell azonban a belső szabályzatban levő korlátokat és a devizahitel havi törlesztőrészletére vonatkozó korlátot.

A rendelet az egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 152/2010. (IV. 30.) Korm. rendelettel módosult. A módosítás az alkalmazhatóságot könnyítő technikai pontosításokat tartalmazott, nem oldotta meg azonban a rendelet alapvető problémáját. A rendelet elkészett, és a teljes listás hitelnyilvántartó rendszer hiányában a hitelképesség vizsgálata nem ellenőrizhető információkra épül. A hitelezhetőségi limit beépítése a meglévő hitelállomány kiváltását is gátolja, mert az új hitet bírálatánál már figyelembe kell venni a belső szabályzati korlátokat és devizahitelnél a hitelezhetőségi limitet. Az ingatlanfedezetű hitelek esetében a fedezettségi korlát beépítése (hitelfedezeti arány: LTV, loan-to-value) az ingatlanvásárlás, -építés esetében az önrészt növeli meg igen jelentősen, amelyhez az ügyfelek a hazai jövedelmi-vagyoni viszonyok mellett nem tudnak alkalmazkodni. Az elkészett szigorító rendelkezések várhatóan visszafogják a hitelkeresletet, és közvetve az építőiparra is további keresletszűkítő hatást fejthetnek ki, felerősítve a gazdasági válság negatív folyamatait.

A válság hatására még a rendelet hatálybalépése előtt a bankok többsége szigorításokat vezetett be a hitelbírálatban mind a hitelképesség, mind az ingatlanfedezettség terén.

A bankok túlnyomó többsége beszüntette a svájci frank alapú hitelnyújtást, és megszüntették a jövedelemigazolás nélkül, tisztán fedezetalapú hitelkonstrukciók értékesítését. Több bank beszüntette az unit-linked életbiztosítással kombinált hitelek értékesítését.

Egyes rendelkezések kivételével, melyek március 1. óta alkalmazandók (mint pl. az előtörlesztésre vonatkozó szabályok), június 11-én lépett hatályba

a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló törvény, amely számos fogyasztóvédelmi szempontból kiemelkedő jelentőségű új rendelkezést tartalmaz. Ezek érintik a hitelre vonatkozó kereskedelmi kommunikációt, a hitelre vonatkozó, a szerződést megelőző tájékoztatást, a hitelképesség vizsgálatát, a költségek módosítására vonatkozó tájékoztatási kötelezettséget, a fogyasztó elállási jogát és számos egyéb kérdést.

Magánszemélyek csődvédelme

A magánszemélyek csődvédelmével, azaz az adósságuk rendezésével összefüggésben a miniszter arról tájékoztattott, hogy a csődhelyzetek megelőzését és kezelését közvetve vagy közvetlenül több jogszabály szolgálta 2008 és 2010 között. Ilyen különösen – a fentiekben részletezett tartalommal – a Hpt. többszöri módosítása, az Fht., a Vht. módosítása, a nehéz helyzetbe került, lakáshittel rendelkező polgárok védelme érdekében hozott törvénycsomag, a lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességéről szóló 2009. évi IV. törvény, a zálogtárgyak bírósági végrehajtáson kívüli értékesítéséről szóló 12/2003. (I. 30.) Korm. rendelet módosítása, továbbá a 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet, végül a szociális ellátórendszer prevenció és kríziskezelő, továbbá adósságkezelő és családsegítő szabályai.

Ami a természetes személyek adósságrendezési eljárására vonatkozó megoldási lehetőségeket és egy erre vonatkozó önálló törvény megalkotását illeti, 2009-ben több minisztérium együttműködésével készültek szabályozási koncepciók, és annak alapján a jogalkotási munka is megkezdődött. Ennek során olyan elképzelés körvonalazódott, hogy az adósságrendezési eljárás három, egymásra épülő eljárási szakaszból állna (egyezségkötési eljárás, gyorsított csőd-eljárás, valamint tartós törlesztési eljárás). Az egyezségkötési eljárás az adósságrendezési terv kidolgozására és a hitelezőkkel való elfogadtatására szolgálna, ilyen konszenzus hiányában egy gyorsított csődeljárás következne a hitelezői követelések kielégítésére, majd egy tartósabb időtartamú törlesztési eljárás.

Számos hitelintézet már eddig is dolgozott ki konstrukciókat a pénzügyi nehézségekkel küzdő adósok hiteltörlesztésére, sőt jogszabállyal állami adóstámogatási konstrukció is bevezetésre került, mely lehetőséget ad arra, hogy az állam bizonyos időre átvállalja az adósságtörlesztést, ám ezután az állam részére ugyanúgy vissza kell fizetni a részleteket, mint a hitelintézetnek.

Az igazságügyi és rendészeti miniszter rámutatott, hogy a fentieknél átfogóbb megoldás igényére tekintettel a tárgybeli törvény-előkészítés során az is vizsgálendő, hogy miként lehet a pénzügyi intézményeket és más hitelezőket (közműcégek, adóhatóságok, társasházak stb.) érdekelttöbbé tenni a magánszemélyekkel való egyezségkötésben. Hiába ugyanis a társadalmi egyetértéssel találkozó törvényhozás, ha a szabályozás azt eredményezné, hogy nőne az ügyfelek nemfizetésének kockázata, vagy pedig reális veszélye lenne annak, hogy az adósok a megkötött egyezség ellenére eltitkolják jövedelmüket, kijátsszák a hitelezőket, végül pedig arra törekednek, hogy a törlesztési eljárást indokolatlanul

nul elhúzzák. Az adósok mellé kirendelt vagyonfelügyelő akkor tudja ellátni a feladatát, ha a törvény olyan intézkedési lehetőségeket és jogosítványt ad neki, hogy az adós visszaélészerű magatartásait megelőzze vagy felfedje. Számolni kell azzal is, hogy az adós a feketegazdaságban szerez inkább keresőfoglalkozást, mintsem az adósságrendezést segítse, ha már a csődvédelmet megkapta. Tekintetbe kell venni, hogy a vagyonfelügyelő díjazása is olyan kiadás, amelynek költségvetési kihatásai tetemesek lehetnek.

Mindezeket azért szükséges előrebocsátani, hogy látható legyen: a törvényt csak akkor lehet megalapozottan az Országgyűlés elé terjeszteni, ha olyan jogi, intézményi (továbbá a pénzforgalmi szolgáltatóknál olyan informatikai, adós-nyilvántartási) feltételeket sikerül kialakítani, amelyek az adós személyiségi jogait alkotmányellenesen nem korlátozzák, ugyanakkor alkalmasak arra, hogy az adósok pénzügyi helyzetének kedvező változásáról vagy éppen romlásáról folyamatosan megbízható információk álljanak rendelkezésre mindhárom eljárási szakaszban. Fontos ugyanakkor, hogy az adósok és családtagjaik ne tudjanak visszaélni a csődvédelemmel, ne tudják kijátszani a vagyonfelügyelőt és a hitelezőket. Sarkalatos kérdés annak megfelelő meghatározása, hogy kiket és milyen feltételekkel illessen meg csődvédelem. Olyan megoldásokat kell találni, hogy ne próbálkozzanak az eljárás igénybevitelével olyanok, akik esetében az eljárás lefolytatására és az adósságok legalább részbeni rendezésére – akár a teljes vagyontalanságuk, akár pedig egyéb körülmények, vagy a csődvédelemre való méltatlanságuk miatt – nincs remény, ezzel tetemes költséget okozva az államnak, továbbá közvetetten az egész társadalomnak.

Vizsgálendő, hogy ki lehessen az adós mellé a bíróság által kirendelt vagyonfelügyelő, milyen jogosítványokat kapjon, hogyan tudja a hitelezők érdekeit szakszerűen és pártatlanul képviselni, ugyanakkor az adóst is megnyerni az adósságrendezésben való aktív közreműködésben.

Különös figyelmet érdemel a családi vagyonjogi viszonyok kezelése, tekintettel az adóstársakra, és arra, hogy a hozzátartozók közötti ügyletek egyrészt megismerhetők és ellenőrizhetők legyenek, másrészt ne legyenek a csődvédelemmel való visszaélés eszközei. A magánszemély által nyújtott kölcsönből eredő tartozások eljárásba vonása szintén visszaélésekhez vezethet, mert ellenőrizhetetlen a bíróság által, hogy a szerződések tényleg megkötésre kerültek-e, és olyan tartalommal-e, mint amit az adós bevall. Ezt a problémát is kezelni kell a törvény-előkészítés során.

Nemcsak a banki hiteltartozások, hanem a közműtartozások, a köztartozások és a társasházi közösköltség-tartozások is külön figyelmet igényelnek, tekintettel arra, hogy a bankhiteleken kívül ezek alkotják a tartozások másik nagy csoportját.

Azt is át kell tekinteni, hogy milyen módon illeszthető a szabályozás a banki adósmentő intézkedésekhez, a szociális jogszabályok szerinti adósságkezelési szolgáltatáshoz.

Végezetül azt is megjegyezte a miniszter, hogy az előkészítés során sor kerül a külföldi országok szabályozásának tanulmányozására és a tervezett szabályozás nemzetközi magánjogi vonatkozásainak vizsgálatára is, tekintettel arra, hogy az adós vagyoni és családi viszonyaiban lehetnek külföldi joghatóságot vagy külföldi jogot is érintő vonatkozások.

A tájékoztatással, a hitelképesség-vizsgálattal, hitelezési korlátokkal kapcsolatos folyamatosan bővülő és szigorodó szabályozás tekintetében fontos jelezni, hogy az új szabályok, összhangban a fentiekben jelzett alkotmányossági követelményekkel, értelemszerűen általános jelleggel csak a hatálybalépést követően létrejött szerződésekre terjednek ki. A korábbi hitelszerződések alapján a jelenben fennálló eladósodottsági és egyéb problémák tekintetében ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogalkotó a lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről szóló 2009. évi IV. törvénnyel, illetve a nehéz helyzetbe került, lakáshitellel rendelkező polgárok védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi XLVIII. törvénnyel közvetlenül megpróbálta a hiteladósok helyzetét javítani.

A lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről szóló 2009. évi IV. törvény lehetőséget biztosít arra, hogy az állásukat a válság miatt elvesztő adósok ne veszítsék el lakásukat, minimális havi törlesztőrészlet megfizetése mellett áthidaló kölcsönt vegyenek igénybe, amely kölcsönre és kamataira az állam – 70, illetve 80%-ban – készfizető kezességet vállal.

A jogi segítségnyújtás nem kapcsolódik szorosan a magánszemélyek csődvédelméhez, azonban hozzájárulhat például a hajléktalanná válás elkerüléséhez, hiszen lehetővé teszi az arra jogosultak számára, hogy jogaik érdekében eredményesebben léphessenek fel, éljenek az őket megillető jogorvoslati lehetőségekkel. A jogi segítségnyújtás rendszere 2004. április 1-jétől működik, a szociálisan rászorultak számára biztosítja jogi szakember igénybevételeének lehetőségét.

A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jst.) alapján jogi segítségnyújtást főszabály szerint az arra rászorulóknak vehetnek igénybe a Jst.-ben szabályozott jövedelmi, vagyoni vizsgálatot követően, az átmeneti szállást igénylő hajléktalanok ráadásul – szemben az általános szabályokkal – a vagyoni, jövedelmi helyzetük vizsgálata nélkül kapnak támogatást [5. § (2) bekezdés c) pont]. A peren kívüli támogatások keretében arra van lehetőség, hogy a rászorulóknak jogvitáikban vagy a mindennapi megélhetést közvetlenül érintő kérdésben (így különösen lakhatással, munkajoggal összefüggő kérdések, közüzemi szolgáltatások igénybevétele) a jogról való tájékoztatást, vagy okirat, beadvány szerkesztését kérjék a jogi segítőtől. Jogi tanácsra tarthat igényt az ügyfél abban az esetben is, ha olyan jogügyletben érintett, amelynek célja a fél és családja lakhatását szolgáló ingatlan elidegenítése vagy megterhelése. A Jst. a polgári és a büntetőeljárásokban is biztosít támogatást 2008. január 1-jétől jogi képviselő formájában: a jogi segítők pártfogó ügyvédként képviselhetik a peres feleket, illetve büntetőeljárásban a sértetteket, magánvádlókat, pótmagánvádlókat. (A jogi segítség a végrehajtási

eljárás során is igénybe vehető; mód van arra, hogy az adást a végrehajtási eljárás során pártfogó ügyvéd segítse.)

Meg kell továbbá említeni, hogy 2009-ben büntetőjogi tényállássá vált az uzsora-bűncselekmény.

A PSZÁF elnöke arról tájékoztatott, hogy a magáncsőd intézményének bevezetésére kidolgozott jogszabálytervezet – amelyben a Felügyelet is támogatólag részt vett – nem került elfogadásra. A követelés végrehajtására vonatkozóan elfogadott jogszabály-módosítás így jelenleg a súlyosan eladósodott és végrehajtással fenyegetett adósok csak egy részénél – a zálogfedezet bíróságon kívüli végrehajtása esetében – jelent jogi segítséget, de például az opciós vételi jog gyakorlása tekintetében nem.

2008-ban fogadták el a Magyar Bankszövetség Elnökségének 2/2008. számú Ajánlását a hitelkiváltás megkönnyítése érdekében követendő gyakorlatról. A Bankszövetség válaszában kiemelte, hogy az államilag támogatott lakáskölcsönök hordozhatóságát a jogszabály akadályozza, és a kölcsönök kiváltását a körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról szóló 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet is megnehezítette. Ennek módosítását – a válasz szerint –, az állami támogatás hordozhatóvá tételét a banki közösség is kezdeményezte, illetve támogatja.

A bajba került adósok megsegítésével kapcsolatban a Bankszövetség kiemelte, hogy 2008 októberében a pénzügyminiszterrel kötött megállapodásban a vezető lakossági bankok vállalták a bajba került devizahitelek megsegítését. A banki Magatartási Kódex pedig a hitelezés egész folyamatát átfogja a hitelnyújtást megelőző tájékoztatástól az esetlegesen nehéz helyzetbe került adások megsegítéséig.

Az egyes bankok sokat tettek bajba jutott ügyfeleik megsegítésére: közel nyolcvanezer ügyfélnek kínálták fel hitele átstrukturálásának lehetőségét. Számos bank már az előtt lépett, hogy az adósa bajba került volna: a veszélyeztetett ügyfeleknek ajánlottak számos lehetőséget.

A magánszemélyek hitelcsődjének megelőzésével kapcsolatban a Bankszövetség arról tájékoztatott, hogy a szabályozói környezet – teljes listás hitelnyilvántartó rendszer hiányában – korlátlanul engedi az ügyfeleket eladósodni. A válasz szerint a gazdasági válság számottevően kevesebb adóst hozott volna nehéz helyzetbe, ha az elmúlt években működött volna a teljes listás hitelnyilvántartó rendszer.

Ez az alapvető hiány a hitelnyújtók részéről más kockázatkezelési eszközzel nem pótolható. A felelős hitelezésről szóló kormányrendelet sem képes ezt a helyzetet ellensúlyozni, mert elkésett, és a korlátozó rendelkezések további problémákat generálnak. Az önkéntes alapon szerveződő hitelnyilvántartó rendszerek csak több év elteltével és korlátozott hatékonysággal hozhatnak kedvező változást e kérdésben. Ha a hitel nyújtása és felvétele a szerződő felek részéről felelősen történt, gondos hitelbírálat mellett akkor sincs menedék arra az esetre, ha az ügyfél elveszíti a munkahelyét, vagy házaspár esetén

mindkét fél munkanélkülivé válik. A Bankszövetség álláspontja szerint nem a devizahitelek törlesztőrészeinek emelkedése a döntő tényező a magánszemélyek hitelcsődje szempontjából, hanem a munkaerő-piaci helyzet, illetve a magánszemélyek túlzott hitelfelvétele, függetlenül attól, hogy devizaalapú vagy forintalapú hitelről van szó. Önmagában a végrehajtással kapcsolatos szabályok módosításai, szigorítása nem nyújt megfelelő garanciát a magánszemélyek hitelcsődjének megelőzésére. Végrehajtási szakaszba került ügyeknél az adós és hitelező pozíciója már adott, a kintlévőség mértéke ugyancsak, és a biztosítékok értékén változtatni már nem lehet. A felmondott kölcsönszerződések kapcsán alkalmazott újraszertződés elsősorban a válság hatására csökkenő biztosítéki értékek miatt a tisztességes piaci magatartást követő bankok számára üzleti érdek is. Sajnos a külső tényezők (pl. a munkanélküliség mértéke) alakulása nem az említett szabályozás kérdése, ha az adós minimális összeget sem tud fizetni, ez az eszköz nem alkalmazható.

Ezzel kapcsolatban a Bankszövetség a bankok követeléskezelési gyakorlatáról és hitelkönnyítési konstrukcióiról a következő tájékoztatást adta:

A bankok szigorú belső szabályozás útján járnak el az adósok késelembé esése esetén. A szabályozás lépésről lépésre tartalmazza a folyamatban elvégzendő feladatokat, ideértve:

- az első késelembé esést követő, előre meghatározott időben történő kapcsolatfelvételt (telefonon, írásban) annak érdekében, hogy megoldást találjanak arra, miként tudná az ügyfél késelemes tartozását kiegyenlíteni;
- a sikertelen kapcsolatfelvétel esetén követendő eljárását. Ha az ügyfél gondoskodott az elérhetősége banknak történő megadásáról, a bank általában minden tőle elvárható lépést megtesz annak érdekében, hogy az ügyféllel kapcsolatba kerüljön, a megkeresésre az ügyfél érdemben reagáljon.

A sikeres kapcsolatfelvétel és az ügyfél részéről történő együttműködési hajlandóság esetén a bankok számos fizetéskönnyítési konstrukciót alkalmaznak, melyek korrekt megoldást nyújtanak nemcsak a késelemes tartozás végrehajtási eljáráson kívüli rendezésére, hanem az ügyfél fizetőképességében bekövetkezett negatív változás kezelésére is, annak érdekében, hogy az ügyfél fizetőképessége helyreálljon.

A bankok több kampányt is indítottak, melynek során a késelembé esett ügyfelek levél útján (proaktívan) tájékoztatást kaptak a fizetési nehézségekkel küzdő ügyfelek részére nyújtandó fizetéskönnyítési lehetőségekről. A kampánylevél mellett, a késelelem korai szakaszában külső közreműködő cégek bevonásával az ügyfeleket személyesen is felkeresik, melynek alkalmával átadják a fizetéskönnyítésre vonatkozó tájékoztató anyagokat és szerződésmódosítási kérelmi nyomtatványokat. Ennek célja, hogy az ügyfelek problémássá válási folyamata mihamarabb visszafordításra kerüljön.

A bankok az ügyfelekhez intézett írásbeli fizetési felszólításban részletesen (jogcímenként) felhívják az ügyfél figyelmét – egyedi, lakossági jelzalog-

fedezetű hitellel rendelkező ügyfelek esetében valamennyi szerződő felet, vagyis a kezest, illetve a zálogkötelezettet is – a bankkal szemben fennálló tartozás összegére, továbbá a tartozás nem rendezésének várható jogi következményeire.

A bankok által kidolgozott átstrukturálási programoknak köszönhetően több mint 70 ezer hitelügyletet (ingatlanfedezetes, fogyasztásihitel- és lízingszerződést) strukturáltak át a bankok a válság kezdete óta. Az átstrukturálás kiterjedhet a futamidő meghosszabbítására, a törlesztőrészlet átmeneti csökkentésére, vagy a tőketörlesztés átütemezésére. Ez igen jelentős szervezési, munkaerő-átcsoportosítási feladatokkal járt. Az átstrukturálással kapcsolatos banki eljárást nagymértékben befolyásolja az ügyfelek együttműködési készsége és az ügyfelek fizetőképességének helyreállításához kapcsolódó várakozás. Gyakran az átstrukturálás nem jelent végleges megoldást, mert az esetek egy részében ismételt késedelem lép fel.

A külön törvénnyel kidolgozott állami adósmentő program keretében mindössze néhány száz szerződést strukturáltak át a szigorú, kevésbé életszerű jogszabályi kötöttségek miatt.

2009. év végén a bankok 6040 ezer lakossági hitelt, ezen belül 1174 ezer jelzáloghitelt kezeltek. 2009. év végéig az átütemezett hitelállomány az ötszörösére nőtt: a bankok a teljes szerződésállomány több mint 1%-át újratárgyalták a szerződés megmentése érdekében. Ez 72 600 hitelszerződést jelent, ezen belül 23 700 jelzáloghitel, 46 500 egyéb lakossági hitel. A hitelek átstrukturálása a bajba jutott adósokkal tovább folyik ebben az évben is.

Sajátos állandó probléma a felelős hitelezés kapcsán az ügyfelek gondos, együttműködő eljárása. A jogi szabályozás egyoldalú tájékoztatási kötelezettséget ír elő a pénzügyi intézmények számára, de nem várja el, hogy az ügyfelek éljenek is ezen lehetőségekkel. A jogalkalmazási gyakorlatban általánosan érvényre kellene juttatni az ésszerűen tájékozottan, az adott helyzetben elvárható figyelmességgel eljáró fogyasztó mércéjét az ügyféljogok maradéktalan érvényesülése érdekében.

A Felügyelet átfogó témavizsgálata során kitért az egyes, a végrehajtási eljárást megelőzően tanúsítandó hitelezői magatartásra vonatkozó rendelkezések vizsgálatára, így például arra, amely előírja, hogy az intézmény hogyan tájékoztassa a fizetési késedelembe esett adóst (a neki küldött fizetési felszólító levelekben) annak érdekében, hogy megelőzze a hitelszerződés felmondását. Ebben a témában alapvetően pozitívak az ellenőrzés tapasztalatai. A legtöbb vizsgált intézmény a Kódex releváns pontjainak megfelelően alakította ki szabályzatait, illetve folytatja tevékenységét. Egyes intézmények azonban a fizetési felszólító levelek tartalmi követelményére vonatkozó rendelkezéseket nem megfelelően alkalmazták.

Amint arra az igazságügyi és rendészeti miniszter rámutatott, a körültekintő felelős hitelezést elősegítő szabályozásra vonatkozó igények mellett a jelenleginél jóval nagyobb szerepet kellene tulajdonítani a felelős hitelfelvevői magatar-

tás kialakításával, a pénzügyi kultúra fejlesztésével kapcsolatos – nem elsődlegesen szabályozási jellegű – intézkedéseknek.

Az országgyűlési biztos, figyelemmel arra, hogy vizsgálata befejezésekor is több olyan egyedi panaszügy vizsgálatát folytatta, amelyek a PSZÁF fogyasztóvédelmi tevékenységére vonatkoznak, ezért a fogyasztóvédelmi szabályozás – korábban általa is sürgetett – változtatásának az alapvető jogok érvényesülésére gyakorolt hatását nem vizsgálta.

Nagyon sok pénzügyi szolgáltatást, vagy pénzügyi jellegű szolgáltatást igénybe vevő ügyfél ténylegesen nincs tisztában az általa választott szolgáltatás lényeges szabályaival, a szerződésben rejlő kockázati tényezőkkel és a kockázat mértékével sem. Ezen – a biztoshoz eljuttatott panaszok szerint – nem változtatott az sem, hogy az ügyfél-tájékoztatásra egyre részletesebb és a teljesség igényére törekvő, a fentiekben részletesen és folyamatában is ismertetett szabályozás született az elmúlt években. Az ügyfelek tájékoztatásával kapcsolatban indokolt azonban kiemelni, hogy az nem pusztán egy, jogszabályban megjelölt „kipipálandó”, s mint ilyen meglehetősen formális és formalizált feladat, hanem érdemi kötelezettség.

Az országgyűlési biztos rámutatott, hogy egy konkrét banki termék értékesítése során ügyfelől nagy mennyiségű információt tartalmazó papírhalmazt kap az ügyfél, másfelől a tájékoztatás megtörténének dokumentálási terhei (így pl. akár tucatnyi, a különböző tájékoztatások tudomásulvételéről szóló nyilatkozat) mellett pontosan az adott ügylet lényeges elemeit, vagy az egyes kockázatokat ténylegesen (érdemben) az ügyfél mégsem ismeri. Vagyis, ahogyan a hazai jogi szabályozás folyamatosan és egyre részletesebb, szigorúbb szabályozást adott a pénzügyi szolgáltatásokkal és azok kockázataival kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségek tekintetében, úgy váltak e tájékoztatások egyre kevésbé érdemivé.

Kifejtette továbbá, hogy az ügyfél-tájékoztatást érdemivé és közérthetővé kell tenni, mert a jelenlegi gyakorlat nemcsak hogy nem tölti be a rendeltetését, hanem kifejezetten a szabályozás céljával ellentétes hatást vált ki. *A szabályozás hiányosságán alapuló gyakorlat pedig a jogbiztonság követelményével, és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság állandó és közvetlen veszélyét hordozza magában.*

Az egyoldalú szerződésmódosításokkal kapcsolatban már az OBH 4938/2008. sz. ügyben is folytatott vizsgálatot. Korábbi jelentésében utalt arra, „hogy a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogbiztonság érvényesülése szempontjából továbbra is elengedhetetlennek tart[otta] a szabályozás megalkotását. A szabályozás formáját tekintve a törvényi szabályozást tartom megfelelő megoldásnak, a banki-bankszövetségi önszabályozás eszközét annak részleteire vonatkozó szabályozásként tudom elképzelni. Lényegesnek tart[otta] egyúttal, hogy mindkettő mielőbb megszülessen és az ügyfelek számára megfelelő biztosítékot nyújtson.”

Mindazonáltal, úgy vélem, a jelenlegi szabályozás mind struktúráját, mind pedig tartalmát tekintve alapvetően megfelel a 2008-ban megfogalmazott kritériumoknak, és alkalmas lehet az ügyfelek jogainak védelmére.

Amint azt az ombudsman a korábbi jelentésében is kiemelte, minden hitelintézet köteles hitelezési tevékenységét felelősen folytatni, betéteseinek pénzével, e források kihelyezésével ugyanígy eljárni és gazdálkodni. Ennek a projekt keretében lefolytatott vizsgálatában üdvözölte, hogy magas szintű jogszabályokban rögzítették a túladósodás megakadályozására irányuló, a hitelfelvételt korlátozó, illetve szigorító rendelkezéseket.

Vizsgálata során azonban azt tapasztalta, hogy e rendelkezések ténylegesen betarthatatlanok. Az ügyfelek valós pénzügyi helyzetéről a hitelintézetek tényleges információval nem rendelkezh(he)tnek. Egyetértett azzal, hogy – amint azt a Felügyelet és a Bankszövetség már több alkalommal kifejtette – alapvető fontosságú lenne a teljes listás hitelinformációs rendszer bevezetése, és az ehhez szükséges szabályozási környezet kialakítása. A felelős hitelezés része ugyanis az ügyfelek teherbíró képességének objektív és körültekintő feltárása, ami ilyen rendszer nélkül nem működtethető megbízhatóan.

Egyszerűbben fogalmazva tehát, kizárt, hogy a hitelintézetek a hitelnyújtás során megfeleljenek a 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet előírásainak, a hitelezhetőségi limit meghatározásakor a „természetes személy összes ismert [a hitelnyújtóval vagy más hitelnyújtóval szemben fennálló] hiteltartozása” közül kizárólag az ügyfél nyilatkozatában megjelölt tartozásokat ismerhetik meg. Ilyen formában e rendelkezés nem pusztán kiüresedik, – nem jelentve gátját a magánszemély adós túladósodásának –, hanem a hitelintézeteket betarthatatlan kötelezettségekkel terheli.

Az ombudsman ezért megállapította, hogy a teljes listás hitelinformációs rendszer hiányában e rendelkezés – végrehajthatatlansága miatt – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Az elmúlt években több alkalommal fogalmazott meg az országgyűlési biztos javaslatot a magáncsőd intézményének kialakításával kapcsolatban. Sajnálatos módon azonban arra – annak ellenére, hogy a jogintézmény bevezetését a PSZÁF és ismereteink szerint a hitelintézetek is támogatják – a mai napig nem került sor.

Már 2008-ban kifejtette az ombudsman: nem kétséges, hogy a magáncsőd intézményének szabályozása kellő megalapozást igényel, mind az intézmény konkrét célját, mind a részletes szabályokat illetően. Változatlanul fontos azonban, hogy az intézmény mielőbb működővé váljon hazánkban is, érdemi védelmet adva a fizetéképtelenné vált természetes személy adósok számára. Az új szabályozásban fokozott figyelmet kell fordítani annak elkerülésére, hogy azzal bárki visszaélve, indokolatlanul szabadulhasson meg az őt terhelő pénzügyi kötelezettségektől.

Indokolt rámutatni arra, hogy a bajba jutott adósok megsegítésére komplex, az állam, a pénzügyi szolgáltatók és a társadalom – bár eltérő mértékű és módú – együttműködésén alapuló megoldásokra van szükség. Ennek csak egy – azonban kitüntetett súlyú – eleme lehet a magánszemélyek csődvédelme. Ahogyan a magáncsőd nem helyettesít(het)i más, jelenleg is szabályozott és alkalmazott, a bajba jutott adósok helyzetének rendezésére irányuló megoldásokat (áthidaló kölcsön, jogi segítségnyújtás, hitelkiváltás, átütemezés, fizetési könnyítés stb.), ugyanígy – eltérő rendeltetésük miatt – ezek sem váltják ki a magánszemélyek csődvédelmére vonatkozó szabályok évtizedes hiányát.

A lakossági ügyfelek túladósodásával szorosan összefügg korábbi hitelek sorsa, illetve azok jövője. Hosszú távú (akár húszéves futamidejű) jogügyletek esetében különös gondot kell fordítani arra, hogy a körülmények – akár jelentős – megváltoztatása esetén is miként lehet továbbra is fenntartani azokat. Az államilag támogatott lakáskölcsönök hordozhatóságát a jogszabály akadályozza, és a kölcsönök kiváltását a körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról szóló 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet is megnehezítette. Ennek módosítása, különösen pedig az állami támogatás hordozhatóvá tétele – amennyiben az a támogatás céljával összeegyeztethető – legalábbis mérlegelésre, megfontolásra érdemes.

A felmerülő problémák jelentős része abból fakad, hogy a banki ügyfelek jelentős hányadának pénzügyi ismeretei még mindig nem érik el azt a szintet, amely a piacon fellelhető – és nem egy esetben általuk is igénybe vett – pénzügyi szolgáltatások jellegének, működésének, feltételeinek és kockázatainak megértéséhez elengedhetetlenül szükségesek lennének. Ezek hiányaért a felelősség azonban csak részben terheli őket. Sokuknak nem volt lehetőségük arra, hogy a szükséges ismereteket tanulmányaik során megszerezzék. A körültekintő felelős hitelezést elősegítő szabályozásra vonatkozó igények mellett ezért a jelenleginél jóval nagyobb szerepet kell kapnia a felelős hitelfelvevői magatartás kialakításával, a pénzügyi kultúra fejlesztésével kapcsolatos – nem elsődlegesen szabályozási jellegű – intézkedéseknek. A lakossági pénzügyi kultúra fejlesztésének lemaradása újratermeli a hiányos ismereteket, amely ahhoz vezethet, hogy minden szabályozási erőfeszítés ellenére sem lesz érezhető javulás a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek tájékozottságában. Mindezek alapján, elengedhetetlennek tartom a lakosság pénzügyi kultúrájának fejlesztését.

Az országgyűlési biztos ezért a jelentésében feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében jogalkotási javasla-
taival és kezdeményezésével aKormányhoz fordult.

2.6. A PSZÁF elhúzódo fogyasztóvédelmi eljárásairól szóló jelentés^{*25}

Számos panasz érkezett a Hivatalhoz, melyek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (továbbiakban: Felügyelet) fogyasztóvédelmi eljárását sérelmezték. A beadványozók valamennyi esetben az ügyintézési határidők jelentős túllépését kifogásolták.²⁶

A panaszok alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, és az ebből levezethető tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban: Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indított az ombudsman.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében a biztos megkereste a Felügyeletet, tájékoztatását kérve az eljárási határidő elhúzódozásának okairól.

Az AJB-7710/2010. számú ügyben a panaszos 2010. február 16. napján fordult elektronikus levélben a Felügyelethez, kifogásolva az ERSTE Bank Zrt. eljárását, a Felügyelet 2010. december 29. napján postázta határozatát az ügyfélnek.

Az AJB-146/2011. számú ügyben a beadványozó 2010. április 19. napján nyújtott be írásbeli panaszt a CIB Bank Zrt. eljárását sérelmezve. A Felügyelet határozatát 2011. január 31. napján továbbította a panaszosnak.

Az AJB-575/2011. számú ügyben a fogyasztóvédelmi eljárást a Felügyelet 2010. június 3. napján megindította, határozatot 2011. február 2. napján hozott az ügyben.

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény (továbbiakban: Pszáftv.) 27. §-a értelmében a Felügyelet hatósági eljárására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit a jogszabályban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. A vizsgálat alapját képező ügyek idején hatályos Pszáftv. 48/C. § (2) bekezdése szerint az ügyintézési határidő a fogyasztóvédelmi eljárásban negyvenöt munkanap²⁷. A Ket. 33. § (3) bekezdése alapján az ügyintézési határidőbe nem számít bele többek között: a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, valamint az eljáró hatóság kijelölésének időtartama; a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő; a szakhatóság eljárásának időtartama; az eljárás felfüggesztésének időtartama; a hatóság működését legalább egy teljes napra ellehetetlenítő üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény időtartama; a kérelem, a döntés és egyéb irat fordításához

* DR. DEZSÓ ADRIENN jogi referens (OBH).

²⁵ AJB-146/2011.

²⁶ Korábbiakban is jelentős számban érkeztek azonos tárgyú panaszok. Vö. AJB-6964/2010., AJB-7132/2010., AJB-4648/2010, AJB-7710/2010., AJB-575/2011., AJB-462/2011.

²⁷ 2011. január 1. napjától hatályos rendelkezés szerint az ügyintézési idő a Felügyelet fogyasztóvédelmi eljárása során 3 hónapra emelkedett. [A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény 66. § (2) bekezdés.]

szükséges idő; a szakértői vélemény elkészítésének időtartama; a hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam, valamint a hirdetményi, továbbá a kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok útján történő közlés időtartama.

A vizsgálat alapját képező ügyek idején hatályos Ket. 22. §-a szerint a hatóság a joghatóságát, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított öt munkanapon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. A Ket. 30. §-a alapján a hatóság a kérelmet öt munkanapon belül érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye.

A Felügyelet a megkeresésre adott válaszában előadta, hogy a *„a gazdasági és pénzügyi válság hatására a fogyasztói beadványok száma korábbi többszörösére emelkedett, ugyanakkor a Felügyelet korábbi vezetése nem tekintett el a hatáskörébe nem tartozó ügyek minden körülményre kiterjedő, teljes körű kivizsgálásától, melynek megvalósítása – változatlan kapacitások között – a jogszabályban biztosított határidőn belül nem volt lehetséges.”*

A Felügyelet válaszlevelében kitért arra is, hogy *„annak ellenére indította meg a fogyasztóvédelmi eljárást, hogy az Ügyfél beadványa megfelelt volna a Ket. írásbeli beadványokra vonatkozó formai követelményének, illetve az eljárásra nem rendelkezett hatáskörrel a Felügyelet. Többek között ennek a korábbi gyakorlatnak volt köszönhető, hogy a válság hatásain túl rendkívül magas ügy-, illetve eljárásszám keletkezett a Felügyelet Fogyasztóvédelmi Igazgatóságán. A megindított eljárásokat azonban a Felügyelet új vezetése fontosnak tartotta jogszerűen lezárni. A Felügyelet 2010. július 1-től felálló új vezetősége érzekelte a rendkívüli ügymennyiség okozta problémát, és megtette a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a felhalmozódott ügyek határidőn belül minden részletre kiterjedően elintézésre kerüljenek. Ennek megfelelően a 2010. szeptember 01. napjától bevezetett szervezeti átalakítást követően, a Felügyeletre érkezett fogyasztói beadványok a korábban nem alkalmazott, jogszabályba foglalt feltételek alapján szűrésre kerülnek, és a Felügyelet hatáskörébe tartozó ügyek esetében a törvény által előírt határidőn belül feldolgozásra kerülnek, és az ügyekben – az Ügyfél által elfogadható időn belül – határozat vagy végzés formájában döntés születik. A szeptember 1. napja után indult fogyasztóvédelmi eljárásokban a Felügyelet kiemelten kezeli az ügyintézési határidőknek való megfelelést.”*

Tekintettel arra, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét az eljárása minden szakaszában köteles vizsgálni, és hatásköre hiányában a Ket.-ben meghatározott intézkedéseket köteles megtenni, a Felügyelet válasza nem fogadható el. A beérkező panaszok nagy száma és a személyi feltételek hiányosságai nem mentesíthetik a közigazgatási szervet a törvényben előírt ügyintézési határidő

betartása alól. Az ügyfél érdeke az eljárás ésszerű időn belül történő befejezése, a sérelmezett hitelintézeti magatartás mielőbbi kivizsgálása.

A vizsgált panaszoknál a Felügyelet minden esetben megkereste az érintett pénzügyintézeteket tájékoztatást és iratokat kérve, ezen időtartam, vagyis a felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő a Ket. 33. §-a alapján nem számít bele az ügyintézési időbe, ezt figyelembe véve is megállapítható, hogy a Felügyelet az eljárása során több hónappal később hozott érdemi döntést a panaszosok ügyeiben.

A fentiek alapján az ombudsman megállapította, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete fogyasztóvédelmi eljárásai során több esetben is, jelentősen túllépte a jogszabályban előírt ügyintézési határidő, amellyel visszásságot okozott a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljárással összefüggő joggal összefüggésben.

A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében, az Obtv. 21. §-a alapján az országgyűlési biztos felkérte a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnökét, hogy a jövőben kiemelt figyelmet fordítson a fogyasztóvédelmi eljárásban az ügyintézési határidők betartására.

2.7. Pénzügyi szolgáltatások, szerződéses biztosítékok és az új Ptk.^{*28}

A pénzügyi intézményeket a törvény, de a gazdálkodási racionalitás is arra kötelezi, hogy prudensen, a likviditás és a szolvencia fenntartásával működjenek. Az állampolgárok számára nyújtott hitel és kölcsön tekintetében számolniuk kell azzal a veszéllyel, a kötelezett nem hajlandó teljesíteni, miként azzal is, hogy teljesítene, de arra nem képes. Mindez arra indítja ezen intézményeket, hogy további szankciók beépítésével illetve a kötelezettség fennálltának vitathatatlanná tételével szerződéseiket megerősítsék, dologi és személyi biztosítékok által biztosítsák.

A pénzügyi intézmények és az állampolgárok közötti, bíróság elé kerülő nagyszámú jogvita alapján a szerződést biztosító mellékkötelezettségek alkalmazásának gyakorlatában kirajzolódó tendenciák, jelenségek jogalkotói és jogalkalmazói reagálást egyaránt szükségeltetnek.

Vételi jog

A rendszerváltást követő éveket – egyebek mellett – az állami kontroll alóli szabadulás vágya, a privatizáció, egyfelől mobilizálható pénzeszközök felhalmozódása, másfelől a vállalkozások beindításához szükséges tőke hiánya, tartozásokat felhalmozó vállalkozók vagy egyéb személyek szorongató fizetési kötelezettségeinek tömeges megjelenése jellemezte. Mindez és a zálogjog ala-

* DR. HAUPT EGON címzetes egyetemi docens, csoportvezető bíró (PKKB).

²⁸ A 2010. június 11-i műhelybeszélgetésen elhangzott előadás szerkesztett változata.

pításának költségei, a zálogtárgyból való kielégítéshez szükséges bírói út ideje, sőt maga a bírói út jelentette állami kontroll, a zálogjognak az utóbb bejegyzett végrehajtási jog folytatni árverés miatti kielégítés nélküli megszűnése, a biztosítéki célú tulajdonátruházások gyakorlatának elterjedését váltotta ki. A bíróságok elé nagy számban kerültek olyan (általában ingatlan-) adásvételi szerződések, melyekben az eladó tulajdonos azok színleltségét hivatkozta azzal, hogy az kölcsönszerződést leplez, a vevő valójában hitelező, aki tulajdonjogot szerez, amennyiben az eladó adós a kölcsönt és kamatait nem fizeti vissza (lejáratkor a hitelező bejegyzés végett a szerződést a földhivatalhoz benyújtja), illetve a szerződésben kikötött visszavásárlási jog és az előre meghatározott időpontokban, részletekben teljesítendő visszavásárlási ár ténylegesen a kölcsön és kamatai ütemezett törlesztése. E perek a római jogi *fiducia cum creditore* intézményét idézték fel, midőn a dolog megszerzője arra kötelezte magát becsületére, hitére (*fides*), hogy a (tulajdonba) kapott dolgot meghatározott feltételek bekövetkezte (pl. a tartozás visszafizetése) esetén visszaadja, illetve a megkötött adásvétel „véglegessé” válik, ha a hitelezőtől (vevőtől) kapott vételárát az adós (eladó) „lejáratkor” nem adja vissza. (A zálogszerződés ősének tekintett eme megállapodás feltételes adásvételnek is minősíthető, s e minősítés a vizsgált joggyakorlatban jelentőssé vált.)

A biztos és procedúramentes kielégítést nyújtó biztosítékhöz jutás igénye a vételi jog (opció) újfajta használatát is magával hozta, szerepe már nem az volt, hogy időt biztosítson a jogosult számára az előszerződésből folyó kötelezettség nélkül arra, hogy döntésre jusson, vesz vagy sem, más ajánlatokat is megvizsgálhasson, hanem a tulajdonost jellemzően pénzszolgáltatásra kötelező szerződéshez kezdett kapcsolódni akként, hogy nemteljesítés esetén a hitelező jogosult gyakorolhatja a vételi jogát.

A biztosítéki célú adásvétel és opció mint ún. *fiduciarius* ügyletek számos nemkívánatos jellemzővel bírnak. Szemben a zálogjoggal mint értékjoggal nem korlátozott dologi jogot és kielégítési elsőbbséget biztosítanak, hanem lehetővé teszik, hogy a hitelező más hitelezők számára felismerhetetlenül, azokat kirekesztve, a fedezetet előlük elvonva kizárólagosan keressen és kapjon kielégítést elszámolási kötelezettség és a kielégítési jog gyakorlására vonatkozó törvényi szabályozás nélkül. E biztosítékok csökkentik a zálogjogok értékét, s gyakorta a zálogjogi szabályok megkerülésére irányulnak. A korbelti Ptk. 254. § (3) bekezdése semmisnek minősítette azt a megállapodást, amely szerint a jogosult a kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetében megszerzi a zálogtárgy tulajdonjogát. A *lex commissoria* tilalma azt célozza, hogy a hitelező csak a törvényben meghatározott módon, elszámolási kötelezettség mellett kaphasson kielégítést, ezért a bírói gyakorlat a biztosítéki célú adásvételt és vételijog-alapítást a zálogjogi szabályok megkerülésének célzata miatt érvénytelennek minősítette. E jogi álláspontot a Legfelsőbb Bíróság megváltoztatta: kimondta, nincs jogszabályi akadálya annak, a felek a kölcsön visszafizetésének biztosítékaként függő hatályú ingatlan-adásvételi szerződést kössenek, illetve a vételi jog engedését önma-

gában a biztosítéki cél érvénytelenné nem teszi, mert a *lex commissoria* tilalma nem a hitelező tulajdonszerzésének kíván gátat emelni, hanem annak, hogy ezt elszámolási kötelezettség és a dolog értékére tekintet nélkül érje el. Ezt követően a vételi jog biztosítéki célú kikötése elterjedt a hitelintézeti gyakorlatban.

Az opció biztosítéki célzatú alapítása azonban továbbra sem lehet a zálogjogi szabályok megkerülésére irányuló vagy a jó erkölcsöt sértő, s nem engedhető meg, hogy a hitelező jogos követelésén felül gazdagodjék az adós rovására, kihasználva azt, a vételi jog törvényi szabályozása nincs tekintettel a biztosítéki célra. Az ítélezési gyakorlatban ismert olyan álláspont, amely szerint érvénytelen a vételi jog engedése, ha annak gyakorlásával a hitelező elszámolási kötelezettség nélkül és az adásvétel közvetett tárgyának valós forgalmi értékét figyelmen kívül hagyva szerzi meg a tulajdonjogot a vételár olyan megjelölése alapján, miszerint az az adós aktuális tartozásával vagy a rendelkezésére bocsátott kölcsönösszeggel egyenlő.

Az opciós vételárnak az adásvétel tárgya forgalmi értékéhez viszonyított fel-tűnően aránytalan (alacsony) volta felveti azt a kérdést, megtámadható-e a vételi jogot engedő szerződés erre alapítottan? Az igen választ adó álláspont azzal indokol, hogy a szerződés valójában a jogosult nyilatkozatához mint felfüggesztő feltételhez kötött adásvételi szerződés, így a megtámadásnak akadálya nincs. A másik, tagadó és helyesnek minősíthető álláspont rámutat arra, hogy nem egy, hanem két szerződésről van szó, nem biztos, hogy a vételi jog jogosultja nyilatkozatával megvásárolja a dolgot, tehát az opciós szerződés alapján a sérelem még csak potenciális, lehet, hogy soha nem keletkezik tulajdonátruházási kötelezettség, továbbá a két szerződés egynek tekintése azzal a következménnyel járna, hogy az opciós megállapodás megtámadására nyitva álló határidő eltelte kizárná az utóbb létrejövő adásvételi szerződés ez okú megtámadását, s nyomatékkal jön az is figyelembe, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás aránya csak a teljesítésre kötelező adásvételi szerződésben vizsgálható, a megtámadási határidőt pedig a sérelmet szenvedett fél teljesítésétől kell számítani.

Az opció alapításának hitelintézeti gyakorlata – a bíróságok elé került jogviták alapján – az alkalmazott blankettaadhéziós szerződések, általános szerződési feltételek által tipikussá váltan hátrányos a szerződéses viszonyba lépő állampolgár számára. Általános, hogy az opciós vételár nem a dolog vételi jog gyakorlásakor forgalmi értékével, hanem annak 75-90%-ával egyenlő. A forgalmi érték tehát figyelembe vett, elszámolás is történik a felek között, érvénytelenség nem állapítható meg, de az adós tartozásába mégiscsak kisebb összeg kerül beszámításra (pl. egy gépjárművásárláshoz nyújtott célkölcsönnél hárommillió forint forgalmi érték mellett 80%-os opciós vételár már hatszázezer forintot tesz ki).

Gyakori, hogy a forgalmi érték szakértői véleménnyel történő meghatározását írja elő a szerződés, azonban úgy, hogy a szakértőt a hitelező jogosult megválasztani. Nyilvánvaló, hogy nagyszámú megbízás jelentős jövedelmet eredményez egy szakértő számára, a jól fizető megbízó elvesztése egzisztenciális okból hátrányos, mely körülmények között megkérdőjeleződik a szakértő

elfogulatlansága. Közismert, ha az általánosan használt katalógus alapján kell is meghatározni a forgalmi értéket, a korrekciós tényezők eltérő alkalmazása miatt ugyanazon gépkocsiról eltérő értékeket hoznak ki a szakértők.

Számos szerződésben a vételi jog alapítása mellett megbízási szerződést is kötnek a felek, mellyel az állampolgár adós meghatalmazást is adva azzal bízta meg a hitelintézetet, hogy nevében, de a hitelező általi eljárásban adja el a biztosítékként szereplő dolgot, s az így befolyt vételárat számolja el a tartozásra. Előfordul az a jogi képtelenség is, hogy a hitelező gyakorolja vételi jogát, majd – bár már saját tulajdonáról van szó – az adós nevében értékesít, és az ebből befolyt összeget opciós vételárként számolja el. Mindkét esetben jellemző a mélyen forgalmi érték alatti hitelezői értékesítés és annak ürügyén jelentős költségek felszámítása, miáltal az adós tartozására elszámolható összeg jelentősen csökken. A hitelezők bejáratott értékesítési hálózatban adják el a dolgot, hiába állít az állampolgár adós olyan személyt, aki magasabb áron venné azt meg, vele nem szerződnek. Az ilyen hitelezői magatartás csak arra van tekintettel, hogy olyan árat határozzon meg, melyen a lehető leggyorsabban eladható a dolog (menekülési érték), nem felel meg az adott helyzetben általában elvárható magatartásnak, nélküli az állampolgárral való kölcsönös együttműködést, és az állampolgár számára károkozó.

Tipikus továbbá, hogy a vételi jog gyakorolhatóságának biztosítása végett elidegenítési és terhelési tilalom kikötésére kerül sor.

Az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez készült Szakértői Javaslat a fiduciárius biztosítékok mindezen negatívumára tekintettel indokoltnak minősítette az ilyen ügyletek törvényi parancsra történő zálogszerződéssé konvertálását.

Az új Ptk. 5:397. §-a törvényerőre emeli a vételi jog biztosítéki célú kikötése intézményét. A publikusság hiányát elhárítja, mert ingatlan esetében ingatlan-nyilvántartásba, ingó és jog esetén zálogjogi nyilvántartásba való bejegyzést rendel, elszámolási kötelezettségről azonban nem szól, és arra sem törekszik, hogy megakadályozza azt, a hitelező az őt megillető követelés megtérülésén felül hasznot realizáljon az ügyleten. A biztosítéki célú opció zálogjog helyetti léte abból az aspektusból is megkérdőjelezhető, hogy az időközben módosult Vht. és Csődtv. zálogjogosultat védő szabályai, valamint az új Ptk. fogyasztói zálogszerződése (4:142. §) mellett, mely lehetővé teszi a bírósági végrehajtáson kívüli, zálogjogosult általi nyilvános értékesítést, továbbá azt, hogy a kielégítési jog megnyíltá után a felek eltérő értékesítési módban is megállapodjanak, arra valójában miért van szükség.

Az opciós vételár feltűnő aránytalansága kapcsán felvázolt és helyesnek titulált álláspont mindazonáltal azt is jelenti, hogy az adós helyzete bizonytalan: a megtámadás eredménytelensége miatt indított pere befejeződéséig a hitelező átruházhatja a dolgot, ezt követően továbbadások történhetnek, újabb személyeket kell perbe vonni stb. Amennyiben a fogyasztó (az állampolgár) védelme a jogalkotói cél, helyesebbnek tűnik a biztosítéki célú opció helyett zálogszerződést megkívánni.

Ami az elidegenítési tilalom kikötését illeti, az új Ptk. azt már nem csak a tulajdonjog átruházása alkalmával engedi meg (4:38. §), azonban az csak a tulajdonjog tárgyára vonatkozó jog biztosítása érdekében lehetséges. A törvényi rendelkezés a biztosítéki célú tulajdonátruházás ellen hat, könnyíti a hitelhez, kölcsönhöz jutást.

Kezesség

Az állampolgárok és hitelintézetek szerződési viszonyaiban tipikusan nem sortartásos, hanem készfizető kezesség vállalása történik.

Az új Ptk.-ban változás, hogy a készfizető kezesség további két esete (kár megtérítéséért vállalták, bank vállalta) helyett ipso iure készfizetőnek minősül a kezesség, ha a kötelezettel szembeni egyéb követelések behajtása végett a kötelezett vagyonaára vezetett végrehajtás eredménytelen volt, és ezt a jogosult igazolja, illetve csődeljárásban fizetési haladékot kapott a kötelezett, vagy felszámolási eljárás indult ellene (9:379. §).

Az új Ptk. bevezeti továbbá a fogyasztói kezesi szerződés intézményét (9:389. §), s előírja, hogy a fogyasztó által vállalt kezesség esetén a jogosult még a szerződés létrejöttét megelőzően köteles tájékoztatást adni a kezes jogairól, kötelezettségeiről, azokról a jogosult által ismert kockázatokról, melyek a kötelezett helyzetéből erednek. Amennyiben ez elmarad, a kezes ajánlatát visszavonhatja, vagy bármikor elállhat.

A szabályozás szerint a fogyasztói kezesség vállalása lehet sortartásos, de ipso iure készfizetővé válhat. Ez sérelmet nem okoz, ugyanis a sortartási kifogás értelmetlen akkor, midőn már igazolt, hogy a jogosulton más tartozást sem lehet behajtani. A kifogás csak eredménytelenül időhúzó lenne, mialatt a tartozás kamatterhe növekedvén a kezes helyzetét csak rontaná.

A fogyasztó kezes is vállalhat a kötelezett valamennyi vagy egy meghatározott jogviszonyból származó valamennyi kötelezettségéért kezességet [ún. global guarantee; 5:389. § (3) bekezdés], amely azonban érvénytelen annak a legnagyobb összegnek mint felső határnak a meghatározása nélkül, ameddig a kezes felel, továbbá a kezeset értesíteni kell, ha a biztosított kötelezettség a kezesség elvállalásakor mértékéhez képest 20%-kal nőtt, a kezes pedig három hónapos felmondással megszüntetheti a szerződést.

Az osztrák, német bírói gyakorlat jó erkölcsbe ütközőnek minősíti a kezesi szerződést, ha az a kezes teljesítőképességéhez mérten aránytalan terhet jelent, mert a kötelezettség érvényesítése életvitelében jelentős romlást idézne elő, a kezességet pedig olyan körülmények között vállalta, amelyek akaratát befolyásolták, s minderről a jogosult tudott. Megfontolandó lenne az új Ptk.-ba olyan szabály felvétele, mely arányos részben, esetleg egészen mentesítené a kezeset hasonló szituációban kötelezettségvállalása alól.

Ugyancsak a kölcsönös együttműködés, az adott helyzetben elvárható magatartás, de a jóhiszeműség és tisztesség magánjogi alapelveivel is szemben álló az a pénzügyi intézményi gyakorlat, mely nem értesíti a kezeset arról, hogy az adós az esedékes törlesztőrészletet nem teljesítette, s nem teszi lehetővé, hogy a kezes

részteljesítéssel élhessen. Az állampolgár kezesek ezért már a kölcsönszerződés felmondása, a kamatokkal, költségekkel növelt teljes hátralékos tartozás lejártá válása után szembesülnek a helyzettel, midőn nagy összegű fizetés néhány napon belüli teljesítésére kapnak fizetési felszólítást perindítás kilátásba helyezésével tetézve. Az új Ptk. megakadályozza az ilyen magatartást, előírja ugyanis, hogy a jogosult köteles a tartozás közlésével együtt haladéktalanul értesíteni a kezeset, ha a kötelezett késedelembe esett, nem teljesített, az értesítés elmulasztásának pedig az a következménye, hogy a kezes a késedelmi kamatokért, a késedelemből eredő kárért nem felel, sőt a jogosult felel a kezeset a mulasztásból ért károkért.

Zálogjog

Az állampolgárok és hitelintézetek egymás közti szerződéseiben tipikusan jelzálogjog alapítására kerül sor. A Hpt. 2010. január 1. napjától hatályos 200. §-a semmisnek minősíti a fogyasztóval kötött biztosítéki célú opciós szerződést, ha a vételi jog a kötelezett által lakott lakóingatlanra vonatkozik. E rendelkezés egyrészt újabb érvül szolgál a biztosítéki célú opció ellen, másrészt a jelzálogjog felértékelődését vonja maga után.

Az új Ptk. a zálogjogi nyilvántartást internetes honlapon hozzáférhető, elektronikus nyilvántartásként rendeli felállítani, a zálogjogi nyilatkozatokat pedig – a rendszer által automatikusan végrehajtott – elektronikus formanyomtatványok által lehet megtenni (4:124. §). A zálogjog alapítása tehát egyszerűsödik, gyorsul, mindez könnyíti a kölcsönhöz, hitelhez jutást, és ellene hat a fiduciárius biztosítékok alkalmazásának.

Az új szabályozás a nyilvántartásokba és lajstromokba csak akkor engedi meg a jelzálog bejegyzését, ha a zálogkötelezett a dolog felett már rendelkezési joggal bír (4:99. §). Ismerve az állampolgárok jövedelmi, vagyoni viszonyait, vásárlóerejük szűkösségét, elégtelenségét, a jogalkotó a fogyasztói zálogszerződés külön szabályozásával és kivételek teremtésével kívánja a problémákat kezelni. Így a zálogjog bejegyezhető akkor is, ha a zálogjoggal biztosított követelés abból a szerződésből származik, amely lehetővé teszi a rendelkezési jog megszerzését, továbbá a zálogtárgyat nem elegendő fajta és mennyiség szerint vagy más körülírással meghatározni, hanem egyediesítetten, s létezőnek kell lennie (4:97. §). A kielégítési jog gyakorlása főszabály szerint csak nyilvános értékesítéssel történhet (bár a kielégítési jog megnyílt után más módban is megállapodhatnak), a zálogjogosult pedig a biztosított követelés kielégítéseként nem szeresheti meg a zálogtárgy tulajdonjogát (4:142. §). A jogosult kielégítési joga tehát a fogyasztó védelmében korlátozottabb. A lakóingatlanok árverése politikai kérdéssé vált, az új Ptk. vonatkozó szabálya három hónapos határidőt szab a lakóingatlan kiürített állapotban való birtokba bocsátására (4:147. § (2) bekezdés).

A hatályos („régii”) Ptk. 269. §-a alapul fekvő jogviszony nélkül is lehetővé teszi zálogjog alapítását, kimondva, hogy az szabadon átruházható, a zálog-

jogot az alapjogviszony megszűnése nem szünteti meg, az alapjogviszonyból eredő jogok, kifogások pedig főszabályként csak az ilyen zálogjog közvetlen megszerzőjével szemben érvényesíthetők. Az önálló zálogjogot – bár alapításával az alapjogviszony nem szűnik meg – absztraktnak szokás minősíteni, itt nem járulékos voltot értve alatta. A jelzálog-hitelintézetekről szóló törvény szerint – eltérve a Ptk.-tól – amennyiben az önálló zálogjoggal biztosított lakásvásárlási kölcsönt nyújtó bank nem teljesíti a hitelintézettel szemben fennálló, az önálló zálogjog átruházásából és annak visszavásárlására vállalt kötelezettségéből eredő tartozását, a hitelintézetre száll az alapkövetelés. A szabályozás azt igyekszik megakadályozni, hogy miközben az adós törleszti a kölcsönt, a hitelintézet saját követelése kielégítése végett a reá ruházott zálogjog által a finanszírozott lakást felhasználja. Az új Ptk. leszögezi, hogy a biztosított követelést ugyan nem kell az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetni, de azt igen, milyen összeg erejéig kereshet kielégítést a jogosult, a zálogjogosult pedig csak az ún. biztosítéki szerződés feltételei szerint kereshet kielégítést, mely szerződésben rögzíteni kell az önálló zálogjog alapításának célját és a kielégítés mértékét. A biztosítéki szerződésből eredő kifogások egyaránt hivatkozhatók az önálló zálogjog mindenkori jogosultjával szemben. Megjegyzendő, hogy mindez kérdéssé teszi a zálogjog önálló voltát, a biztosítéki szerződést pedig abszolút hatályúvá emeli.

Biztosítás

A pénzügyi gyakorlatban bevett szerződéses kikötés, hogy a dolog megvásárlásához nyújtott célkölcsön adója vagyonbiztosítást köteles kötni a dologra a hitelezőt kedvezményezettnek megjelölve, egyéb esetekben pedig összegbiztosításra (élet-, baleset-, egészségbiztosítás) köteles úgy, hogy a hitelező a biztosításban szerződő fél és kedvezményezett, a biztosított az adós.

Az állampolgár tehát köteles a biztosítási szerződésre és abban valamely pozíció elfoglalására, továbbá jellemzően előírt, melyik biztosítóval kell szerződnie. Természetesen a biztosítás költségei vagy közvetlenül, díjfizetésben állóan, vagy közvetetten, a kölcsön törlesztőrészleteibe beépítetten reá hárulnak.

Inkasszó, munkabérletiltás

Végrehajtható bírói határozat és okirat, egyáltalán, végrehajtási eljárás elkerülése végett, de az adós számára is olcsóbban (perköltség, végrehajtási költség nélkül) az adós azonnali beszedési megbízás benyújtására vonatkozó jogot biztosít bankszámlája felett a hitelezőnek, illetve lehetővé teszi, hogy munkáltatója munkabére valamely hányadát közvetlenül a hitelezőnek utalja át.

Amíg az alapvető létfeltételek megteremtéséhez, számos esetben a létfenntartáshoz is jelentős kölcsönterhek vállalása szükséges a jövedelmek alacsony volta miatt, addig a hitel- és kölcsönviszonyokba kényszerült állampolgár helyzete kiszolgáltatott. A jogalkotónak a törvénykezés tapasztalatait is felhasználva kísérletet kell tennie olyan szabályozás megalkotására, mely tekintettel van

a fogyasztó gyengébb pozíciójára, de arra a pénzügyi intézményi – sőt végső soron betétes, vagy a bankkonszolidációt elkerülendő, állami – érdekre is, mely a kihelyezett pénzeszközök biztos visszaszerzésében áll. A kockázatok az általános életszínvonallal állnak párhuzamban, az alkalmazott biztosítékok arányos-aránytalan voltának megítélése annak függvénye. Az előzetesen áttekintettek szerint az új Ptk. – ha tovább javíthatóan is – törekszik a visszasságok megszüntetésére, az ítékezés pedig a generálklauzulák megfelelő alkalmazásával, a biztosítékokra vonatkozó normák helyes értelmezésével ügyelhet az állampolgári és pénzügyi intézményi jogérvényesítés, jogérvényesülés egymás közötti kellő egyensúlyára.

3. Az önkéntes és a magánnyugdíjpénztárak működésének vizsgálata*

Az országgyűlési biztoshoz 2008–2009-ben megközelítőleg 60 panasz érkezett a nyugdíjpénztárakkal kapcsolatban. A biztos a Pénzügyi Projekt keretében a 2008. évi kedvezőtlen gazdasági folyamatokból eredő kockázatokra, illetőleg – ebből adódóan is – a hivatalhoz egyre növekvő számban érkező nyugdíjpénztári panaszokra tekintettel 2010 januárjában – hónapokkal a nyugdíjrendszer átalakításával kapcsolatos első híreket is megelőzően – hivatalból, átfogó vizsgálatot indított a nyugdíjpénztárak megtakarításai vonatkozásában érvényesülő pénzügyi garanciák feltérképezésére, illetőleg a nyugdíjpénztárak működésének és a tevékenységükre vonatkozó jogi szabályozásnak az elemzése céljából.²⁹ A preventív jogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos a jogalkalmazói tevékenység vizsgálatával szoros összefüggésben tekintette át a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, annak érdekében, hogy feltárja és jelezze a jogalkotó irányába a normaszöveggel kapcsolatos alkotmányossági aggályait.

A vizsgálat során tájékoztatást kért a nemzetgazdasági miniszertől, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (továbbiakban: Felügyelet) vezetőjétől, az OTP Magánnyugdíjpénztár, az Allianz Hungária Nyugdíjpénztár, az AXA Önkéntes és Magánnyugdíjpénztár és az AEGON Nyugdíjpénztár vezetőjétől.

Az AEGON Nyugdíjpénztár vezetője arról számolt be, hogy a pénztártagok a leggyakrabban a számlájuk egyenlegével, illetve a megtakarítás felvételével kapcsolatos szabályokról kértek tájékoztatást. A panaszok többnyire a tagdíjak számlára való lekönyvelésével, a szolgáltatás összegével, a kifizetés ügyintézésével kapcsolatban érkeztek.

Az AXA Önkéntes és Magánnyugdíjpénztár ügyvezető igazgatója válasza szerint a pénztártagok legnagyobb számban a 2008. évi hozammal összefüggésben nyújtottak be panaszt. A jelenlegi szabályozást a pénztártagok tagdíja, vagyona értékállóságának megőrzése tekintetében megfelelőnek tartja.

Az Allianz Hungária Önkéntes és Magánnyugdíjpénztár vezetői arról tájékoztatták az országgyűlési biztost, hogy a magán-nyugdíjpénztári ágazatban a pénztártagok a különböző portfóliók árfolyamának alakulásával keresték meg a pénztártart. A megkeresések nagyobb csoportja vonatkozott a pénztártagok egyéni számlájának negatív hozamára, illetve annak részletes magyarázatára. Emellett érkeztek panaszok a magán-nyugdíjpénztári átlépés – jogszabályok által elő-

* DR. VARGA ÉVA CSILLA jogi referens (OBH).

²⁹ AJB-2181/2010. sz. jelentés.

írt – bonyolultsága, a benyújtandó dokumentumok nagy száma miatt. Az önkéntes pénztári ágazatban a szolgáltatások igénylésével kapcsolatosan érkeztek megkeresések, így a nyugdíj, a tagi kölcsön igénylésének módjáról, adókedvezmény igényléséről, illetőleg gyakori volt a tagdíjfizetéssel kapcsolatos általános tájékoztatókérés is.

Az *OTP Magánnyugdíjpénztár* ügyvezető igazgatója és főkönyvelője úgy nyilatkozott, hogy a pénztártagok 2008-ban leggyakrabban a válság hatásairól, az egyéni számlaegyenlegük alakulásáról, az elszenvedett veszteségük korrigálhatóságáról, illetőleg arról érdeklődtek, hogy a pénztár mit tud tenni a válság hatásainak ellensúlyozására. Tájékoztatót kértek arról, hogy a pénztárnak a tagok befizetéseit hogyan kell befektetni, milyen nyugdíjra számíthat egy pénztártag a jelenlegi befektetések alapján. Rámutattak arra is, hogy 2009-ben a nyugdíjpénztár igen kedvező hozamot ért el a választható portfóliók mindegyikében, ezért a tagok kérdései jórészt a tagdíjbevallás és a megfizetett tagdíjbevételek egyéni számlán történő jóváírására irányultak.

Az igazgató és a főkönyvelő álláspontja szerint a 2010. január 1. napjától bevezetett ún. hozamgarantált tőke intézményének bevezetésével a jelenlegi jogi szabályozás megfelelő garanciákat nyújt a pénztártagok vagyona értékállóságának megőrzéséhez. A befektetésekre előírt jogszabályi korlátok tekintetében és a portfóliók közötti átvezetés vonatkozásában a jelenlegi szabályozást elégségesnek tartják.

A *Felügyelet* 2008. év folyamán sem önkéntes, sem magánnyugdíjpénztár esetében nem tapasztalta a befektetési előírások megsértését. 2009-ben a vizsgálatok egy pénztárnál tártak fel jogsértést, bizonyos ügyletek könyvelése szabálytalanul történt, azonban a könyvelés korrekciója már megtörtént. A Felügyelet elnöke hangsúlyozta, hogy a befektetési tevékenységgel szorosan összefüggő nyilvántartási, feldolgozási, jóváírási feladatok elvégzésével kapcsolatban is csupán néhány esetben került sor jogsértés megállapítására az elmúlt két évben. 2008–2009. évben a Felügyelet több magánnyugdíjpénztárat kötelezett a tagdíjbevallások és befizetések naprakész feldolgozására, a befizetetlen tagdíjak maradéktalan behajtása iránti intézkedésre, a Pénztárak Központi Nyilvántartása felé teljesítendő adatszolgáltatás korrekcióinak elvégzésére. Ezekben az ügyekben, több esetben bírság kiszabására is sor került.

Az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak és a magánnyugdíjpénztárak vonatkozásában a tételes felsorolásból álló befektetési limitrendszer a Felügyelet megfelelőnek tartja, mivel egyértelműen határozza meg azon befektetési eszközöket, amelyekbe a pénztárak fektethetnek, vagyis jogalkalmazási probléma nem merült fel. A Felügyelet vezetője azonban azt is hangsúlyozta, hogy a tételes felsorolás egy adott pillanatban ismert befektetési formákat és lehetőségeket rögzíti, amely azonban magában hordozza annak a veszélyét, hogy nem terjedhet ki minden, a tőkepiacok folyamatos innovációja miatt kialakuló befektetési termékre. Erre tekintettel az elmúlt időszakban több esetben keresték meg a

piaci szereplők a Felügyeletet állásfoglalást kérve egy-egy új befektetési forma alkalmazhatóságával kapcsolatban.

A pénztárak vagyongazdálkodását illetően rámutatott arra, hogy e tevékenység jogszerűségét két különböző módszerrel vizsgálja. Egyrészt az adatszolgáltatáson és ellenőrzésen alapuló felügyeleti tevékenység keretében, másrészt pedig a letétkezelők bejelentései alapján. Az adatszolgáltatások alapján jogsértés megállapítására a 2008. és 2009. évben nem került sor. Letétkezelői bejelentés alapján észlelt a Felügyelet jogsértő befektetési tevékenységet, azonban ennek teljes körű kivizsgálása a válasz megküldésekor még folyamatban volt.

A *nemzetgazdasági miniszter* válaszában mindkét nyugdíjpénztári típus vonatkozásában a Pénzkezelési Szabályzat készítésének kötelezettségét emelte ki. E szabályzatban a pénztáraknak rendelkezniük kell a pénzforgalmi és a letéti számla közötti pénzáramlásokról, tehát arról, hogy a tagdíjbefizetések milyen eljárás keretében kerülnek át a tagok megtakarításait tartalmazó egyéni számlára. Ez az előírás lényegében kizárja azt, hogy a beérkező befizetéseket az egyéni számlára történő befizetés helyett – akár időlegesen is – bármely más célra használja fel a pénztár apparátusa. Ugyancsak a megtakarítások fokozott védelmét biztosítja a letétkezelőre vonatkozó kötelezettség. E rendelkezések szerint a tagi megtakarításokat tartalmazó letéti számlákat a vagyongazdálkodótól független letétkezelőnek kell kezelnie. Ez az előírás megakadályoz bármilyen esetleges pénztári törekvést, amely az egyéni számlákon felhalmozott összeget a tagok érdekével ellentétes célokra használna fel.

Hangsúlyozta azt is, hogy a tagi megtakarítások védelmében fontos szerepet tölt be a felügyeleti rendszer is. A Felügyelet ellenőrzési jogkörét a jogszabályok igen széleskörűen határozzák meg, így az időközönkénti rendszeres vizsgálatok mellett a Felügyeletnek arra is van lehetősége, hogy egyes problémák feltárása érdekében célvizsgálatot vagy témavizsgálatot végezzen. Utalt a *Pénztárak Garanciaalapjára* is, amely arra az esetre nyújt biztosítékot, ha a pénztár – bármilyen okból – fizetéseképtelenné válna. Ebben az esetben a kötelezettség teljesítése a Pénztárak Garanciaalapja révén válik lehetségessé. A befektetési hozamokat garantáló *hozamgarancia* 2010. január 1. napjától történő bevezetése pedig visszamenőleges biztonságot nyújt a 2008. évi kedvezőtlen folyamatokból adódó kockázatokra is.

A miniszter rámutatott arra, hogy az eddig eltelt időszakban nem volt olyan esemény, amely a nyugdíjpénztári szféra működési zavaraihoz eredően a megtakarításokat érdemben veszélyeztette volna.

Az állami társadalombiztosítás mellett elsőként az önkéntes nyugdíjpénztárak jelentek meg. Az 1993-ban kihirdetett Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény (Öpt.) indoklása szerint az utolsó évtizedben mind világosabbá vált, hogy a társadalombiztosítás egyre növekvő kiadásait az államháztartás nem tudja fedezni. Erre tekintettel szükségessé vált a társadalombiztosítás rendszerének reformja. Ugyanakkor az is világossá vált, hogy a jövőben csak olyan rendszer lesz életképes, amely számol az öngondos-

kodással. A pénztárak intézményének több mint százéves hazai és nemzetközi múltja van. A hazai fejlődés megszakadt, de a nyugati kultúrában a fejlődése a szociális biztonság általános rendszerén belül folyamatos maradt.

A kötelező magánnyugdíjrendszer Magyarországon, 1998 elején indult el az állami rendszerből meginvitált önkéntesekkel, majd a pályakezdők kötelező beléptetésével. Ennek a döntésnek az indoka az volt, hogy a felosztó-kirovó rendszer önmagában nem minden demográfiai helyzetben tud működni.

Egy 2010-ben készített kutatás szerint két évvel ezelőtt kontinensünkön két 65 évnél idősebb polgárra négy munkaképes korú személy jutott. 2050-re tíz európaiból három éri el a nyugdíjaskort, vagy lesz annál idősebb. 2060-ra egy 65 évesre csupán két dolgozó korú marad. A kérdés az, hogy a társadalom ilyen fókú öregedése mellett hogyan tartható fenn az állami nyugdíjrendszer.

Magyarországon mind ez ideig kötelező volt a magán-nyugdíjpénztári tagság azon személyek számára, akik Magyarországon első ízben létesítenek nyugdíj-biztosítási jogviszonyt, és ebben az időpontban még nem töltötték be a 35. életévüket (pályakezdő). A jogalkotó a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (Mpt.) indokolásában kifejezésre juttatja, hogy a pénztár által nyújtott szolgáltatások főszabály szerint járadékszolgáltatások. Tipikus szolgáltatásnak az élethosszig tartó járadékot tekinti.

Ez a megoldás helyes, figyelemmel arra, hogy a banktechnikai járadék esetén a felhalmozott tőke egy előre meghatározott időszak alatt visszafizetésre kerül és utána megszűnik. Egy nyugdíjas ugyanakkor a kora előrehaladtával egyre jobban rászorul a nyugdíjvédőre, ezért számukra az élethosszig tartó járadék biztosítása elengedhetetlen.

A nyugdíjpénztárak gyűjtik és felhalmozzák a tagok megtakarításait, befektetik azokat, és a befektetések hozamát visszajuttatják a tagok részére, azaz gazdasági tevékenységet folytatnak. Jelenleg Magyarországon a magánnyugdíjpénztárak és az önkéntes nyugdíjpénztárak önkormányzati elven működő nonprofit szervezetek, szavatolótőkével nem rendelkeznek. A pénztárak tehát felmutatják a profitérdekelt működés fontos tulajdonságait, ugyanakkor az intézményi forma, a nonprofit jelleg nem adekvát a tevékenység folytatásához.

Az Mpt. értelmében a pénztár a pénztártag részére a nyugdíjszolgáltatást a pénztártag által választott típusú járadékszolgáltatásként nyújtja, vagy egyösszegű kifizetésként teljesíti. A pénztár tagjai járadékszolgáltatását saját maga folyósíthatja, vagy biztosítóintézettől vásárolt járadékkal teljesítheti. A törvény tételesen felsorolja a pénztár által nyújtott saját járadékszolgáltatási tevékenység feltételeit. A pénztár járadékszolgáltatási kötelezettsége a Bit. hatálya alá tartozó, valamely, az ügyfélvédelmi alapon tagsággal rendelkező biztosítóintézettől történő járadék vásárlása útján is teljesíthető.

A magánnyugdíjpénztárak tehát saját maguk is folyósíthatják a járadékot. A kérdés azonban az, hogy ennek minden feltételével rendelkeznek-e a pénztárak, azaz a pénztárak – jelenlegi helyzetükben – teljesíteni tudják-e a jog-

szabályban előírt követelményeket. Az Mpt. 4 konjunktív feltételt határoz meg, amelyek közül az egyik kritérium az, hogy a pénztár saját demográfiai viszonyaira vonatkozó statisztikákat vezetett, ebből a pénztárra vonatkozó halandósági táblát elkészítette, valamint a járadék biztonságos nyújtásához szükséges számú nyugdíjaskorú tagja van, és az ezeket alátámasztó számításokat a Felügyeletnek benyújtotta. E feltételt egyetlen pénztár sem tudja teljesíteni, mivel az ügyfélkör nem stabil. A tagok bármikor dönthetnek úgy, hogy egy másik pénztárba lépnek át, illetve az arra jogosultak az állami társadalombiztosításba való visszalépést is választhatják. A pénztár az aktuális halandósági táblázatot tudja elkészíteni, a pénztártagok demográfiai viszonyainak feltérképezésére állandó ügyfélkör hiányában nem képes.

További kritérium a magánnyugdíjpénztárakkal szemben a biztonsági tartalék képzése. A törvény azonban nem jelöli meg e tartalék forrását, milyen pénzeszközből képezzen a pénztár ilyen tartalékot. A szavatolótké hiányában biztonsági tartalék képzése kétséges.

Nem elhanyagolható körülmény az sem, hogy a szavatolótké, amely egy pénztár tevékenységét finanszírozza, hosszú távon a biztonságát biztosítja, idegen a magánnyugdíjpénztártól, mert nincs olyan értelemben tulajdonosa, mint egy banknak vagy egy biztosítóintézetnek. A pénztártagoknak viszont nem áll érdekükben a pénztárat pénzügyi nehézség, fedezethiány esetén kisegíteni, inkább átlépnek egy másik pénztárba.

Figyelemmel arra, hogy a fentebb felsorolt feltételek teljesítésére a magánnyugdíjpénztárak nem képesek, szavatolótkével nem rendelkeznek, saját járadékszolgáltatási tevékenységet a jelenlegi szabályozási és pénzügyi feltételek megtartása mellett és intézményi formában nem fognak tudni folytatni.

A biztosítóintézettől vásárolható járadék vonatkozásában azt írja elő feltételként a törvény, hogy kizárólag az ügyfélvédelmi alapon tagsággal rendelkező biztosítótól vásárolható járadékszolgáltatás. Jelenleg azonban a biztosítók vonatkozásában ügyfélvédelmi alap nem létezik, azaz ennek a feltételnek egyetlen biztosító sem felel meg. Emellett a biztosítók éppen a jogszabályi háttér hiánya miatt jelenleg nem is értékesítenek olyan terméket, amely a nyugdíjpénztárak által nyújtandó életjáradéknak megfeleltethető lenne.

A biztos jelentésében arra hívta fel a figyelmet, hogy amennyiben az állam az állampolgárok nagyobb csoportja számára kötelezővé tette a magánnyugdíjpénztári tagságot, a pénztártagokkal szemben felelősséget is kell vállalnia, vagyis nem hagyhatja, hogy az állampolgárok olyan pénztárakra bizzák a pénzüket, amelyek később képtelenek lesznek az ígért szolgáltatás teljesítésére. Az államnak éppen ezért meg kell határoznia a lehetséges szolgáltatók körét, ellenőriznie kell a tevékenységüket, és tőkekövetelmények előírásával képessé kell tennie a pénztárakat a szolgáltatás nyújtására.

A biztos arra is felhívta a figyelmet, hogy az Öpt. rendelkezései sem egyértelműek. A törvény úgy fogalmaz, hogy a kiegészítő nyugdíjat a pénztártag egy összegben vagy járadék formájában, illetőleg e kettő kombinációjaként igényel-

heti. A járadék fogalmát azonban a jogalkotó e törvényben nem fejt ki, vagyis nem határozza meg, hogy milyen típusú járadék nyújtására jogosult az önkéntes nyugdíjpénztár. Erre figyelemmel, amennyiben a pénztár alapszabálya az életjáradékot is tartalmazza választható nyugdíj szolgáltatásként, a tag nyugdíj-fedezetének felhasználásáról dönthet úgy, hogy azt életjáradéokra váltja át.

Az önkéntes pénztárak azonban szintén nem rendelkeznek szavatolótőkével, ami azzal a következménnyel jár, hogy ha az előre kalkulálnál tovább él a pénztártag, azaz az általa befizetett összeg, valamint annak hozama elfogy, a pénztár nem tudja tovább finanszírozni az életjáradékot.

Figyelemmel arra, hogy az Öpt. az életjáradék nyújtásának lehetőségét a kiegészítő pénztárak esetén nem zárja ki, a pénztárak nyugdíj-szolgáltatási tevékenységet ebben a formában is végezhetnek. Az állampolgárok az Öpt. alkalmazhatóságában és abban bízva, hogy az általuk igényelt szolgáltatás nyújtására a pénztár képes, dönthetnek úgy, hogy a nyugdíjukat életjáradék formájában kérik folyósítani.

Az országgyűlési biztos hangsúlyozta, hogy az állam az előre meghatározott szabályokat köteles magára nézve is megtartani, ezáltal valósulhat csak meg az állampolgárt védő jogbiztonság intézménye, a jogállamiság. A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak [...] legyenek.³⁰

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi éllel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon (ABH 1992, 135., 142.). Több határozat rögzítette azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt akkor állapítható meg az alkotmányellenesség, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, illetve teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára.³¹

Az ombudsman rámutatott arra, hogy a nyugdíjpénztárak a jelenleg hatályos jogszabályok alapján nem képesek a folyamatos tartalékképzésre, e jogi anomália pedig veszélyezteti a pénztártagok azon várományát, hogy életük végéig járadékot folyósítson számukra a pénztár.

Az országgyűlési biztos a fentiekre tekintettel megállapította, hogy magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény egymásnak ellentmondó, valamint az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztár-

³⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

³¹ 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368., 378.

rakról szóló 1993. évi XCVI. törvény nem egyértelmű, a hatásukat tekintve kiszámíthatatlan rendelkezései a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak, valamint közvetve sértik a pénztártagok tulajdonhoz való jogát.

Az ombudsman a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése érdekében felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy kezdeményezze a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény és az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény módosítását.

A nemzetgazdasági miniszter a jelentésre adott válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy a nyugdíjrendszer tőkefedezeti pillérével kapcsolatban átfogó jellegű változások vannak folyamatban. Az Országgyűlés 2010. december 13-ai ülésnapján fogadta el a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló törvényt, a kapcsolódó rendeleti szintű módosítások pedig még folyamatban vannak.

A járadékszolgáltatás feltételrendszerére vonatkozó ombudsmani javaslatokra az alábbi észrevételeket tette:

- Életjáradékon alapuló egyösszegű és összetettebb (kettő vagy több életre szóló, elején határozott időtartamos, végén határozott időtartamos) konstrukciók kialakítására és működtetésére csak akkor kerülhet sor, ha biztosításmatematikai elvek szerint létrehozhatóak a szükséges méretű járadékközösségek.
- A szükséges fedezeti közösségek mellett szintén kellően megalapozott feltételek alapján a szolvenciaháttér is biztosítani kell.
- Amennyiben az előzőekben megfogalmazottakra a pénztári szféra nem képes, piaci megoldást kell találni.

A miniszter álláspontja szerint a magánnyugdíjpénztáraknak 2013-tól a jelenlegi szabályok szerint is képeseknek kellene lenniük járadékot szolgáltatni, ugyanakkor a fentebb ismertetett feltételrendszernek megfelelni nem tudnak, éppen ezért a jelenlegi átalakítás ezen látens okok alapján kezdődött meg.

Tájékoztatást adott arról is, hogy az önkéntes nyugdíjpénztárak vonatkozásában elindul egy áttekintő munka, amely a 2003 óta hatályba lépett és többször módosított rendelkezéseket abból a szempontból is megvizsgálja, hogy a törvény rendelkezései milyen módon tudnak megfelelni azon kihívásnak, amely alapján – a magánnyugdíjpénztárak – háttérbe szorulásával – az öngondoskodás és a mögötte álló feltételrendszer egésze felértékelődik.

A miniszter jelezte, hogy a jelentésben megfogalmazott megállapításokat a kidolgozandó jogszabály-módosításokkal összefüggésben tételesen áttekinti, és erre figyelemmel nyújtja be a módosítási javaslatokat a Kormánynak. Az országgyűlési biztost arról biztosította, hogy a módosítások tervezetét megküldi számára.

Alkotmányjogi szempontból megjegyezte, hogy az Öpt. vonatkozásában a normavilágosság követelményére való utalás nem helytálló. Álláspontja szerint a szabályozás további tartalommal történő kiegészítésének igénye ugyanis önmagában nem jelenti a hatályos szabályozásnak a normavilágosság követelményébe ütközését, mivel a meglévő szabályozás normatartalma mind nyelvtani, mind tartalmi szempontból megfelelően értelmezhető, nem tesz lehetővé önkényes jogértelmezést, és nem tartalmaz önellentmondásokat sem. Levelében több alkotmánybírói határozat ismertetésével mutatta be az ombudsman számára a normatartalommal szemben fennálló alkotmányos elvárásokat.

A biztos a nemzetgazdasági miniszter levelére adott válaszában örömét fejezte ki aziránt, hogy a minisztérium módosítani kívánja az önkéntes nyugdíjpénztárakra vonatkozó jelenleg hatályos jogszabályt.

Kifejtette ugyanakkor, hogy nem tekinti látens oknak azt, hogy a jogi szabályozás elégtelenségére vezethetők vissza – mégpedig világosan – a nyugdíjpénztárak járadékszolgáltatási problémái. Nem értett egyet a miniszter azon megállapításával, hogy a magánnyugdíjpénztáraknak 2013-tól a jelenleg hatályos jogszabályok szerint is képeseknek kell lenniük járadékot szolgáltatni. Fenntartotta azon álláspontját, hogy *a jelenlegi szabályozás mellett a járadékszolgáltatás teljesíthetősége kérdéses*, tekintettel arra, hogy a magánnyugdíjpénztárak szavatolóitól kével nem rendelkeznek. Továbbá problematikus az is, hogy miből tudnak elkülöníteni biztonsági tartalékot.

Nem osztotta a jelentés alkotmányjogi érvelésével kapcsolatban megfogalmazott miniszteri véleményt sem. Kiemelte, hogy a jogbiztonság követelményéből következik mind a kiszámíthatóság és az előreláthatóság, mind a normavilágosság követelménye. Ezek között természetesen van kapcsolat, de nem szinonimák. A normavilágosság követelményéből nemcsak az következik, hogy az értelmezhetetlen, inkohereus, ellentmondásos jogszabály az aggályos, hanem az is, amely az általános jogfogalmakat nem határozza meg pontosan, azok tartalmilag hiányosak, és a jogalkalmazó sem tudja kitölteni egzakt tartalommal.

Utalt a 47/2003. (X. 27.) AB határozatra, amely szerint „Az alkotmányosan is elfogadott rendszerképző jogértelmezésnek megvannak a határai: ez nem kerülhet szembe a jogbiztonság követelményével. A jogalkalmazói jogértelmezés ezért csak olyan működőképes jogszabályra épülhet, amely világosan kijelöli az adott jogintézmény célját, alkalmazásának kereteit, szempontjait és rendjét, az alkalmazásával érintettek körét, azok jogait és kötelezettségeit”.

Hangsúlyozta, hogy a jelentésben arra kívánt rámutatni az önkéntes nyugdíjpénztárak vonatkozásában, hogy a jelenleg hatályos törvény megfogalmazása alapján nem lehet tudni azt, hogy milyen tartalmat kell tulajdonítani a „járadék” kifejezésnek, azaz e kifejezés jogi tartalma nem világos, nem egyértelmű, amelyről egyébként a miniszter sem foglalt állást válaszában.

A biztos arra is rámutatott, hogy a jelentésben arra is felhívta a figyelmet, hogy az Öpt. rendelkezései hatásukat tekintve kiszámíthatatlanok, ami a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. Erre tekintettel kérte fel a nemzetgazdasági minisztert arra, hogy a járadékszolgáltatásra vonatkozó szabályozás pontosítása érdekében kezdeményezze az Öpt. módosítását.

Az országgyűlési biztos a jelentésben tett megállapításokat és a kezdeményezését fenntartva a nemzetgazdasági minisztert arra kérte, hogy tájékoztassa a magánnyugdíjpénztárakat és az önkéntes nyugdíjpénztárakat érintő jogszabályok módosításáról.

4. Gépjármű-biztosítással kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok*

Az országgyűlési biztos vizsgálati hatásköre a hatóságok és közszolgáltatást végző szervek eljárására terjed ki. A biztosítók tevékenysége alapvetően nem tekinthető közszolgáltatásnak. A kialakult ombudsmani gyakorlat szerint közszolgáltató az a szolgáltató, aki olyan szolgáltatást nyújt, amit az állampolgárok (vagy az állampolgárok meghatározott köre), illetve más személyek meghatározott körülmények fennállása esetén kötelesek igénybe venni, és egyúttal ilyen szerződés megkötésére vonatkozó ajánlattétel esetén a szolgáltatót szerződéskötési kötelezettség is terheli. A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás szabályozása szerint valamennyi gépjárművet üzemben tartó köteles felelősségbiztosítási szerződést kötni, illetve a szerződést ezen időszak alatt fenntartani. A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés megkötésére vonatkozó – a biztosító díjszabásának megfelelő – ajánlattételt a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási tevékenységet folytató biztosító – az egyéb vonatkozó feltételek fennállása esetén – köteles elfogadni. Ekként a biztosítási szolgáltatások köréből a kötelezően igénybe veendő, jellemzően felelősségbiztosítási szolgáltatások tartoznak ombudsmani vizsgálati hatáskörbe.

4.1. Szemelvények a gépjármű-felelősségbiztosítással kapcsolatos korábbi ombudsmani gyakorlatból³²

Az ombudsmani hatáskörbe tartozó kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási ügyek köréből kiemelendő a MÁV Általános Biztosító Egyesület működési engedélyének visszavonásával, a biztosítóegyesület ügyfeleinek átszerződési kötelezettségével, valamint az ebből fakadó többletdíj-fizetési kötelezettséggel kapcsolatban – nagyszámú panasz alapján – folytatott ombudsmani vizsgálat. Az országgyűlési biztos vizsgálata nem annak megítélésére irányult, hogy azon intézkedések, amelyeket a Felügyelet a szóban forgó ügyben megtett, azok szakmai szempontból megfelelőek, illetve elégségesek voltak-e. Megállapította azonban, hogy az események tükrében a Felügyelet ezen intézkedései objektíve nem voltak elégségesek azon helyzet elkerüléséhez, amely a MÁV ÁBE tevékenységi engedélyének visszavonásához vezetett. Mindezzel összefüggésben a biztos rávilágított az állam felelősségének néhány aspektusára.

A biztos jelentésében rámutatott, hogy az állam, jogalkotási eszközeivel elő-

* DR. DEZSŐ ADRIENN jogi referens (OBH).

³² OBH-4260/2008.

írja, kötelezővé teszi a gépjárművek üzemen tartói számára, hogy a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezésére az erre szakosodott biztosítóintézetekkel felelősségbiztosítási szerződést kössenek. E felelősségbiztosítási szerződés megkötése a szerződő fél – potenciális károkozó – számára díjfizetési kötelezettséget keletkeztet, ugyanakkor a biztosító helytállási kötelezettséget vállal az okozott károkért, e károk összegét a károsultnak a károkozó helyett megfizeti. A felelősségbiztosítás kötelezővé tétele ekként nemcsak a kárért felelős személy érdekei védelmében történt, hanem a károsultak életében, egészségében és vagyonában keletkező károk megtérítése, a kártérítés fedezetének biztosítása végett is. Az állam e szempontokat mérlegelve tette kötelezővé a gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés megkötését. A felelősségbiztosítás e rendszerét, szabályozását az Alkotmánybíróság több alkalommal vizsgálta, és alkotmányosnak tekintette.

Ugyanakkor, mivel a biztosítási piac számos kockázatot rejt magában, e piac és a piaci szereplők működését az állam részletesen szabályozza, és e szabályozás érvényesülése, betartása érdekében egy felügyeleti intézményt, a PSZÁF-et is létrehozta. A biztosítási piac szabályozása és felügyelete azonban nem pusztán önmagáért történik, hanem sokkal inkább a piaci szereplők, vagyis végső soron az ügyfelek érdekeinek, „biztonságának” védelme okán.

Különös jelentősége van a piacsabályozásnak és a piaci szereplők állami felügyeletének az olyan szolgáltatások esetében, amelyek igénybevételét az állam bizonyos tevékenységet folytatók – így a gépjármű-üzembentartók – tekintetében kötelezővé teszi. Az ilyen esetekben az állam kötelezettsége az ombudsmani álláspont szerint, hogy az általa igénybe venni rendelt szolgáltatást az érintettek ténylegesen igénybe tudják venni, és azzal összefüggésben, a szolgáltató hibájából őket kár ne érje. A jogállam alapvető eleme a jogbiztonság, amely feltételezi, illetve megköveteli az egyes jogintézmények – így a gépjármű-felelősségbiztosítás rendszere és egyes elemei – működésének kiszámíthatóságát. Különösen is érvényesül ez a követelmény a kötelezően igénybe veendő közszolgáltatások esetében. A jogbiztonság sérül ugyanis akkor, ha az állam – bármilyen okból – nem tudja az általa előírt szolgáltatások igénybevételét garantálni.

A szóban forgó ügyben az állam, illetve a képviselőjében eljáró PSZÁF nem tudta garantálni, hogy a csődhelyzetbe került MÁV ÁBE ügyfelei számára a biztosítási szolgáltatást – a károkozás esetén a pénzügyi helytállást – teljesítse. Álláspontom szerint nemcsak a biztosító idézett elő a jogbiztonság sérelmét okozó helyzetet azzal, hogy a szerződéses kötelezettségeinek nem tett eleget, hanem az állam is, amely nem akadályozta meg, nem tudta megakadályozni e helyzet kialakulását. Alapjogi szempontból a probléma lényege abban rejlik, hogy a vonatkozó szabályozás és/vagy a piac felügyeletéért felelős állami intézmény (PSZÁF) nem tudta időben felmérni és megakadályozni a százezres nagyságrendű aktív és az állam által jogszabályban előírt kötelezettség alapján létesített szerződésállománnyal rendelkező piaci szereplő csődjét, amelynek következtében annak nagyszámú ügyfele kénytelen a biztosítási díj-fizetés ellenére az

által okozott kárért helytállni, illetve számos károsult nem, vagy csak nagy nehézségek árán tudja a kárát a károkozóval szemben érvényesíteni.

A biztos a visszásságot eredményező szabályozási környezet átalakítását kezdeményezte a pénzügyminiszternél és a PSZÁF Felügyeleti Tanácsa elnökénél; kezdeményezte egy garanciaalap létrehozását, illetve a viszontbiztosítási követelmények előírását a hasonló helyzetek következményeinek tompítása érdekében; kezdeményezte továbbá azon lehetőségek megvizsgálását, hogy az állam – az állami intézkedések feltárt hiányosságaira figyelemmel – miként tudna – a biztosítóegyesület helyett – a károsultak felé helytállni.

Az Országgyűlés 2009. június 8-án elfogadta a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvényt, amelynek rendelkezései 2010. január 1-jén léptek hatályba. Az új Gfb. törvény 35. §-a alapján a Magyar Biztosítók Szövetsége által kezelt kártalanítási számla immár köteles helytállni olyan esetekben is, amikor a károsult kárát fizetéseképtelenné vált biztosítónál a károkozás időpontjában szerződéssel rendelkező üzemben tartó gépjárművével okozzák. A jövőben tehát a MÁV Biztosító Egyesület esetével megegyező helyzet nem alakulhat ki.

A MÁV Biztosító Egyesület ügyfeleit érintő, jelenleg még folyamatban lévő eljárásokkal összefüggésben a jelentésben kezdeményezett állami helytállás tekintetében a PSZÁF válaszában arról tájékoztatott, hogy elvileg nem tartja kizártnak a részleges állami részvételt a kártérítések utólagos finanszírozásában. Mindezekkel szemben a pénzügyminiszter álláspontja szerint az ombudsmani kezdeményezés a biztosítás mint történelmileg kialakult jogintézmény jogfilozófiai alapjait kezdi ki. A pénzügyminiszter szerint a szabályozási, illetve felügyeleti hibák – amelyekkel kapcsolatos megállapításaimmal egyéb tekintetben egyetértett – az állami anyagi helytállást nem alapozzák meg.

A kormányzati állásponttal szemben, a biztos álláspontja szerint, a 2008-ban hatályos közösségi szabályozás, a tagállamok gépjármű-felelősségbiztosításra és a biztosítási kötelezettség ellenőrzésére vonatkozó jogszabályainak közelítéséről szóló 72/166/EGK tanácsi irányelv 3. cikke alapján – miszerint minden tagállam időben megteszi a szükséges intézkedéseket, hogy a saját területén nyilvántartásba vett gépjárművek rendelkeznek gépjármű-felelősségbiztosítással –, az állam felelőssége fennáll a gépjármű-felelősségbiztosítási rendszer működtetéséért. Az állami kártérítési kötelezettség azonban bírósági úton csak akkor kényszeríthető ki, ha egy, a károkozóval szembeni kártérítési perben a tagállami (hazai) bíróság előzetes döntéshozatali kérelmet terjeszt az Európai Bíróság elé a hivatkozott irányelv 3. cikke közvetlen hatályának megállapítása végett, és amely kérelem alapján az Európai Bíróság a jogszabályhely közvetlen hatályát megállapítja. Ebben az esetben lenne lehetőség az állami helytállási kötelezettség bírói úton történő kikényszerítésére. A pénzügyminiszter elutasító álláspontjára figyelemmel a károk megtérítésében állami szerep- és tehervállás – erre irányuló végrehajtható bírósági ítélet hiányában – nem várható.

A MABISZ eljárása tekintetében a biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásság gyanúját nem tapasztalta, tekintettel arra, hogy a MABISZ a 2009. de-

cember 31-ig hatályos jogszabályi rendelkezések alapján nem köteles helytállni a MÁV ÁBE helyett. Önmagában pozitívumként értékelhető, hogy a személyi sérüléssel esetekben részt vett a kártérítésben (külföldi károsult esetében ez kötelezettsége is volt). Ugyanakkor álláspontom szerint kifejezett jogszabályi rendelkezés alapján mindebből egyértelműen nem következik, hogy minden „egyéb” esetben e közreműködésre köteles lenne.

4.2. Biztosítékot a biztosítótól – az ombudsman az ügyfelek értesítésének módjáról³³

A panaszos biztosító eljárását sérelmezve fordult az ombudsmanhoz. Panaszában előadta, hogy a biztosító levélben tájékoztatta arról, hogy az egyik járművének a kötelező felelősségbiztosítása díjnémfizetés miatt megszűnt. A panaszos sérelmezte, hogy fizetési felszólítást nem kapott a biztosítótársaságtól, és a biztosító hitelt érdemlően nem tudta igazolni a fizetési felszólítás elküldését.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, és az ebből levezethető tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban: Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indított az ombudsman. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében a biztos 6 biztosítótársaságot keresett meg, tájékoztatást kérve az általuk kialakított eljárásjogi gyakorlatra vonatkozóan.

Az érintett biztosító arról tájékoztatta a biztost, hogy a panaszos gépjármű-felelősségbiztosítása 2010. július 1. napjával a törvény erejénél fogva megszűnt. A díjmaradásról és annak következményeiről 2010. június és július havi értesítő levélben tájékoztatta a panaszost. Annak igazolására, hogy a leveleket a panaszosnak továbbították, a biztosító becsatolt több feladójegyzék-mellékletet, mely azt tartalmazza, hogy hány darab levelet postáztak az adott napon. Például 2010. szeptember 15. napján 7170 db levelet adott fel a biztosító az ügyfelek részére a posta útján. A biztosító álláspontja szerint a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény (továbbiakban: Gfbt.) szerinti levelek igazolható kiküldését írja elő, így nem elvárás a levelek ajánlott vagy tértivevényes továbbítása.

A vizsgálat során megkeresett biztosítótársaságok tájékoztatták az ombudsmant, hogy a fizetési felszólításokat és a szerződés megszüntetéséről szóló értesítő leveleket az informatikai rendszer automatikusan készíti el, és azokat postai úton egyszerű (nem könyvelt) küldeményként továbbítják az ügyfeleknek. Egy biztosító jelezte, hogy ügyfelei egy részének elektronikusan, fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátva küldi a felszólító levelet.

A Gfbt. 21. § (4)–(5) bekezdése értelmében, ha az esedékes biztosítási díjat nem fizetik meg, a biztosító a díj esedékességétől számított harmincadik nap elteltéig –

³³ AJB-6531/2010.

a következményekre történő figyelmeztetés mellett – a szerződő félnek a díj esedékességétől számított hatvannapos póthatáridővel, *igazolható módon* a teljesítésre vonatkozó felszólítást küld. A türelmi idő eredménytelen leteltével a szerződés – amennyiben egyéb okból még nem szűnt meg – az esedékességétől számított hatvanadik napon megszűnik. A biztosító köteles a szerződés megszűnéséről 15 napon belül az üzemben tartónak *igazolható módon* értesítést küldeni, amennyiben a szerződés megszűnése díjnemfizetés miatt következett be.

A postáról szóló 2003. évi CI. törvény (továbbiakban: Postatv.) értelmében a levelet egyszerű vagy könyvelt küldeményként lehet továbbítani. A Postatv. 3. § 14. pontja szerint a könyvelt küldemény olyan postai küldemény, amelynek felvételét a postai szolgáltató írásban elismeri, és kézbesítését a címzett, illetve az egyéb jogosult átvevő aláírásával vagy más módon okirattal kimutatja. Könyvelt küldeményként történő továbbításra kétféleképpen kerülhet sor: ajánlott levélként vagy térítvevényes szolgáltatás igénybevételével.

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 2010. május 18. napján kiadott állásfoglalása³⁴ szerint a küldemény „elküldése/küldése” nem értelmezhető kiterjesztően, az nem jelenti azt, hogy a biztosító a küldemény címzetthez való megérkezését, címzett általi átvételét, megismerését is nyomon követni, igazolni köteles. Megítélése szerint amennyiben ugyanis a jogalkotó a címzetthez való *igazolható* megérkezéssel tekint egy jogszabályi – tájékoztatási (stb.) – kötelezettséget teljesítettnek, egyértelműen fogalmaz, pl. Bit. 166. § (3) bekezdése a termékismertető *igazolható módon* való átadásáról rendelkezik, illetve – más jogszabályokban – kifejezetten nevesíti az „ajánlott, térítvevényes” elküldési módot, a „kézbesítést”. Másodsorban, az „*igazolható módon* elküldés” nem feltétlenül jelent egyetemes postai szolgáltatás keretében történő elküldést.

A Felügyelet álláspontja szerint a küldemény elküldése „*igazolható*”, ha a küldemény címzetthez való eljuttatásában közreműködő – a biztosítón kívül álló személynek minősülő – szolgáltató (futárszolgálat, Magyar Posta Zrt., az információs társadalommal összefüggő szolgáltatást nyújtó személy) a küldemény felvételét/elküldését igazolja, vagy ha az elküldési módból fakadóan a biztosító visszajelzést kap a küldemény címzetthez való megérkezéséről (e-mail-visszaigazolás, fax „OK jelzés”, postai könyvelt küldemények). Ez utóbbi esetben – bár a küldemény megérkezésének *igazolhatósága* nem követelmény – a megérkezés értelemszerűen igazolja az elküldés tényét is.

Amennyiben a biztosító postai úton juttatja el küldeményét az ügyfélnek, a könyvelt (ajánlott) küldeményként való feladást csak abban az esetben tartja szükségesnek a PSZÁF, ha a biztosító nem kapja meg a küldemények egyszerű (nem könyvelt) küldeményként való postára adása során a postai küldemény felvételének feladójegyzéken/postakönyvön (annak utólag generált mellékle-

³⁴ A felügyeleti állásfoglalások nem tekinthetők a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben szabályozott jogi iránymutatásnak, annak jogi kötelező ereje nincs. [Vö. 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, 37/2001. (X. 11.) AB határozat.]

tén) való postai elismerését. A vonatkozó jogszabályi – és üzletszabályzati – rendelkezések szerint ugyanis a Magyar Posta Zrt. csak könyvelt küldemény esetén ismeri el írásban a küldemény felvételét, ugyanakkor bizonyos esetekben, így pl. az ún. szerződéses feladók esetén nem csak könyvelt küldeményeknél alkalmazandó feladójegyzéken (postakönyvben), vagy annak számítógépes úton generált mellékletén a küldemény felvételének elismerése megtörténik.

A küldeménynek elektronikus (e-mailes) úton történő elküldését abban az esetben tartja a PSZÁF elfogadhatónak, ha egyrészt a biztosító az e-mailes kapcsolattartásban – ezáltal az ügyfél e-mail cím fenntartására, illetve az e-mail cím esetleges változása bejelentésére vonatkozó kötelezettségeiben – az ügyféllel előzetesen kifejezetten megállapodott, másrészt, ha a díjfelszólítás kiküldésének tényét a biztosító – pl. a szolgáltató nyilatkozatával vagy az automatikus visszaigazoló üzenettel – igazolni tudja. Előzőek ugyanakkor nem érintik az esetleges alakiságra (írásbeliségre) vonatkozó jogszabályi előírás betartásának kötelezettségét.

A Gfbt. 21. § (4)–(5) bekezdése szerint a felszólító levelet és a szerződés megszűnéséről szóló értesítést „igazolt módon” kell továbbítani az ügyfél részére. A biztosítók álláspontja szerint a feladójegyzék mellékletek alkalmasak annak igazolására, hogy a felszólító leveleket továbbították az ügyfélnek. A postakönyvmellékletek ugyanakkor nem tartalmazzák, hogy ki a küldemény címzettje, csupán az átadott küldemények darabszámát, a feladás időpontját tüntetik fel. „Az igazolt módon” történő továbbítás az ombudsman álláspontja szerint azt jelenti, hogy a feladó – jelen esetben a biztosító – igazolni tudja azt, hogy nem egyszerűen postázott az igazolásban megjelölt darabszámú küldeményt, hanem azt ténylegesen az adott üzemben tartó ügyfél részére küldte meg. Azzal, hogy a feladójegyzék-melléklet – a konkrét címzettek feltüntetése nélkül – tartalmazza adott esetben több ezer levél átvételét, minden kétséget kizárólag nem igazolja, hogy adott ügyfél küldeménye a több ezer levél között volt. Tekintettel arra, hogy a biztosítók postai úton egyszerű (nem könyvelt) küldeményként továbbítják a felszólító leveleket, nem tudják bizonyítható módon igazolni egy konkrét levél elküldését. A biztosítótársaság csak azt tudja bizonyítani, hogy adott napon adott darabszámú levelet átadott a postának kézbesítésre.

Az előzőekre tekintettel az ombudsman megállapította, hogy a biztosítótársaságok azon gyakorlata, miszerint a Gfbt. 21. § (4)–(5) bekezdésében előírt felszólító leveleket és a szerződés megszűnéséről szóló értesítéseket postai úton nem igazoltan továbbítja az ügyfeleknek, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben idézi elő és tartja fenn a visszásság közvetlen veszélyét.

A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében, az Obtv. 21. §-a alapján felkérte a gépjármű-felelősségbiztosítási szolgáltatást nyújtó biztosítótársaságokat, hogy a Gfbt. 21. § (4)–(5) bekezdése szerinti felszólító levelet és a szerződés megszűnéséről szóló értesítést címzettenként azonosítható módon küldjék meg az ügyfeleknek.

5. Alapvető jogok az alkotmányos adójogban

5.1. Az adójog alkotmányos alapjainak vázlata^{*35}

A Magyar Alkotmánybíróság megalakulásától eltelt húsz évre visszatekintve, szinte lehetetlen a vállalt feladatomban 20 perces előadói keretben történő teljesítése. Mégis megkísérlem a téma összefoglalását.

1. Ma, a megindult alkotmányozási folyamatban érthető, hogy különös érdeklődés irányul a közpénzügyek, az adóztatás, a társadalombiztosítás és nyugdíj-finanszírozás szabályozásának alkotmányossági problémáira.

Köztudott, ellentétben más nyugati alkotmányokkal, a Magyar Köztársaság Alkotmányának nincsen önálló gazdasági-pénzügyi fejezete, pénzügyi alkotmánya. Csak néhány közvetlen rendelkezést találunk gazdasági-pénzügyi területre vonatkozóan. Ugyanakkor állítható és bizonyítható mégis, hogy az Alkotmány alapján, az Alkotmánybíróság döntései nyomán kialakult a gazdasági-pénzügyi – ezen belül az adóügyi – szabályozások alkotmányosságának feltétel- és követelményrendszere. Megállapíthatjuk, hogy az elmúlt két évtized alatt kidolgozást nyertek az adóztatás alkotmányos alapelvei, mint az általánosság, egyenlőség, arányosság elve.

Az alapelveknek fontos szerepük van az AB szerint: „[...] mindig az általánosan megfogalmazott, a jogalkalmazást segítő szabályok, amelyek a törvény egyéb rendelkezéseivel összefüggésben és mindig konkrét jogviszonyokban érvényesülnek.” (1093/B/1997. AB határozat ABR 1998.804.)

S bár tételesen nem jelenik meg a szövegben, az AB levezette a nullum tributum sine lege elvét is: „adót vagy más közterhet csak törvény állapíthat meg.” [Alkotmány 70/I. §, 8. § (2) bekezdés.]

2. Már az első határozatok között megtalálhatjuk az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének értelmezését, nevezetesen a jogállam-jogbiztonság fogalmának levezetését. Ez – először ugyan egy büntetőtörvénnyel kapcsolatban merült fel, majd – éppen egy adójogszabály vizsgálatával összefüggésben nyert megfogalmazást. Eszerint „[a] jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak, és a norma címzettjei számára [...] elő-

* DR. TERSZTYÁNSZKYNÉ DR. VASADY ÉVA volt alkotmánybíró, mestertanár (PPKE JÁK).

³⁵ A 2010. november 18-i műhelybeszélgetésen elhangzott előadás szerkesztett változata.

reláthatóak legyenek. [...] A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak a garanciák is.”³⁶

Ez a definíció elsődlegesen a „normavilágosság” követelményének meghatározását jelenti. A jogállam-jogbiztonság fogalmából vezette le az AB a – mint azt később látni fogjuk – a „szerzett jogok védelme” és „a kellő idő” alkotmányos követelményét, valamint az alkotmányos garanciákat jelentő eljárási szabályok fontosságát, e szabályok alkotmányossági feltételeit is.

3. Az Alkotmánnyal való közvetlen kapcsolatot tehát a 70/I. § jelenti. Ebben a közteherviselés alkotmányos kötelezettségként fogalmazódik meg a társadalom tagjai számára. E kötelezettségből vezethető le egyúttal az állam széles körű közhatalmi jogosítványának meghatalmazása arra, hogy megállapítsa ezeket a közterheket (adóztatást), s jogot – de kötelezettséget is – arra, hogy ezeket kikényszerítse. Közelebbről: „Az állam kötelezettsége egyben a közkiadások finanszírozásához szükséges pénzalap előteremtése (ennek keretében az adók megállapítása), miként annak elosztása is. [10/1998. (IV. 8.) AB határozat.]

A 70/I. § (1) bekezdésének értelmezése kapcsán kimondta az AB azt is, e széles körű felhatalmazás nemcsak a magyar állampolgárokkal szemben áll fenn, hanem általánosan, a természetes, a jogi személyekre, a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre vonatkozóan is, állampolgárságra tekintet nélkül.³⁷ Vagyis hogy az állam választhatja ki az adóalanyok körét akár magyar, akár külföldi állampolgár, természetes vagy jogi személy legyen az (2002. december 23. napjával az Országgyűlés az AB döntésében foglaltaknak megfelelően megváltoztatta az Alkotmány 70/I. §-át). Ez az általánosság alapelvének megfogalmazása tehát az adóztatásban.

Alkotmányból levezethetően az állam tehát szuverén módon határozhatja meg nemcsak azt, milyen alanyi körben, hanem azt is, milyen tárgyi körben, milyen alapon és milyen mértékben adóztat. Ez a közhatalmi jogosítványa azt is jelenti az AB szerint, hogy az állam nemcsak jövedelmi vagy vagyoni típusú adókat vethet ki, hanem más típusúakat is bevezethet. Az államnak ilyen irányú döntéseit mindig gazdasági, pénzügyi és politikai érdekek célok határozzák meg, ezért ezeket a döntéseket, azok célszerűségét és igazságosságát az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja.

Ugyanakkor hangsúlyosan megállapította az AB azt is, hogy ez az államnak adott igen széles körű jogosítványa nem korlátlan, nem sérthet alkotmányos jogokat és elveket. Az adótárgy tehát bármi lehet, aminek kifejezhető értéke vagy mennyisége van, merthogy az államnak széles körű szabadsága van annak eldöntésében is, hogy mely „gazdasági forrást” választja ki az adóztatásban.

Értelmezésre várt a 70/I. § szövegében az adózó jövedelmi, vagyoni viszonyainak „megfelelő”-ség fordulata is. Eszerint a jövedelmi és vagyoni viszony-

³⁶ 11/1992. (III. 5.) (ABH 1992. 77., 85.).

³⁷ 62/1991. (XI. 22.) AB határozat.

nyoknak való megfelelés, az arányosság alapelveinek az alapja, de nem jelenti az AB értelmezésében azt, hogy mindenkor direkt kapcsolatnak kell fennállnia a jövedelemmel és vagyonnal, csupán azt, hogy az adókötelezettség előírásának a jövedelmi-vagyoni viszonyokra mindig figyelemmel kell lennie, illetve hogy az adókötelezettség előírásának a jövedelmi-vagyoni viszonyokkal kapcsolatban kell állnia.

A jövedelem típusú adók alkotmányossága további feltételeként az felel meg, ha csak a ténylegesen megszerzett jövedelem után ír elő az állam azzal arányos adókötelezettséget.

Ez az álláspont az adóztatás „arányosságát” és „a tényleges jövedelem” megletét követeli meg. Ez tehát a második alkotmányos alapelv az adóztatásban, az arányosság elve.

4. Az arányosság a gyakorlatban elsődlegesen az adó mértékével kapcsolatosan vetődik fel.

Első kérdés: van-e rendelkezés arról, hogy a jövedelemnek, vagyonnak milyen része az, amely már nem adóztatható, nem vonható el? Kimondja-e az Alkotmány vagy más adótörvény a létminimum adóztatásának tilalmát? Hiszen ha az arányosságot vizsgáljuk, az államnak védenie kell azokat az adózókat, akik jövedelem, vagyon hiányában a megélhetésükért küzdenek. Tény, hogy sem az Alkotmányban, sem az egyes adójogszabályokban nem nyert megfogalmazást a létminimum adóztatásának tilalma.³⁸ Az Alkotmánybíróságnak a konkrét indítvánnyal összefüggésben álláspontja az volt, hogy a hiány mindaddig nem jelent alkotmányos aggályt, amíg az állam kedvezményekkel, mentességekkel kiegyensúlyozza az adóterheket. (Más nyugati alkotmányok, így elsősorban a német alkotmány tartalmazza a létminimum adómentességének alkotmányos követelményét.)³⁹ Ebből az is következik, hogy amennyiben egy konkrét adószabály leszűkíti a mentességek, kedvezmények körét, vagy azokat megvonja, vizsgálni kell az adómértéket – az adóval nem sújtható jövedelemhátart – különben az arányosság elvének sérelme megállapítható lesz.

5. Az adó mértékének arányossági vizsgálatára már 1991-ben sor került. Az AB határozatában azt a megállapítást tette, hogy „[...] az államnak alkotmányból levezethető joga, hogy a közfeladatok ellátásához szükséges fedezetet adók (közterhek) megállapításával biztosítsa. Ennek alapján szuverén módon határozza meg, milyen alanyi körben, mit, milyen mértékben adóztat. Az államnak ez a széles körű jogosítványa sem korlátlan, nem sérthet alkotmányos elveket és jogokat. Az AB az adó mértékének meghatározását sem tekinti tehát alkotmányossági kérdésnek csak akkor, ha a szabályozás diszkriminatív, vagy olyan

³⁸ 85/B/1996. AB határozat, ABH 1998. 620.

³⁹ KLICSU LÁSZLÓ: Házasság és közteherviselés. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2008. (4. évf.) 3. sz. 91–98. o.

nagyságot ér el, amely nyilvánvalóan eltúlzott mértékű, indokolatlanná, aránytalanná válik.”⁴⁰

Az „eltúlzott mérték”-ről akkor van szó, ha „adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany ellehetetlenülését eredményezi, mert az már nem adó.”⁴¹ A túlzott mérték fogalma úgy is meghatározható, hogy a mérték akkor éri el ezt az aránytalanságot, ha annak alapját képező adótárgy értékéhez (ingatlan forgalmi értéke) viszonyítva már konfiskatórius (laesio enormis) vagyonelvonást eredményez. A mérték tekintetében az arányossági teszt tehát: az adómérték alkotmányellenes, ha nyilvánvalóan eltúlzott mértékével az adóalanyt ellehetetleníti, illetve az adóalapot elvonja.

Az adóalanyt ellehetetlenítő mértékű adóztatásnak tekinti a társadalom azt is, ha az adott adórendszeren belüli, egy adóalanyt több jogcímen terhelő adók, közterhek együttesen sértik az adózó teherbíró képességét. Az AB a teherbíró képesség kérdésében – pusztán hatásköri szempontból kezelve az egyes indítványok által felvetett problémát – elutasította az indítványt. (A jövőt illetően ezt a témát tehát tovább kell gondolni az alkotmányozás kapcsán.)

6. Az arányos adóztatás eszközei közé tartoznak – mint arra már utalás történt – az egyes adójogszabályokban meghatározott adómentességek, illetve kedvezmények. Ezekkel kapcsolatban az arányosság (Alkotmány 70/I. §) mellett elsősorban az egyenlőség elvének, a diszkrimináció tilalmának (Alkotmány 70/A. §) érvényesülését kell vizsgálni. Miután akár a mentesség, akár a kedvezmények mindig a főszabály alóli kivételt jelentik, a jogalkotó által kiválasztott körön kívül maradtak csaknem minden esetben a diszkrimináció sérelmére hivatkoztak. Az AB álláspontja szerint: „[a]míg a közteherviselés alkotmányos kötelezettség, mentességre, kedvezményre senkinek sincsen alanyi joga. Az államnak abban is széleskörű jogositványa van, hogy a főszabály alól kivet, milyen okból tegyen kivételezetté.” A 70/A. § (1) bekezdésében megjelölt diszkrimináció értelmezése tehát: „A diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. [...] A jogalkotói döntés azonban nem sértheti az egyenlőség, és a megkülönböztetés tilalmának alkotmányos elveit.”⁴²

„A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba. Azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” Egy későbbi döntés az egyenlőség, a diszkrimináció tilalmának alkotmányos tesztjét is megfogalmazza:

⁴⁰ 1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 506.

⁴¹ 1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993. 707–711.

⁴² 9/1990. (IV. 25.) AB határozat (ABH 1990. 67–78.)

„[...] az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállania. Ha azonban az adott szabályozáson belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van.” A „kellő súlyú alkotmányos indok” meghatározását adott konkrét esetekben az AB állapítja meg.

A későbbiekben a diszkrimináció tilalmát már kiszélesítette az AB, amikor az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos korábbi elvi álláspontját kiterjesztette az egész jogrendszerre: „Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nemcsak az emberi, illetve az állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető emberi jogok közé.”⁴³ Ebben a vonatkozásban tehát az alkotmányellenesség megállapíthatóságának feltétele az emberi méltóság (Alkotmány 54. §) sérelme is.

Az eltérő szabályozás alkotmányosságának vizsgálatában alapvető szempont a csoportképzés, amely az állami kompetencia körébe tartozó kérdés. A 9/1990. AB határozat azt is hangsúlyozza, hogy „[...] az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De, ha valamely – Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy egy szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.”⁴⁴ [70/I. § (3) bekezdés.]

A követelmény megfogalmazásában azonban – mivel a csoport kiválasztásának alapja az érintettek azonos élethelyzetben léte – az azonos élethelyzet meghatározása is lehet alkotmányellenes, ha pl. azonos csoportba tartozónak tekint a jogalkotó olyanokat is, akiknek élethelyzete mégsem tekinthető azonosnak a kijelölt csoport tagjaiéval. De megfordítva is, ha a csoportkiválasztásnál egyeseket nem sorol az egyébként a kiválasztottakkal azonos élethelyzetűek közé. Ez is hátrányos megkülönböztetést jelent, ha kimutatható, hogy ennek a döntésnek nincs meg az ésszerű indoka, vagyis önkényes.⁴⁵

7. Az előzőekben tárgyalt mentességek és kedvezmények körében nem csupán az alanyok kiválasztása, a csoportképzés vethet fel alkotmányossági kérdést, hanem az is, hogy a megadott kedvezmények alkotmányosan módosíthatók, megváltoztathatók, esetleg megvonhatók-e. Illetőleg, ha igen, melyek e változtatások alkotmányos korlátai.

Nyilvánvaló hogy a terhek ellensúlyozásának eszközeként meghatározott adómentességek és kedvezmények biztosítását az állam teherbíró képessége is

⁴³ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280–281.

⁴⁴ ABH 1990. 48., 49.

⁴⁵ 6/1997. (11. 7.) AB határozat, ABH 1997. 67.

befolyásolja. Belátható tehát, hogy a jogalkotónak joga van változásokat elrendelni, mentességeket, kedvezményeket csökkenteni, akár visszavonni.

Egy működő alkotmányos jogállamban e lehetőség korlátja a jogállam-jogbiztonság követelményinek betartása: vagyis a változások bevezetéséhez biztosítandó „kellő idő”, illetve a „szerzett jogok” védelme, valamint a hátrányt jelentő változtatás „visszamenőlegességének tilalma.”

Hogy egy változtatás bevezetéséhez biztosított-e a kellő idő, az esetenként az AB állapítja meg a jogbiztonságról szóló alkotmányos követelmény alapján. A pénzügyi jogi szabályok esetében az Aht.-ben található egy konkrét időhatár: a jogszabály elfogadása és a hatálybalépése között legalább 45 nap türelmi időt ír elő. Más esetben ilyen írott szabályt nem találunk, tehát a változtatás súlya, érthetősége, alkalmazásához szükséges emberi és technikai feltételek szerint lesz megítélendő a megadott időtartam megfelelősége, alkotmányossága.

Egy nagyarányú rendszert is érintő változás, vagy kedvezménymegvonás rövid vagy azonnali hatálybaléptetése a kellő idő hiánya miatt a jogbiztonság sérelme okán lehet alkotmányellenes. A téma kidolgozását az AB az ún. „Bokros-csomag” (tb, nyugdíj és szociális intézkedések) alkotmányellenességét megállapító határozatában találjuk meg.⁴⁶ „[...] A szerzett jogok szempontjából nem közömbös a szerzett jog tárgyát képező jogalkotói ígéret érvényesülésének időtartama. A rövid időre szóló ígéretek fokozott védelmet élveznek, azok idő előtti, lejárat előtti megszüntetése szerzett jogot sért, ezért ez általában alkotmányellenes. A hosszú távú ígéret esetében azonban adott esetben a gazdasági helyzet változása megalapozott, és alkotmányosan elfogadható indoka lehet az állam, a jogalkotó által végrehajtott, a szerzett jogokat érintő változásoknak.” Az okfejtés lényege szerint a szerzett jog sérelme akkor állapítható meg, ha az ígervény teljesülése a közeli jövőben bekövetkeznék.

Ha az érintett adóalany életvitelét, döntéseit, gazdálkodását ezekhez a várható kedvezményekhez igazította, akkor azokra szerzett joga keletkezett, s a jogbiztonság sérül, ennek megvonása, kedvezőtlen változtatása esetén.

A hosszú távú ígéret változtatása, megvonása nem szerzett jogot sért, hanem ennek alkotmányos korlátját a „kellő idő” biztosítása jelenti. A kirívóan rövid felkészülési idő vagy annak hiánya súlyosan veszélyezteti a jogbiztonságot.

8. Az adószabályokra jellemző, hogy az anyagi jogi rendelkezések mellett eljárási szabályokat is tartalmaznak azon túl, az adóztatás egészére nézve pedig az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) az irányadó. E törvények szabják meg azokat a magatartásokat, amelyek mentén kell az adózónak alkotmányos kötelezettségeit teljesíteni, és a hatóságnak a törvény felhatalmazásán alapuló cselekvéseit végrehajtani. A jogsértő magatartások esetére szankciókat ír elő. Az Alkotmány azonban nem tartalmaz rendelkezé-

⁴⁶ 43/1995. AB és a 16/1996. AB határozatok.

seket a közigazgatási „szankciókra” vonatkozóan. Nem határozza meg azok fogalmát, fajtáit, mértékét sem. Ezért az AB a jogbiztonság és az arányosság követelményéből kiindulva határozta meg a szankciók alkotmányosságát és alkalmazásának korlátait.

„Csak a jogsértő magatartással arányban álló következmény a jogbiztonság elvének megfelelő (szankciót előíró) rendelkezés.” Figyelembe kell venni a jogegyenlőség, az emberi méltóság elvét is.⁴⁷

Mint láttuk, az AB az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján a demokratikus jogállam nélkülözhetetlen elemeként kezeli a jogbiztonság követelményét. A jogbiztonság fogalmából azonban a normavilágosság, a kiszámíthatóság mellett az eljárásjog körében viszont a jogállam demokratikus jellegének védelmét emelte ki az AB. A demokrácia, a demokratikus jogállam alkotmányos garanciájának tekinti az eljárási szabályok betartását, betartatását.

„Ezért alapvetők a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák, [mert] Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.”⁴⁸ „Alkotmányos jogállam a jogsértésekre is csak jogállami módon reagálhat. [...] jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető.”

A visszamenőleges hatály tilalmát is a jogbiztonság, kiszámíthatóság követelményei között állapította meg az AB. (Lásd 2004. évi költségvetési tv. – a saláta tv., PSZÁF átalakítása.)

Eddig a 2006-ig elfogadott és hatályos AB döntéseket foglaltam össze. A 2006-tól megújult testület döntései némely témában változást, eltérést mutatnak.

Ilyenek: az elvárt adó esetében magát az adót minősítette az AB alkotmányellenesnek (8/2007. AB). Vagy az adóalap alkotmányellenességét állapította meg aránytalanság miatt az AB a 155/2008. (XII. 17.) AB határozatával.

Adóalap alkotmányos vizsgálatát jelentette az ún. szuperbruttósítás, amelyet azonban nem talált alkotmányellenesnek. [110/2009. (XI. 18.) AB.] Kétségtelen, hogy az új testület szemlélete némileg eltér a korábbiaktól, de az eddig kialakult követelményrendszer az adóztatás alkotmányosságában nem változott.

Az új alkotmány kidolgozásánál elsődlegesen kidolgozandó az önálló közpénzügyi fejezet.

Ehhez véleményem szerint tehát rendelkezésre állnak azok a kidolgozott elvek, követelmények, korlátok, amelyek beépíthetők akár annak szövegébe. De pótlandók a hiányok is:

A létminimum adóztatásának tilalma, a családos élethelyzetben lévők külön csoport szerinti adóztatása, az adóztatás törvényi szintje. A költségvetési jog számos kérdése vagy a közpénzekért való felelősség stb., hogy csak néhány kérdéskört említsek.

⁴⁷ 498/D/2000 AB határozat, ABH 2003, 1006.

⁴⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

9. A 2010-ben módosított Alkotmány 32/A. § (2) bekezdés és a 70/I. § (2) bekezdése, az ABtv. 40. §-ának módosítása még külön elemzést igényel. Ezért ehelyütt értékelésükkel nem foglalkozom, de ennek kapcsán nézzük át mégis az AB számára biztosított hatásköröket és jogosítványait, vagyis az AB eszköztárát.

Utólagos normakontroll és alkotmányjogi panasznál az alkotmány sértés megállapítása esetén megsemmisíti a jogszabályt vagy annak egy részét. A kijelentő mód imperatívuszt jelent, vagyis kötelező szabályt. Az Alkotmánybíróság ezen felhatalmazása a legszélesebb jogkört biztosítja a testületnek a jogállam védelme érdekében. Mégis az AB éppen az adóügyekkel kapcsolatosan maga számára is meghatározta beavatkozásának korlátait a már idézett első döntéseiben.

Ha az alkotmányos sérelem „helyzet” abból adódik, hogy nincs vagy hiányos a törvény, az AB megsemmisítés helyett – akár hivatalból is – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, határidő tűzésével felhívja a jogalkotót az alkotmányellenesség megszüntetésére. Szankciót azonban nem alkalmazhat.

A köztársasági elnök alkotmányossági vétője nyomán (előzetes normakontroll) csupán megállapítja az alkotmányellenességet, ennek következtében az Elnök nem írja alá a már elfogadott törvényt, s így visszakerül az a jogalkotóhoz korrekció végett.

Az Abtv. 43. § alapján az ún. „hosszú látra szóló” (pro futuro) megsemmisítést is alkalmazhatja annak érdekében, hogy a jogállami működést feltételezve maga a jogalkotó hozza helyre a hibát vagy hiányosságot.

Ha támadott törvény értelmezése hordoz alkotmányos sérelmet, de annak vannak alkotmányos értelmezései is, a jogszabály kímélete okán az AB kidolgozta az alkotmányos követelmény rendszerét is.

Az alkotmányos követelményről a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban foglalta össze annak célját és lényegét: „[...] a határozatban az AB kimondta, hogy az Alkotmánybíróság elkerüli a jogszabály, illetőleg a jogszabályi rendelkezés megsemmisítését, ha a jogrend alkotmányosságát és a jobbiztonságot anélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az AB azoknak az értelmezéseknek a körét határozza meg általában az alkotmányos követelményekkel, amelyek esetén a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.” [IV.(2) a) pont.]

Látható tehát, hogy az AB nem csak a megsemmisítés eszközével élhet, de ahol igazolható az alkotmányellenesség, negatív jogalkotással, a megsemmisítéssel avatkozhat be a törvénykezésbe. Az adóztatás körében az AB éppen ezért a törvény tartalmában csak alapjogsérelem esetére korlátozta hatáskörét.

Az Alkotmány és az AB döntései együtt adják azt a jogállami alkotmányos keretet, amelyben az igen széles kompetenciával bíró állam az adójogi szabályozásokat demokratikus jogállami garanciákat biztosító módon hozhatja létre, és tudja működtetni az adórendszert.

De levonhatók azok a következtetések is, amelyek a hosszú idő tapasztalatai alapján az alkotmányszöveg esetleges kiegészítését, illetőleg egy új Alkotmány létrehozását alapozhatják meg.

5.2. Az ombudsmanok adójogi gyakorlatának 15 éve – az állam adóhatósági eljárásainak vizsgálata*

*Az adóhatóság által benyújtott azonnali beszedési megbízással kapcsolatos eljárás*⁴⁹

2004. évben több panaszos sérelmezte az adóhatóság azon gyakorlatát, hogy lakossági folyószámlájukról azonnali beszedési megbízással hajtják végre az állammal szemben fennálló fizetési kötelezettségüket, de arról előzetesen semmilyen értesítést nem kapnak. Esetenként olyan pénzüsszegeket is (pl. gyermektartásdíjat) végrehajtás alá vonnak, amelyek a törvény erejénél fogva mentesek a végrehajtás alól.

A panaszok alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a tulajdonhoz való jog [Alkotmány 13. § (1) bekezdés], a jogorvoslathoz való jog [Alkotmány 57. § (5) bekezdés], a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jog [Alkotmány 67. § (1) bekezdés], a hátrányos megkülönböztetés tilalma (Alkotmány 70/A. §) és a szociális biztonsághoz való jog [Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés] sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért az ombudsman hivatalból vizsgálatot rendelt el.

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban Vht.) 79/C. § (1) bekezdése szerint „a pénzügyi intézménynél több számlatulajdonos tulajdonában álló számlán kezelt pénzüsszeg bármelyik számlatulajdonossal szemben fennálló követelés fejében teljes összegben végrehajtás alá vonható”, így gyakran előfordul, hogy a pénzt ténylegesen nem attól inkasszózzák le, aki a végrehajtási eljárás kötelezettje. Ezenkívül a bankszámláról a végrehajtás alól egyébként mentes juttatásokra is teljesítenek végrehajtást, mert egyrészt a mentesség a pénzügyi intézményeknél kezelt összegre nem vonatkozik, másrészt a bankok nem ismerik az átutalás tényleges jogcímét. A megkeresett pénzüsszervezet válaszaiból arra is lehetett következtetni, hogy a bankok – bár végrehajtják a kért azonnali inkasszót – tartanak az ilyen irányú megkeresések teljesítésétől, mivel az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban Art.) 152. § (1) bekezdése értelmében a bankszámlát vezető hitelintézet az adóhatóság azonnali beszedési megbízását a végrehajtható okirat csatolása nélkül köteles teljesíteni.

A jelentés megállapította, hogy az adóhatóságok évente több ezer egyéni vállalkozó vagy magánszemély tulajdonában álló bankszámlára nyújtanak be azonnali beszedési megbízást, sőt számuk folyamatosan emelkedik. A Vht. 62. § (1) bekezdése alapján a munkabérből történő levonás során mentes a végrehajtás alól a havonta kifizetett munkabérnek az a része, amely megfelel az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének. Mentés a végrehajtás alól az átmeneti segély, az anyasági segély, a rokkantsági járadék, az

* DR. DEZSŐ ADRIENN jogi referens (OBH).

⁴⁹ OBH 4325/2004.

ösztöndíj, a vakok személyi járadéka, a fogyatékosági támogatás és számos egyéb jövedelem.

Ezzel szemben a Vht. 79/A. § (1)–(3) bekezdése értelmében a pénzügyi intézménynél kezelt, az adóst megillető pénzösszeg teljes összegben – két kivétellel – végrehajtás alá vonható. Az egyik kivétel a pénzügyi intézménynél kezelt, természetes személyt megillető összegből az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének négyszerese feletti összeg, az ez alatti összegből pedig az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összege és az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének négyszerese közötti rész 50%-a. A másik kivétel pedig a pénzügyi intézménynél kezelt, természetes személyt megillető pénzösszegnek az a része, amely megfelel az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének. Ha a végrehajtás gyermektartásdíj vagy szüléssel járó költség behajtására folyik, ennek az összegnek az 50%-a is végrehajtás alá vonható.

Az ombudsman azt vizsgálta, hogy a Vht. fenti rendelkezései okozhatnak-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben alkotmányos visszásságot.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az adós pénzeszköze kezelésének helye nem minősül tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoknak. A végrehajtási eljárás során az adósok homogén csoportot alkotnak, így közöttük – aszerint, hogy pénzeszközeiket pénzügyi intézmény kezeli-e, vagy pedig azokat otthon – nem tehető különbség. *Az adósok közötti ilyenfajta megkülönböztetés alkalmas lehet arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmával (Alkotmány 70/A. §) összefüggő visszásságot okozzon.*

A jelentés felhívta a figyelmet arra is, hogy a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozza, ha a természetes személy pénzügyi intézménynél kezelt pénzeszközére vezetett végrehajtás alól nem mentesek az egyes szociális juttatások, mert így azokat hatósági aktussal az eredetivel ellentétes célra vonják el. Azok végrehajtás alóli mentességét az indokolja, hogy a juttatás a létfenntartást vagy a hátrányos helyzet enyhítését szolgálja.

A jelentés megállapította, hogy az adósok, és akiknek a végrehajtás a jogát, jogos érdekét sérti, általában csak jóval a végrehajtási kifogás előterjesztésére nyitva álló 8 napos határidő után szereznek tudomást jogorvoslati lehetőségükről. Tekintettel azonban arra, hogy a Vht. 79/C. § (1) bekezdése kimondja, hogy a pénzügyi intézménynél több számlatulajdonos tulajdonában álló számlán kezelt pénzösszeg bármelyik számlatulajdonossal szemben fennálló követelés fejében teljes összegben végrehajtás alá vonható, nagy valószínűséggel fordulhat elő olyan eset, hogy a nem adós számlatulajdonos nem is értesül az adóhatóság határozatáról. A pénzintézeteknek – mivel végrehajtható okirat nélkül kell az adóhatóság megkeresését teljesíteniük – egy esetleges ügyfél-reklamáció esetén sincs lehetőségük arra, hogy az azonnali beszedési megbízás adattartalmán kívül érdemi információt adjanak ügyfeleiknek, akik így – a tapasztalatok szerint – egyáltalán nem, vagy csak a nyitva álló határidőt követően szerezhetnek tudomást a végrehajtási kifogás előterjesztésére vonatkozó jogról. *Mindezekre*

tekintettel az országgyűlési biztos megállapította, hogy az Art. és Vht. fenti rendelkezései alkalmasak arra, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozzák.

Az ombudsman már több jelentésében utalt arra, hogy az egyes szabadságjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a szükségesség, alkalmasság, arányosság hármasság követelményét határozta meg. „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog, vagy szabadság védelme, vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”⁵⁰ Alapjog elsősorban azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme ezt kívánja, nem pedig azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek – ezt szükségessé teszi.

Mindezekre tekintettel a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a Vht. azzal, hogy a nem adós számlatulajdonos tulajdonában álló pénzüsszegre történő végrehajtást kötelezővé teszi. A jelentés rögzítette azt is, hogy abban az esetben, amikor az adott személy tulajdonában álló pénzüsszeget egy másik adós számlatulajdonossal szemben fennálló követelés fejében teljes összegben végrehajtás alá vonják, a tulajdonhoz való joggal szemben nem áll másik alapjog, szabadság vagy alkotmányos érték.

A jelentés felhívta a figyelmet arra is, hogy 9/2001. (MK 147.) MNB rendelkezés melléklete szerint az azonnali beszédési megbízás kötelezően csak a benyújtó nevét és székhelyét, a benyújtó számlaszámát, a fizetésre kötelezett nevét és székhelyét, az összeget, a fizetésre kötelezett számlaszámát, a bizonylatszámot, a benyújtás indokát (jogszabálysámot), valamint a közlemény rovatot tartalmazza. Ugyan a pénzforgalmi bankszámlák tulajdonosait – a cégek cégkizárólagossága, illetve a társadalmi szervezetek névkizárólagossága elve⁵¹ miatt – már nevük alapján is nagy pontossággal azonosítani lehet, a lakossági bankszámlák tulajdonosairól és rendelkezésre jogosultjairól (gyakori nevek vagy rokonok esetén) ez nem mondható el. Mindezekre figyelemmel az adóhatóságok által benyújtott azonnali beszédési megbízások teljesítésével kapcsolatban kiemelkedő, garanciális jelentősége van az adós, a tartozás és annak jogcíme pontos azonosításának. A biztos álláspontja szerint ennek elmaradása alkalmas lehet arra, hogy a jogállamiság elvével és a tulajdonhoz való joggal összefüggő

⁵⁰ 30/1992. (I. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 171.

⁵¹ A cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 15. § és az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 7. §.

visszásságot okozzon. Az Art. 152. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezését⁵² a jogállamiság elvére és a tulajdonhoz való jogra figyelemmel a pénzüntézetek csak akkor teljesíthetők, ha az adóst minden kétséget kizáróan azonosítani tudják. Mindezekre tekintettel az azonnali beszedési megbízás végrehajtható okirat, vagy más, az adós személyének kétségtelen megállapításához szükséges más okiratok csatolása nélkül történő teljesítése – az Art. felesleges rendelkezése miatt – alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

A fentiekre hivatkozva az országgyűlési biztos javasolta az Országgyűlésnek: az említett visszásságok megszüntetése végett a szükséges jogszabályi módosításokat tegye meg.

A felszámolási eljárás alá került betéti társaság beltagja elleni adóhatósági eljárás⁵³

2006-ban készült jelentés, amely felszámolás alá került betéti társaság beltagja ellen folytatott adóhatósági eljárást vizsgálta.

A Baranya Megyei Bíróság a panaszos résztulajdonában lévő betéti társaság felszámolását rendelte el. A felszámolással összefüggésben az adóhatóság a 2001–2003. adóévek vonatkozásában átfogó adóellenőrzést indított, amelynek keretében adóhiányt állapított meg. Az adóhatóság az ellenőrzést lezáró, adóhiányt megállapító jegyzőkönyvet megküldte a társaság felszámolójának, aki arra észrevételt nem tett. Az adóhatóság ismertette a jegyzőkönyv tartalmát a panaszossal, mint a társaság beltagjával is, ő azonban a jegyzőkönyvre szintén nem tett észrevételt. Ez követően az adóhatóság határozatában a felszámolás alatt lévő betéti társaságot személyi jövedelemadó, általános forgalmi adó és munkaadói járulék adónemekben összesen 1 927 000 Ft adó tartozás, 111 878 Ft késedelmi pótlék és 963 500 Ft adóbírság megfizetésére kötelezte. A panaszos a határozatot nem kapta kézhez, a felszámoló pedig lemondott a fellebbezés jogáról, így a határozat jogerőssé vált. A felszámolási eljárás befejeződését követően az adóhatóság előbb első-, majd másodfokon is a panaszost, mint a felszámolással megszűnt betéti társaság helytállni köteles volt beltagját, a betéti társaság fennmaradt adó tartozásának megfizetésére kötelezte. A panaszos ezzel összefüggésben sérelmezte, hogy az adóhatóság eljárása lényegében megfosztotta jogorvoslati jogától.

Az Art. szerint adózó az a személy, akinek adókötelezettségét, adófizetési kötelezettségét, adót, költségvetési támogatást megállapító törvény vagy maga az Art. írja elő. Nem minősül adózónak a kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személy. A kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személy is gyakorolhatja a törvény szerint az adózót megillető jogokat. Az Art. előírja, hogy ha az adózó az esedékes adót nem fizette meg, és azt tőle nem lehet behajtani, az adó meg-

⁵² „A bankszámlát vezető hitelintézet az adóhatóság azonnali beszedési megbízását a végrehajtható okirat csatolása nélkül köteles teljesíteni.”

⁵³ OBH 1656/2006.

fizetésére határozattal kötelezhető az a személy, aki a vállalkozás kötelezettségeiért törvény alapján felel. Az Art. hivatkozott rendelkezéseiből egyértelműen következik, hogy a betéti társaság beltagja, mint a társaság adó- és egyéb tartozásaiért helytállni köteles tag, a szóban forgó esetben adó megfizetésére kötelezett személynek minősül, aki számára a felszámoló képviseleti jogosítványaitól függetlenül, a törvényi rendelkezések alapján – „saját jogon” – biztosítani kell az adózót megillető jogokat, így a jogorvoslathoz való jogot is.

A vizsgálat megállapította, hogy az APEH a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a panaszos határozat meghozatala során nem biztosította a fellebbezés lehetőségét. A jogorvoslathoz való jog ugyanis a beltagot a felszámolási eljárás során nem mint tulajdonos adózót, hanem mint az Art. szerinti adó megfizetésére kötelezett személyt illeti meg. Az adó megfizetésére kötelezhető személy mögöttes felelősségét ugyanis nem az Art., hanem a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (továbbiakban Gt.)⁵⁴ vonatkozó rendelkezései tartalmazzák. A beltag tehát ilyenkor nem a cég, hanem saját maga nevében gyakorolhatja a jogorvoslathoz való jogot. Felelősségének jogalapját nem az adóhatóság határozata, hanem a Gt. rendelkezése keletkezteti, az adóhatóság határozata csak deklaratív jellegű: a felelősség összegszerűségét és teljesítésének határidejét közli az adó megfizetésére kötelezett beltaggal.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.) 15. § (1) bekezdése szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) *jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti*, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. E törvényi definíció alapján a bt. tartozásaiért – köztük az adótartozásaiért – mögöttes felelősséget viselő beltag jogát, jogos érdekét, jogi helyzetét a felszámolás alatt lévő bt.-t érintő adóellenőrzés, illetve adókötelezettséget megállapító határozat egyértelműen érinti, így ügyfélnek tekintendő. Ügyféli státusát itt sem a korábbi – a felszámolási eljárás miatt megszűnt – képviseleti joga, hanem a vagyoni helyzetét – és ezzel összefüggő jogát, jogos érdekét – adott esetben alapvetően befolyásoló mögöttes felelőssége alapozza meg.

A visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az ombudsman felkérte a pénzügyminisztert, valamint az APEH elnökét, hogy tegyék meg az adóhatóság eljárási gyakorlatát érintő szükséges intézkedéseket. *Az Art. módosításának eredményeképpen a felszámolási eljárás időtartama alatt hozott, utólagos adómegállapítás*

⁵⁴ Gt. 108. § (1) „A betéti társaság létesítésére irányuló társasági szerződéssel a társaság tagjai üzletszerű, közös gazdasági tevékenység folytatására vállalnak kötelezettséget oly módon, hogy legalább egy tag (beltag) felelőssége a társasági vagyon által nem fedezett kötelezettségeikért korlátlan és a többi beltaggal egyetemleges, míg legalább egy másik tag (kültag) csak a társasági szerződésben vállalt vagyoni betétje szolgáltatására köteles, a társaság kötelezettségeiért azonban – a törvényben meghatározott kivétellel – nem felel.”

tárgyában kiadott első-, illetőleg másodfokú határozattal szemben felügyeleti intézkedés iránti kérelmet terjeszthet elő az a személy is, akit (amelyet) az adóhatóság a felszámolással megszűnt adózó adótartozásának megfizetésére kötelezett.

Kivételt erősítő szabály – adóellenőrzés kényszerű útiköltséggel⁵⁵

A panaszos az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Baranya Megyei Igazgatóság eljárásával kapcsolatban panaszt terjesztett elő hivatalhoz. Beadványában egyebek mellett azt sérelmezte, hogy kifejezett kérése ellenére sem tájékoztatta az adóhatóság arról, hogy miért választották ki őt adóellenőrzésre, az APEH elnöke az ellenőrzési eljárások lefolytatására miért jelölte ki az APEH Baranya Megyei Igazgatóságát.

Az adóhatóság 2006-ban indított adóellenőrzést a panaszos ügyvédi irodájánál, illetve a panaszosnál mint magánszemélynél, továbbá ezt követően a panaszos feleségénél is. Az ellenőrzés idején a panaszos ügyvédi irodájának székhelye Budapesten, a panaszos, valamint felesége állandó lakóhelye Tolna megyében, Tamásiban volt.

Az adóellenőrzést mindhárom esetben – mind az ügyvédi iroda, mind a panaszos és felesége esetében – az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Baranya Megyei Igazgatóság Társas Vállalkozások Ellenőrzési Főosztálya folytatta le.

Az Art. – 2006. december 31-ig hatályos – 74. §-a szerint az eljárásra

a) a magánszemély állandó, ennek hiányában ideiglenes lakóhelye, szokásos tartózkodási helye,

b) a jogi személyiség nélküli vállalkozó – ideértve a vállalkozó magánszemélyt is – székhelye, ennek hiányában telephelye,

c) a jogi személy, illetőleg egyéb szervezet székhelye, ennek hiányában telephelye

szerinti adóhatóság az illetékes.

Figyelemmel az ügyvédi iroda székhelyére, valamint a panaszos és felesége állandó lakóhelyére, az adóhatóság illetékes szervezeti egysége az ügyvédi iroda tekintetében az APEH Észak-budapesti Igazgatósága, a panaszos és felesége tekintetében pedig az APEH Tolna Megyei Igazgatósága lett volna.

A panaszos az irányú érdeklődésére, hogy az APEH illetékességgel rendelkező szervezeti egységei helyett miért a Baranya Megyei Igazgatóság folytatja le valamennyi vizsgálatot, az adóhatóság a panaszos, illetve felesége számára érdemi indokolást nem adott. A Baranya Megyei Igazgatóság kijelölésével kapcsolatban nem volt lehetőség jogorvoslati eljárás kezdeményezésére sem.

A Ket. alapelvei és rendelkezései át kell, hogy hassák az adóhatóság eljárását. A Ket. 1. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembe-

⁵⁵ OBH 5149/2006.

vételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. Az 1. § (2) bekezdése alapelvei szinten rögzíti, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. Az 1. § (3) bekezdésére figyelemmel az adóhatóság az adózó jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza.

A Ket. 2. § (1) bekezdése egyértelműen deklarálja, hogy az ügyfeleket – így az adózókat is – a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni.

A Ket. 4. § (1) bekezdése szerint az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze. Eszerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság eljárásában azonban csupán a tisztességes eljárás megkövetelte általános ismérvek megállapítására van lehetőség. Az Alkotmánybíróság a határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amelylyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha az állampolgárokat a jogszabály túlbuzgóságból vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.⁵⁶

A Ket. 7. §-a alapján a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

A Ket. 22. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.

Az adóhatóság – minden más hatósághoz hasonlóan – hatáskörét az illetékességi területén gyakorolja. A Ket. 25. §-a alapján – kivételesen – törvény és kormányrendelet lehetővé teheti, hogy a hatóság az illetékességi területén kívül egyes eljárási cselekményeket végezhesen. Az illetékességi területen kívüli eljárás – megfelelő felhatalmazás esetén is – csak egyes eljárási cselekmények elvégzésére irányulhat.

Az Art. az adóigazgatási eljárást három fő szakaszra osztja: az adóellenőrzés-re, a hatósági eljárásra és a végrehajtási eljárásra.

A vizsgált adóellenőrzés idején, 2006-ban az Art. 88. § (4) bekezdése akként rendelkezett, hogy az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal területi szerve az APEH elnökének utasítására (engedélyével) ellenőrzést az illetékességi terü-

⁵⁶ 49/1995. (VI. 30.) AB határozat.

letén kívül is végezhet. Az Art. e rendelkezése az illetékességi területen kívüli eljárást csak az ellenőrzési eljárás során teszi lehetővé, a hatósági eljárás során nem.

Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról szóló 273/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (6) bekezdése hasonlóképpen rendelkezik, amikor lehetővé teszi, hogy APEH területi szerve az APEH elnökének utasítására (engedélyével) ellenőrzést az illetékességi területén kívül is végezhet. E kormányrendelet, valamint a Ket. rendelkezéseiből egyértelmű, hogy az APEH elnöke által adott felhatalmazás az adóigazgatási eljáráson belül csak az ellenőrzésre korlátozódhat, arra szabályozás nem adott és jelenleg sem ad lehetőséget, hogy a teljes eljárást az illetékességgel nem rendelkező, hanem pusztán az elnök utasítására eljáró igazgatóság végezze el.

A vizsgálat megállapította, hogy az APEH Baranya Megyei Igazgatósága nem pusztán egyes eljárási cselekményeket, hanem az érintett adózók teljes körű adóellenőrzését végezte. *Az ombudsman álláspontja szerint alapvetően sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, hogy ha az adóhatóság elnöke bármilyen korlátozás és eljárási garancia nélkül az APEH illetékes szervezeti egysége helyett egy másik, adott esetben az adózó lakóhelyétől több száz kilométerre található szervezeti egységet jelölhet ki az ellenőrzésre, ahol az adózónak személyesen meg kell jelennie, és ezáltal pusztán az ellenőrzés ténye és az abban való közreműködés jelentős és indokolatlan idő-, valamint pénzbeli ráfordítást igényel.*

Mindemellett a szabályozás e hiányossága – hogy nélkülöz minden garanciális korlátot, és az APEH elnökének korlátlan felhatalmazást ad az illetékességgel nem rendelkező szervezeti egység kijelölésére – sérti a jobbiztonság követelményét is.

Egyenlő bánásmód követelménye

A Ket. 2. § (2) bekezdése alapján a közigazgatási hatósági eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.

Amint arra az OBH 2279/2008. számú jelentésben is rámutatott az országgyűlési biztos, az egyenlő bánásmód követelménye a kötelezettekől azt kívánja meg, hogy tartózkodjanak minden olyan magatartástól, amely bizonyos tulajdonságaik alapján egyes személyek vagy személyek egyes csoportjaival szemben közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést, megtorlást, zaklatást vagy jogellenes elkülönítést eredményez. Alapvetően tehát az egyenlő bánásmód követelménye az egyik oldalon negatív kötelezettséget jelent: a kötelezettek nem sérthetik meg mások egyenlő emberi méltóságát, jogosulti oldalon ugyanakkor ez azt eredményezi, hogy mindenkinek jogosultságként kikényszeríthető igénye van arra, hogy őt egyenlő méltóságú személyként kezeljék.

Mindezekre figyelemmel a vizsgálat arra terjedt ki, hogy az illetékességi te-

területen kívüli ellenőrzés szabályozása és gyakorlata alkalmas-e arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben visszásságot okozzon. Sem a közvetlen, sem pedig a közvetett diszkrimináció nem „célzatos” magatartás (nem szükséges, hogy az intézkedést hozó szervet a megkülönböztetés szándéka vezesse), hanem elsősorban ténykérdés.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a vizsgált kérdés tekintetében valamennyi ellenőrzés alá vont adózó alapvetően homogén csoportot képez.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 9. §-a szerint közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz. A közvetett hátrányos megkülönböztetés lényege, hogy a megkülönböztetés látszólag semleges feltételre alapul, mégis, egyes védett tulajdonságokkal – jelen esetben az „egyéb helyzet”-ként értékelhető, az illetékességet megalapozó székhely, lakóhely – rendelkező személyeket nagyobb számban érint. Ebben az esetben a követelmény megsértése alóli mentesüléshez az adott rendelkezésnek a védett tulajdonsággal rendelkező személyek tekintetében is ki kell állnia az ésszerűségi tesztet.

A vizsgálat során az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az Alkotmánybíróság által is alkalmazott „önkéntes megkülönböztetés tilalma” tesztjét – amely gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági és az indokolhatósági próbából áll – végezte el. Az összehasonlíthatósági próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányos visszásságot okozó diszkriminációról pedig csak akkor lehet szó, ha valakit, vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő jogalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az összehasonlíthatósági próba nemcsak arra a helyzetre vonatkozik, amikor azonos helyzetben lévő jogalanyok között tesznek különbséget, hanem ennek ellenkezőjére is, vagyis amikor lényegesen eltérő helyzetben lévők esetén e körülményt figyelmen kívül hagyják.

Mindezekre tekintettel a jelentés megállapította, hogy az illetékességi területen kívüli ellenőrzésre való elnöki utasítás, illetve az a helyzet, hogy az illetékességi területen kívüli ellenőrzés elrendelésére bármiféle garanciális korlát figyelembevétel nélkül kerülhet sor, a közvetett hátrányos megkülönböztetés veszélyét hordozza.

A feltárt visszasság jövőbeni elkerülése érdekében az ombudsman kezdeményezte az APEH elnökénél, gondoskodjon arról illetékességi kijelölés esetében, e kijelölés alapján eljáró szervezeti egység csak egyes ellenőrzési cselekményeket végezzen el, a teljes ellenőrzési eljárás lefolytatására ilyen kijelölés alapján ne kerüljön sor.

A biztos javasolta a pénzügyminiszternek, hogy kezdeményezze a 273/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. §-ának kiegészítését akként, hogy az illetékességi területen kívüli eljárásra csak megfelelő eljárási garanciák biztosítása mellett kerülhessen sor.

Jelentés a vagyonosodási vizsgálatokról⁵⁷

2007-től kezdődően számos panasz érkezett a hivatalhoz, amelyek az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal által lefolytatott ún. vagyonosodási vizsgálatokat, illetve a vizsgálatok módszereit kifogásolták. Tekintettel arra, hogy e vizsgálatok évente több mint tízezer adózót érintenek, az ügyben hivatalból átfogó vizsgálatot indított az ombudsman.

A hivatalhoz érkezett panaszok alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, és az ebből levezethető tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja.

Az Art. alapelvei értelmében (Art. 1–2. §) az adózó és az adóhatóság az Art.-nak és más törvényeknek megfelelően gyakorolhatja jogait és teljesíti kötelezettségeit. Az adóhatóság minden ügyben megkülönböztetés nélkül, a törvényeknek megfelelően köteles eljárni és intézkedni. Az adózó egyik *alapvető joga a tájékoztatáshoz való jog*, amely az alapelvek között is megjelenik: az adóhatóság az adózónak a törvények megtartásához szükséges tájékoztatást megadja, az adóbevallás, az adóbefizetés rendjét vele megismerteti, az adózót jogainak érvényesítésére figyelmezteti. Az adózó köteles a jogait jóhiszeműen gyakorolni, és elősegíteni az adóhatóság feladatainak végrehajtását. Az adóhatóság az adót az összes körülményre, különösen a rendeltetészerű joggyakorlás esetén irányadó adófizetési kötelezettségre figyelemmel – ha az adó alapja így nem állapítható meg, becsléssel – állapítja meg.

Az Art. 31. § (1) bekezdése alapján az adóbevallás az adózó azonosításához, az adóalap, a mentességek, a kedvezmények, az adó, a költségvetési támogatás alapja és összege megállapításához szükséges adatokat tartalmazza. Az adózó az önadózással megállapított adóról adónként az erre a célra rendszeresített nyomtatványon adóbevallást tesz. Az Art. 31. § (12) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy az adó megfizetése az adóbevallást nem pótolja. Az erre kötelezett adózónak akkor is kell adóbevallást tennie, ha az adót megfizette, vagy később fizetheti meg.

Az Art. 47. § (3)–(4) bekezdései határozzák meg a bizonylatok, iratok megőr-

⁵⁷ OBH 5321/2007.

zésére vonatkozó szabályokat. Ezek szerint *az iratokat az adózónak a nyilvántartás módjától függetlenül az adó megállapításához való jog elévüléséig kell megőriznie.* A munkáltató (kifizető) az általa megállapított adó, adóelőleg alapjául szolgáló bizonylatokat ugyanezen időpontig őrzi meg.

Az adóhatóság az adóbevétel megrövidítésének megakadályozása érdekében rendszeresen ellenőrzi az adózókat és az adózásban részt vevő más személyeket. Az ellenőrzés célja az adótörvényekben és más jogszabályokban előírt kötelezettségek teljesítésének vagy megsértésének megállapítása. *Az ellenőrzés során az adóhatóság feltárja és bizonyítja azokat a tényeket, körülményeket, adatokat, amelyek megalapozzák a jogsértés és a joggal való visszaélés megállapítását, és az ezek miatt indított hatósági eljárást* [Art. 86. § (1) bekezdés].

Az ellenőrzést az adó és a költségvetési támogatás megállapításához való jog elévülési idején belül kell lefolytatni [Art. 94. § (1) bekezdés]. Az ellenőrzést az adóhatóság az adó alapjának, összegének megállapításához szükséges iratok, bizonylatok, könyvek, nyilvántartások, számítások és egyéb tények, adatok, körülmények megvizsgálásával folytatja le. Az adózó az iratokat és az adózással összefüggő, elektronikus adathordozón tárolt adatokat felhívásra az adóhatóság által közzétett formátumban rendelkezésre bocsátja, illetve az ellenőrzéshez szükséges tények, körülmények, egyéb feltételek megismerését biztosítja. Az ellenőrzés során az adózó és alkalmazottja az adóhatóság részére az ellenőrzéshez szükséges felvilágosítást megadja. Nem kötelezhető az adózó olyan nyilvántartás, összesítés (számítás) elkészítésére, amelyet jogszabály nem ír elő.⁵⁸

Az adóellenőr az ellenőrzés során köteles a tényeket, körülményeket, adatokat értékelni, az adózót, képviselőjét, meghatalmazottját, alkalmazottját az ellenőrzés során tett megállapításairól tájékoztatni. Az adóellenőr köteles az adózó által felajánlott bizonyíték visszautasítását előzetesen szóban, majd az ellenőrzésről szóló jegyzőkönyvben írásban is indokolni. *Az ellenőrzés során a tényállást az adóhatóság köteles tisztázni és bizonyítani, kivéve, ha törvény a bizonyítást az adózó kötelezettségévé teszi.* Bizonyítási eszközök és bizonyítékok különösen: az irat, a szakértői vélemény, az adózó, képviselője, alkalmazottja, illetőleg más adózó nyilatkozata, a tanúvallomás, a helyszíni szemle, a próbavásárlás, a próbagyártás, a helyszíni leltározás, más adózók adatai, az elrendelt kapcsolódó vizsgálatok megállapításai, az adatszolgáltatás tartalma, más hatóság nyilvántartásából származó adat. Az adóhatóság a tényállás tisztázása során az adózó javára szolgáló tényeket is köteles feltárni. *A nem bizonyított tény, körülmény – a becslési eljárás kivételével – az adózó terhére nem értékelhető.*⁵⁹

Az Art. 98. § (1) bekezdés *d*) pontja szerint az adóellenőr az adózótól, képviselőjétől, alkalmazottjától felvilágosítást, más személyektől nyilatkozatot kérhet.

Az adózó köteles az adóhatósággal az ellenőrzés során együttműködni, az ellenőrzés feltételeit a helyszíni ellenőrzés alkalmával biztosítani. Ha az adó-

⁵⁸ Art. 95. § (1) és (3) bekezdés.

⁵⁹ Art. 97. § (3)–(6) bekezdés.

zót adómentesség, adókedvezmény illeti meg, ezt okirattal vagy más megfelelő módon köteles bizonyítani. Az Art. 99. § értelmében az adózónak joga van az ellenőrzés során keletkezett iratokba betekinteni, a megállapításokkal kapcsolatban felvilágosítást kérni, azokra észrevételt tenni, bizonyítási indítványokat előterjeszteni, a jegyzőkönyvet megismerni, és a jegyzőkönyv átadását, kézbesítését követő 15 napon belül észrevételt tenni.

Az adóhatóság a megállapításait jegyzőkönyvbe foglalja. Az ellenőrzés a jegyzőkönyv átadásával fejeződik be.

A vagyongyarapodás vizsgálatát, és ezzel összefüggésben az adóalap meghatározásának módját az Art. egyetlen helyen, a becslés szabályai között, a 109. §-ban említi. Eszerint, ha az adóhatóság megállapítása szerint az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege, az adóhatóság az adó alapját is becsléssel állapítja meg. Ez esetben – figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is – az adóhatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a magánszemélynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége. Az adóhatóság a feltárt adóalapot annak az évnek az összevonás alá eső jövedelméhez számítja hozzá, amelyre nézve a jövedelemeltitkolást megállapítja. Ha a vagyongyarapodás forrásaként az adózó többévi eltitkolt jövedelme szolgált, az adóhatóság a vizsgálattal érintett évek között a jövedelmet egyenlő arányban megosztja, és az adót az egyes években hatályos jövedelemadó-törvényekben meghatározott adómértékkel állapítja meg. A becsléssel megállapított adóalaptól való eltérést az adózó hitelt érdemlő adatokkal igazolhatja. Ha az adózó nyilatkozata szerint a vagyongyarapodás forrását az adó megállapításához való jog elévülési idejét megelőzően szerezte meg, a vagyongyarapodás forrásának, a szerzés tényének és időpontjának igazolásaként közhiteles nyilvántartás jogerős bírósági vagy hatósági határozat, illetve az adómegállapításhoz való jog elévülési idejét megelőzően kiállított egyéb közokirat, valamint az adózó ezen időszakban bevallásának adatai, bankszámlakivonat, értékpapírszámla-kivonat adatai szolgálhatnak. Az adóhatóság az adó megállapításához való jog elévülési idejét megelőző időszakra vizsgálatot csak ezen adatokra kiterjedően végezhet.

A vagyonosodási vizsgálatok jogalapja

Az Art. a vagyonosodási vizsgálatokat önálló ellenőrzéstípusként nem szabályozza, lényegében nem is említi, hogy az adóhatóság ilyen eljárást folytathat. Ez önmagában még alkotmányos joggal összefüggő problémát nem vet fel, hiszen nincs olyan alkotmányos rendelkezés, amely megkövetelné, hogy törvény határozza meg az adóellenőrzés valamennyi módját, módszerét. A módszer kiválasztása, meghatározása – a törvényben meghatározott alkotmányos keretek között maradván – az eljáró adóhatóság feladata, amelynek során figyelemmel kell lennie az alkotmányos követelményekre és az elérni kívánt célra is.

Az adóhatóság a vizsgálat során a felhalmozott vagyonból és az életvitelhez szükséges kiadásokból indul ki, ennek alapja az adózó részére megküldött kérdőív. A Ket. 51. § (1) bekezdése szerint az ügyfélnek joga van ahhoz, hogy az eljárás során írásban vagy szóban nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt megtagadja. Ha az ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, a hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy az eljárást megszünteti. A Ket. 51. § (3) bekezdés szerint törvény vagy kormányrendelet kötelezővé teheti, hogy az ügyfél a hivatalból folytatott eljárásban a hatóság erre irányuló felhívására közölje az érdemi döntéshez szükséges adatokat, és jogkövetkezményeket állapíthat meg az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy valótlan adatok közlése esetére. Személyes adat tekintetében az ügyfelet nyilatkozattételre, adatszolgáltatásra csak törvényi felhatalmazás alapján lehet kötelezni. Az Art. rendelkezései szerint pedig az adóhatóság az adózót nem a saját magára, hanem a csak vele szerződéses kapcsolatban állt vagy álló adózók adókötelezettségének megállapítása, illetve ellenőrzése érdekében kötelezheti nyilatkozattételre. Ezen törvényi rendelkezések alapján az ellenőrzés alá vont adózó az ombudsmani jelentés szerint nem kötelezhető és nem is kérhető az önkéntes nyilatkozattételre. A kérdőívre való akár írásbeli, akár a nyilatkozattétel keretében történő szóbeli válaszadás ugyanis nem tekinthető önkéntesnek. Az adózó a jövedelmére, annak megszerzésére, forrására vonatkozó adatokat köteles az adóhatósággal bevallás, adatszolgáltatás keretében, vagy az ellenőrzés során közölni és dokumentumokkal alátámasztani. Ezzel kapcsolatban az adóhatóság egyértelműen jogosult szükség esetén felvilágosítás-, nyilatkozatkérésre. Sem törvényi, sem más jogszabályi kötelezettsége nincs azonban az adózónak arra nézve, hogy jövedelmeinek felhasználásáról bármilyen adatot bármilyen formában közöljön az adóhatósággal, és mindezt esetleg még bizonylatokkal is támassza alá. Az adóhatóság gyakorlata – amelyben a kiadásokra vonatkozó információkat is kér az ellenőrzés alá vont adózóktól – nem értékelhető ezért másképp, mint törvényi felhatalmazás hiányában egy vagyonnyilatkozat követelése az ellenőrzés alá vont adózótól, amely ezáltal a 21/1993. (IV. 2.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelmények kijátszása. E határozatában az Alkotmánybíróság az általánosan előírt vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséget minősítette alkotmányellenesnek, tekintettel arra, hogy az indokolatlanul sérti az adózók magánszféráját. A jelentés szerint nemcsak az általános, mindenkire kiterjedő, normatív módon előírt vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség sérti az adózók magánszféráját, hanem az egyedi esetben megkövetelt nyilatkozat is.

A fentiekre tekintettel a jelentés megállapította, hogy az APEH azon gyakorlata, amelynek során az adóellenőrzéskor a jövedelmeik felhasználására vonatkozóan adatokat kér az adózóktól, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint a magántitok védelméhez való joggal összefüggésben visszásságot okoz. E visszásság különösen súlyos abból fakadóan is, hogy az adóhatóság ezen gyakorlata nélkülözi a megfelelő törvényi felhatalmazást.

A becslés feltételeinek közlése

A tényállást a közigazgatási eljárási jog általános szabályai alapján főszabályként az eljáró közigazgatási szerv, adóügyekben az adóhatóság köteles tisztázni. A becslés az adóellenőrzés egy kivételes eszköze, amely a vagyonosodási eljárások során kiemelkedő jelentőséggel bír. A becslés alkalmazása esetén az Art. vonatkozó rendelkezései alapján az adóhatóságnak kell a becslés feltételeinek fennállását bizonyítania, az adózó pedig hitelt érdemlő bizonyítékokkal jogosult az ellenbizonyításra a becslés megállapításaival szemben.

A jelentés rögzítette, hogy a becslés alkalmazása, amennyiben az alkotmányossági próbát kiállt törvényes feltételei fennállnak, elfogadható eszköznek minősül. Hangsúlyozandó azonban, hogy a becslés csak ultima ratio lehet az adójogban, alkalmazására csak akkor kerülhet sor a törvényes keretek között is, ha semmilyen más eszköz nem vezetne eredményre.

Mind az ellenőrzés alá vont adózó, mind az adóhatóság szempontjából kiemelkedő jelentősége van annak, hogy az adóhatóság mikor látja úgy, hogy a becslés feltételei bizonyíthatóan fennállnak, hiszen ekkortól kezdve az adóhatóság mentesül a tényállás bizonyításának kötelezettsége alól, a bizonyítási teher megfordul, az adózót fogja terhelni. Az Art. nem határozza meg, hogy a becslés feltételei fennállására vonatkozó bizonyítékait mikor és milyen formában köteles az adóhatóság az adózóval közölni. Az adóhatóság gyakorlata szerint erre általában szóban került sor az ellenőrzés folyamán. *Az ombudsmani álláspont szerint komoly alkotmányossági veszélyeket rejt az előzetes becslések fent ismertetett gyakorlata. Sem a szóbeli, sem az egyszerű írásbeli közlés nem rendelkezik semmilyen jogi kötőerővel. Ha az adóhatóság csak utólag – a becslés megtörténte után – köteles annak jogalapját bizonyítékokkal is alátámasztani, akkor könnyen abba a hibába eshet, hogy a becslés eredményéből vonja le azt a következtetést, hogy annak jogalapja eredetileg is fennállt. Mindez pedig a jogbiztonság sérelmével összefüggő visszásság veszélyét hordozza magában.*

Elévülési időn túli bizonyítás és az iratmegőrzési kötelezettség határideje

Az Art. 47. § alapján a bevételek adatait alátámasztó iratokat az adózónak a nyilvántartás módjától függetlenül az adó megállapításához való jog elévüléséig, a halasztott adó esetén a halasztott adó esedékessége naptári évének utolsó napjától számított 5 évig kell megőriznie. Az éves személyijövedelemadó-bevételekben olvasható ez irányú tájékoztatás is arra irányul, hogy a dokumentumokat az elévülési idő végéig kell megőrizni.

Az APEH elnöke a megkeresésemre adott válaszában utalt az Art. 109. § (3) bekezdésében foglaltakra, amely szerint a vizsgálatot megelőző elévült időszak tekintetében korlátlan bizonyítási lehetőséget biztosít az adóhatóság és az adózó részére, mikor kimondja, hogy az adóhatóság az adózó által előadott tények, adatok valóságtartalmát az adómegállapításhoz való jog elévülési idejét megelőző időszakra vonatkozóan is vizsgálhatja, ha az adózó állítása szerint vagyongyarapodásának forrása ezen időszakban keletkezett.

Kétségtelen, hogy a hatályos szabályozás mindkét fél, az adóhatóság és az adózó számára is lehetővé teszi a már elévült időszakra vonatkozó bizonyítás lehetőségét, illetve kötelezettségét, ha az adózó ezen időszakban történt jövedelem/vagyon szerzésre hivatkozik.

Az Art. azonban alapvető adózási jogként, az alapelvek között is rögzíti az adózó tájékoztatáshoz való jogát.

Az országgyűlési biztos szerint az adóhatóság a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, amikor az éves szája-bevallásokhoz csatolt tájékoztatóban az iratmegőrzési kötelezettség idejéről az elévülési idővel összefüggő tájékoztatást ad, ugyanakkor a már elévült időszakra vonatkozóan is esetenként az Art.-ra hivatkozva vizsgálatot folytat, és ez időszak gazdasági eseményeinek, jövedelemszerzéseinek igazolását az Art. rendelkezéseire hivatkozva az adózóktól várja.

Előfordulnak olyan esetek, amikor az ellenőrzés alá vont adózó a már elévült időszakban történt jövedelemszerzésére hivatkozik, bár azt alátámasztani nem tudja. Az ombudsman szerint nem is köteles. Az adóhatóság feladata ugyanis az, hogy ésszerű időben, vagyis az elévülési időn belül tárja fel az esetleges jog sértéseket, és ne hozzon rendkívül súlyos következményekkel járó helyzetbe olyan adózókat, akik jövedelmüket, vagyonukat ténylegesen az elévülési időn túl szerezték, ezt azonban sem az adóhatóság tájékoztatása, sem törvényi – iratmegőrzési – kötelezettség alapján igazolni nem tudják.

Mindemellett aggályos az APEH elnökének az OBH 5149/2006. sz. ügyben küldött megkeresésre adott válasza, amely szerint „az adózó érdeke, hogy elévülési időn túl is megőrizze a vagyonelemek legális megszerzését igazoló bizonylatokat, iratokat”, az ombudsman figyelmeztetett arra, hogy az adózónak nem érdekei vannak az adóigazgatási eljárásban, hanem jogai és kötelezettségei.

A jobbiztonsággal, valamint tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságnak tartom azt törvényi rendelkezésre visszavezethető adóhatósági gyakorlatot, amely a törvényben előírt iratmegőrzési kötelezettségen túli időszakban is elvárja az adózótól a tényállás egyes elemeinek bizonyítását.

A bizonyítékok értékelése, mérlegelése

A vizsgálatok során számos olyan – a becslés jogalapját megalapozónak tekintett – bizonyíték, illetve az adózótól elvárt bizonyítási eszköz merül fel az adóhatóság részéről, amelyek objektivitása kétséges.

Az APEH elnöke által a megkeresésemre adott tájékoztatás szerint az adóhatóság a kiadások életszerűségét nem általánosságban, hanem a vizsgált adózó életkörülményeihez, feltárt vagyoni helyzetéhez viszonyítva minősíti életszerűnek vagy életszerűtlennek az adózási nyilatkozatot.

A jelentés rámutatott arra, hogy az életszerűség és annak megítélése szubjektív fogalom. Elképzelhető az adóhiány, ami semmilyen körülmények között nem igazolható, de például azt vita tárgyává tenni, hogy egy élet vagy egy évtized munkájával meg lehet-e takarítani 1-2 millió forintot, még ha az adózó nem

is tudja azt tételesen igazolni, a biztos álláspontom szerint rendkívül súlyos tévedések és ezáltal *a jobbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

Az említettekhez hasonló problémát vet fel a KSH által közzétett létminimumadatok alkalmazása is. Amint arra a KSH is utal, az általa végzett létminimum-számítás és az ez alapján közzétett adatok nem alkalmasak a vélelmezett (elvárt) jövedelem megállapítása során történő felhasználásra, még akkor sem, ha az az érintett adózókra nézve az adóhatóság szerint sokszor igencsak méltányos. A két számításnak, vizsgálatnak ugyanis alapvetően mások az eszközei, módszerei és céljai, amely által a létminimumadatok felhasználása súlyos tévedéseket is eredményezhet.

Különösen beszédes az a tény, amely a KSH egyik leveléből is kiolvasható, miszerint a magyar lakosság jelentős része él a relatív szegénységi küszöb alatti jövedelemből, amelynek összege nem éri el a számított létminimum értékét. A létminimumadatok figyelembevétele esetén az adóhatóság könnyen abba a hibába eshet, hogy a ténylegesen a relatív szegénységi küszöb alatti jövedelemből élő adózók esetén is adóhiányt állapít meg arra hivatkozva, hogy nem fizettek legalább akkora jövedelem után adót, amennyi a létminimum fedezéséhez szükséges lett volna.

A létminimumadatok alkalmazása ezért az országgyűlési biztos álláspontja szerint súlyosan veszélyezteti a jobbiztonság érvényesülését, és egyúttal alkalmas arra is, hogy az emberi méltósághoz való jog sérelmét okozza.

Az előzőekben már tárgyaltakhoz hasonló problémát vetnek fel a készpénz-megtakarítások is. A hatályos jogunkban semmi nem tiltja, hogy valaki nagyobb összegű készpénzt tartson otthon. Erre akkor is lehetőség van, hogy ha a banki kamatokat figyelembe véve ésszerűtlennek tűnik nagyobb összegű pénzvagyron nem kamatozó formában történő tartása. A készpénzügyletekre korábban a devizajogi szabályok, jelenleg pedig a pénzmosás elleni törvényi rendelkezések tartalmaztak/nak bizonyos rendelkezéseket.

A Bankszövetség által az ombudsman rendelkezésére bocsátott statisztikai adatok alapján megállapítható, hogy 2007. év végén minden magyar állampolgár – a bankbetétek és egyéb megtakarítások mellett – átlagosan valamivel több, mint 200 000 forint készpénz-megtakarítással is rendelkezett. Tekintettel arra, hogy ez egy átlagos érték, amelyben a csecsemőktől kezdve minden állampolgár figyelembe van véve, megállapítható, hogy az állampolgárok egy része több százezer, esetleg néhány millió forint összegű készpénz-megtakarítással is rendelkezhet.

A tisztességes eljáráshoz való jog alapján elvárható lenne, hogy ha az adóhatóság a kiadások tekintetében általános statisztikai adatokból indul ki, akkor ugyanezt megtegye a bevételek és megtakarítások tekintetében is anélkül, hogy ezzel kapcsolatban a bizonyítási kötelezettséget az adózóra terhelné.

Nyilvánvaló, hogy egy adóellenőrzés keretében a kiadások, a megtakarítások és a bevételek vélelmeken, általános statisztikai adatok alapján történő megha-

tározása egészen abszurd helyzeteket eredményezne. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a ténytet, hogy az állampolgárok egy része még ma is tetnylegesen jelentős összegű készpénz-megtakarítással rendelkezik.

Az adóhatósági gyakorlat, amely generálisan és mindenfajta indokolás nélkül kizárja a készpénz-megtakarításokat a fedezet igazolásának köréből, az országgyűlési biztos álláspontja szerint a jogállamiság elvének sérelmét okozza.

A vonatkozó jogszabályi rendelkezések módosulása miatt jelenleg már nem tekinthető általánosnak a megtakarítások bemutatóra szóló értékpapírban való elhelyezése. A vizsgálat által érintett időszakokban azonban még jelentős számban előfordulhatnak, így az ombudsman bemutató szóló értékpapírok problémáját is vizsgálta.

A biztos rendelkezésére bocsátott Módszertani Útmutató (2006) szerint az adózó általi bizonyítás a valutajövedelem tekintetében kizárólag akkor eredményes, amennyiben az általa meghatározott összeg Magyarországra történő érkezéséről a vizsgált időszakra vonatkozóan a magyarországi devizasabályoknak megfelelő érvényes nyilatkozattal rendelkezik.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az Art. rendelkezéseiből e követelmény nem vezethető le, ekként az adóhatóság gyakorlata a jogbiztonság érvényesülésével összefüggő visszásságot okoz.

A Módszertani Útmutató szerint a bemutatóra szóló értékpapír – jellegénél fogva – alkalmatlan annak igazolására, hogy azok felett az adózó bármilyen módon saját személyében rendelkezhetett volna.

Az ombudsman álláspontja szerint ez önmagában téves jogi érvelés, hiszen a bemutatóra szóló értékpapír is átruházható forgatmány útján, amely tartalmazhatja a tulajdonos nevét, de üresen is hagyható. Az üres forgatmány esetén gyakorlatilag az értékpapír birtokosa, bemutatója tekintendő tulajdonosnak.⁶⁰

A kapcsolódó ellenőrzések hatása az alapeljárás lezárhatóságára

A vagyonosodási vizsgálatok során igen gyakran kerül sor más adózónál kapcsolódó ellenőrzés lefolytatására.

Az Art. 92. § (7) bekezdése szerint, ha az ellenőrzés során az adóhatóság más adózóra kiterjedően kapcsolódó vizsgálat lefolytatását rendeli el, a kapcsolódó vizsgálat időtartama az ellenőrzés határidejébe nem számít bele, és az adóhatóság a kapcsolódó vizsgálat időtartama alatt az ellenőrzést a kapcsolódó vizsgálattal nem érintett kérdésekben folytathatja. Az Art. nem határozza meg, hogy az adóhatóság mikor és hány kapcsolódó vizsgálatot indíthat. Ezáltal az ellenőrzés gyakorlatilag korlátlan ideig elhúzódhat. Kétségtelen, hogy komoly érvek szólnak amellett, hogy az adóhatóság a kapcsolódó ellenőrzések lefolytatására kellő idővel rendelkezzen. Ugyanakkor legalább ekkorra jelentősége van annak is, hogy az eljárás az érintett adózó számára ésszerű határidőn belül befejeződjön.

⁶⁰ Vö. Ptk. 338/B. §.

A fentiekre tekintettel az állampolgári jogok országgyűlési biztosa szerint a jogbiztonság érvényesülésével összefüggő visszásságot okoz az Art. azon hiányossága, amely nem határoz meg objektív határidőt az ellenőrzések befejezése tekintetében.

A Módszertani Útmutató normatív jellege

Az adóhatóság elnökének a megkeresésre adott válasza szerint „az eljáró revizoroknak figyelembe kell venniük és kötelezően alkalmazniuk kell a törvényi előírások alapján az ellenőrzés menetét részletesen ismertető Módszertani Útmutatót. A vizsgálatokat az abban rögzített egységes szakmai szempontok alapján kell végrehajtaniuk”. Ez a Módszertani Útmutató a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (továbbiakban Jat.) rendelkezései szerint minősül állami irányítás jogi eszközének. *A jelentés megállapította, hogy az Útmutató a Jat. garanciális szabályainak mellőzésével alkotott, a címzettek által követett norma, amely a jogállamiság elvével és az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

A jelentés felhívta figyelmet arra, hogy a Jat. 55. §-a az APEH elnökének mint „országos hatáskörű szerv” vezetőjének jogi iránymutatásként irányelv és tájékoztató kiadására lenne lehetősége. (Az irányelv ajánlást ad a jogszabály végrehajtásának fő irányára és módszerére. A tájékoztató olyan tényt és adatot közöl, amelyet a jogszabály végrehajtásáért felelős szervnek a feladata teljesítéséhez ismernie kell.) E jogi iránymutatások előzetes véleményezésére a miniszteri rendelet előkészítésére vonatkozó rendelkezések az irányadók, vagyis annak tervezetét meg kell küldeni véleményezésre más, a szabályozásban érdekelt miniszternek, országos hatáskörű szerv vezetőjének, társadalmi szervezetnek és érdek-képviselői szervnek.

Az előbbieken ismertetett rendelkezéseknek megfelelő, a jogállamiság elvével összeegyeztethető eszközei az APEH elnökének is rendelkezésére állnak ahhoz, hogy az általa vezetett szervezetet segítse az egységes jogalkalmazásban. *Azzal azonban, hogy ezt – amennyiben arra valóban szükség volt – a vizsgált esetben elmulasztotta, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

A feltárt visszásság jövőbeni elkerülése érdekében, az Obtv. 21. §-a alapján kezdeményezte az ombudsman az APEH elnökénél, a jelentésben részletezett alkotmányossági követelmények alapján

- vizsgálja felül az adózói kötelezettségekre vonatkozó tájékoztatási gyakorlatát;
- a megfelelő jogalap megteremtéséig függessze fel a vagyonosodási vizsgálatokat;
- vizsgálja felül a vagyonosodási vizsgálatokkal kapcsolatos gyakorlatának részleteit;
- helyezze hatályon kívül a hatályos törvényi rendelkezéseken jelentősen túlterjeszkedő Módszertani Útmutatóját.

Az Obtv. 25. §-a alapján javasolta a pénzügyminiszternek:

- gondoskodjon arról, hogy amennyiben a vagyonosodási vizsgálatoktól nem kíván jogpolitikailag eltekinteni, akkor az Art. ehhez megfelelő jogalapot biztosítson;
- gondoskodjon arról, hogy a becslés alkalmazásának és indokainak közlésére indokolt végzésben kerüljön sor még a becslés alkalmazása előtt;
- gondoskodjon az Art. iratmegőrzési kötelezettségre, valamint az elévülési időn túli bizonyítási kötelezettségre vonatkozó szabályainak összhangba hozásáról;
- gondoskodjon arról, hogy az Art. határozza meg az adóellenőrzések lefolytatásának objektív határidejét.

*A zár alá vett vagyonról az adóhatósági eljárásban*⁶¹

A panaszos az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Közép-magyarországi Regionális Igazgatóság Végrehajtási Főosztálya eljárásával kapcsolatban panaszt terjesztett elő a hivatalhoz.

A beadványozó jelentős összegű jövedelemszerzését követően, büntetőeljárás indult vele szemben 1996-ban. A büntetőeljárás során a nyomozó hatóság teljes vagyonát zár alá vette. A büntetőeljárás megindulását követően az állami adóhatóság adóellenőrzést tartott a panaszosnál, amelynek keretében általános forgalmi adó és személyi jövedelemadó adónemekben összesen mintegy 231 millió forint összegű adótartozást állapított meg. A panaszos az adótartozást nem tudta az adóhatóság részére megfizetni, mert az ellene indult büntetőeljárás során valamennyi bankszámláját, ingó és ingatlan vagyonát a nyomozó hatóság zár alá vette, és a bíróság pedig nem engedélyezte az adótartozásnak megfelelő vagyonrész zár alá vétel alóli feloldását. Ezzel egyidejűleg az adóhatóság a zár alá vétel tényét figyelmen kívül hagyta, az adótartozást további bírságokkal és pótlékokkal terhelte.

A panaszost a Legfelsőbb Bíróság 2003 áprilisában az ellene emelt vád alól jogerősen felmentette, a zár alá vételt megszüntette. Ugyanezen évben az adóhatóság a panaszos bankszámlájáról az eredeti adótartozás összegét mintegy 42 millió forinttal meghaladó összeget szedett be. Emellett a büntetőeljárás és a zár alá vétel 7 éve alatt kivetett különböző bírságok és pótlékok miatt adó-, pótlék- és bírságtartozása mára az eredeti jövedelem összegét is meghaladta.

Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (rég Art.) 68. § (1) bekezdése szerint nem kell késedelmi pótlékot fizetni arra az időszakra, amelyre az adózó a késedelmét igazolta. Igazolásnak csak akkor van helye, ha a késedelmet elháríthatatlan külső ok idézte elő. A régi Art. 73. § (1) bekezdése szerint az adóbírság mértéke kivételes méltánylást érdemlő körülmény esetén hivatalból vagy kérelemre mérsékelhető, illetőleg kiszabása mellőzhető, ha a körülményekből megállapítható, hogy az adózó, illetve intézkedő képviselő-

⁶¹ OBH 2884/2007.

je, alkalmazottja, tagja vagy megbízottja az adott helyzetben a tőle elvárható körülményekkel járt el.

Hasonlóan rendelkezik az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (új Art.) 166. §-a, amely szerint nem kell késedelmi pótlékot fizetni arra az időszakra, amelyre az adózó a késedelmét igazolta, és a késedelmet elháríthatatlan külső ok idézte elő, valamint a 171. § (1) bekezdése, amely szerint az adóbírság mértéke kivételes méltánylást érdemlő körülmény esetén hivatalból vagy kérelemre mérsékelhető, illetőleg kiszabása mellőzhető, ha a körülményekből megállapítható, hogy az adózó, illetve intézkedő képviselője, alkalmazottja, tagja vagy megbízottja az adott helyzetben a tőle elvárható körülményekkel járt el.

Mind a korábbi, mind a jelenlegi szabályozás az adójogi szankciók kiszabásával összefüggésben figyelemmel van arra a körülményre, ha az adózó a rajta kívül álló ok miatt nem tud eleget tenni fizetési kötelezettségének. A teljes vagyron zár alá vétele egyértelműen ilyen akadály.

A zár alá vétel időtartama alatt a panaszos terhére mintegy 35 millió forint adóbírság és 258 millió forint késedelmipótlék-tartozás keletkezett. A pótléktartozás 2007 végére meghaladta a 307 millió forintot.

Az adóhatóság a megkeresés kézhezvételét követően felülvizsgálta a bírság és pótlékfelszámítás jogszerűségét, amelynek eredményeképpen 2008. március 28-án törölte a panaszos mintegy 35 millió forint összegű adóbírság-tartozását, valamint a késedelmipótlék-tartozásából közel 234 millió forintot. Ezt követően – a fennmaradó tételeket felülvizsgálva – 2008 júliusában törölte a még fennálló késedelmipótlék-tartozást is.

Tekintettel arra, hogy az adóhatóság az ombudsman megkeresése alapján orvosolta a feltárt visszásságot, a konkrét ügyben külön intézkedést nem kezdeményezett a biztos.

Ugyanakkor a kifogásolt gyakorlatból következő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében, az Obtv. 21. §-a alapján kezdeményezte az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnökénél, hogy indítson átfogó belső vizsgálatot annak feltárására, hogy az elmúlt 10 évben történtek-e hasonló esetek, és amennyiben igen, úgy valamennyi ügyben tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogszerű állapot helyreállítása érdekében.

Visszásságok az egyedi regisztrációsadó-megállapítási eljárások körül⁶²

Az országgyűlési biztos 2008-ban hivatalból indított vizsgálatot a regisztrációs adó különös szabályok szerint történő megállapításával, beszedésével, ellenőrzésével kapcsolatban. 2008. április 1. napjával hatályba lépett módosítások folytán az adóalany az adó különös szabályok szerinti megállapítását kérheti, ha úgy ítéli meg, hogy járműve rosszabb állapotban van annál, mint amit a gépjármű kora indokolna. Az indítványban valószínűsíteni kell, hogy a jármű tényleges értékcsökkenése meghaladja regisztrációs adóról szóló 2003. évi CX.

⁶² OBH 2279/2008.

(továbbiakban Regatv.) törvény mellékletében meghatározott adótétel-csökkenés mértékét. A valószínűsítés alapjául szolgálhat a törvény értelmében különösen a gépjármű típusa, gyártmánya, a megtett kilométerek száma, a gépjármű műszaki és általános állapota, a motor típusa, a referencia gépjármű eredeti új belföldi árának és jelenlegi belföldi forgalmi értékének összevetése.

Az eljárás lefolytatására a Vám- és Pénzügyőrségről szóló törvény végrehajtásáról szóló 24/2004 (IV. 23.) PM rendelet (a továbbiakban: PMr.) 2008. április 1. napján hatályba lépett módosítása folytán az egyedi regisztrációsadó-megállapítás tekintetében kizárólagos illetékességgel a Békéscsabai Fővámszolgálat került kijelölésre. A PMr. módosítását a Magyar Közlöny 2008. március 28-i száma hirdette ki. A Regatv. változásával összefüggésben jogalkotási feladatként szükségessé vált a Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet módosítása is a Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH) szakhatóságként történő kijelölése érdekében.

Az egyedi adómegállapítási eljárásban eljáró hatóságot és szakhatóságot kijelölő jogszabályok hatálybalépésével kapcsolatos megállapítások:

A Jat. 12. § (3) bekezdése értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozta, hogy ha a Jat. nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből. Ez az alábbi részkötelezettségeket hárítja a jogalkotó szervekre: a norma hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

- a jogszabály szövegének megszerzésére (akár úgy, hogy az érintett előfizet a hivatalos lapra, akár úgy, hogy annak egyes számait a szükséghez képest megvásárolja) és áttanulmányozására (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosítás kérését is);

- a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire (pl. a környezetvédelmi kibocsátási értékek szigorítása esetén: egyes termékek gyártásának megszüntetése útján, korszerű technikai eszközök beszerzése útján, az alkalmazott technológia megváltozásával vagy nagyobb hatásfokú tisztítóberendezés létesítésével) az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.

Nem lehet általános érvénnyel meghatározni, hogy mennyi a felkészüléshez szükséges „kellő idő”, amit a norma kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell. Ezt minden alkalommal a szabályozott rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a norma végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetileg kell vizsgálni.

Az Alkotmánybíróság mindössze annyit szögezett le: a felkészülési idő tartamának megállapításánál nem kizárólag a jogalkalmazó hatóságok, hanem a jogi szabályozással érintett természetes és jogi személyek reális időszükségletét

is figyelembe kell venni, amely mind a jogszabály áttanulmányozásához, mind az önkéntes jogkövetésre való felkészüléshez szükséges időt magában foglalja. Az ombudsman álláspontja szerint alkotmányjogi szempontból is elbírálnak, ha valamely jogalkotó szerv – anélkül, hogy fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdek szorítaná erre – a jogszabályt gyakorlatilag a kihirdetését követő első munkanapon lépteti hatályba, s ekként nem csupán a minimális felkészülési időtől, de gyakorlatilag még a jogszabály előzetes megismerésének lehetőségétől is megfosztja az érintetteket.

Megkeresésre adott válaszában az igazságügyi és rendészeti miniszter sem vitatta, hogy a rövid felkészülési idő alkalmas volt arra, hogy az a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sértse vagy veszélyeztesse. *Jelen esetben azonban – függetlenül attól, hogy a felkészülési idő az adott esetben az alkotmányellenesség szintjét eléri-e, vagy sem – a jelentés megállapította, hogy a PMmód. és a KRmód. hatálybalépését megelőzően eltelt rövid idő a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

Az egyedi adómegállapítási eljárásban eljáró hatóság és szakhatóság kizárólagos illetékességéről és ennek következményeiről:

A PMmód. eredményeként az egyedi adómegállapítás tekintetében az ország egész területére kiterjedő, kizárólagos illetékességgel jár el a Békéscsabai Fővámhivatal. A KRmód. az egyediadó-megállapítási eljárásban szakhatóságként a Nemzeti Közlekedési Hatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóságát jelölte ki. Ki kell emelni, hogy bár az egyediadó-megállapításra irányuló indítvány bármely vámhivatalnál előterjeszhető, az eljárás lefolytatására a kizárólagos illetékességű Békéscsabai Fővámhivatal jogosult. Az eljárás során kötelezően igénybe vett – szintén békéscsabai székhelyű – szakhatóság a Regatv. 10/C. § (2) bekezdése szerint a vámhatóság megkereséstől számított 15 napon belüli időpontra a gépjármű szemlét elrendeli, és az adóalanyt és a vámhatóságot a szemle helyéről és időpontjáról értesíti. Mindezek azt is jelentik, hogy az eljárás tárgyát képező gépjárművet legalább egy alkalommal Békéscsabára kell vinni.

Békéscsaba a megyeszékhelyek túlnyomó többségétől, valamint a fővárostól egyaránt jelentős távolságra fekszik. A jármű bemutatásával járó szemlén való megjelenés szükségszerűen jelentős útiköltséggel, esetenként pedig – az NKH Dél-alföldi Regionális Igazgatósága vizsgálatának időtartamára is figyelemmel – több (dunántúli) megyéből érkező ügyfelek esetén további jelentős (szállás- és étkezési) költségekkel járhat.

Az ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy a jogi szabályozás miatt kialakult helyzet, amelyben a Békéscsabától távolabb élő adózók egyedi adómegállapítási eljáráshoz való hozzáférési lehetőségei korlátozottak, a közvetett hátrányos megkülönböztetés veszélyét hordozza.

Az NKH Dél-alföldi Regionális Igazgatóság mint szakhatóság kijelölésével kapcsolatban elvi érveléssel indokolt rámutatni, hogy a tényállás tisztázása, illetve a szakhatósági állásfoglalás tekintetében Regatv. háttérjogszabálya az Art. mellett a Ket. is. A szakhatóság állásfoglalása mint jogintézmény jellegénél fogva

– mivel az eljáró engedélyező hatóságok egyfajta közös döntéshozatalát szolgálja – alkalmatlan arra, hogy a tényállás tisztázását megkönnyítse, vagyis nem bizonyítási eszköz. A Ket. 45. § (1) bekezdése szerint a szakhatóság hozzájárulását, a hozzájárulása megtagadását, az egyedi szakhatósági előírást vagy feltételt (a továbbiakban együtt: szakhatósági állásfoglalás), valamint ezek indokolását az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság – a közreműködő szakhatóság megnevezésével – határozatába foglalja. Az egyedi adómegállapítási ügyben az NKH Dél-alföldi Regionális Igazgatóságának eljárása során – annak ellenére, hogy a Regatv. szakhatósági állásfoglalásról rendelkezik – hozott „állásfoglalása” nem feleltethető meg a Ket. hivatkozott rendelkezésének, ugyanis az nem tartalmazza sem hozzájárulását, sem hozzájárulása megtagadását, sem pedig egyedi szakhatósági előírást vagy feltételt, ehelyett a jármű műszaki állapotát ismerteti. A vizsgálat során megismert „szakhatósági állásfoglalások” nem utalnak arra sem, hogy az adózó kérelmének teljesítéséhez miként viszonyul az NKH Dél-alföldi Regionális Igazgatósága. Jelen esetekben a „szakhatóság állásfoglalása” megnevezésével ellentétben tartalmát tekintve legfeljebb okirati bizonyítékként értelmezhető, azonban nem tartalmaz utalást sem a gépjármű értékére, így a forgalmi értékre vonatkozó törvényi vélelem megdöntése szempontjából gyakorlatilag irreleváns.

A „szakhatósági állásfoglalás” mint jogintézmény és elnevezés – a Ket. hivatkozott rendelkezése is ezt támasztja alá – a Regatv.-ben használttól eltérő jelentéssel és tartalommal honosodott meg a magyar közigazgatási eljárásban, vagyis kimondható, hogy az adott fogalom „foglalt”. A Jat. 18. § (3) bekezdése szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetőleg azonos vagy hasonló módon kell szabályozni. Ebből az is következik, hogy az egyes jogintézmények elnevezését nem szerencsés gyökeresen más jogintézményre alkalmazni. *Minderre tekintettel a jelentés megállapította, hogy az NKH Dél-alföldi Regionális Igazgatósága Regatv.-ben „szakhatóságként” történő kijelölése – kizárólag a jogszabály nem egyértelmű rendelkezésére visszavezethető okból – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

Az NKH Dél-alföldi Regionális Igazgatósága szakhatósági közreműködését megvizsgálva a vizsgálat feltárta, hogy a biztos rendelkezésére bocsátott „szakhatósági állásfoglalások” a gépjármű általános műszaki állapotát határozták meg, és az indítványban felhozott egyedi, műszaki állapotot érintő indokok, bizonyítékok valódisága vizsgálatának eredményeit tartalmazták. Sommásan megállapították azt is, hogy az indítványban valószínűsített tényállást az állapotvizsgálat során feltárt elemek, egységek állapota nem minden esetben támasztja alá. A Regatv. 10/C. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére sem tartalmazza a referencia gépjármű kiválasztásának megalapozottságáról szóló megállapítást. *Ezen eljárásával pedig az NKH Dél-alföldi Regionális Igazgatósága a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

A „szakhatósági állásfoglalás”-ok indokolása szembetűnően szerény: ab-

ból nem állapíthatóak meg sem a vizsgálati módszerek, sem a Regatv. idézett 10/C. §-ában meghatározott tényállási elemek tisztázása során alkalmazott (igénybe vett, vagy ügyfél által felajánlott, de mellőzött stb.) bizonyítási eszközök, ezért nem is hathatott a „szakhatósági állásfoglalás” indokolása a szükséges meggyőző erővel, ami ugyancsak a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A jelentés felhívta a figyelmet arra is, hogy az egyedi adómegállapítási eljárás során hozott vámhatósági határozat egyik esetben sem állapította meg a gépjármű értékét, a határozat csak azt tartalmazta, hogy az értékcsökkenés mértéke nem haladja meg a Regatv.-ben meghatározott adótétel-csökkenés mértékét.

Sem a vámhatóság vizsgálat során megismert határozatai, sem pedig az NKH Dél-alföldi Regionális Igazgatóságának „szakhatósági állásfoglalásai” nem tértek ki arra, hogy a Regatv. szerinti ún. referencia gépjármű kiválasztása miért volt megalapozatlan, de még e kifejezést sem használták.

A gépjármű tényleges forgalmi értékének megállapítása nélkül nem ítélt meg, hogy az jelentős mértékben eltér-e a Regatv.-ben meghatározott avulással csökkentett értéktől. A Regatv. idézett rendelkezései pontosan meghatározzák, hogy a gépjármű értékcsökkenésének mértékét a szakhatósági állásfoglalás, valamint a rendelkezésére álló, e területre szakosított, a referencia gépjárműre vonatkozó, összehasonlító értékadatokat tartalmazó kiadványok, statisztikák alapján kell meghatározni. A rendelkezésemre bocsátott határozatok azonban még utalást sem tartalmaznak az előbbi, törvény erejénél fogva kötelezően alkalmazandó okirati bizonyítékok értékeléséről.

A fentiek alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a vámhatóság a vizsgálat során megismert egyedi adómegállapítási eljárások során nem tisztázta a tényállást, vagyis nem állapította meg az értékcsökkenés egyedi mértékét, ennek következtében nem teljesült az értékcsökkenéssel arányos adózatás közösségi jogból fakadó követelménye sem. Ezzel pedig a vámhatóság a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A jelentés felhívta a figyelmet arra is, hogy az eljárások átlagos időtartama nemhogy nem rövidült a korábbihoz képest, de 60 nappal nőtt, így az egyedi regisztrációs adó megállapítása akár hónapokig is eltarthat. Ez szemben áll a tisztességes eljáráshoz való joggal. Az ilyen procedura nemcsak kényelmetlenséget okoz, hanem hosszabb időre kizárja annak lehetőségét is, hogy tulajdonos a járművét magyar hatósági jelzésekkel, jogszerűen és korlátozásmentesen, rendeltetésének megfelelően használja.

Az ombudsman felkérte a kormányt, hogy az adminisztráció egyszerűsítése, jelentős, akár napokra vagy órákra rövidítése érdekében készítse elő a regisztrációs adóról szóló törvény módosítását. Azt is javasolta, hogy legalább régióként hozzanak létre illetékes hatóságot az ilyen eljárások lefolytatására.

A PMr. módosítása folytán 2010. április 1. napjától a regisztrációs adó egyedi szabályok szerinti megállapítására vonatkozó eljárás lefolytatására a Tatabányai Fővámhivatal és a Szombathelyi Fővámhivatal is illetékes.

Az APEH nem vállalhat a magánérdek érvényesítésének eszközévé⁶³

Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) elnöke levélben fordult az ombudsmanhoz, melyben a közérdekű bejelentések kezelésével kapcsolatos gyakorlatukra vonatkozóan a biztos vizsgálatát és intézkedését kérte. Figyelemmel arra, hogy a levél alapján több alapvető joggal összefüggő visszasság veszélye sem volt kizárható, az ügyben hivatalból vizsgálatot indított az országgyűlési biztos.

Az APEH központi és területi egységeihez jelentős számban érkeznek postai vagy elektronikus – állami adóhatóság által közérdekűnek tekintett – bejelentések, amelyekkel kapcsolatban az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvényben meghatározott eljárást folytatják le.

2007-ben a közérdekű bejelentések számában ugrásszerű növekedés volt tapasztalható (400%). A 2008. esztendőre is a közérdekű bejelentések számának emelkedése a jellemző.

2007-ben 16 983 ügyirat közül 10 702 a közérdekű bejelentés kritériumainak felelt meg, ebből 54% névtelen, 46% névvel ellátott volt. A későbbi vizsgálatok szerint a közérdekű bejelentések 30%-ban megalapozott, 10%-ban részben megalapozott adatokat tartalmaztak.

A közérdekű bejelentések között számos olyan van, amelyet ismeretlen személy más nevének felhasználásával terjeszt elő. Erre akkor derül fény, amikor a bejelentőt az adóhatóság a törvényi kötelezettségét teljesítve értesíti a közérdekű bejelentés alapján tett intézkedésekről.

A 2004. évi XXIX. törvény 143. § (4) bekezdése szerint amennyiben a bejelentő rosszhiszeműen járt el – és a más nevében tett közérdekű bejelentés nyilvánvalóan ebbe a kategóriába esik –, csak az adatai adhatóak át a jogsérelmet szenvedett személynek abból a célból, hogy a jogérvényesítéséhez szükséges eljárást vele szemben le tudják folytatni. Az adóhatóság előtt azonban a valódi bejelentő személye ismeretlen marad, tehát az adatai átadásának lehetősége kizárt. A jogsérelmet szenvedett személy, akinek a nevében a bejelentést tették, nyilvánvalóan a valódi bejelentőt csak a bejelentés ismeretében tudná beazonosítani, és csak az esetleg azonosítás után tehetné meg a szükséges lépéseket a már idézett polgári jogi igények érvényesítése érdekében. Ezzel szemben az állami adóhatóság szerint – függetlenül attól, hogy valós vagy valótlan adatokat tartalmaz – a más nevében tett bejelentésben megjelölt adózót érintő bejelentés adótitkot képez, és ennek az iratnak a kiszolgáltatása sértené a titoktartási kötelezettséget.

Az állami adóhatóság szerint az a magánszemély, akinek a nevében az adóhatóság előtt ismeretlen más személy közérdekű bejelentést tesz, az Art.-ban meghatározott titoktartási kötelezettség miatt tájékoztatást a bejelentéssel kapcsolatban nem kaphat, ez azonban jelentősen sérti, sőt megakadályozza a névviselési jogukban sértetteket a polgári jogi jogérvényesítés esetleges gyakorlásában.

⁶³ OBH 1091/2009.

Az ilyen jellegű bejelentések adótitokként történő kezelését az APEH feltétlenül indokoltnak tarja, hiszen azok valóságtartalma nem zárható ki, sőt számos esetben alapját képezik eredményes adóhatósági eljárásnak, és olyan tényeket rögzítenek, amelyek orvoslása az adóbevételek növelését eredményezi, és valóban közösségi célokat szolgálnak. Ebből pedig az következik, hogy ha az a személy, akinek a nevében a bejelentést megtették, automatikusan megismerhetné annak tartalmát, a bejelentéssel érintett magánszemély adózó magánszféráját, társas vállalkozás esetében üzleti körülményeit érintően jutna olyan információkhoz, amelyek megalapozottan tartoznának, mint adótitok, a titoktartási kötelezettség körébe.

Az Alkotmány 64. §-a biztosítja az ún. petíciós jogot. Ennek értelmében „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.” Az Alkotmány rendelkezéseiből azonban nem vezethető le a „közérdekű bejelentéshez való jog”, az legfeljebb a „közérdekű kérelem” jogintézményével mutat némi rokonságot.

A petíciós jog jogosultja „mindenki”, akinek az Alkotmány jogokat biztosít, illetve aki a közügyek intézésében részt vehet. Azaz bármely természetes személy, tekintet nélkül állampolgárságára vagy éppen tartózkodási helyére. A jog tehát magyar állampolgárokat, külföldieket és hontalanokat egyaránt megillet. Az Alkotmány nem korlátozza a cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes személyek petíciós jogát, azonban valamennyi állami szervnek különös gonddal, esetről esetre kell a kérdést vizsgálnia. A gyermek által előterjesztett panaszok és kérelmek intézése során az illetékes állami szerveknek természetesen a gyermek mindenekfelett álló érdekére figyelemmel kell eljárniuk. A petíciós jog – főszabályként – megilleti a jogi személyeket és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket is.

A hatályos törvényi szabályozás – nem követve az Alkotmány fogalomrendszerét – panasz, bejelentés és javaslat között tesz különbséget, holott indokolt lehetne a hármas felosztás helyett két kategóriát (panasz és kérelem) felállítani.

Az Alkotmány adós marad annak pontos meghatározásával, hogy a kérelem valamely egyéni vagy közösségi célkitűzés elérésére (köz- és magánérdek előmozdítására) irányulhat. Az ombudsman álláspontja szerint a kérdés megoldása során a petíciós jog alkotmányos szerepéből kell kiindulni, vagyis abból, hogy annak rendeltetése elsősorban a közügyekben való részvétel biztosítása. E megközelítés helyességét támasztja alá az is, hogy egy jogállamban az állami (főleg a közigazgatási) szervek működése a jog által szabályozott, és nemcsak a jogi szabályozottság, hanem a közigazgatási működés kiszámíthatósága is alkotmányos alapkövetelmény⁶⁴. Ebből pedig az is következik, hogy a petíciós jogba foglalt kérelembenyújtási jog nem terjedhet ki az egyedi hatósági vagy

⁶⁴ 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488., 499. Hasonlóan: 72/1995. (XII. 15.) AB hat., ABH 1995, 351., 357.

bírósági eljárást megindító, vagy az azok során elszenvedett sérelmet orvosolni kívánó „kérelmekre”, hiszen ezekre részben a jogorvoslathoz, részben a bírói úthoz való jog ad alapot. Az Alkotmány a panasz fogalmát sem határozza meg. A 2004. évi XXIX. törvény fogalomhasználatával élve a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá⁶⁵. Nem szükséges tehát, hogy az Alkotmány rendelkezésének megsértése vagy kifejezetten alapjogi sérelem miatt terjesszék elő, vonatkozhat akár „egyszerű” érdeksérelemre is.

Egyes eljárásjogok „panasz” alatt egyfajta jogorvoslati kérelmet szabályoznak, így ezek előterjesztése nem a petíciós jog gyakorlását, hanem a jogorvoslathoz való jog érvényesülését jelenti. Kiemelendő azonban, hogy a petíciós jog nem a jogorvoslati jog mint alapjog törvényekben (eljárási jogokban) intézményesített formája, hanem az Alkotmány alapján közvetlenül hatályosuló, tehát alkotmányos intézmény.

Az Alkotmány szerint a panasz vagy kérelem előterjesztése formailag kötött, azt írásban lehet megtenni.

Értelemszerűen a más nevében előterjesztett beadvány esetén szükséges lenne a megfelelő meghatalmazás, azonban nincs olyan szabály, amely az előterjesztő személy azonosítását lenne hivatott előírni. Elnök Úr megkeresése előtt sem az ombudsmani gyakorlatban, sem pedig az alkotmánybírósági gyakorlatban eddig nem vetődött fel érdemben a névtelenül vagy álnéven benyújtott panasz vagy kérelem kérdése. A hatályos szabályozás nem tartalmaz a névtelenül benyújtott panaszokra különös szabályt, ebből pedig akár arra is lehetne következtetni, hogy e körülmény nem érinti a panasz „érvényességét”. Ezzel szemben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának álláspontja szerint az „írásban” fordulat minőségileg többet kell jelentsen az „írottan” kategóriánál. Ez esetben pedig az aláírás⁶⁶ és a valós levelezési cím megléte lehet az elhárítás ismérve, vagyis a petíciós jog névtelenül⁶⁷ nem gyakorolható⁶⁸. Különös gondosságot kíván azonban az egyszerű e-mailen, telefaxon előterjesztett (mindkét eszköz alkalmas az előterjesztő személyének elfedésére), valamint a

⁶⁵ 2004. évi XXIX. tv. 141. § (2) bekezdés; ezzel csaknem megegyezően 1977. évi I. tv. 17. § (1) bekezdés.

⁶⁶ A technikai fejlődésre is figyelemmel természetesen nem lehet szükséges a saját kezű aláírás, elegendő lehet, ha a panaszos elektronikus úton előterjesztett beadványa végére odaírja a nevét.

⁶⁷ Ettől meg kell különböztetni a neve elhallgatását kérő előterjesztő személyt.

⁶⁸ Megjegyezzük azonban, hogy ennek részben ellentmond az Obtv. 19. § (2) bekezdés, amely úgy rendelkezik, hogy „[a]z országgyűlési biztos a nyilvánvalóan alaptalan, továbbá az ismételt előterjesztett és érdemben új tény, adatot nem tartalmazó beadványt elutasítja, a nem jogosult által, valamint a névtelenül benyújtottat pedig elutasíthatja. Az elutasítást minden esetben indokolni kell.” Úgy véljük, hogy ilyen esetben – amennyiben az egyéb feltételek adottak – helyesebb volna a névtelen panasz elutasítása helyett hivatalból lefolytatni a vizsgálatot.

névtelenül benyújtott beadványok vizsgálata, ugyanis azok – a tapasztalatok szerint – személyes sérelmek orvoslása helyett nemritkán azok „megbosszulására” irányulnak.

A szóban forgó bejelentések kezelése során az állami adóhatóságnak tehát minden esetben először arról kell meggyőződnie, hogy a bejelentés az abban megjelölt, valós („létező”) személytől származik. A polgári demokratikus társadalmaktól meglehetősen idegen, poszttotalitárius örökségnek tekinthető az évi tízezres nagyságrendben előterjesztett, döntő többségében megalapozatlan bejelentés. E jelenség negatív hatást gyakorol az állami adóhatóságra: nehezen megoldható munkaterhet eredményez, amely kihatással van az APEH tevékenységére, és végső soron az eljárások időtartamára negatív hatást gyakorolhat.

Mindezekre tekintettel a jelentés megállapította, hogy az állami adóhatóság eljárása azzal, hogy az eljárás megindítását megelőzően nem győződik meg arról, hogy a bejelentés valóban az abban megjelölt személytől származik, a jogállamiság elvéből fakadó tisztességtelen eljárással összefüggő visszásság veszélyét okozza.

A vizsgálat felhívta a figyelmet, hogy másképp nem biztosítható, hogy a nyilvánvalóan rosszhiszeműen eljáró, és ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést elkövető, más zaklatását célzó, neki kárt vagy egyéb jogsérelmet okozó bejelentő adatai az eljárás kezdeményezésére, illetőleg lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére átadhatóak legyenek. Belátható, hogy egy megalapozatlan bejelentés nyomán elrendelt adóellenőrzés ténye – az azzal járó, megtérítetlen többletköltségek, a személyes megjelenéssel járó kiesett munkabér stb. – kárt, az indokolatlan vizsgálat ténye pedig egyéb jogsérelmet okoz.

Mindezzel kapcsolatban pedig ki kell emelni, hogy a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban – lásd 8/1990. (IV. 23.) AB határozat – az emberi méltósághoz való jog az ún. általános személyiségi jog egyik megnyilvánulása. Az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségvédelmi funkciójából eredően további külön nevesített jogokat – részjogosítványokat – is magában foglal, így például az önazonossághoz, az önrendelkezéshez való jogot, az általános cselekvési szabadságot, a magánszféra védelméhez való jogot. Az Alkotmánybíróság a külön nevesített jogokkal kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az emberi méltósághoz való jog csak az emberi státus meghatározójaként, az élethez való joggal fennálló egységben korlátozhatatlan. Az általános személyiségi jog jellegéből, anyajog mivoltából eredően az emberi méltósághoz való jog olyan szubszidiárius alapjog, amelyre mind az Alkotmánybíróság, mind más bíróságok minden esetben hivatkozhatnak az egyén autonómiájának védelmében, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.

Mindezekre tekintettel a vizsgálat megállapította, hogy amennyiben az állami adóhatóság a másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozó bejelentő adatait az eljárás kezdeményezésére jogosult szerv vagy személy részére nem adja át, a jogállamiság elvével, valamint az emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési joggal összefüggő visszásságot okoz.

Ki kell emelni azt is, hogy a petíciós jog gyakorlása nem szükségképpen vezet a közigazgatási hatósági eljárás megindításához. A panasz vagy bejelentés csak akkor minősül a Ket. szerinti kérelemnek, ha az ügyféltől származik. Az ügyben nem érintettől eredő panasz, kérelem alapján csak akkor kerülhet sor az eljárás megindítására, ha az adott ügykategóriában helye van az eljárás hivatalbóli megindításának. Az eljárás megindításáról főszabály szerint a hatáskörrel rendelkező szerv dönt. Másrészt pedig legtöbbször távolról sem a „közérdek és közjó feletti megalapozott aggodalom” gyümölcsei, hanem valamiféle magánbosszú megnyilvánulásai, amihez jogállamban állami szerv – még a költségvetés rossz helyzetén való javításától vezérelve sem – nem nyújthat segítséget. *Összeegyeztethetetlen lenne a jogállamiság elvével és az abból fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal, ha a megalapozatlan bejelentések nyomán tízezerszám elrendelt vizsgálatok miatt – az eljáró köztisztviselő tisztességét és hivatástudatát egy pillanatra sem megkérdőjelezve – a közigazgatási szervek törvényi rendeltetésükkel szemben a magánérdek érvényesítésének egyfajta bevett eszközévé silányodnának.*

A jelentés rámutatott arra is, hogy a bejelentő, mivel az ügyre vonatkozó tényről tudomással bír, a Ket. 53–54. §-ai szerint tanúként is meghallgatható. Ez – az ombudsman tudomása szerint az állami adóhatóság által nem alkalmazott – megoldás esetenként számtalan, az eljárás gazdaságosságát és hatékonyságát is magában hordozó előnnyel járhat. Így – amellet, hogy a bejelentőhöz hasonlóan a tanú is kérheti természetes személyazonosító adatainak zárt kezelését, vagyis nem kerül rosszabb helyzetbe – nyilvánvalóan a tényállás alaposabb és gyorsabb tisztázását segítheti, a meghallgatás során meg kell állapítani a tanú személyazonosságát, ezzel pedig kizárható a más nevében előterjesztett bejelentés alapján folytatott eljárás, és az abból fakadó visszasságok esélye is minimalizálható. Ugyancsak alkalmas a megalapozatlan eljárások lefolytatásának megelőzésére, ugyanis a tanúnak nyilatkoznia kell arról, hogy az adózóval milyen viszonyban van, nem elfogult-e. Mindezek mellett a tanút figyelmeztetni kell jogaira, kötelességeire és a hamis tanúzás jogkövetkezményeire.

A megalapozatlan beadványok magas száma miatt rá kell mutatni a következőkre is:

E beadványok jellemzően valamely költségvetési befizetési kötelezettség elmulasztásáról, vagy az adójogszabályok egyes eljárási, illetve anyagi jogi szabályainak megsértéséről szólnak, ezért számos esetben alapját képezik eredményes adóhatósági eljárásnak, és olyan tényeket rögzítenek, amelyek orvoslása az adóbevételek növelését eredményezi. Azon beadványok azonban, amelyek megalapozatlanok, érdemüket tekintve egyúttal más bűncselekmény elkövetésével (adócsalás, csalás, közokirat-hamisítás, magánokirat-hamisítás, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése, jogosulatlan gazdasági előny megszerzése stb.) hamisan vádolnak. Ezekben az esetekben pedig – legalábbis ezt feltételezi a közigazgatás jogállami működése – az állami adóhatóságnak

* DR. TÓTH LÁSZLÓ jogi referens (OBH).

tudomására jutott bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén helye lenne a büntetőeljárás kezdeményezésének.

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása, jövőbeni megelőzése, valamint az országosan egységes jogalkalmazás érdekében az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztos felkérte az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnökét,

1. biztosítsa, hogy a jövőben kizárólag azon közérdekű bejelentések alapján kerüljön hatósági eljárás elrendelésre, amely valóban az abban előterjesztőként megjelölt személytől származik;

2. hogy az állami adóhatóság a névtelen beadványok alapján csak kivételesen, a rendelkezésre álló információk alapos mérlegelése után, indokolt esetben indítson eljárást;

3. hogy az állami adóhatóság minden esetben adja át a nyilvánvalóan rossz-hiszeműen eljáró, és ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést elkövetető, másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozó bejelentő adatait az eljárás kezdeményezésére, illetőleg lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére;

4. hogy az állami adóhatóság a bejelentőt

a) minden esetben tájékoztassa arról, hogy természetes személyazonosító adatainak zárt kezelését kérheti;

b) szükség esetén hallgassa meg tanúként, és ennek során

i) állapítsa meg személyazonosságát,

ii) tárja fel, hogy az adózóval milyen viszonyban van, nem elfogult-e, és az estleges elfogultságát megalapozó tényt nyilatkozata alapján a jegyzőkönyvben rögzítse,

iii) figyelmeztesse jogaira, kötelességeire és a hamis tanúzás, illetve a hamis vád jogkövetkezményeire.

5.3. Személyek az ombudsman helyi adóztatással kapcsolatos gyakorlatából*

A helyi adók megfizetésével kapcsolatban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának címzett panaszok jellemzően a helyi adófizetési kötelezettség tényét, a fizetendő helyi adó mértékét, az adómentességi kérelem elutasítása, valamint a fizetés elmulasztása következtében indított végrehajtást kifogásolják. A panaszok jelentős része kistelepüléseken élő nyugdíjasoktól érkezik, akiknek jövedelmi, vagyoni viszonyaik miatt sokszor méltánytalannak, vagy aránytalanul magasnak tűnik valamely helyi adó mértéke, és jelentős nehézséget okoz annak megfizetése.

Az országgyűlési biztos ilyen esetekben jellemzően tájékoztatást ad a helyi adó kivetésének törvényi háttéréről, indokáról, mértékéről, és fizetési nehézség esetén a méltányossági eljárás kezdeményezésének lehetőségéről.

Az elmúlt években több panaszos kifogásolta a helyi építményadó-, telekadó- vagy kommunálisadó-fizetési kötelezettséggel kapcsolatban, hogy a fizetendő

adó nem arányos az önkormányzat által biztosított közszolgáltatásokkal, valamint hogy az alulfinanszírozott önkormányzatok hiányzó bevételeiket a helyi adó bevezetésével vagy emelésével kívánják pótolni, ami az adózók anyagi teherbírását tovább nehezíti.

Az ombudsman ezekben az esetekben a helyi adóztatáson alapuló közjogi jogviszony jellegzetességeiről tájékoztatta a panaszosokat, kitérve arra is, hogy a településen helyi adó megfizetésére köteles személyek a helyi adó megfizetésével teljesítik adókötelezettségüket, arra nincs jogi lehetőségük, hogy a megfizetett adó ellenértékéként valamely szolgáltatást követeljenek.

Az országgyűlési biztos ezeket a panaszokat csak az eljárás jogszerűsége tekintetében vizsgálhatja. A helyi adók tárgyában érkezett panaszok egy része szintén az adóterhek növekedését, az adó bevezetését, illetve a kedvezmények megváltoztatását sérelmezik, ezek vizsgálatára a biztosnak szintén nincs jogi lehetősége.

A helyi adófizetés témakörében 2003-ban új típusú panasz⁶⁹ is megjelent. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.) 2003. január 1-jén hatályba lépett módosítása hatályon kívül helyezte az építményadó-mentességet biztosító rendelkezéseket. Az ezt sérelmező panaszokat az országgyűlési biztos az Alkotmánybíróság határozatára hivatkozva utasította el, amely szerint „amíg a közterhekhez való hozzájárulás az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettség, addig a kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga”⁷⁰.

A korábban a helyi iparüzési adó tárgykörében érkezett panaszok többnyire azt sérelmezték, hogy az adókötelezettséget nem a végzett tevékenység helyén, hanem a vállalkozás székhelyén kell fizetni. Az általános helyettes esetekben rendszerint a Htv. 35–37. §-ban foglalt rendelkezések mibenlétéről adott tájékoztatást, melyek szerint adóköteles az önkormányzat illetékességi területén állandó vagy ideiglenes jelleggel végzett vállalkozási tevékenység, a vállalkozó pedig állandó jellegű iparüzési tevékenységet végez az önkormányzat illetékességi területén, ha ott székhellyel, telephellyel rendelkezik, függetlenül attól, hogy tevékenységét részben vagy egészében székhelyén (telephelyén) kívül folytatja.

Az adóüggyek tekintetében a biztosok az elmúlt években többször jelezték alkotmányossági aggályukat az ingatlanok vélelmezett értékén alapuló adóztatásával kapcsolatban, azonban ezen észrevételeket, ajánlásokat a Pénzügymisztérium rendszerint nem fogadta el.

2007-ben a biztos, állampolgári panasz alapján – figyelemmel az Alkotmánybíróság határozataira is – áttekintette a luxusadóról szóló törvény, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény – 2009. január 1-jétől hatályos – értékalapú ingatlanadóztatásra (építmény- és telekadóztatására) vonatkozó szabályait.

Az ombudsman kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye a jogalkotótól

⁶⁹ OBH 1654/2003.

⁷⁰ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat.

elvárja, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak, és a norma címzettjei számára előreláthatóak legyenek.

A törvénymódosítás szerint 2009. január 1-jétől az építmény- és telekadó alapja a számított érték lett volna. A számított értéket a helyi adókról szóló törvénybe beillesztett – a luxusadóról szóló törvényben meghatározotthoz hasonló – adóztatási célú értékelési módszertan szerint kell meghatározni. Az új adóztatási célú értékelési módszertan nem a pontos forgalmi érték, a piaci ár megállapítására szolgál, hanem gyakorlatilag azt a célt szolgálta, hogy az ingatlanok egyedi értékelésére ne legyen szükség. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az új szabályozás az adóalap – az ingatlan számított értéke – konkrét meghatározását illetően nagyon tág mérlegelési lehetőséget adott az önkormányzati adóhatóság részére a vélelmezett értékhatárok keretei között. Ez nem felel meg a kiszámíthatóság követelményének, ugyanakkor a törvény nem ad lehetőséget az adóalanynak a tényleges érték bizonyítására sem.

Az adójogban – amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott – alkotmányos követelmény, hogy becslés, illetve vélelem csak érdemi ellenbizonyítás lehetősége esetén alkalmazható.

A becsléssel, illetve vélelemmel megállapítottól eltérő tényleges helyzet bizonyításának lehetőségét biztosítani kell az adó megfizetésére kötelezett részére. Ennek hiányában nem biztosított az az alkotmányos követelmény, hogy az adóztatás a tényleges jövedelemre, illetve vagyonra irányuljon.

Az országgyűlési biztos mindezek alapján indítványozta az Alkotmánybíróságnál a luxusadóról szóló törvény, valamint a Hatv. – 2009. január 1-jétől hatályos – értékalapú ingatlanadóztatásra (építmény- és telekadóztatásra) vonatkozó szabályai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését.

A testület a biztos indítványában foglalt érvek alapján a támadott jogszabályi rendelkezéseket megsemmisítette.

Egy másik ügyben⁷¹ a helyi adó megfizetésével kapcsolatos probléma képezte a vizsgálat alapját. Az ombudsmanhoz forduló panaszos beadványa szerint Szerencs város önkormányzati adóhatósága édesanyját annak ellenére kötelezte kommunális adó megfizetésére, hogy már a 77. életévét betöltötte, noha a vonatkozó helyi adórendelet értelmében – életkora alapján – adómentességre lett volna jogosult, a jegyzőnek pedig hivatalos tudomása volt édesanyja életkoráról.

A vizsgálat feltárta, hogy nem egyeztethető össze az Art. rendelkezéseivel, így a jogbiztonságot sérti a helyi szabályozás azon eleme, amely évente megismétlődő kérelem előterjesztéséhez köti az életkor alapján járó kommunális adó-mentesség biztosítását. A biztos megállapította, hogy az adózók tisztességes eljáráshoz való jogával ellentétes az olyan adóztatási gyakorlat, amely az adómentesség igénybevételéhez feltételül szabja a köztudottan egy irányba változó életkor igazolását. Rámutatott arra is, hogy az adóeljárás során teljesí-

⁷¹ OBH 6058/2008.

tendő kötelezettségek és az adózó jogai teljes mértékben függetlenek az adózók szándékaitól. Így nem befolyásolhatja az, hogy az érintett adózók önként lemondanak-e adómentességükről, ezzel kívánva hozzájárulni a településük költségvetési bevételeinek növeléséhez. A település működéséért, fejlődéséért érzett állampolgári felelősséget nem lehet összekeverni a helyben lakó személyek adójogi kötelezettségeivel és jogaival. A visszásságok megszüntetése érdekében a biztos kezdeményezte a jegyzőnél az adófizetési kötelezettséget előíró határozat visszavonását, a befizetett adó törvényes kamattal növelt összegének visszatérítését, valamint javasolta a képviselő-testületnek a vonatkozó rendeleti szabályozás hatályon kívül helyezését.

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta – döntően a helyi adót megállapító önkormányzati rendeletekkel szemben benyújtott indítványok alapján – a helyi adók jogi szabályozásának rendszerét.

Az Alkotmánybíróság egyik határozatában⁷² a helyi adók, köztük a telekadó szabályaival kapcsolatban a következőket állapította meg:

„A helyi önkormányzatok adómegállapítási joga az Alkotmány 44/A. (1) bekezdés *d*) pontján alapul az Alkotmány e rendelkezése a helyi önkormányzati alapjogok között a képviselő-testület alkotmányi védelemben részesített hatásköröként határozza meg azt, hogy a képviselő-testület a törvény keretei között meghatározza a helyi adók fajtáit és mértékét.”

A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit a Hatv. szabályozza.

E rendelkezések alapján a helyi önkormányzat széles körű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során. A Hatv. keretei között szabadon dönt arról, hogy vezet-e be adót, ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezet be, meghatározhatja a helyi adó bevezetésének időpontját és időtartamát, a helyi adózás részletes szabályait A Hatv. 6. § *c*) pontja arra hatalmazza fel az önkormányzatot, hogy a helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek, az adóalanyok teherbíró képességének figyelembevételével állapítsa meg az adómaximumon belül az adó mértékét.

A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának részjogosítványa az adómentességek és adókedvezmények megállapításának a joga. A törvény e szabályozásával lehetőséget kíván adni a helyi önkormányzatoknak a helyi adópolitika kialakítására. A helyi adópolitika kialakítása jogalkotói mérlegelés kérdése, s e mérlegelés során a helyi önkormányzat érvényre juttathat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. E mérlegelés körében hozott rendelkezésekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelése során nem került-e ellentétbe az Alkotmány rendelkezéseivel, nem eredményezik-e valamely alapvető jog alkotmányellenes korlátozását, vagy nem tartalmaznak-e a diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetést.

⁷² 22/2001. (VI. 29.) AB határozat.

Az Alkotmány 70/I. §-a szerint „A Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

Ez a rendelkezés állampolgári kötelezettségként fogalmazza meg a közteherviselés elvét. A közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében egyedül azt az általános követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyainak.

Azaz a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével. Ebből az általános követelményből a jogalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyaként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia. Nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg.

A helyi adók esetében az arányos közteherviselés garanciáit elsősorban a Hatv. teremti meg azzal, hogy meghatározza a helyi önkormányzat adó megállapítási jogának kereteit, a bevezethető adók fajtáit, az adóalanyok körét, az adó tárgyat és alapját, valamint az adó mértékének maximumát.

A telekadó esetén a Hatv. alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét. A törvény választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak arra, hogy a telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak 3%-áig határozza meg a telekadó mértékét. Az adó megállapításának ez utóbbi módja minden esetben biztosítja az ingatlan értékével arányos adóztatást. Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg – mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékarányos adóztatásra – a Hatv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. Ezért írja elő a Hatv. a 6. § c) pontjában az önkormányzat számára, hogy az adó mértékének megállapítása során köteles figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherviselő képességére.

Az Alkotmánybíróság pedig kategorikusan megállapította, hogy: „Nem alkotmányellenes tehát, ha a jogalkotó az adókötelezettség megállapítása kapcsán olyan adótechnikát választ, amely szerint nem az adóköteles vagyontárgy értéke képezi az adó alapját.”⁷³

A fentiekből következően egyértelműen rögzíthető, hogy a Hatv. – kerettörvényként – pusztán az Alkotmányban előírt garanciális kereteket biztosítja az önkormányzatok számára a helyi adóztatáshoz, mely adóztatás lényegileg csak akkor realizálódhat, ha az adott önkormányzat illetékességi területén valamely helyi adó bevezetése mellett döntött. Helyi adófizetési kötelezettség tehát önma-

⁷³ 8/2010. (I. 28.) AB határozat.

gában a Hatv.-ből nem fakad, ahhoz elengedhetetlenül szükséges az önkormányzat jogalkotása. E vonatkozásban a Hatv. „feladata”, hogy keretjellegű, garanciális szabályaival alkotmányos mederbe terelje az önkormányzatok helyi adóztatási gyakorlatát, így amellet, hogy meghatározza az egyes helyi adónemek vonatkozásában az adóalanyok, adótárgyak körét, illetve a (választható) adóalapo(ka)t és az adómértéket, számos korlátozó rendelkezést is tartalmaz. Ilyen korlátozó rendelkezésnek minősül – többek között – az, hogy kizárja a kettős adóztatás lehetőségét, de idetartozik az, az önkormányzatokat minden esetben kötő előírás is, miszerint az adó mértékét – a törvényi adómaximumra figyelemmel – mindenkor „a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan” kell megállapítani. Ezen túlmenően arról is rendelkezik, hogy az önkormányzat a Hatv.-beli mentességeket, kedvezményeket rendeleti úton tovább bővítheti.

Az AB korai határozatai szerint az állam nagy szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy a közteher meghatározásánál milyen gazdasági forrást választ, ám a szabályozásnak meg kell felelnie az arányosság mércéjének.

A jogalkotó széles keretek között mérlegelhet a köztehermérték megállapításakor. Szabadsága igen nagy abban a kérdésben is, hogy a közteher-viselési kötelezettség kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki, és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának.

Az adómérték adónemeken belüli differenciált megállapítása (hacsak az nem vezet hátrányos megkülönböztetéshez vagy valamely alapjog alkotmányosan igazolhatatlan korlátozásához és az alkotmánybeli arányosság keretei között marad) jogalkotói mérlegelésre tartozik. Mindazáltal a törvényhozó alkotmányos mozgástere sem korlátlan. Alkotmányellenessé válhat az adó mértéke, ha az diszkriminatív módon nyer meghatározást, vagy pedig olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvalóan eltúlzott mérték már minőségi kategóriává; aránytalanná és indokolatlanná válik. Alkotmányellenessé válik az adó, ha az elkobzó jellegű.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, hasonlóan az Alkotmánybíróság gyakorlatához, az adó, illeték mértékét, összesszerűségét nem vizsgálja. Az csak akkor vet fel alapvető jogok sérelmének lehetőségét, ha olyan túlzott mértékű (konfiskatórius jellegű), hogy már nem is a célt valósítja meg, hanem az adóalany ellehetetlenülését idézi elő.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, ha adó címen olyan elvonást tartalmaz egy norma, amely az adóalany ellehetetlenülését eredményezi, az már nem adó. Telekadó vonatkozásában a tételes adó mértékénél súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy értékének 20%-át meghaladja az évi vagyonadó mértéke.⁷⁴

A fentiekhez kapcsolódóan egy panaszbeadványra reagálva az ombudsman megállapította, hogy az adóhatóság azon eljárása, amely szerint azzal az indoklással nem teszi lehetővé az adó méltányossági eljárásban való mérséklését, mivel arra a vonatkozó önkormányzati rendelet nem ad lehetőséget, nem

⁷⁴ 1531/B/1991. AB határozat.

egyeztethető össze az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseivel, ezzel az intézkedés a jogállamiság elve érvényesülésének közvetlen sérelmét okozza, és sérti az adózó tisztességes eljáráshoz jogát is.

Megállapítást nyert továbbá, hogy az önkormányzati adóhatóság a jogbiztonság érvényesülésével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő sérelmet okozott, amikor a panaszos méltányossági eljárásban történő adómérséklésre irányuló kérelmét az előzőekben ismertetett indokolással utasította el.

A vizsgálat során megállapítottakból a biztos álláspontja szerint következik az is, hogy bár a helyi önkormányzati alapjogok között a képviselő-testület alkotmányi védelemben részesített hatásköre, hogy a törvény keretei között meghatározza a helyi adók fajtáit és mértékét, az adózók jövedelmi viszonyai és a beépítetlen ingatlanok országrészenként nagy eltéréseket mutató forgalmi értéke miatt előfordulhat, hogy bár a telekadó mértékének megállapításánál a képviselő-testület a törvényi maximum kereteit nem lépi túl, a négyzetméter-alapú adóalap-meghatározás során szélsőséges esetben akár az ingatlan valós forgalmi értékét meghaladó adó is kivetésre kerülhet.

Nyilvánvaló, hogy az a helyi adórendelet, amely bár a formális törvényi kereteket tiszteletben tartva ugyan, de a fentiek tekintetében a helyi sajátosságokat, az arányos teherviselés és a méltányosság elveit figyelmen kívül hagyva terheli az adófizető polgárokat, alkalmas lehet a jogszabály kiszámíthatóságához fűzött alkotmányos követelmény megsértésére, egyúttal a jogállamiságból eredő jogbiztonsággal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő sérelmet okoz.

Összegezve, a Hatv. 21. §-ának jelenlegi, a telekadó alapjának meghatározására vonatkozó, a helyi képviselő-testületek számára rendkívül tág mozgásteret biztosító szabályozása egyes jogalkalmazási helyzetekben alkalmas lehet arra, hogy az adóköteles, beépítetlen ingatlanok valós piaci értékéhez képest a helyi sajátosságokhoz és az adóalanyok teherviselő képességéhez képest méltánytalanul magas adó kerüljön kivetésre, ezáltal a telekadó alapjának számítási módjára vonatkozó jelenlegi törvényi felhatalmazás a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog tekintetében alkotmányos visszásságot idézhet elő.⁷⁵

5.4. Játék a napokkal? – Az APEH 1%-os rendelkező nyilatkozatokkal kapcsolatos eljárása^{*76}

Az Obtv. 16. § (1)–(2) bekezdése alapján a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése (közismerten ún. 1+1%-os nyilatkozat) szerinti felhasználásával kapcsolatban hivatalból vizsgálatot indított az ombudsman.

Az Országgyűlés a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) 45. §-ában teremtette meg a befizetett adó meghatá-

* DR. DEZSŐ ADRIENN jogi referens (OBH).

⁷⁵ AJB-1109/2010.

⁷⁶ AJB-2180/2010.

rozott részének közcélú felhasználásáról való rendelkezés lehetőségét, a rendelkezés végrehajtásához szükséges szabályokat pedig a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvényben (a továbbiakban: Szftv.) állapította meg. Az Országgyűlés mind az Szjtv.-t, mind pedig az Szftv.-t megalkotása óta több alkalommal módosította. E módosítások nyomán kialakult szabályok szerint a magánszemély a befizetett adó meghatározott részéről rendelkezhet, amelynek átutalásáról az állami adóhatóság a külön törvényben meghatározott szabályok szerint gondoskodik. Ennek mértékét, a kedvezményezettek körét, valamint az eljárási szabályokat az Szftv. tartalmazza.

A magánszemély a rendelkező nyilatkozatot (nyilatkozatokat) – függetlenül a személyi jövedelemadó bevallásának, megállapításának módjától – a hatályos szabályozás szerint az adóévet követő év május 20-áig juttatja el az adóhatósághoz. A rendelkező nyilatkozatot a magánszemély az Szftv. 5. § (1) bekezdés *a)–d)* pontjaiban meghatározott módon, lényegét tekintve az szja-bevalláshoz (munkáltatói adómegállapításhoz) kapcsolódva nyújtja be.

Az Szftv. emellett részletesen meghatározza a rendelkező nyilatkozat (nyilatkozatok) előterjesztésének, valamint érvényességének megállapításának módját, továbbá a támogatások kedvezményezettekhez történő átutalását megelőző eljárás szabályait is.

Az APEH elnökétől kapott tájékoztatás szerint 2009. évben a magánszemély adózók 2 millió 943 ezer nyilatkozatban ajánlották fel a személyi jövedelemadójuk meghatározott részének 1%-át. Az adóhatóság 72 925 adózó esetében állapította meg a rendelkező nyilatkozat érvénytelenségét.

A rendelkező nyilatkozatok érvénytelenségének megállapításával összefüggő eljárásokkal kapcsolatban – a meghozott határozatok roppant nagy száma miatt – két, egymással összefüggő, azonban külön-külön is megítélhető kérdést helyezett a vizsgálat középpontjába az országgyűlési biztos. Egyrészt azt vizsgálta, hogy a nyilatkozat érvényességét, illetve érvénytelenségét milyen formában állapítja meg az adóhatóság, másrészt az ilyen eljárások időszerűségét tekintette át.

A vizsgált eljárások során az adóhatóságnak az Szftv. mellett az Art. és a Ket. szabályait is megfelelően kell alkalmaznia. Az Art. 123. §-a – hasonlóan a Ket. 71. § (1) bekezdéséhez – úgy rendelkezik, hogy az adóhatóság az adóügy érdemében határozattal, az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésben végzéssel dönt. Az adóügy érdeméhez tartozik minden, az adókötelezettséget érintő, az adózó, az adó megfizetésére kötelezett személy jogát, kötelezettségét megállapító döntés. A nyilvántartás vezetésével kapcsolatos hatósági eljárásban – ideértve a kiutalási és az átvezetési kérelem elbírálását is –, az Art. eltérő rendelkezésének hiányában, az adóhatóság csak abban az esetben hoz határozatot, ha az adózó kérelmét nem teljesíti.

A 2008-ra vonatkozó, 2009. évi rendelkező nyilatkozatok tekintetében az Szftv. 7. § (2) bekezdése szerint „Ha az adóhatóság a rendelkező nyilatkozat éve

november 15. napjáig megállapítja a nyilatkozatban foglalt rendelkezésnek – a magánszemély saját érdekkörébe tartozó – érvénytelenségét, erről a magánszemélyt a rendelkező nyilatkozat éve november 30. napjáig értesíti.”

Az APEH elnöke tájékoztatásában úgy foglalt állást, hogy az „érvénytelenség megállapítása” fordulat nem jelenti azt, hogy „az érvénytelenségről döntést hoz”, és a döntéshozatali kötelezettséget az „erről [...] értesíti” fordulat teremti meg, az ombudsman az adóhatóság elnökének ezen válaszát nem tudta elfogadni. A rendelkező nyilatkozat érvényessége, illetve érvénytelensége vitán felül a rendelkező nyilatkozatokkal kapcsolatos eljárás érdemi kérdése. Az adóhatóság pedig az ügy érdeme tekintetében – mivel más nem következhet az Art. 123. §-ából – kizárólag döntés keretében tud bármit megállapítani. A rendelkező nyilatkozat hatását és tartalmát tekintve kiutalási kérelem sajátosságaival bír, ezért annak érvényességéről, mivel annak az adóhatóság helyt ad, határozatot nem kell hozni. (Mindez nem jelenti azt, hogy ezekben az esetekben ne lenne döntés, hanem törvényi felhatalmazás alapján lehetővé teszi az adóhatóság számára a jogszerű hallgatással meghozott döntést.)

A vizsgált esetekben az adóhatóság – az APEH elnöke tájékoztatása szerint – az érvénytelenség megállapításáról szóló határozatait nem a rendelkező nyilatkozat érvénytelenségének megállapítására, hanem a döntésről szóló értesítésre előírt határidőben hozta meg. *Ezen eljárásával pedig APEH a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

Ezt követően a vizsgálat azt tekintette át, hogy az adóhatóságnak mikor (meddig) kell döntenie a rendelkező nyilatkozatok érvénytelenségéről.

Az Szftv. 7. § (2) és (3) úgy rendelkezik, hogy ha az adóhatóság a rendelkező nyilatkozat éve november 15. napjáig megállapítja a nyilatkozatban foglalt rendelkezésnek – a magánszemély saját érdekkörébe tartozó – érvénytelenségét, erről a magánszemélyt a rendelkező nyilatkozat éve november 30. napjáig értesíti. Ha az adóhatóság a rendelkező nyilatkozat éve november 30. napjáig a rendelkező magánszemélyt a saját érdekkörébe tartozó érvénytelenségről nem értesíti, és az általa megjelölt kedvezményezett a 6. § (5) bekezdésében foglaltak szerint az állami adóhatóság internetes honlapján közzétett tájékoztatóban szerepel, a rendelkezést teljesíteni kell. E szabály nem alkalmazható, amennyiben a rendelkező nyilatkozatnak – a rendelkező magánszemély saját érdekkörébe tartozó – érvényessége (különösen a befizetett adó összege) november 15. napjáig nem állapítható meg. Ez esetben erről a tényről az adóhatóság november 30. napjáig értesíti a rendelkező magánszemélyt. Az érvényesség kérdésében legkésőbb a rendelkező nyilatkozat évét követő év utolsó napjáig az adóhatóság döntést hoz. Amennyiben a magánszemély személye vagy az adó összege a rendelkező nyilatkozat évét követő év utolsó napjáig sem állapítható meg, az adóhatóság érvénytelenséget megállapító döntést hoz, és az utalás nem teljesíthető. A döntésről, amennyiben személye megállapítható, a rendelkező magánszemélyt értesíteni kell. Az értesítésnek a döntéshozatalt követő 30 napon belül,

de legkésőbb a rendelkező nyilatkozat évét követő év utolsó napjáig meg kell történnie. Az utalás abban az esetben teljesíthető, ha a nyilatkozat az adóhatóság döntése – vagy az ellene benyújtott jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv döntése – szerint a rendelkező magánszemély és a kedvezményezett érdekkörében is érvényesnek minősül.

Az APEH elnöke válaszában a fenti rendelkezésekből azt a következtetést vonta le, hogy az adóhatóságnak november 30. napjáig kell határozatot hoznia az érvénytelenség kérdésében. Az elnöktől kapott tájékoztatás arra is kitér, hogy november 15-e előtt nincs abban a helyzetben az adóhatóság, hogy a rendelkező nyilatkozatok érvényessége kérdésében döntsön. Ezt az álláspontot az országgyűlési biztos az alábbiak miatt nem fogadta el:

Az Szftv. 5. § (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az adóhatóság a magánszemélyek saját érdekkörébe tartozóan érvényes rendelkező nyilatkozatai alapján minden év *szeptember 1. napjáig* felhívja a 4. § (1) bekezdés szerinti kedvezményezettet a 4. § (2) bekezdésében meghatározottak 30 napon belüli teljesítésére. A felhívás kibocsátásának előfeltétele tehát, hogy a rendelkező nyilatkozat a magánszemély érdekkörében érvényes legyen.

Az Szftv. 6. § (4) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy az állami adóhatóság a rendelkező nyilatkozat évének *augusztus 31. napjáig* tájékoztatja az adópolitikáért felelős minisztert, az egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért felelős minisztert és a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős minisztert az érvényes rendelkező nyilatkozatok alapján

a) a törvényben nevesített (kategóriánként összesített) kedvezményezettek-ről, az őket megillető kategóriánként összesített összegekről és az érvényesen rendelkezők számáról, továbbá

b) a technikai számmal rendelkező egyházakról, valamint a költségvetési törvényben meghatározott legfeljebb két célról, az őket megillető összegekről, továbbá az egyes kedvezményezettek javára érvényesen rendelkezők számáról.

Az állami adóhatóság a tájékoztatást szeptember 15. napjáig legalább két országos napilapban és internetes honlapján közzéteszi.

A törvény szerint pedig az állami adóhatóság mindezekről internetes honlapján tájékoztatást ad.

A jogszabályi feltételeknek megfelelő azon kedvezményezettekről, akik számára az átutalás megtörtént, a tájékoztatást az állami adóhatóság honlapja a rendelkezési év december 31-ét követően tartalmazza. Az állami adóhatóság biztosítja a *b)* pontban foglalt adatokat tartalmazó adatbázis elérhetőségét a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszter részére az általa működtetett információs portálon történő közzététel, adatfeldolgozás, -rendszerezés céljából. A kedvezményezettet kérelmére az állami adóhatóság térítésmentesen tájékoztatja a javára rendelkező – az adatszolgáltatás időpontjában – érvényes és érvénytelen, valamint el nem bírált nyilatkozatok számáról, régiónkénti megoszlásáról, az érvénytelenséget okozó – a 7. § (1) bekezdés *a)–d)* pontjainak megfelelően részletezett – okokról és azok arányáról.

Az előbbi rendelkezéseket az adóhatóság csak és kizárólag abban az esetben tudja teljesíteni, ha nem egyszerűen november 15. napja előtt, hanem – főszabályként – augusztus 31-ét megelőzően az érvénytelenség kérdésében, vagy az Szftv. 7. § (3) bekezdése szerint arról, hogy az érvényesség november 15-e előtt nem állapítható meg, döntést hoz. Augusztus 31-ét követően tehát a magánszemély érdekkörében felmerülő érvénytelenség csak abban az esetben állapítható meg, ha a magánszemély fizetési könnyítést kapott.

Az Szftv.-ben meghatározott határnapok együttes olvasásából az is következik, hogy a kedvezményezett nyilatkozatának – ugyancsak a kézbesítési vélelem szabályaira is figyelemmel – főszabályként október hónapban kell megérkeznie, ezért a kedvezményezett érdekkörében felmerülő érvénytelenség kérdésében is november 15-e előtt hozható döntés.

A Ket. egyes alapelveinek ismertetése során kitértem arra, hogy a határidőben döntést hoz fordulat nem zárja ki, hogy jóval korábban (ha tetszik „ésszerű időn belül”) hozzon a hatóság döntést. Nem ismert olyan megalapozott érv, amely az ellen szólna, hogy az adóhatóság az érvénytelenségről ne az szja-bevallás feldolgozásakor döntsön, vagy legalábbis ne tegyen erre kísérletet. Olyan indok sem ismert, hogy miért kellene csak az adóbevallás előterjesztését követő közel hat hónappal döntést hozni. Nyilvánvaló, hogy az Szftv. 7. § (1) bekezdésében meghatározott érvénytelenségi okok közül a magánszemély érdekkörébe tartozók megállapítása az adóbevallás feldolgozásának időpontjában többnyire is megállapíthatóak. Az egyetlen kivétel ez alól, ha az esedékességet megelőzően benyújtott kérelmére az adóhatóság legfeljebb 12 havi részletfizetést vagy fizetési halasztást engedélyezett. Az APEH elnöke tájékoztatása szerint egyébként 2009-ben a közel 73 000 esetből mindössze 95 esetben állapította meg az adóhatóság a rendelkező nyilatkozat érvénytelenségét azért, mert a magánszemély az engedélyező határozatban foglaltakat nem teljesítette maradéktalanul.

Míndezekre tekintettel a jelentés megállapította, hogy az APEH azzal, hogy a rendelkező nyilatkozatok érvénytelenségéről nem a lehető legrövidebb időn belül hoz döntést, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság- és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Tekintettel arra, hogy az APEH elnöke válaszában a rendelkező nyilatkozat érvénytelensége megállapítására meghatározott határnap helyett a magánszemély értesítésének legkésőbbi időpontját jelölte meg a döntés meghozatala időpontjaként, különös figyelemmel tekintette át a jelentés az ezzel összefüggő kérdéseket.

Sem az Art., sem pedig az Szftv. nem állapít meg a Ket. 33. § (3) bekezdésének k) pontjával ellentétes szabályt, vagyis a rendelkező nyilatkozatok érvénytelenségével kapcsolatos ügyekben is érvényesül, hogy az ügyintézési határidőbe nem számít be a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam. Ebből pedig az következik, hogy a postára adás napja azonban beszámít, vagyis arra legkésőbb az utolsó határnapon sor kell kerülnön. Az ombudsman álláspontja szerint az Szftv. 7. § (2) és (3) bekezdésében a rendel-

kező nyilatkozat érvénytelenségének megállapításáról, vagy arról, hogy a nyilatkozat érvénytelensége nem állapítható meg, a döntést nemcsak november 15-e előtt kell meghozni, hanem azt postára is kell adni. A nyilatkozatok érvényessége, jóval november 15-e előtt is eldönthető, vagyis – figyelemmel az Art. 124. §-ában leírt kézbesítési vélelem szabályaira – az adóhatóságtól független külső körülményekre tekintet nélkül biztosítható lenne, hogy november 30-ig a magánszemélyt döntéséről értesítse. A döntéshozatal és az értesítés közötti ilyen különbséget egyébként az Szftv. 7. § (3) bekezdésének azon fordulata is alátámasztja, miszerint „az értesítésnek a *döntéshozatalt követő 30 napon belül*, de legkésőbb a rendelkező nyilatkozat évét követő év utolsó napjáig meg kell történnie.”

A fentiekre tekintettel a jelentés megállapította, hogy mindazokban az esetekben, amikor november 30. napjáig nem került sor az érvénytelenséget vagy az érvénytelenség meg nem állapíthatóságáról szóló döntést a magánszemély részére nem kézbesítették, az APEH a *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása, jövőbeni megelőzése, valamint az országosan egységes jogalkalmazás érdekében az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztos felkérte az APEH elnökét, hogy

1. valamennyi olyan esetben, amikor az érvénytelenség megállapítására (határozat postára adásának napja) november 15-ig, az erről szóló értesítésre (kézbesítés) pedig november 30-ig nem került sor, a határozatokat felügyeleti intézkedés keretében vonja vissza, és alkalmazza az értesítés elmaradásának jogkövetkezményeit, továbbá

2. az adóhatóság a 2010-ben és azt követően előterjesztett rendelkező nyilatkozatok – részletfizetést, fizetési könnyítést nem kérő – magánszemély érdekkörében felmerülő érvénytelenségéről augusztus 31-ét megelőzően, a kedvezményezett érdekkörében pedig nyilatkozatának becsatolását követő legrövidebb időn belül, legkésőbb november 15-ét megelőzően hozzon döntést úgy, hogy arról a magánszemély november 30. napját megelőzően értesüljön,

3. az adóhatóság a 2010-ben és azt követően előterjesztett rendelkező nyilatkozatok – részletfizetést, fizetési könnyítést kérő – magánszemély érdekkörében felmerülő érvénytelenségének megállapításáról, vagy arról, hogy a fizetési könnyítés időtartama miatt ez november 15-e előtt nem bírálható el, november 15-e előtt (akár a részletfizetést, fizetési könnyítést engedélyező határozatban) hozzon döntést.

Az adóhatóság az ombudsman kezdeményezését elutasította, melynek során lényegében arra alapozta a szakmai véleményét, hogy az 1%-os rendelkező nyilatkozatokkal kapcsolatos eljárásra külön jogszabály vonatkozik, az Szftv., amely kizárja az Art. és a Ket. alkalmazását. Ezzel szemben az állampolgári jogok országgyűlési biztosja kifejtette, hogy az Art. 5. §-a alapján, ha az Art.

vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben – az Art. 5. § (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Szftv. alkalmazásának hatályára kifejezett részletes rendelkezést nem tartalmaz, ennek megfelelően érvényesül az az általános jogalkalmazási és jogértelmezési szabály, ami szerint az Szftv. rendelkezéseit kell alkalmazni – tekintettel a Ket. 13. § (2) bekezdésére és az Szftv. 7. § (12) bekezdésére is –, amennyiben az eltérő szabályt állapít meg, ha ilyen kifejezett eltérést megállapító szabály nincsen, akkor az Art. szabályait, ha ilyen sincs, akkor a Ket. szabályait kell alkalmazni. Nem lehet tehát figyelmen kívül hagyni az Art. és a Ket. rendelkezéseit, hiszen ezeket csak abban az esetben nem kell alkalmazni, ha különös szabály másképpen rendelkezik. Ilyenkor is figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy a speciális szabály csak a Ket. és az Art. rendelkezéseivel összhangban, arra tekintettel, valamint az alkotmányosság követelményeinek megfelelően alkalmazandó. Így a biztos álláspont az, hogy az Szftv. 7. § (2) bekezdésének helyes értelmezése szerint az adóhatóság minden évben november hó 15. napjáig hoz döntést határozati formában a rendelkező nyilatkozat érvénytelenségéről/érvényességéről. Az érvénytelenség megállapításáról hozott döntésről szóló határozatot ennek megfelelően folyamatosan, de legkésőbb november hó 30. napjáig kell eljuttatni a magánszemélyekhez. Ennek megfelelően a biztos fenntartotta eredeti álláspontját és kezdeményezését.

5.5. Az elkésett fellebbezés és a felügyeleti intézkedés iránti kérelem az adóeljárásban^{*77}

Egy panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy öröklési ügyekben az illeték megfizetésével kapcsolatosan a testvérét más elbírálásban részesítette a hatóság, mint őt. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) és 17. § (1) bekezdése alapján az ombudsman vizsgálatot indított, mivel az ügyben felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszaesség gyanúja. A vizsgálat során DR. SZABÓ MÁTÉ áttekintette a közigazgatási eljárással, az illeték kiszabásával és az adóeljárással kapcsolatos normaanyagot.

A panaszbeadvány tartalma alapján a következő tényállást lehetett megállapítani. A panaszost és testvérét 2008. november 4. napján az elsőfokú adóhatóság – az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH)⁷⁸ fizetési meghagyásával

* DR. SERES PÉTER jogi referens (OBH).

⁷⁷ AJB-70/2010. számú ügy.

⁷⁸ Közép-dunántúli Regionális Igazgatóság, Illeték Főosztály, Forgalmi Értékmegállapító és Illeték Kiszabó Osztály 5.

29 580 Ft öröklési illeték, valamint a panaszost külön még további 21 420 Ft gépjármű-öröklési illeték megfizetésére kötelezte. A panaszos részére a fizetési kötelezettségét megállapító fizetési meghagyást 2008. november 18. napján kézbesítették, ami 2008. december 4. napján jogerőre emelkedett.

Az Országgyűlés 2008. december 1-jei ülésnapján elfogadta az egyes adó- és járuléktörvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXI. törvényt, amely 2008. december 9. napján került kihirdetésre. A törvény rendelkezése alapján módosult az illetékekről szóló 1990. évi XXIII. tv. (Itv.) is, mely szerint mentes az öröklési illeték alól a gyermek által megszerzett örökrész értékéből 20 millió forint.⁷⁹ A törvény e rendelkezését a hatálybalépés (kihirdetés) napján még nem jogerős ügyekben is alkalmazni rendelte. Mivel a panaszos testvére nézve az ügy – a határozat későbbi átvétele miatt – még nem volt jogerősen lezárva, ezért a fenti hatósági osztály a testvér számára előírt öröklésiilleték-fizetési kötelezettséget saját hatáskörében törölte.

A panaszos ezt követően, 2009. március 3-i dátummal „KÉRELEM” megnevezésű levélben fordult az APEH illetékkiszabó osztályához. A levélben a panaszos hivatkozott a testvérét pozitívan érintő hatósági határozatra, és méltányosságból, az azonos jogalpra és az egyenlő elbírálásra hivatkozva, kérte az általa befizetett illeték visszatérítését. A levél végén a panaszos azt kérte, hogy amennyiben méltányosság alapján kérelmét nem pozitívan bírálják el, úgy az APEH a levelet tekintse fellebbezésnek. A levél megküldésekor sem illetékbélyegen, sem más módon a panaszos az eljárásért közigazgatási illetéket nem rótt le.

Fent nevezett osztály helyett a panaszos levélre egy másik APEH-osztály⁸⁰ adott tájékoztatást, 2009. március 17-i dátummal. E szerint „fizetési könnyítés iránti kérelmét” ez a hatóság illetékességi okból egy harmadik APEH-osztályhoz⁸¹, egy főosztályhoz tette át ügyintézés céljából. Ez utóbbi főosztály 2009. június 8. napján kelt levelében tájékoztatta a panaszost, hogy 2009. március 26-án érkezett kérelmét az előző regionális hatóság másik osztályához⁸² – ahhoz, amelyhez a panaszos eredetileg benyújtotta kérelmét –, mint illetékes hatósághoz átteszi. Ez az osztály 2009. augusztus 4. napján hozta meg határozatát, amelynek rendelkező része szerint az adózó panaszos „által 2009. március 4-én előterjesztett – illeték törlésére és visszatérítésére irányuló – kérelmet” a hatóság elutasította. A határozat indokolásának lényege, hogy a törvény kihirdetésének napján a panaszost érintő fizetési meghagyás már jogerős volt, így az illeték törlésének, illetve visszatérítésének nincs helye. A határozat biztosította a jogorvoslat lehetőségét. Ennek alapján a panaszos 2009. augusztus 18-i dátummal fellebbezéssel élt a határozattal szemben. Az érintett illetékkiszabó osztály 2009. szeptember 4-én kelt határozatában kötelezte a panaszost, hogy ezzel a

⁷⁹ A 2010. évi XC. törvény 26. §-a tovább módosította a törvény rendelkezéseit, e szerint 2010. augusztus 26-tól a gyermek örökrésze értékhatár nélkül mentes az illeték alól.

⁸⁰ Közép-dunántúli Regionális Igazgatóság Fizetési Kedvezmények Osztálya 3.

⁸¹ Közép-magyarországi Regionális Igazgatóság Fizetési Kedvezmények Főosztálya I-hez.

⁸² Lásd 1. pont.

fellebbezésével kapcsolatban 5000 Ft illetéket fizessen meg. Az adózó panaszos a kötelezésnek határidőben eleget tett.

Az APEH⁸³ 2009. szeptember 29-én kelt másodfokú határozata az elsőfokú határozatot hatályon kívül helyezte, egyben a befizetett 5000 Ft illeték visszatérítéséről is rendelkezett. A hatályon kívül helyezést a hatóság azzal indokolta, hogy a panaszos által 2009. március 3-i dátummal írt beadvány – tartalmát tekintve – az öröklési illetéket érintő fizetési meghagyással szembeni fellebbezésnek minősül. Az indokolás azt is rögzíti, hogy az elsőfokú adóhatóságnak a beadványt az ügy összes irataival együtt fel kellett volna terjesztenie a felettes szervhez másodfokú elbírálás céljából. Továbbá az elsőfokú adóhatóság azzal, hogy 2009. szeptember 4-én hozott határozatával elbírálta a fellebbezést, elvonta a felettes szerv hatáskörébe tartozó ügyet, így az elsőfokú határozat megsemmisítése vált szükségessé.

A fenti, másodfokon eljáró osztály ugyanezen a napon, tehát 2009. szeptember 29-én „felügyeleti intézkedés mellőzése” tárgyában levelet írt a panaszosnak.

A levélben a hatóság tájékoztatta a panaszost, hogy külön – előzőekben ismertetett – határozatában megsemmisítette az elsőfokú hatóság határozatát, és rögzítette, hogy a panaszos 2009. március 3-án kelt beadványát jelen eljárásában vizsgálja. Ezt követően kijelentette, hogy „miután a fellebbezés elkésett, az ... Art. alapján a beadványa felügyeleti intézkedés iránti kérelemnek minősül”. A hatóság ismertette a panaszossal, hogy felülvizsgálata során megállapította, hogy a „KÉRELEM”-ben megtámadott határozat jogszabályt nem sért, így a felügyeleti intézkedés iránti kérelem megalapozatlan.

Végül az eredetileg is eljáró APEH-osztály⁸⁴ 2009. december 7-én kelt határozatában – „2009. március 6-án benyújtott 2735523177 számú illetékköteles felügyeleti intézkedés iránti kérelem miatt indult eljárásban” – az akkor hatályos Itv. 29. § (3) bekezdése alapján 15 000 Ft illeték megfizetésére kötelezte a panaszost.

Vizsgálata eredményeként DR. SZABÓ MÁTÉ a következőket állapította meg:

A Ket. 102. § (3) bekezdése szerint az elkésett fellebbezést az elsőfokú döntést hozó hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A Ket. 13. § (2) bekezdése értelmében a törvény rendelkezéseit az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott kötelező befizetésekkel (pl. adó, illeték) összefüggő eljárásokban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény (pl. Art.) eltérő szabályokat nem állapít meg.

A 2009. február 20-tól hatályos 7002/2009. (AEÉ 2.) APEH irányelv V. fejezet 4. pontja szerint amennyiben az adózó határidőn túl nyújtotta be a fellebbezést, igazolási kérelmet előterjesztett, de annak az adóhatóság nem adott helyt, valamint ha az elkésett fellebbezéssel egyidejűleg nem terjesztett elő igazolási

⁸³ Központi Hivatal, Hatósági Főosztály, Közép-dunántúli Kihelyezett Hatósági Osztálya.

⁸⁴ Közép-dunántúli Regionális Igazgatóság Forgalmi Értékmegállapító és Illeték Kiszabó Osztály 5.

kérelmet, e körben érdemi vizsgálat nélküli elutasításnak nincs helye, az elkésett fellebbezést felügyeleti intézkedés iránti kérelemként kell elbírálni, és ennek megfelelő összegű illetéket kell leróni.

Az Országgyűlés 2009. november 9-i ülésnapján fogadta el az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvénnyel és a megtakarítások ösztönzésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXVI. törvényt. A módosítás nyomán az Art. 2009. november 17-től hatályos 136. § (6) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „Az adóhatóság az elkésett fellebbezést felügyeleti intézkedés iránti kérelemként bírálja el.” Az Art.-módosítás részletes indokolása szerint csak egy „jogalkalmazást segítő pontosításról” van szó: az adóeljárásban az elkésett fellebbezés ugyanis – tekintettel arra, hogy az megfelel a felügyeleti intézkedés iránti kérelem kritériumainak és figyelemmel a Ket.-ben rögzített tartalom szerinti elbírálás elvére is – érdemi vizsgálat nélkül nem utasítható el.

Az APEH másodfokon eljáró osztályának a felügyeleti intézkedés mellőzéséről szóló levele viszont 2009. szeptember 29-én kelt. A levél a második oldalon mégsem az APEH irányelvre, hanem arra hivatkozik, hogy „miután a fellebbezés elkésett az [Art.] alapján a beadványa felügyeleti intézkedés iránti kérelemnek minősül”.

A fentiek szerint az APEH irányelv kiadásakor és a panaszos kérelmének elbírálásakor az Art. még nem tartalmazta ezt a megoldást, a Ket. pedig eltérő szabályt írt elő.

A Ket. 13. § (2) bekezdése szerint csak az Art. térhetett volna el az eljárási kódex előírásaitól, az irányelv – alacsonyabb szintű jogforrásként – nem. A Jat. 55. §-a szerint az irányelv csupán ajánlást ad a jogszabály végrehajtásának fő irányára és módszerére.

A panaszos helyzetét tovább rontotta, hogy míg a fellebbezés illetéke az adott ügyben az általános minimumot képező 5000 Ft volt, addig a felügyeleti intézkedés iránti kérelmé 2010. január 1-jéig – tehát a panaszos ügyét illetően is – egységesen 15 000 Ft.⁸⁵

A Ket. és az Art. alapelvei közé tartozik az ügyfél megfelelő tájékoztatásának, valamint az ügyfél érdekeit szem előtt tartó költséghatékony eljárás követelménye. A panaszos esetében az erre vonatkozó külön tájékoztatás nélkül, 15 000 Ft többletköltséget eredményező jogorvoslati eljárásba vonták ügyét úgy, hogy már a kérelme benyújtásánál teljesen világos volt, hogy a beadványban foglalt érvelés szakmailag helytelen.

A panaszos kérelmét – eltérő törvényi rendelkezés hiányában, a Ket. 102. § (3) bekezdése alapján –, mint elkésett fellebbezést, el kellett volna utasítania az elsőfokú hatóság. A másodfokú hatóság a fellebbezést felügyeleti intézkedés iránti kérelemként elbíráló eljárásával az irányelv előírásának tett eleget,

⁸⁵ 2010. január 1-jétől a felügyeleti intézkedés iránti kérelem illetéke megegyezik a fellebbezési kérelem illetékével.

így maga is – kényszerűen – törvénytörő módon járt el. A felügyeleti hatóság ugyan elvileg megtehetette volna, hogy a fellebbezésben foglaltak alapján hivatalból vizsgálja az eredeti fizetési meghagyás jogszerűségét – hiszen a felügyeleti eljárásnak nem kötelező előfeltétele a jogorvoslati lehetőség szabályszerű kimerítése –, ekkor azonban az APEH nem kötelezhette volna illeték megfizetésére a panaszost, mivel a Ket. 115. §-a alapján a kizárólag hivatalból lefolytatott felügyeleti eljárás illetékmentes.⁸⁶ Az APEH illetékes osztályának⁸⁷ 2009. december 7-én kelt határozata deklarálja, hogy a panaszos 2009. március 6-án benyújtott kérelme felügyeleti intézkedés iránti kérelem volt. A határozat azonban nem utal arra, hogy a hatóság ezt a megállapítását jogszabály, irányelv vagy felügyeleti szerv előírására alapozza-e. A határozat – az általa közölt „tény” alapján – az akkor hatályos Itv. 29. § (3) bekezdése alapján 15 000 Ft illeték megfizetésére kötelezte a panaszost. Emellett figyelmeztette, hogy a kirótt illeték 8 napon túli megfizetése esetén 6000 Ft mulasztási bírság megfizetésére kötelezi őt.⁸⁸

A *tisztességes eljáráshoz való jog* az Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírói gyakorlatban az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. Az Alkotmánybírók szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.⁸⁹ Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Az Alkotmánybírók álláspontja szerint – a nemzetközi emberi jogi egyezményekkel összhangban – a tisztességes (fair) eljáráshoz való jog a közigazgatási eljárásokra is kiterjed, egy olyan abszolút minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybírók szerint jogbizonytalanságot teremt például, ha egy közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóság vagy a jogszabály hibás értelmezése miatt indokolatlan zaklatásnak teszi ki. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében rögzített jog-

⁸⁶ Abban az esetben is illetékmentes a felügyeleti szerv eljárása, ha arra a Ket. 20. §-a szerint, tehát az elsőfokú hatóság mulasztása miatti *kérelem* alapján kerül sor.

⁸⁷ Közép-dunántúli Regionális Igazgatóság, Forgalmi Értékmegállapító és Illeték Kiszabó Osztály 5.

⁸⁸ Alig több, mint három héttel később, 2010. január 1-jétől a felügyeleti intézkedés iránti kérelem illetéke már azonos volt a fellebbezési illetékkel, azaz egy hasonló fizetési kötelezést tartalmazó határozat az ő esetében már „csak” 5000 Ft megfizetését írta volna elő. Persze ennek megfelelő mulasztási bírságra történő figyelmeztetéssel.

⁸⁹ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

orvoslathoz való jog – az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége – szoros kapcsolatban van a tisztességes eljáráshoz való joggal.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy az APEH általa vizsgált szervezeti egységei hónapokon keresztül tartó, elhúzódó, sorozatos és indokolatlan belső áttételekkel terhelt, a hatályos eljárási törvények rendelkezéseit figyelmen kívül hagyó és a panaszost végezetül 15 000 Ft illeték megfizetésére kötelező önkényes eljárásukkal megsértették a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét és a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogát.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Ugyancsak megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a *„jogállamiság elve a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét”*.⁹⁰ Végül az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában a következőket fogalmazza meg: *„Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatályba léptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.”* A jogbiztonság alkotmányos elve tehát azt a követelményt támasztja a törvényhozással szemben, hogy megteremtse az egyes jogviszonyok stabilitásának biztosítékait. Ezért alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye, a törvények és más jogszabályok összhangja.

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése pedig azt tartalmazza, hogy a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát, vagy jogos érdekét sérti.

Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt *jogorvoslathoz való jog* olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek tehát

⁹⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁹¹ A jogorvoslathoz való jognak az Alkotmányban garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.⁹²

A Ket. 102. § (3) bekezdése szerint – ahogyan erre már fentebb utalás történt – az elkésett fellebbezést az elsőfokú hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. Ez azt jelenti, hogy érdemi vizsgálat hiányában az eljárási illeték megfizetése – illetve az állam részéről annak elfogadása, megtartása – nem indokolt. A Ket. 115. § (1) bekezdés szerint pedig a felügyeleti szerv hivatalból jár el a felügyeleti intézkedés során akkor is, ha az eljárást kérelem alapján indítja. A kérelem ez esetben csak annyit jelent, hogy a jogszabályok megsértésére utaló tényeket a felügyeleti szerv tudomására hozza a kérelmező annak érdekében, hogy a felügyeleti szerv hivatalból eljárjon, eljárhasson. Természetesen kérelem alapján a felügyeleti eljárás lefolytatása nem kötelező, annak törvényi feltételeit a jogszabály rögzíti.

Az országgyűlési biztos szerint az Art. 136. § (6) bekezdésében megállapított kivétel alkotmányosan aggályos módon, indokolatlanul tér el ettől a szabályozástól⁹³.

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 Ket. 116. § (2)–(3) bekezdése a felügyeleti jogkör gyakorlására jogosult szervek körét szabályozza. A felügyeleti eljárás nem az ügyfél jogorvoslati jogának érvényesítésére szolgáló jogorvoslati eszköz, a felügyeleti eljárás a Ket. 115. §-a alapján a döntés törvényességének biztosítékaként hivatalból folytatott eljárás.

Az idézett alkotmánybírósági döntéssel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdése nem jogorvoslati kötelezettséget ír elő, hanem jogorvoslathoz való jogot. Az alanyi jog lényege, hogy a vele való rendelkezés mindig az alanyi jog jogosultját, azaz 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. A jogorvoslati joggal való rendelkezési jogosultságból következik, hogy az Alkotmány által védett rendes

⁹¹ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

⁹² 1319/B/1993. AB határozat, ABH 1994. 691.

⁹³ Art. 136. § (6) bekezdés. Az adóhatóság az elkésett fellebbezést felügyeleti intézkedés iránti kérelemként bírálja el.

jogorvoslat és az Alkotmány 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. Az Alkotmánybíróság ugyan a Ket. kapcsán fejt ki véleményét a fent idézett határozatában, de a felügyeleti eljárás lényegével kapcsolatos állásfoglalásának az ombudsman szerint általános jelleggel is irányadónak kellene lennie. A jogalkotót ugyan széles körű mozgási szabadság illeti meg a jogorvoslati jog szabályozása terén, de az azzal való rendelkezési jogot nem veheti ki az ügyfél kezéből.

A Ket. 13. § (2) bekezdésében biztosított eltérési lehetőség nem ad alapot a jogalkotó számára a törvénybe foglalt eljárási garanciák féltetésére. Az Art. 136. § (6) bekezdésében foglalt szabályozás ésszerűtlenül és önkényesen különbözik el a Ket. általános rendelkezéseitől, mivel nincs olyan alkotmányosan igazolható társadalmi, szakmai, az eljárás sajátosságából következő, vagy egyéb ok, amely az Art.-ban indokoltá tenné a felügyeleti intézkedéssel kapcsolatos eljárás szabályozásának eltérését.

Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy az alapjogokat érintő pozitív diszkrimináció is lehet alkotmányellenes, „*ha a megkülönböztetésnek [...] nincs a tárgyilagossá mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes*”.⁹⁴ Ennek megfelelően tehát az az érvelés sem állja meg a helyét, miszerint az általános eljárási szabályozáshoz képest az ügyfél számára pozitív megkülönböztetést jelent az adóeljárásban az, hogy a fellebbezést elkésettség esetén automatikusan felügyeleti intézkedés iránti kérelemnek kell tekinteni.

A vizsgált ügyben az ügyfélnek ez a szabályozás a költségek tekintetében épp ellenkező előjelű. A felügyeleti intézkedés iránti kérelem illetéke a pánasszal érintett időszakban egységesen 15 000 Ft volt, 2010 januárja óta pedig megegyezik a fellebbezési illeték mértékével, mely összeget – időben való meg nem fizetése esetén – mulasztási bírsággal növelve az APEH végre tudja hajtani, így a rendelkezés az állami bevételeket gyarapítja. A biztos álláspontja szerint a fenti eljárási automatizmus, illetve annak jogi normává emelése kizárólag azt a célt szolgálja, hogy abban az esetben is, ha nincs szükség érdemi intézkedésre, az ügy olyan eljárás keretén belül maradjon, amely illetékfizetési kötelezettséget keletkeztet, azaz az eljáró hatóság számára mindenképpen bevételt jelent.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogorvoslathoz való jognak az Alkotmányban garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslatokra nem.⁹⁵ Az Art. kifogásolt rendelkezése alapján az Alkotmány által védett – de a jogerő intézményét is figyelembe vevő – rendes

⁹⁴ 35/1994. (VI. 27.) AB határozat.

⁹⁵ 1319/B/1993. AB határozat, ABH 1994. 691.

jogorvoslat, a jogorvoslati joggal rendelkező személy kifejezett akaratának hiányában, külön eljárás nélkül, automatikusan és utólagos illetékfizetési kötelezettséggel változik át az Alkotmány által nem védett, rendkívüli jogorvoslattá.

A jogorvoslati jog gyakorolhatóságának korlátja a jogerő intézménye. A fellebbezési határidő lejártával beáll a jogerő, és a fentiek szerint ez nem csak egy lehetőség, hanem a jogállamot jellemző kötelezettség. 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.⁹⁶

A felügyeleti eljárás azonban rendkívüli jogorvoslat, az eljárási törvény szervei hatálya alá tartozó hatóságok egymás között érvényesülő olyan eljárása, amelyet a Ket. – az ombudsmani vélemény szerint dogmatikailag helyesen – a hivatalbóli jogorvoslatok közé sorol.⁹⁷ A felügyeleti eljárás megindítása iránt ugyan lehet kérelemmel élni, de ez pusztán annyit jelent, hogy a kérelmező a felügyeleti szerv tudomására hozza a jogsértés vagy mulasztás tényét azzal a céllal, hogy ezt követően – nem kötelező jelleggel – az adott szerv hivatalból indíthassa meg ellenőrzési eljárását. Ennek eredményétől függően tesz a hatáskörrel rendelkező szerv felügyeleti intézkedést, vagy állapítja meg, hogy arra nincs szükség.

Az Art. 136. § (6) bekezdésének 2009 novemberétől hatályos szabályozása a kifogásolt megoldást a törvénysértő elvi iránymutatás szintjéről törvényi szintre emelte. Így az eljáró hatóságnak nincs is más lehetősége, mint hogy az elkésett fellebbezést minden további nélkül a felügyeleti szervhez küldje meg felügyeleti intézkedés iránti kérelemként. Ezzel a megoldással ugyanakkor sérül a jogerő intézménye, hiszen a fellebbezési határidő lejártát követően benyújtott fellebbezés is – igaz, rendkívüli jogorvoslati eljárás formájában – automatikusan eljárási kötelezettséget ír elő a felügyeleti szerv számára.

A hatályos Art. 136. § (6) bekezdésének értelmében a jogorvoslati jog jogosultjának az illeték lerovása szempontjából hiányos kérelmét a hatóság minden további nélkül magára nézve kötelező, érdemi intézkedés kiváltására alkalmas beadványnak tekinti. Ezzel szemben a valóban ügyfélbarát, a Ket. és az Art. alapelveinek megfelelő megoldás az, ha a hiányos tartalmú fellebbezési kérelmet benyújtó ügyfelet a hatóság – megfelelő tartalmú tájékoztatás mellett⁹⁸ – hiánypótlásra szólítja fel, és annak elmaradása esetén, a jogerő megállapítása

⁹⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 65–66.

⁹⁷ Vö. PATYI ANDRÁS és szerzőtársai: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2009. 336. o.

⁹⁸ Vö. Art., Alapelvek, 1. § (5) bekezdés.

mellett, érdemi intézkedés nélkül megszünteti az eljárást, ezzel egyidejűleg tájékoztat a rendkívüli jogorvoslati lehetőségeire.

Jelenleg a jogorvoslati jogával élő ügyfelet az adózásra vonatkozó törvény szabályai alapján az adóhatóság azzal sújtja, hogy nyilvánvaló tévedése és mulasztása esetén is az ügyet további illetékköteles eljárásra tereli úgy, hogy még mulasztási bírsággal is fenyegeti, miközben a hatóság – ahogy a konkrét ügy is mutatja – a saját mulasztását nem kompenzálja az adózó felé.

DR. SZABÓ MÁTÉ jelentésében hangsúlyozta, hogy a saját kérelemre indult eljárással kapcsolatos kötelezettségek elmaradásának következményei nem azonosak az állam által előírt közteherviseléssel kapcsolatos kötelezettségek elmaradásával, ebből következően nem lehet ugyanazokat a jogkövetkezményeket alkalmazni. Az első esetben helye lehet elutasításnak, esetleg hiánypótlási felhívásnak, és csak a másik esetben lehet olyan szankciót alkalmazni, mint például a mulasztási bírság.

A jelentés a konkrét panasszal érintett ügy megállapításainál is felhívta a figyelmet arra, hogy egy érdemi intézkedést nem tartalmazó APEH-elutasításért ugyanannyi illeték jár, mint az érdemi vizsgálat lefolytatása esetén. Az Art. 141. § (5) bekezdése lehetővé teszi ugyan, hogy a felettes adóhatóság a felügyeleti intézkedés iránti kérelmet nyilvánvaló megalapozatlanság esetén érdemi vizsgálat nélkül elutasítsa, ugyanakkor ezzel csak a hatóság eljárását spórolja meg, az ügyfél költségeit nem, hiszen az illetéket ekkor sem kell visszatéríteni az ügyfél részére.

A Ket. 31. § (1) bekezdése alapján a hatóság az eljárást megszünteti, ha a hatósági eljárásért illetéket kell fizetni és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre tűzött határidő alatt nem tesz eleget, annak ellenére, hogy költségmentességben nem részesült.

Az Art. 120. § (6) bekezdése ezzel ellentétben azt mondja ki, hogy *az eljárási illeték megfizetésének elmulasztása a hatósági eljárás lefolytatásának nem akadályja.*

A jogalkotó a következő indokolást fűzi az illeték megfizetése nélkül indított eljárás lehetővé tételéhez: *„A Ket. alapján megszüntethető az elsőfokú eljárás többek között abban az esetben is, ha az eljárási illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat az ügyfél a felhívás ellenére sem fizette meg és költségmentességben sem részesült [Ket. 31. § (3) bekezdés]. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) az adóhatóságok előtt folyó eljárások tekintetében speciálisan rendezi a meg nem fizetett eljárási illetékekkel kapcsolatban teendő intézkedéseket, mely szerint az esedékességkor meg nem fizetett eljárási illeték és a mulasztási bírság összegét az adóhatóság határozatban közli az adózóval, aki az eljárási illetéket a határozat kézhezvételétől számított 8 napon belül – mulasztási bírság nélkül – fizetheti meg az adóhatóság illetékbeszedési számlájára. Amennyiben az adózó fizetési kötelezettségét ilyen módon nem teljesíti, a meg nem fizetett illetéket és a mulasztási bírságot az adóhatóság hajtja be [Itv. 73. § (3) bekezdés]. Mindezek alapján indokolatlan, hogy az illetékfizetési kötelezettség teljesítésének elmaradása az adóigazgatásban eljárás megszüntető ok legyen, ezért a törvény szerint az Art. 2005. november 1-jétől – a Ket. 13. § (2) bekezdés b) pontjában adott felhatalmazás alapján – felülírja a Ket. vonatkozó ren-*

delkezését, és kimondja, hogy a hatósági eljárás lefolytatásának nem akadály a eljárási illeték megfizetésének elmulasztása.”

A fenti logika érvényesül az illetékfizetést nem tartalmazó fellebbezés elbírálásánál is. Az illetékfizetés elmaradásának nem az a következménye, hogy az így benyújtott jogorvoslati kérelem nem lesz alkalmas a másodfokú eljárás megindítására, hanem az, hogy – az erre vonatkozó határozat jogerőre emelkedésétől számított 8 nap elteltével – mulasztási bírságot kell fizetni. Az indokolás logikája az, hogy az Art. azért térhet el a Ket. szabályozásától, mert az adóhatóságnak lehetősége van annak az illetéknek a végrehajtására, melyet az ügyfél az első- vagy a másodfokú eljárás kezdeményezésénél nem fizetett meg. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint ez a felfogás köszön vissza az elkésetten beadott fellebbezés szabályozásánál is. Nem jelent ugyanis akadályt az eljárás szempontjából az, ha a fellebbező ügyfél az illetéket nem fizeti meg, vagy elkésetten nyújtja be a fellebbezését, és az sem, ha nyilvánvalóan megalapozatlan az immár felügyeleti intézkedés kezdeményezéseként értékelendő kérelem, mert az eljárást mindenképpen lefolytatja a hatóság, hiszen az illetéket – de facto és de jure – végre tudja hajtani.⁹⁹

Az előzőekből következően DR. SZABÓ MÁTÉ megállapította, hogy az egyes illetékszabályoknak az állami adóhatóság eljárása során való alkalmazásáról szóló 7002/2009. APEH irányelvben, valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 136. § (6) bekezdésében foglalt szabályozás a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz. A közigazgatási eljárásról szóló törvényben megfogalmazott garanciális szabályoktól való eltérés folytán kialakult jogi helyzet pedig sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.

Az ombudsman a jelentésében feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján felkérte az APEH elnökét, hogy a jelentésben rögzített szempontrendszer alapján, felügyeleti intézkedésével semmisítse meg a kifogásolt határozatot, rendelje el a megfizetett illetékek teljes összegében való visszatérítését. A biztos továbbá az Obtv. 25. § bekezdése alapján felkérte a nemzetgazdasági, valamint a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy fontolják meg az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 136. § (6) bekezdésének hatályon kívül helyezését.

⁹⁹ Az Art. 141. § (5) bekezdése kimondja, hogy a felettes adóhatóság a felügyeleti intézkedés iránti kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatja, ha a kérelem tartalmából egyértelműen megállapítható, hogy a határozat jogszabálysértő volta nem valószínűsíthető. A panaszos kérelmét, noha azt felügyeleti intézkedés iránti kérelemként értékelte a hatóság, a fenti rendelkezésre hivatkozva el lehetett volna utasítania, bár ebben az esetben sem mentesül az ügyfél az illetékfizetés kötelezettsége alól, mert sem az Art., sem pedig az Itv. nem tartalmaz illetékkedvezményt erre az esetre. Vagyis a jelen szabályozás szerint az érdemi intézkedést nem tartalmazó elutasítást eredményező „kérelemért” ugyanannyi illetéket kell fizetni, mint az érdemi vizsgálat lefolytatása esetén.

DR. SZABÓ MÁTÉ a jelentést megküldte – mások mellett – az APEH, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), valamint a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) részére. Ezt követően az APEH a jelentést felterjesztette az NGM-hez. A KIM részéről érkezett válasz lényege az volt, hogy amennyiben az ombudsman az NGM választ követően is fenntartja a jelentésében foglaltakat, úgy a maga részéről egyetért Dr. SZABÓ MÁTÉ kezdeményezésével. Az NGM részletes választ adott a jelentésben foglaltakra. A nemzetgazdasági miniszter 2010. december 27-én kelt levelében kifejtette, hogy *az Art. 136. (6) bekezdése kifejezetten az adózók érdekeit szolgáló rendelkezésként került beiktatásra. Az adóhatóság szempontjából ugyanis a jogorvoslati kérelem legegyszerűbb elintézési módja annak érdemi vizsgálat nélküli elutasítása. Az adózó ugyanakkor ezzel a megoldással nemcsak jogorvoslat nélkül marad, de a fellebbezési illetéket is elveszíti, az illetékekről szóló törvény ugyanis nem teszi lehetővé az illeték visszatérítését a kérelem elutasítása esetén.*

A miniszter ezt követően kifejtette, hogy méltánytalan lenne az ügyfélle szemben, ha az elkésett fellebbezést – bár annak tartalmi elemei megfelelőek – ismételten be kellene nyújtani, mint felüyeleti intézkedés iránti kérelmet. Ebben az esetben ugyanis a már lerótt illetéket is elveszítené az ügyfél, és még a felüyeleti intézkedés iránti kérelem illetékét is ki kellene fizetnie.

A válasz második részében a jelentésben foglalt konkrét ügyvel kapcsolatosan a miniszter arról tájékoztatta az állampolgári jogok országgyűlési biztosát, hogy álláspontja szerint azért nem volt jogszabálysértő a Ket.-nek ellentmondó APEH irányelv szerinti eljárás, mivel az adóeljárásban a Ket. fellebbezésre vonatkozó rendelkezéseit nem lehet alkalmazni, akkor sem, ha az Art. vagy más adótörvények eltérően nem rendelkeznek. Véleménye szerint *a fellebbezés az Art.-ben teljeskörűen szabályozott jogintézmény, így a Ket. fellebbezéssel kapcsolatos szabályai nem alkalmazandók adóügyekben.* A miniszter hangsúlyozta, hogy az időben benyújtott jogorvoslati kérelem – tartalma alapján – akkor is fellebbezésnek számít, ha elnevezése nem az. Ennek megfelelően az elkésett fellebbezés – tartalma alapján – akkor is felüyeleti intézkedés iránti kérelemnek minősül, ha az elnevezése nem az, hanem például fellebbezés.

A fenti válaszra az ombudsman utójelentésben reagált, amelyben a következőket állapította meg.

Az állampolgári jogok biztosa emlékeztetett arra, hogy a jogorvoslatihoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A Ket. 102. § (3) bekezdése szerint az elkésett fellebbezést az elsőfokú hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. Ez azt jelenti, hogy érdemi vizsgálat hiányában az eljárási illeték megfizetése – illetve az állam részéről annak elfogadása, megtartása – nem indokolt. Szintén emlékeztetett az ombudsman az Alkotmány 2. §-ából levezethető tisztességes eljáráshoz való jogra, illetve arra, hogy a Ket. 4. § (1) szerint az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog. Az Itv. 1. §-a kimondja, hogy *a közigazgatási hatósági és bírósági eljárásért eljárási illetéket vagy az e törvényben meg-*

határozott módon, de külön jogszabályban megállapított igazgatási, bírósági szolgáltatási díjat, a cégbíróságok törvényességi felügyeleti tevékenységéért felügyeleti illetéket kell fizetni.

A fellebbezést elutasító végzés nem a közigazgatási ügy érdemében hozott döntés. Az elkésett fellebbezés elutasítása alapján nem kérdőjeleződik meg az elsőfokú határozat jogerőre emelkedése, így a másodfokú szerv rendes jogorvoslati eljárása fogalmilag kizárt. Az ügyfelet tehát úgy kell tekinteni, mint aki a közigazgatási eljárásban a fellebbezési jogát nem merítette ki.¹⁰⁰ Ebben az esetben tehát a közigazgatási szerv a fellebbezési kérelem alapján nem indította el a jogorvoslati eljárást, valamint az elsőfokú hatóság saját hatáskörben nem módosította döntését, csupán észlelte, hogy a fellebbezés elkésett, ezért azt elutasította.

Az elkésettség miatt az ügyfélnek az a joghátránya, hogy a számára nyilvánvalóan sérelmes elsőfokú határozat nem kerül érdemi felülbírálatra, és nem az, hogy ezenfelül még a hiába befizetett illeték értékét is elveszíti. Az Itv. a következők szerint rendelkezik. 28. § (1) *A közigazgatási hatósági eljárásért e törvényben megállapított illetéket kell fizetni.* (2) *Az illetékkötelezettség akkor is fennáll, ha a hatóság a) a kérelemnek részben vagy egészben helyt ad, vagy azt elutasítja; b) az eljárást megszünteti.*

DR. SZABÓ MÁTÉ álláspontja szerint az illetékkötelezettség az elutasítás vonatkozásában csak az érdemi elutasításra vonatkozik, az érdemi vizsgálat nélküli elutasításra azonban nem. Éppen ezért a meg sem indított közigazgatási – jogorvoslati – eljárás esetében a megfizetett illeték jogalap nélkül marad az államnál. Ugyanakkor nem lehet elvárni, hogy egy részletesen szabályozott, tömegesen előforduló hatósági eljárás esetén az ilyen illetéket az ügyfél a polgári jog szerint, jogalap nélküli gazdagodás címén követelje vissza az államtól.

Az Itv. 31. §-a szerint az illetéket a – fellebbezési – kérelem benyújtásával egyidejűleg kell megfizetni. Az Alkotmány által biztosított alapvető jogok és a közigazgatási eljárási kódex alapelvei közé tartozik a tisztességes eljáráshoz, a tisztességes ügyintézéshez való jog.

E két tény egybevetéséből az következik, hogy az ügyfélnek be kell fizetnie a fellebbezés benyújtásakor az illetéket, az államnak pedig vissza kell fizetnie azt, ha a hatóság nem járt el érdemben. Az eljárási illeték ugyanis az a viszontszolgáltatás, amelyet meghatározott hatósági szolgáltatásért az igénybevevő az állam által előírt mértékben – tehát nem feltétlenül arányosan – leróni köteles. A fellebbezés érdemi vizsgálat nélküli elutasítása azonban nem tekinthető érdemi hatósági szolgáltatásnak, illetve olyan jellegű hatósági cselekménynek, amelyért viszontszolgáltatásként illetéket kellene fizetnie az ügyfélnek. Az illeték tehát valójában az érdemi eljárás költsége.

A polgári peres eljárás esetében ismert az illeték-visszatérítés lehetősége.

¹⁰⁰ Vö. KGD 1993. 107.

Az Itv. 57. § (1) bekezdése szerint illetékmentes a polgári *peres* ügyekben az eljárás, ha a bíróság az eljárást megindító beadványt idézés kibocsátása nélkül, hivatalból elutasítja. E szabály alapján, amennyiben a peres fél megfizette az illetéket, azonban a fellebbezése elkésett, kérheti a bíróságtól, hogy intézkedjen a *jogalap nélkül befizetett* illeték visszatérítéséről. Ekkor a bíróság átiratot intéz a NAV (APEH) felé, és az ügyfél visszakapja a befizetett összeget. A peres eljárás során tehát nyilvánvaló az érdemi intézkedés hiányában jogalap nélkülivé vált illetékről történő rendelkezés, így álláspontom szerint semmi nem zárja ki, hogy az adóügyben folyó közigazgatási eljárás során az elkésett fellebbezés illetékének visszafizetéséről a hatóság ugyancsak intézkedjen.

Ebben a vonatkozásban nem jelentkeznek az eljárások természetéből eredő olyan érdemi különbségek a peres és a közigazgatási eljárások között, amelyek indokolnák a közigazgatási eljárás esetében az elkésett fellebbezés illetékének megtartását.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben minden olyan eset alkotmányos visszásságot okoz, amikor a fellebbezést a hatóság elkésettség miatt, hivatalból elutasítja, de az ügyfél – visszatérítési kérelme ellenére – az illeték összegét nem kapja vissza.

DR. SZABÓ MÁTÉ álláspontja szerint tehát amennyiben a törvényhozó hatályon kívül helyezi az Art. 136. § (6) bekezdését, úgy a tisztességes eljárás elve alapján a mai jogszabályi környezetben is lehetőség lenne az adóeljárársban – és természetesen más közigazgatási eljárásban is – az elkésett fellebbezés illetékének visszatérítésére. Ezáltal – a megfelelő tájékoztatást követően – az ügyfél maga döntheti el, hogy kezdeményezi-e a felügyeleti intézkedést. Ez utóbbival kapcsolatosan az ombudsman fenntartotta azt a jelentésben is megfogalmazott álláspontját, miszerint az Art. esetében semmiféle szakmai ok nem indokolja azt, hogy a felügyeleti intézkedés iránti kérelem szabályozása eltérjen a Ket.-ben foglaltaktól.

A Ket. 13. § (2) bekezdése értelmében a törvény rendelkezéseit az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott kötelező befizetésekkel (pl. adó, illeték) összefüggő eljárásokban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény (pl. Art.) eltérő szabályokat nem állapít meg.

Itt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa emlékeztetett arra, hogy jelentésében azt állapította meg, hogy e szerint csak az Art. térhetett volna el az eljárási kódex előírásaitól, az APEH irányelv azonban nem. Az Art. e körben a következők szerint rendelkezik. 5. § (1) *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. (2) Adóügyekben nem kell alkalmazni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény a) az eljárás megindítására, az újrafelvételi eljárásra, a hatósági szolgáltatásra, valamint – a határozat jogerőre emelkedésére vonat-*

kozó szabályok kivételével – a végrehajtási eljárásra vonatkozó szabályait, b) a kiskorú adózó esetében az ügyintézés soronkívülségére és határidejére vonatkozó szabályait. (4) Adóügyekben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvénynek a kérelemre vonatkozó szabályait azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – az adózó nem kérheti az adóhatóságnál, hogy az más szervet adatszolgáltatás iránt keressen meg. (5) E törvénytől eltérni az (1) bekezdésben foglaltakon túl az Európai Unió kötelező jogi aktusa, törvénnyel, kormányrendelettel kihirdetett nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján lehet. A viszonyosság kérdésében az adópolitikáért felelős miniszter és a külpolitikáért felelős miniszter együttes állásfoglalása az irányadó.

A fentiek alapján sem a Ket., sem az Art. nem teszi lehetővé, hogy a jogorvoslati eljárás során kifejezetten másként rendelkező jogszabályi rendelkezés hiányában eltérjen a jogalkalmazó a Ket. szabályaitól. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy ennek megfelelően nem ért egyet azzal az állásponttal, miszerint a Ket.-nek a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására vonatkozó rendelkezését az Art. vitatott előírása hiányában sem lehetne alkalmazni adóügyekben. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint tehát az ügyfelek számára és az alapjogokat érintő visszasságok elkerülése érdekében a törvényes eljárás: az elkésett fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, az arra befizetett illetéket – kérelemre – vissza kell téríteni az ügyfélnek, ezzel egyidejűleg pedig tájékoztatni kell a felügyeleti intézkedés iránti kérelem lehetőségére. Mindezekre tekintettel a jelentésében és az utójelentésében foglalt megállapításait és intézkedéseit együttesen tartotta fenn DR. SZABÓ MÁTÉ, elfogadva, hogy a tisztességes eljárás követelménye alapján visszatérítendő illeték visszafizetésének hiányában az Art. 136. § (6) bekezdése hatályon kívül helyezése valóban nem szolgálná a fellebbezést illeték lerovása mellett, de elkésve benyújtó ügyfél érdekeit.

A jelentésben és az utójelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszasság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében az ombudsman ismét javasolta az illetékeseknek az Art. 136. § (6) bekezdése hatályon kívül helyezésének kezdeményezését. Felkérte továbbá az érintett minisztereket, hogy a jogi helyzet tisztázása érdekében fontolják meg az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy abban világosak legyenek az elkésett jogorvoslati kérelmek illetékének visszatérítési szabályai. Ezenfelül arra is felkérte a minisztereket, hogy fontolják meg az Art. és az Itv. módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy a felügyeleti intézkedés a Ket.-ben foglaltakhoz hasonlóan az adózási eljárásban is hivatalból indítható, és éppen ezért illetékmentes – rendkívüli – jogorvoslati eljárás-ként kerüljön szabályozásra.

5.6. A közigazgatás törvényhez kötöttsége, különös tekintettel az adóigazgatási eljárásra*

Jogállami minimum: a közigazgatás törvényhez kötöttsége

A formális értelemben vett jogállam (a rule of law, a Rechtsstaat és az Etat de droit értelmében vett felfogások alapján is) a jog általános kötőerejét, nem önkényes és önkénykorlátozó szerepét jelöli. E kifejezések mögött az állam szerkezetére, felépítésére és működtetésére vonatkozó, ugyan különböző hagyományokban gyökerező, de részben azonos feltevések, jogi előírások húzódnak meg. Közös elképzelés bennük, hogy az állami szervek a jog előírásai szerint cselekszenek, a jog pedig önkényt korlátozó elvek szerint épül fel. A joguralom nélkül alkotmányos rendszer nem képzelhető el. A joguralom olyan elvek megvalósulását jelenti, mint az, hogy a legfelső hatalom kihirdetett, állandó és a lakosság által ismert törvények útján köteles kormányozni, megvalósul a hatalommegosztás elve, azaz elkülönül a törvényhozó, a végrehajtó és a bíraskodó hatalom. Továbbá az állam és képviselői önkényes döntései tiltottak, ennek érdekében a törvények, a jogszabályok kötik az állami szerveket, a jogalkalmazás kiszámíthatósága érdekében érvényesül a jogforrási hierarchia, valamint a jogalkalmazás sarkalatos elvei (például: az azonos szintű, de később meghozott jogszabály alkalmazhatatlanná teszi a korábbi; a különös és általános szabály közül időrendre tekintet nélkül a különös alkalmazandó). Ahhoz pedig, hogy a törvények és jogszabályok ilyen meghatározó szerepe érvényesüljön, az állami cselekedetek jogszabálynak megfelelését független fórumnak kell vizsgálnia (bírói jogorvoslat). Ámde pusztán a formális jogállami berendezkedés, a formális joguralom talaján csak korlátozott lehet az önkénnyel szembeni védelem. A joguralmi elv kielégülhet akkor is, ha az állami szervek jogi kötöttsége teljesen formális. Az alkotmányosság követelménye ezen túlmutat, részben a jogalkotás, a törvényhozás korlátozásával, amikor például alkotmányos szabály írja elő, hogy a végrehajtó hatalom minden aktusa törvényre legyen visszavezethető, vagy korlátozható az állami szervek önmagukra és harmadik személyekre vonatkozó szabályozási szabadsága is, oly módon, hogy egyáltalán nem megengedett a másodlagos szabályozás, illetve a szabályozási jog kifejezett felhatalmazáshoz kötött, és a felhatalmazásnak magának is meghatározott feltételeknek kell megfelelnie. Ilyenkor is szükséges azonban az állami aktusok megtámadhatósága, hogy e követelmények számon kérhetők legyenek. A bírói jogalkalmazásnak ilyen esetben az alkotmányos jogállamiság tartalmi elvein kell alapulnia. Ilyenek például a méltányos eljárás, a természetes igazságosság követelményei, amelyek szerint az eljáró állami hatóságok csak felhatalmazás alapján és eljárásukat megfelelően indokolva cselekedhetnek, az pedig, akinek jogát az eljárás érinti, lehetőséget kell, hogy kapjon álláspontja kifejtésére és a védelemre.¹⁰¹

* DR. JUHÁSZ ZOLTÁN jogi referens (OBH), doktorandusz (ELTE).

¹⁰¹ SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995. 257–270. o.

A formális értelemben vett jogállami felfogás a magyar közjogi-közigazgatási szakirodalomban is igen korán megjelenik. RÉCSI EMIL már 1861-ben megállapítja: a végrehajtott hatalom gyakorlásának fő elve, hogy a király ezt a hatalmat csak az országgyűlés által alkotott törvények alapján gyakorolhatja.¹⁰² TOMCSÁNYI MÓRICZ szerint pedig a közigazgatási szervek intézkedéseinek (határozat, végzés) meg kell felelnie a törvényszerűség követelményének, és a különböző jogorvoslati eszközöknek éppen az államszervek rendelkezéseihez tapadó jogellenességek megszüntetése a célja.¹⁰³ Míg EGYED ISTVÁN más szempontból közelíti meg a kérdést, azt emeli ki, hogy az állampolgári szabadságjogok terjedelme gyakorlatilag jórészt azon múlik, hogy a közigazgatási szabályok e jogokat milyen mértékben engedik érvényesülni, ezért van szükség azokra az alkotmánybiztosítékokra, amelyek a közigazgatás törvényességét is megállapítják és védik.¹⁰⁴

A közhatalom gyakorlásának (jog)szabályokhoz kötöttsége, a közigazgatás jogilag szabályozott keretek között történő működése egyértelműen a jogállamiság formális követelményei közé tartoznak.¹⁰⁵

A magyar Alkotmánybíróság a közigazgatás törvényhez kötöttségének elvéről

Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, 6/1999. (IV. 21.) AB határozat].

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. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (például a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírás-

¹⁰² RÉCSI EMIL: *Magyarország közjoga, a mint 1848-ig s 1848-ban fenállott*. Kiadja: PFEIFER FERDINÁND, 1861, 448. o.

¹⁰³ TOMCSÁNYI MÓRICZ: *Magyarország közjoga*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 28. o.

¹⁰⁴ EGYED ISTVÁN: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest: Szent István Társulat, 1947. 15. o.

¹⁰⁵ GYÓRFI TAMÁS – JAKAB ANDRÁS: „5.3 A jogállamiság egyes formális követelményei: a jogbiztonság és a jogi döntések eljárászerű vitathatósága.” In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. I. Budapest: Századvég Kiadó, 2009. 163–164. o.

sok védelmezni hivatottak). Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében is hangsúlyozta azt – visszautalva korábbi, fentebb idézett határozataira is –, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. 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 biztosítania kell.

Végző soron a törvénytörő közigazgatási határozat magát az Alkotmányt is sérti, hiszen az Alkotmány alapján nem (volt) adható felhatalmazás a törvénnyel ellentétes döntések meghozatalára, mivel a nem törvényes határozat azt jelenti, hogy a közigazgatás ebben a határozatában nem a törvénynek alárendelten járt el. A két szempont – a közösségi érdek és az egyéni érdekek – pedig, ahogy az Alkotmánybíróság utalt is rá, egymással szembe is kerülhet, születhetnek az egyének kedvező, de a törvénnyel ellentétes határozatok is.¹⁰⁶

Az Alkotmánybíróság szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetők a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság szerint tehát a jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Ennek megfelelően – példának okáért – az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek törvényi szabályozás szerinti elintézési időtartama is előre kiszámítható kell, hogy legyen. Az Alkotmánybíróság 72/1995. (XII. 15.) AB határozata szerint: „Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.”

¹⁰⁶ PATYI ANDRÁS: „3. A közigazgatási bíraskodás – a (2) bekezdés magyarázata”. In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. II. Budapest: Századvég Kiadó, 2009. 1779. o.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság és a közigazgatás törvényességének együttes érvényesülését tekinti kívánalomnak, mindkét alapvető jogállamiság követelményéből vezeti le. Nyilván a jogbiztonság is sérül, ha csorbul a közigazgatás törvényes működése, nem valósul meg a közhatalom gyakorlójának törvény alá vetése. Ugyanakkor a jogbiztonság elvéből fakadó jogerő intézménye és a közigazgatás törvény alá rendeltségéből fakadó érdek a jogorvoslati rendszer biztosítására szintén ellentétbe kerülhet, a kényes egyensúly megtalálása a jogalkotó feladata, de természetesen a közigazgatási jogalkalmazás törvényességének felelőssége a közigazgatási szervezetrendszer, illetve a közigazgatás személyi állományát is terheli. Kétségtelenül fontos ebben a vonatkozásban a közigazgatási bíraskodás, amely a közigazgatás törvényes működésének egyik garanciája azzal, hogy felülvizsgálhatja a közigazgatási határozatokat törvényességi szempontból. Hasonló szerepet tölt be az ombudsman, akinek az Obtv. 20. §-a és 21. §-a alapján lehetősége van arra, hogy a közigazgatás vezetését és irányítását végző kormányhoz, annak tagjaihoz forduljon alapvető joggal való visszásság észlelése esetén, de akár a jogalkotónál jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy éppen kiadását is kezdeményezheti, ha úgy véli, hogy a felderített visszásság ily módon megszüntethető hibákra, hiányosságokra vezethető vissza (Obtv. 25. §).

A közigazgatás törvényhez kötöttségének elve (mint formális jogállami alapelv) összefügg a tisztességes eljáráshoz való jog követelményével, amely az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezen leginkább az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni (amelyre már az előző részben is utaltam). A tisztességes eljárás azonban ezenkívül számos más elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.¹⁰⁷

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Bár az Alkotmány e jog érvényesülését a bírósági eljárás tekintetében írja elő követelményként (Alkotmány 57. §), egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.¹⁰⁸ A tisztességes

¹⁰⁷ DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2006. 270. o.

¹⁰⁸ DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *uo.*, SÁRI JÁNOS: *Alapjogok. Alkotmánytan*. II. Budapest: Osiris Kiadó, 2004. 109. o., SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíraskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris Kiadó, 2001. 562. o., valamint HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest: Osiris Kiadó, 2003. 706. o.

eljáráshoz való jog körébe tartozó, eredendően büntetőjogi garanciák, követelmények kiterjesztését az Alkotmánybíróság is megkezdte: például közigazgatási eljárás tekintetében a 41/1991. (VII. 3.) AB határozattal. A közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell a tisztességes eljáráshoz való jognak. Véleményem szerint mindez levezethető a jogállam fogalmából is.¹⁰⁹

Az adóigazgatási eljárás sajátosságai

Az adóigazgatási eljárás sajátos jelleggel bír. Egyrészt a legtisztábban jelenik meg a közjogi jogviszonyok sajátossága, azaz az adózó (ügyfélként) áll szemben az adóhatósággal (a közhatalmat gyakorló közigazgatási hatósággal), és ebben a jogviszonyban az adóhatóság és az ügyfél nincs eredendően azonos pozícióban, nem mellérendelt kapcsolatról van szó. Éppen a garanciális feltételek megteremtése a feladata a jogi szabályozásnak. Így nyer értelmet a közigazgatás törvény (jog) alá vetettsége. A jogi szabályozás garanciális elemei pedig az ügyfél jogait kísérelik meg biztosítani, például az eljárási szabályok – köztük a bizonyítás szabályainak – részletes meghatározásával, a közigazgatási jogorvoslatok lehetőségének megteremtésével, és végső soron a független és pártatlan bírói kontroll lehetővé tételével. Másrészt az adójogi kötelezettség közvetlenül az adózó anyagi alapjait, vagyonát érinti.

Az adóigazgatási eljárás alapvető szabályait az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) tartalmazza. Az Art. 5. §-a alapján, ha az Art. vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben – az Art. 5. § (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni. További specialitás tehát az összetett szabályozás, az idézett rendelkezés, valamint a Ket. 13. § (2) bekezdése alapján – tekintetbe véve természetesen a további speciális adójogi jogszabályokat is – adóigazgatási eljárás során főszabályként az Art. szabályait, ha pedig eltérés nincs, akkor a Ket. szabályait kell alkalmazni. Ennek megfelelően érvényesülnek a Ket.-ben meghatározott eljárási alapelvek is. Figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy az esetleges további speciális szabályokat csak a Ket. és az Art. rendelkezéseivel, míg az Art.-t a Ket. szabályaival összhangban, azokra tekintettel, valamint az alkotmányosság követelményeinek megfelelően lehet alkalmazni.

Jövedéki adóval összefüggő eljárások esetén a 2003. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Jöt.) rendelkezéseire is tekintettel kell lenni. A Jöt. 48. § (1) bekezdése szerint a harmadik országból behozott jövedéki termékekre a jövedéki

¹⁰⁹ A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint, s a kapcsolatos nemzetközi dokumentumoknak megfelelően: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás »méltánytalan« vagy »igazságtalan«, avagy »nem tisztességes«...”

termék nem közösségi áru jellegének fennállásáig, illetve – a vámjogszabályok szerinti alakítások elvégzése tekintetében – a Jöt. 7. § 3. pont *a)* alpont *ab)* alpont szerinti területről behozott jövedéki termékre, valamint a belföldről harmadik országba kiszállításra kerülő adózatlan jövedéki termékre – a Jöt.-ben szabályozott rendelkezésekkel összhangban – a vámjogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Jöt. 48. §-ának (2) bekezdése szerint az ugyanezen szakasz (1) bekezdésében foglalt – imént idézett – kivételtől eltekintve:

a) a vámhatóságokhoz teljesítendő adózási kötelezettségekre, az adó visszaigénylésére, az ellenőrzésre, – a kézbesítési szabályok kivételével – a hatósági eljárásra, a végrehajtási eljárásra, valamint a jogkövetkezményekre a Jöt.-ben meghatározott eltérésekkel az Art.-t;

b) a vámjogszabályokban, illetve az Art.-ban nem szabályozott kérdésekben, továbbá a Jöt. 48. § (1) bekezdése és az *a)* pont alá nem tartozó egyéb közigazgatási hatósági ügyben a Jöt.-ben foglalt eltéréssel a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényt kell megfelelően alkalmazni.

Az eljárásjogi szempontból is néha bonyolulttá váló jogi helyzetek sorát tovább bonyolítja az adójog anyagi jogi részének összetettsége. A továbbiakban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatából fogok kiemelni néhány olyan ügyet, amelyekben a formális jogállam követelményének egyértelmű sérelme következett be. Ezek közül is kiemelkedik az eljárási határidők adóhatóság által történő túllépésének folyamatosan napirenden lévő problémája.

A közigazgatás törvényhez kötöttsége alapelvének sérelme az adóigazgatási eljárásban

Az ombudsmani gyakorlat áttekintése alapján megállapítható: állandósult problémává vált, hogy az adóhatóság nem tarja be a törvény által előírt ügyintézési határidőket. Ennek illusztrálására elég idézni néhány ombudsmani jelentést, amelyek az eljárási (ügyintézési) határidő adóhatóság által történt túllépését állapították meg: OBH 6875/1996., OBH 2308/1997., OBH 120/1998., OBH 2549/2000., AJB-2542/2009.

Itt szeretnék utalni arra az ombudsmani gyakorlatra, amely szerint amennyiben egy adott ügyfajtában jelentés született, akkor nem feltétlenül készül minden hasonló vagy ugyanolyan eset kapcsán új jelentés, hanem a korábbi vizsgálat megállapításait és a megfogalmazott ajánlások teljesítését kéri számon az ombudsman az érintett hatóságon a konkrét sérelmek orvoslásán túl. Amennyiben azonban hosszabb időtartam alatt sem teljesül az ajánlás, és hasonló vagy ugyanolyan panaszok visszatérően érkeznek az ombudsmanhoz, akkor vagy hivatalból indított utóvizsgálat, vagy egyedi panasz alapján új vizsgálatra és új jelentés kiadására kerül sor. Ez jellemzi az adóhatóság ügyintézési határidő-túllépéseivel kapcsolatos panaszok kezelését is.

Részletesebben ismertetem az AJB-2542/2009. számú ombudsmani jelentést, amely a legfrissebb ebben a témában. A Ket. 33. § (5) bekezdése értelmében az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel

rendelkező hatósághoz történő megérkezése napján, illetve az eljárás hivatalból történő megindítása napján kezdődik. A Ket. 33. § (1) bekezdésének az adott adóügyben (illetékügyben) zajlott eljárás idején hatályban volt szövege szerint az ügyintézésre harminc nap állt rendelkezésre, ami egy alkalommal, harminc nappal volt meghosszabbítható, amiről az adózót értesíteni kellett.

A Ket. 33. § (3) bekezdése értelmében az ügyintézési határidőbe nem számít be a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól annak teljesítéséig terjedő idő, illetve az eljárás felfüggesztésének időtartama.

Az ügyintézési határidőre nézve az ügy tárgyát képező adóügyben (illetékügyben) lefolytatott eljárás tekintetében nem tartalmazott az Art. speciális, a Ket. általános szabályától eltérő ügyintézési határidőt. Az Art. 5/A. § (1) bekezdése szerint adóügyekben – ha az Art. eltérően nem rendelkezik – az ügyintézési határidő 30 nap, amely legfeljebb 30 nappal hosszabbítható meg.

A vizsgált ügyben azonban az eljárás I. fokú adóhatóság, az APEH Észak-alföldi Regionális Igazgatóság Illeték Főosztálya jelentősen túllépte az ügyintézési határidőt. Ugyanis a 2007. október 25-i, ügyfélszolgálaton jegyzőkönyvezett kérelem időpontjától az illetéktartozás törléséről rendelkező határozat meghozataláig tartó másfél éves ügyintézési időből a Ket. szerinti harminc nap, továbbá a hiánypótlási felhívás kiadása és az arra küldött bizonyítási eszköz beérkezése közötti idő, valamint az eljárást felfüggesztő végzés kiadása és az arra küldött bizonyítási eszköz beérkezése közötti idő volt tekinthető jogszerű elintézési határidőnek. Ezen az időtartamon kívül a panaszos az általános szabályok szerint [Art. 37. § (6) bekezdés] kamatra vált jogosulttá. Ennek megfelelően – egyezően az APEH elnökének az elsőfokú adóhatóság vezetőjének írott levelében foglaltakkal – jelezte a biztos, hogy a késedelmes ügyintézés késedelmikamat-fizetési kötelezettséggel terhelte meg az adóhatóságot, míg a határidőben történő ügyintézés elkerülhető lett volna a kamatfizetési kötelezettség keletkezése, így állami kiadás generálása.

Az adóhatóság egyéb tekintetben is a hatályos jogszabályokkal ellentétesen járt el, így is megsértve a közigazgatás törvény alá vetettségének elvét. Így példának okáért sérelmes volt, hogy bár a panaszost a kamatfizetési igényjogosultságáról tájékoztatták, a kamatfizetés érdekében mégsem történt intézkedés.

Helytelen volt az adóhatóság ügyfélszolgálatának eljárása, amikor a szóban előadott illeték-visszatérítésre irányuló kérelem előterjesztésekor nem hívta fel a panaszos figyelmét arra, hogy az általa előadottak igazolására milyen okiratot kell benyújtani, azaz a jelen levő ügyfelet nem hívta fel a hiányok pótlására. A szóbeli kérelemről felvett jegyzőkönyv ügyintézésékor észlelni kellett volna, hogy a hiánypótlás az ügyfélszolgálaton nem történt meg, ezért a Ket. 37. § (2) bekezdése szerinti határidőn belül (a kérelem beérkezésétől számított 8 nap) a hiánypótlásra való felhívást ki kellett volna adni. Ez azonban a szóbeli kérelem 2007. október 25-én történt benyújtását követően csak 2008. október 8-án történt meg. Ezek a mulasztások az ügyintézési határidő jelentős túllépéséhez vezettek.

Az AJB-4433/2009. számú ügyben a jövedéki adóval összefüggő szankciórendszer alkalmazásával kapcsolatosan került sor alkotmányos visszáság megállapítására. A Jöt. részletesen meghatározza a bírságot és a bírság összegét az egyes esetekre. A konkrét ügyben a Jöt. 114. § (4) bekezdése szerint kiszabható legkisebb jövedéki bírságösszeg lett megállapítva (150 000 Ft), mivel a feltárt adóhiány 151 Ft volt, így a Jöt. által alsó bírsághatárként megállapított összeget kellett a jogalkalmazónak figyelembe vennie. A Jöt.-ben előírt számítási mód alapján ugyanis a bírság összege a minimumösszegeknél jóval kisebb lenne, így a törvény által előírt generális alsó bírsághatárt kellett kötelezően figyelembe venni.

Ugyanakkor a Jöt. objektív jellegű szankciórendszere, a szabályozás módja alkotmányos aggályok megfogalmazására indította a jogalkalmazót, így bírói indítványra az Alkotmánybíróság meghozta 309/B/2007. AB határozatát, melyben az érintett jogszabályhelyek alkotmányos felülvizsgálatát is elvégezte a testület. Az indítványozó eredetileg azért sérelmezte a jövedéki bírság kiszabására vonatkozó rendelkezéseket a korábban hatályban volt jövedéki törvény (1997. CIII. törvény) és a 2004. május 1. napján hatályba lépett Jöt. idézett 114. § (4) bekezdése vonatkozásában is, mivel a jövedéki bírság kiszabásával kapcsolatban a jogalkalmazó szervezeteknek nem volt lehetőségük méltányosság gyakorlására, ahogy a szankció mellőzésére vagy mérséklésére ugyancsak nem volt mód. Az indítványozó szerint ez a szabályozás sértette az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásból való jogot, továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezések benyújtását követően, 2008. január 1-jei hatállyal a 2007. évi CXXVI. törvény 99. §-ával a Jöt.-be beiktatásra került a 116/A. §, amelynek (1) bekezdése szerint a *„jövedéki bírság összege kivételes méltánylást érdemlő körülmény esetén hivatalból vagy kérelemre mérsékelhető, illetve kiszabása mellőzhető, ha a körülményekből megállapítható, hogy a jogsértő személy az adott helyzetben a tőle elvárható körülményekkel járt el. A jövedéki bírság mérséklésénél az eset összes körülményét mérlegelni kell, különösen az adózás alól elvont termék, a hamis, hamisított vagy jogtalanul megszerzett adójegy, zárjegy és hivatalos zár mennyiségét, az adóhiány nagyságát, keletkezésének körülményeit, a jogsértő személy jogellenes magatartásának súlyát.”* A 116/A. §-t a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell [2007. évi CXXVI. törvény 375. § (6) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság szerint a Jöt. alapján folyamatban lévő ügyekben, így a bírói kezdeményezés által érintett konkrét perben a beiktatott 116/A. § (1) bekezdése szerint lehetőség van immáron a jövedéki bírság esetében a mérlegelésre, illetve méltányosság gyakorlására. Tekintettel arra, hogy az indítványozó által ismertett alkotmányos probléma a Jöt. érintett rendelkezése vonatkozásában a fentiek szerint már nem áll fenn, így az indítvány okafogyottá vált – állapította meg a testület. Látható tehát, hogy a merev objektív szankciót akkor tartja alkotmányosnak az Alkotmánybíróság, ha a méltányossági rendelkezés alkalmazható, és így a jogalkalmazónak módjában áll a mérlegelés és a méltányosság gyakor-

lása. Az alkotmányosság érvényesülése megkívánja ennek a rendelkezésnek a megfelelő gyakorlati alkalmazását. A jogszabályhely szövege szerint szükséges az adott helyzetben az adott személytől elvárható gondosság szintjének mérlegelése (szubjektív elem) éppúgy, ahogy a tárgyi körülmények mérlegelése, mint az adóhiány mértéke, keletkezésének körülményei, illetve a külvilágban megjelenő jogellenes magatartás súlya. Csak és kizárólag a méltányossági klauzula létezése teszi tehát alkotmányossá a Jöt. merev objektív felelősségi rendszerét, az alkalmazható objektív szankciókat.

Az Alkotmánybíróság visszautalt idézett határozatában a 498/D/2000. AB határozatában rögzített, a közigazgatási jogi szankciókra vonatkozó szabályozással kapcsolatos alapvető alkotmányos elvárásokra. Az építésügyi bírság kapcsán fejtette ki a testület, hogy a bírság „közigazgatási jogi szankció, a jogsértő magatartás, az engedély nélküli, illetőleg az engedélytől eltérő építkezés szankciója, a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módja. Az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási jogi szankciókra vonatkozóan. A jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során. A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmány rendelkezései szabnak korlátot (pl.: az alkalmazott szabályozás nem sértheti alkotmányellenes módon az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség elvét, az emberi méltósághoz való jogot, a személyes szabadságot, a jogállamiság követelményeit stb.).” A testület szerint a közigazgatási jogi szankció mértékének és egyéb szabályainak kialakításakor tehát a jogalkotót alapvetően csak az Alkotmányban biztosított alapvető jogok és elvek korlátozzák: viszont ezeket sértő módon nem szabályozhatók a közigazgatás által alkalmazandó joghátrányok. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közigazgatási jogi szankciók (is) csak abban az esetben illeszkednek az alkotmányos rendszerbe, ha azok – egyebek között – az arányosság követelményének megfelelnek, máskülönben sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a jövedéki jogsértések megelőzése, visszaszorítása kétségtől alkotmányos cél, amelyhez közérdek fűződik. A szabályozás azt célozza, hogy jövedéki terméket semmiképpen ne vonjanak el az adózás alól. A fontos érdek megalapozza a szigorú jogkövetkezményeket, mindazonáltal nem mentesíti a jogalkotót az arányosság követelményének betartása alól. Legyen a védendő érdek bármilyen fontos, a szankciónak arányban kell állnia a jogsértéssel, ellenkező esetben a jogállamiság követelménye sérül.

Az előzőekben ismertetettek szerint a minimum bírságösszeg esetében (adóhiány mértékétől függetlenül 150 000 Ft) az arányosság biztosításának eszközét a méltányossági rendelkezést tartalmazó Jöt. 116/A. § hatálybaléptetésében, annak jogalkalmazó általi megfelelő alkalmazásában látta az Alkotmánybíróság.

Csak és kizárólag a méltányossági klauzula létezése teszi tehát alkotmányossá a Jöt. merev objektív felelősségi rendszerét, az alkalmazható objektív szankciókat.

A méltányosság jogi értelemben a jogszabály alkalmazására köteles állami szervnek adott felhatalmazás arra, hogy konkrét esetben az általános szabály alól az érintett javára kivételt engedjen. Ez szólhat valamilyen kötelezettség alól részben vagy egészében való mentesítésre vagy valamilyen jogosultság megadására is. A méltányosság lehetővé tételének indoka az, hogy az általános szabály megalkotásakor nem lehet minden előforduló egyedi ügyet tekintetbe venni, ezért egyes esetekben ugyan törvényes, de igazságtalan helyzetek keletkezhetnek. A méltányosság gyakorlásának ugyanakkor határt szab a jogbiztonság elve, mely a szabályok kivétel nélküli alkalmazását igényli. A közhatalom nevében eljáró jogalkalmazó lehetőséget kaphat az érintett helyzetének figyelembevételére, és ez alapján a konkrét szabályozással összefüggésben hátrányba kerülőkkel vagy azokkal szembeni kedvezőbb döntésre, akik általában hátrányosabb helyzetben vannak. A hatósági eljárásban a méltányosság gyakorlása az általános (absztrakt) rendelkezéshez képest az ügyfél szempontjából kedvezőbb, kivételes szabály alkalmazását, illetőleg az e szabálytól az ügyfél javára való eltérést teszi lehetővé egyedi, konkrét hatósági határozat meghozatalakor. Méltányosság alkalmazására törvényi előírások nélkül (contra legem) – normális körülmények között – nem kerülhet sor.¹¹⁰

A méltányosság arra kötelezi tehát a jogalkalmazót, jelen esetben a vámhatóságot, hogy minél differenciáltabban, az érdeksérelemmel, a jogsértés mértékével megegyezően, az eset összes körülményét mérlegelve egyedi esetekre is – amennyiben egyébként szükséges a szankció alkalmazása – a legmegfelelőbb, a méltányos mértékű szankciót alkalmazza. Erre nézve a Jöt. 116/A. § kifejezett jogi rendelkezést tartalmaz. Ez kötelezi a jogalkalmazót, a vámhatóságot, hogy minden esetben megvizsgálja azt, hogy a Jöt. 116/A. § alkalmazásának feltételei fennállnak-e. Ehhez minden számításba jövő körülményt fel kell tárni, ezekre a határozat indokolásában részletesen és érthetően ki kell térni. Az Alkotmánybíróság korábban ismertetett 309/B/2007. AB határozata alapján a Jöt. szankciórendszere alkotmányosságának alapja a Jöt. 116/A. §-ában biztosított méltányossági rendelkezés, amely a szigorú szankciórendszer arányosítását lehetővé teszi, többek között a merev 150 000 Ft-os alsó határ esetében. Ebben a vonatkozásban a Jöt. egyéb eltérést nem enged, csak a méltányosság alapján van lehetőség a bírság mérséklésére vagy elengedésére. Mindezek miatt nagy körültekintéssel kell megvizsgálni minden egyedi esetben a méltányossági rendelkezés alkalmazásának lehetőségét, különösen akkor, ha kismértékű jogsértésre alkalmazni kell a 150 000 Ft kötelező minimumbírságot.

A súlyosabb jogsértések esetére (például ismételt jogsértés) egyébként a jogszabályhely maga zárja ki a méltányosság alkalmazását [Jöt. 116/A. § (2) beke-

¹¹⁰ Lásd ehhez SZABÓ LAJOS – GYERGYÁK FERENC – DARÁK PÉTER: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai*. (Kommentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez.) Budapest: Unió Kiadó, 2005. 324–326. o.

dés]. Nyilván, ha emiatt nincs lehetőség méltányosság alkalmazására, akkor erre ki kell térni a közigazgatási határozat indokolásában.

Azonban az ügyben eljáró elsőfokú vámhatóság határozatában egyáltalán nem tért ki a méltányosság érdemi vizsgálatára, míg a másodfokon eljáró vámhatóság határozata tévesen értelmezte a tőle elvárhatóság fogalmát, mely a Jöt. 116/A. §-ában szerepel, s melyre figyelemmel kell lenni a méltányosság alkalmazása során. Ugyanis a másodfokú határozatban ez szerepelt: *„Kivételes méltánylásra okot adó körülményt sem lehetett feltárni, értékelni az ügyben, ezért a bírság összege sem mérsékelhető. A Bt.-től, mint jövedéki termékkel gazdasági tevékenységet folytató gazdálkodótól elvárható, hogy a jogszabálynak megfelelően szerezzon be és készletezzon jövedéki termékeket. A jogsértés jellegére és súlyára tekintettel az eljáró hivatal kellően megalapozott határozatot hozott és helyesen alkalmazta a Jöt. előírásait.”*

A tőle elvárhatóság azonban az adott ügyben érintett ügyfél jellemzőinek, tulajdonságainak, eljárása sajátosságainak figyelembevételét igényli, nem valamiféle általában elvárható, objektív jellegű mércéről van szó, amely megjelent a másodfokú határozat indokolásában. Nem alkalmazható az a megközelítés, mely szerint az adott tevékenységet folytató személyeknek, bt.-knek lenne egy tipikus magatartása, amely elvárható általában véve. Nyilván mindenkinek be kell tartania a jogszabályokat, azonban ennél a jogszabályhelynél azt kellett volna vizsgálni, hogy az adott, egyedi jogalany, ügyfél, az egyedi esetben eljáró bt. a saját jellemzőivel, illetve a nevében eljáró személy a saját jellemzőivel, magatartásával az adott helyzetben tőle elvárható körülményekkel járt-e el.

Amennyiben a másodfokú határozat vonatkozó megközelítését a joggyakorlat elfogadja és alkalmazza, a méltányossági rendelkezés kiüresedik, elvileg sohasem kell alkalmazni, hiszen minden adott, a határozatban írtak szerint jövedéki termékkel gazdasági tevékenységet folytató vállalkozásra nézve igaz az idézett megállapítás, ezért sohasem lehet szó méltányosságról. Ez téves megközelítés, egyediesíteni kell minden esetben, vizsgálandó az adott személy (jogi személy) formája, a vállalkozás nagysága, a rendelkezésre álló szakértői személyzet, a tevékenység kiterjedése, volumene, továbbá ennek megfelelően az adott helyzetben tanúsított magatartás, számításba véve a tévedés lehetőségét is. Ezt jelenti a tőle elvárhatóság. Egyszerűbben szólva: nem egy absztrakt jövedéki termékkel gazdasági tevékenységet folytató vállalkozást kell alapul venni, hanem a konkrét esetben szereplőt saját tulajdonságaival, és az ő magatartását kell értékelni, hogy az adott jellemzőkkel bíró vállalkozás az adott helyzetben (és itt az összes körülmény mérlegelendő, beleértve az ellenőrzés során tanúsított magatartást is) a speciális jellemzői által meghatározottan tőle elvárható körülmények között tanúsította-e. Evidens, hogy egy kiterjedt tevékenységet végző, számos alkalmazottat foglalkoztató, megfelelő szakértőkkel működő részvénytársaságtól más nagyságrendű körülmények között várhatunk el, mint egy kisléptékű tevékenységet folytató bt.-től. A Jöt. 116/A. §-ában foglalt *„az adott helyzetben tőle elvárható körülmények között”* rendelkezésnek ez a helyes értelmezése.

A jogsértés súlyára és jellegére vonatkozó megállapítás a határozat indoko-

lásában, annak fényében, hogy 151 Ft adóhiányról van szó, megint csak téves volt, hiszen a jogsértés jellege és súlya éppenséggel a méltányosság alkalmazását támasztaná alá. Hangsúlyozni szeretném azt is, hogy a közigazgatási határozat indokolásával szemben támasztott törvényességi követelményeknek sem feleltek meg a határozatok.

Mindezek alapján állapította meg az ombudsman, hogy az elsőfokú és a másodfokú vámhatóság nem megfelelően alkalmazta a Jöt. 116/A. §-ában foglalt méltányossági rendelkezést, nem biztosították az arányosság követelményének érvényesülését megsértve a közigazgatás törvényhez kötöttségének elvét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Összegzés

Látható tehát, hogy az adóhatóság (vámhatóság) eljárásai során számos esetben nem tartja be a vonatkozó eljárási jogszabályokat, és ezzel megsérti a jogállam követelményrendszerének egyik alapelvét, a közigazgatás törvényhez kötöttségének elvét.

Függetlenül az okoktól, szükséges ezen a helyzeten változtatni, és a szakterületek összehangolt működtetésére kísérletet tenni, az eljárási szabályokat maradéktalanul megtartani, annál is inkább, mivel az ombudsmani intézmény fennállásának kezdete óta folyamatosan napirenden van például az ügyintézési határidők adóhatóság által történő túllépésének problémája. Csak remélni tudom, hogy az adóhatóság és a vámhatóság integrációja nem okoz további problémákat a működésben, és nem csökkenteni, hanem növelni fogja a szakkerültséget és a hatékonyságot.

Jogszociológiai evidencia, hogy az átláthatatlan és kiszámíthatatlan jogalkalmazás, valamint az, ha a közhatalmat gyakorló állami szervek, hatóságok nem tartják be a rájuk vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi szabályokat, negatív tendenciákat indít el a jogkövetésben, és végső soron aláássa a jogállami kereteket. Ezért az állami hatóságok „jogkövetése” alapvető alkotmányos követelmény, és minimumfeltétele a törvényesen működő közigazgatásnak.