

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3351/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

A panaszos egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettségével összefüggésben, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) Pest Megyei Adóigazgatóságának eljárását sérelmezte kérte a segítségemet. A panaszbeadványban elsősorban azt kifogásolta, hogy európai uniós biztosított jogviszonya mellett járulékfizetési kötelezettséget írtak elő számára, a járulékfizetéssel kapcsolatos nyomtatványon nem állt rendelkezésre megfelelő hely a hivatkozott jogviszony feltüntetésére. A panaszos továbbá azt is sérelmezte, hogy megkereséseire és érdeklődésére az eljárás során többször egymással ellentétes tartalmú tájékoztatást kapott a hatóságtól.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljárással összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat sikeres lebonyolítása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a Nemzetgazdasági Minisztérium parlamenti és adóügyekért felelős államtitkárát kértem fel saját hatáskörben történő vizsgálat lefolytatására.

Az alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés).

Az alkalmazott jogszabályok

- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.);
- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.);
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.);
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/199. (XII./1.) Korm. rendelet;
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.).

A megállapított tényállás

1. A panaszos előadta, hogy a Selye János Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) nappali tagozatos, államilag (a magyar és a szlovák állam által) finanszírozott képzésének első évfolyamos hallgatója. Állandó lakcíme Magyarországon van, az egyetemi tanulmányok folytatása érdekében kialakított ideiglenes lakcíme pedig a tanintézet által biztosított kollégium címén, Szlovákiában van. Kiemelte, hogy a társadalombiztosítási ellátását az Egyetem tájékoztatása szerint nappali tagozatos hallgatóként a szlovák állam alanyi jogon biztosítja, illetve finanszírozza, hasonlóan ahhoz, ahogyan a magyar egyetemisták jogállása szerint a magyar felsőoktatásban résztvevőket a magyar állam.

A panaszost ennek ellenére felszólította a NAV, hogy a havi 7.050 forint összegű az egészségügyi járulékfizetési kötelezettségnek tegyen eleget. A panaszos beadványában jelezte, hogy ösztöndíjjal, jövedelemmel nem rendelkező egyetemi hallgatóként ezt önerőből nem tudta kifizetni. Tájékoztatást kért Budapest Főváros Kormányhivatalától, a kapott tájékoztatás szerint pedig ellentmondás van a két állam finanszírozási gyakorlata, illetve jogszabályai között. Nem tudták ugyanis megindokolni, hogy miért kell járulékot fizetni Magyarországon annak a tanulónak, aki egy másik államban jogszabály alapján mentesül a járulékfizetés alól, azaz az Európai Unió egyik tagállamában rendezett társadalombiztosítási jogviszonnal rendelkezik. A panaszos tájékoztatást kért a szlovák egészségbiztosító révkomáromi regionális irodájától telefonon, ahol arról tájékoztatták, hogy a szlovák egyetemi hallgatóknak – függetlenül attól, hogy mely EGT tagállamban folytatnak tanulmányokat – nemzetközi és kétoldalú egyezmények alapján nincsen járulékfizetési kötelezettségük. Jogosultságukat a hallgatói ISIC kártya alapján érvényesíthetik, és további feltétel, hogy a képzés akkreditált intézményben és nappali tagozaton történjen.

Panaszost a NAV Pest Megyei Adóigazgatósága Adóalany-nyilvántartási Osztály 2. elnevezésű osztálya a 1346426828. számon iktatott, 2015. november 18-án kelt értesítőjében felhívta, hogy 27.720 forint adótartozása van, az Egészségbiztosítási Alapot megillető, magánszemélyt terhelő kifizetési kötelezettség jogcímén. A panaszos 2015 novemberében az összegszerűséget vitatta és arra hivatkozott, hogy 2015-ben nappali tagozatos középiskolai tanulmányokat folytatott, ezért 2015. július 1-jétől terhelte csak kifizetési kötelezettség, és csak 2015. szeptember 8-áig, amikor is egyetemi tanulmányokat kezdett. A panaszos az ezzel kapcsolatos hallgatói igazolást személyesen adta be a NAV szigetszentmiklói ügyfélszolgálatán. Álláspontja szerint az erre az időszakra fennálló fizetési kötelezettsége csak 15.707 forint. Egyben jelezte, hogy mivel jövedelemmel nem rendelkezik, ezt az összeget sem tudja megfizetni.

Beadványára a NAV Pest Megyei Adóigazgatósága a 3912034475 számon iktatott, 2015. december 29-én kelt tájékoztatásában arról értesítette panaszost, hogy értelmezése szerint az ügyfél által 2015. augusztus 8-án benyújtott 15T1011. számú adatlapon megadott adatok szerint 2015. július elsejétől állt fenn az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettsége. Jelezte továbbá, hogy a benyújtott hallgatói jogviszony-igazolással azt szerette volna elérni az ügyfél, hogy 2015. szeptember 9-től 2016. augusztus 31-éig ismerjék el fizetési kötelezettségének megszűnését hallgatói jogviszonyára tekintettel. A NAV tájékoztatta panaszost, hogy megkereste a Budapesti Kormányhivatal Egészségbiztosítási Főosztályát, és a tőlük kapott tájékoztatás alapján hallgatói jogviszonyával kapcsolatosan nem áll rendelkezésre információ. Ezt követően a NAV az Oktatási Hivataltól kért és kapott tájékoztatást. Eszerint a hallgatói igazolást kiállító Selye János Egyetem a szlovák, nem pedig a magyar felsőoktatási törvény hatálya alá tartozik. A Tbj. azonban csak a magyar jog hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár jogosult egészségügyi szolgáltatásra, a panaszos tehát nem. A főosztály ezt követően 5151868170. ügyszámon, 5152516319. iktatószámán 2016. december 14-én kelt határozatával a panaszos egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettségének megszűnésére irányuló bejelentését elutasította.

A panaszos 2016. január 7-én kelt *észrevételeiben* (nem fellebbezésben) azt sérelmezte, hogy a szigetszentmiklói ügyfélszolgálatól szóban téves tájékoztatást kapott azzal kapcsolatban, hogy 2015. július 1-től áll fenn fizetési kötelezettsége. Előadta, hogy álláspontja szerint a középiskolai tanulmányait igazoló diákigazolvánnyal 2015. október 31-éig rendelkezett, és hogy ezt követően még 45 napos türelmi időt biztosít számára a jogszabály, ezért legkorábban 2015. december 16-ától állhat fenn fizetési kötelezettsége. 2015. szeptember 9-étől a Selye János Egyetemen államilag finanszírozott, Magyarországon is akkreditált, az EMMI által támogatott, az Oktatási Hivatal által is nyilvántartott, magyar diákigazolvánnyal igazolt óvodapedagógusi képzésen vesz részt. Mindezekre hivatkozással az elsőfokú határozat felülvizsgálatát kérte.

A NAV ezt követően 2016. február 3-án kelt, 5152583748. számú határozatával a fizetési kötelezettség megszüntetésére irányuló *elutasítást visszavonta*.

A 2015. július 1-jén tett bejelentkezést téves bejelentkezésként lezárta, az ügyfél 2015. szeptember 8-án történő járulékfizetése pedig még „nem került feldolgozásra”.

2016. január 29-én kelt, 222-90-516/2/2016. iktatott végzésében Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Kormányhivatal) hiánypótlásra hívta fel panaszost. A panaszos ugyanis a Kormányhivatalnak korábban megküldte a „*Bejelentőlap TAJ számmal rendelkező magyar állampolgár részére, aki az EGT tagállamban vagy egyezményes államban biztosított személy*” elnevezésű nyomtatványt.

A Kormányhivatal szerint azonban a beküldött nyomtatvány hiányos, mert azon a külföldi biztosító megnevezése és az általa kiadott biztosítási azonosító szám nem szerepelt. A panaszos ezt követően elektronikus úton megküldte az Egyetem által kiadott hallgatói igazolást, és a nemzetközi diákigazolványát. A Kormányhivatal erre szintén elektronikus úton küldött levelében arról tájékoztatta panaszost, hogy a külföldi biztosítási jogviszony igazolása érdekében megküldte az E104. jelű nyomtatványt a szlovák főbiztosítónak.

A NAV Pest Megyei Adó- és Vámigazgatóságának Adóalany-nyilvántartási Osztály 3. elnevezésű osztálya 2016. április 22-én kelt, 1643546169. számon iktatott levelében tájékoztatta a panaszost, hogy 2015. november 1-jétől sem az OEP, sem a NAV nyilvántartása szerint nem rendelkezik egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsággal, és felhívta, hogy 8 napon belül igazolja azt, ha pedig ilyen jogviszonya nincs, nyújtsa be a T1011-es nyomtatványt és fizessen egészségügyi szolgáltatási járulékot. 2016. június 6-án kelt, 5152634015. számon iktatott levelében pedig az Adóalany-nyilvántartási Osztály 3. tájékoztatta a panaszost, hogy a Kormányhivatallal kezdeményezett egyeztetés során arra jutott, hogy a külföldi egyetemi hallgatói viszony alapján biztosított, *járulékfizetési kötelezettség nem terheli*.

A panaszos 2016. június 21-én megjelent háziorvosi ellátáson, ahol az ellenőrzés azt jelezte, hogy egészségbiztosítása rendezetlen. A NAV Adóalany-nyilvántartási Osztály 3. a 2016. június 30-án kelt, 3837271506. számon iktatott levelében tájékoztatta a panaszost, hogy ismét megkereste a Kormányhivatalt, és egyértelművé vált, hogy a szlovák biztosító nem igazolta vissza külföldi jogviszonyát, így egyik országban sem rendelkezik biztosítási jogviszonnyal, és kérte, hogy jogviszonya felülvizsgálata céljából nyújtsa be a 16T1011. számú adatlapot.

2. A panaszbeadvány alapján megkerestem a Nemzetgazdasági Minisztérium illetékes, parlamenti és adóügyekért felelős államtitkárát, és a saját hatáskörben vizsgálat lefolytatására kértem fel, továbbá azzal kapcsolatos álláspontjának kifejtésére, hogy indokoltnak látja-e a vizsgálattal érintett űrlap esetleges kiegészítését. (Megjegyzem, vizsgálatom elején nem volt adat arra nézve, hogy a panaszos külföldi jogviszonya valóban fennáll-e, és azt nem tudja bejelenteni az űrlap hibájából, vagy egyértelműen nem áll fenn, és annak bejelentésére nem is kell helyet biztosítani az űrlapon.

Megkeresésemre a *nemzetgazdasági miniszter adott választ*, amelyben egyrészt kifejtette álláspontját az űrlappal kapcsolatban, másrészt pedig az egyedi ügy kapcsán időrendben feltárta az egyes hatósági lépéseket, melyeket a következők szerint összegzett.

A panaszos 2015. augusztus 8-án a 15T1011. számú adatbejelentő és változás-bejelentő lapon jelentkezett be egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére, amelynek kezdetét 2015. július 1-ében jelölte meg. E nyomtatványon arról nyilatkozott, hogy más EGT tagállamban, külföldön fennálló biztosítási jogviszonnyal nem rendelkezik, valamint Magyarország által kötött nemzetközi egyezmény hatálya alatt nem áll, illetve nemzetközi szervezet szociális biztonsági rendszerében létrejött biztosítással sem rendelkezik. Ezt követően 2015. szeptember 8-i időponttal bejelentette az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettségének megszűnését, melynek alátámasztásául csatolta az Egyetem által kiállított hallgatói jogviszony-igazolását.

A biztosítási jogviszony tisztázása érdekében a NAV ekkor megkereste Kormányhivatal Egészségbiztosítási Főosztályát és az Oktatási Hivatalt. Az Egészségbiztosítási Főosztály tájékoztatása szerint a panaszos 2014. január 20-ától 2015. június 30-ig nappali rendszerű tanulói jogviszonyban tartotta nyilván, a felsőoktatási információs rendszerben azonban nem szerepelt.

A szaktarca álláspontja szerint panaszos *a magyar társadalombiztosítási szabályok alapján nem lett volna jogosult egészségügyi szolgáltatásra a szlovákiai Sehe János Egyetemen folytatott tanulmányai alapján*, mivel a Tbj. 16. § (1) bekezdés i) pontja nyomán a magyar felsőoktatási hallgatók közül azt illeti meg a jogosultság, aki az Nftv. hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében államilag támogatott, vagy magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzési formában hallgatói jogviszonyban áll. E hallgatók jogosultságát az alapozza meg, hogy a központi költségvetés a Tbj. 26. § (5) bekezdése értelmében megfizeti utánuk az egészségügyi szolgáltatási járulékot. Az Nftv. hatálya alá nem tartozó egyetemek egyetemi hallgatói után járulékfizetést nem teljesít az állam, így egészségügyi szolgáltatásra nem szerezhetnek jogot ezen a jogcímen.

A NAV emiatt a panaszos egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség megszűnésére irányuló bejelentését elutasította, amelyre panaszos észrevételt terjesztett elő. A panaszos észrevételében jelezte, hogy a korábbi középiskolai tanulmányai és a 2015. október 31-ig érvényes diákigazolványa alapján 2015. december 15-éig jogosult volt egészségügyi szolgáltatásra, tehát korábbi, egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére irányuló bejelentésére *tévedésből került sor*. A Tbj. 16. § (1) bekezdés i) pontja, a Tbj. 16/A. §-a és az Ebtv. 29. § (9) bekezdés a) pontja alapján a középiskolai tanuló jogviszonnyal rendelkező személy valóban a jogviszony kezdetétől a diákigazolványra való jogosultság megszűnése után 45 napig jogosult egészségügyi szolgáltatásra. E rendelkezésekre figyelemmel az állami adó- és vámhatóság megállapította, hogy panaszos *2015. december 15-ig egészségügyi szolgáltatás igénybevételére jogosult volt*, hiszen 2015. június 30-ig középiskolai tanulmányokat folytatott, a diákigazolványa pedig 2015. október 31-ig érvényes volt.

Mivel a panaszos 2015. július 1-jétől fennálló egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére irányuló bejelentésére a fentiek alapján tévesen került sor, a NAV a panaszos 2015. július 1-ével kezdődő egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettségének bejelentését törölte és az egészségügyi szolgáltatási járulék-fizetési kötelezettség 2015. szeptember 8-i időponttal történő megszűnésére irányuló bejelentését elutasító határozatát visszavonta 2016. február 3-án.

Az OEP 2016. február hónapban arról tájékoztatta a NAV-ot, hogy panaszos 2015. november 1-jétől biztosítási jogviszonnyal vagy egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsággal nem rendelkezik. A tényállás tisztázás érdekében a NAV a Kormányhivatal Egészségbiztosítási főosztályától tájékoztatást kért a panaszos biztosítási jogviszonyával kapcsolatban. A tájékoztatás alapján panaszos a Tbj. 80. § (5) bekezdésében előírt kötelezettségének, azaz a külföldön létrejött biztosítás bejelentési kötelezettségének az OEP felé csak 2016. január 20-án tett eleget visszamenőlegesen 2015. szeptember 9-ével kezdődően. A NAV a fentiek alapján megállapította, hogy panaszost az egészségpénztár felé igazolt külföldi biztosítási jogviszonya alapján nem terheli egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség, melyről őt 2016. június 6-án értesítette.

Az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetéssel kapcsolatos nyomtatvány (T1011. szám adatbejelentő és változás-bejelentő lap) kapcsán általánosságban a válasz azt tartalmazta, hogy a nyomtatvány benyújtására a Tbj. 4. § u) pontja és 39. § (2) bekezdése alapján kizárólag a Tbj. szabályai alapján belföldinek minősülő azon személy köteles, aki a Tbj. szerint biztosítottak nem minősül és egészségügyi szolgáltatásra egyéb jogcímen (Tbj. 16. §-a) sem jogosult. A T1011. számú adatbejelentő és változás-bejelentő lap benyújtására nem köteles az a TAJ számmal rendelkező személy, aki másik tagállamban biztosítási jogviszonnyal rendelkezik.

Erre vonatkozó bejelentést az egészségbiztosítási szerv felé kell tenni azért, hogy Magyarországon a járulékfizetési kötelezettség alól mentesüljön, elkerülje a kettős járulékfizetést. Mindezek alapján – mivel ilyen esetben a nevezett nyomtatvány benyújtása nem szükséges – a T1011. számú nyomtatványon külföldi biztosított jogviszony jelölésére szolgáló rész kialakítása nem indokolt. A NAV felé akkor kell a TAJ számmal rendelkező külföldön biztosított magánszemélynek bejelentési kötelezettségét teljesítenie, ha korábban saját maga után egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetett, és annak hatálya alá a T1011. számú adatbejelentő és változás-bejelentő lap benyújtásával jelentkezett be. A bejelentett egészségügyi szolgáltatási járulék fizetési kötelezettség megszűnését szintén a T1011. számú nyomtatvány benyújtásával lehet a NAV felé jelezni.

A válasz értelmében, ha az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség azért szűnik meg, mert a bejelentő huzamosabb ideje életvitelszerűen külföldön tartózkodik és a külföldi tartózkodási helyén annak jogszabályai szerinti egészségbiztosítási rendszer hatálya alatt áll, akkor a T1011. számú nyomtatványon a „fizetési kötelezettség megszűnésének egyéb oka van” kódkocka jelölése szükséges, melynek bejelölése esetén szükséges az azt alátámasztó iratok csatolása figyelemmel az Art. 20. § (7c) bekezdésére. A nevezett kódkocka kialakításával tehát megfelelő hely áll rendelkezésre az európai uniós biztosított jogviszony feltüntetésére az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség megszűnése esetén.

Összességében a szaktárca a panaszos ügyében intézkedés megtételét és az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetéssel kapcsolatos nyomtatvány módosítását nem tartotta indokoltnak.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosára által vizsgálható hatóságnak minősülnek. A beadvánnyal érintett társadalombiztosítási, adó- és vámigazgatási szakigazgatási szerv az Ajbt. szerint közigazgatási feladatot ellátó szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálata ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosára egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Ombudsmanként akkor járok el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodom az Alkotmánybíróság alapvető garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárásból való jogot*.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – 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. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és az érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljárásból való jogot expliciten nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félre tételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges, potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. 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 a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A panaszos egészségbiztosítási jogviszonyának fennállásával kapcsolatban

Az ügyben keletkezett iratok és a kapcsolódó jogszabályi rendelkezések áttekintését követően egyértelművé vált, hogy panaszos tévedésben volt azzal kapcsolatban, hogy Szlovákiában, illetve az Európai Unió területén egészségbiztosítással rendelkezik pusztán abból a tényből fakadóan, hogy a Selye János Egyetem hallgatója. Tévedését erősíthette az is, hogy a vele egy intézményben hallgató szlovák állampolgárok a szlovák jogszabályok rájuk kiterjedő hatálya miatt biztosítottak. A panaszos tehát téves állásponton volt annak kapcsán, hogy 2015. szeptember 9-étől kezdődően európai uniós biztosítási jogviszonya van, és erre a tévedésre alapozva tette meg bejelentését. A Tbj. 16. § (1) i) pontja alapján *egészségügyi szolgáltatásra jogosult*

- a köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó nappali rendszerű iskolai oktatás keretében vagy nappali oktatás munkarendje szerinti köznevelési intézményben, vagy
- a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó *felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató*
- *nagykorú magyar állampolgár*, menekült, oltalmazott, valamint az a külföldi állampolgár,
- aki nemzetközi szerződés vagy az oktatásért felelős miniszter által adományozott *ösztöndíj alapján létesített tanulói, hallgatói jogviszonyban áll*, továbbá
- az a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény hatálya alá tartozó személy, aki a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében *államilag támogatott, vagy magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzési formában hallgatói jogviszonyban áll*.

Tekintettel arra, hogy panaszos nem az Nftv. hatálya alá tartozó felsőoktatási intézmény nappali rendszerű oktatás keretében folytatja tanulmányait, e jogcímen nem volt jogosult az egészségügyi szolgáltatás igénybevételére. A vonatkozó jogszabályok szerint panaszos jogviszonya 2015. december 15-éig, a középiskolai jogviszonyának megszűnését követő 45. napig volt rendezett, addig számára fizetési kötelezettséget jogszerűen nem írhattak volna elő.

A feltárt tényállás alapján ezt követően a fizetési kötelezettsége fennállt, ez azonban csak a szlovák biztosítótól beszerzett igazolás megérkezését követően lett számára nyilvánvaló. A Kormányhivatal Egészségbiztosítási Főosztálya 2016. február 11-én kereste meg a szlovák főbiztosítót azzal, hogy az E 104 nyomtatvány „B” részén igazolja le az ügyfél Szlovákiában fennálló biztosítási jogviszonyát. Erről az intézkedésről panaszos is kapott értesítést. A szlovák egészségbiztosító 2016. március 23-án érkezett válasza szerint a panaszos nem rendelkezik egészségbiztosítási jogviszonnal, illetve egyéb jogosultsággal Szlovákiában.

A Tbj. 39. §(2) bekezdése alapján, aki sem Magyarországon, sem más EGT tagállamban nem rendelkezik biztosítási jogviszonnal, továbbá más jogcímen sem jogosult *az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség terheli*. Az Art. 20. § (6) bekezdése alapján a magánszemély a Tbj. 39. § (2) bekezdése alapján keletkezett fizetési kötelezettségét és annak megszűnését 15 napon belül jelenti be az állami adó- és vámhatóságnak.

Megállapítható, hogy panaszos egészségügyi járulékfizetési kötelezettségének fennállása legkorábban 2016. március 23-án vált számára egyértelművé, az ekkor megismert tények alapján a fizetési kötelezettség az ügyfelet 2015. december 16-i kezdődátummal terhelte.

A Tbj. 44/B. § (1)-(2) bekezdése alapján az egészségbiztosítási szerv az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak nyilvántartásában nem szereplő személyekről a bejelentési és járulékfizetési kötelezettség teljesítésének ellenőrzése céljából – külön megállapodásban foglaltak szerint – adatot szolgáltat az állami adóhatóságnak. Az egészségbiztosítási szerv adatszolgáltatása alapján a panaszos biztosítási jogviszonnal rendelkezőként, vagy egészségügyi szolgáltatásra jogosultként 2015. november 1-jétől kezdődően az OEP nyilvántartásában nem szerepelt.

Figyelemre méltó ellentmondás álláspontom szerint, hogy bár az ügyfél jogviszonya a hatályos jogszabályok szerint középiskolai jogviszonyának megszűnését követő 45. napig rendezett, az OEP nyilvántartásában már 2015. november 1-jétől rendezetlenként volt a jogviszony feltüntetve.

Mindez az eljárási ellentmondás *a jogbiztonság követelménye szempontjából visszás helyzetet eredményezett.* A két időpont (2015. november 1. és december 16.) között pedig a kialakult helyzet akadályt jelenthetett volna a panaszost az egészségügyi szolgáltatások, táppénz, egyes családtámogatási ellátások igénybe vételében, amely *alkalmas arra, hogy a testi-lelki egészséghez való jogból, szociális biztonsághoz való jogból eredő igények érvényesülését gátolja.*

2. A hatóságok eljárásával kapcsolatban

A Ket. 3. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül. A Ket. 3. § (2) b) pontja szerint a közigazgatási hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. A Ket. 13. § (2) i) pontja szerint e törvény rendelkezéseit a társadalombiztosítás ellátásaival [...] kapcsolatos eljárásban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. Tekintettel arra, hogy a Tbj. és végrehajtási rendelete speciális rendelkezéseket a vizsgált kérdésekben nem állapít meg, a Ket. mögöttes jogszabályként alkalmazandó.

A Ket. kommentárja szerint az officialitás elvének lényegét az Alkotmánybíróság úgy foglalta össze, hogy „a közigazgatási hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások, amelyeknek – sok egyéb jellemző mellett – alapvető sajátossága a hivatalbóli jogérvényesítés. Az officialitás elve az eljárás megindításától, az eljárás lefolytatásán keresztül, annak befejezéséig, illetve a született döntés végrehajtásáig érvényesülő közigazgatási eljárási elv, amely ezért magában foglalja a tényállás megállapításának kötelezettségét is. Alapvetően e kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező tényállást és annak valóságát az eljárásban egyéni érdekeltég nélküli közigazgatási hatóság köteles feltárni és bizonyítani.”

A kommentár által hivatkozott 165/2011. (XII. 20.) AB határozat szerint sem *„összeegyeztethető a tisztességes eljárás (ügyintézéshez) való joggal, végső fokon a jogállamiság elvével az, ha a törvényalkotó a hatékonyaság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele személyként vagy hivatala, tevékenysége gyakorlásában kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben. A „szolgáltató állam” és a „közmenedzsment” útkeresése közepette az állam-személy közötti közigazgatási viszonyban sem értelmezhető már a hagyományos hierarchikus, a fogalom eredeti értelme szerinti alá-fölérendeltség.”* A Kommentár kifejti, hogy *„a hivatalbóli eljárás hazai szabályozásban érvényesülő elve magában foglalja a hatóság tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségét. A tényállás tisztázása nem céltalan eljárást jelent. A hatóság az eljárás e szakaszában - törvényben szabályozott hatásköréhez igazodóan - azokat a releváns tényeket tárja fel és bizonyítja, amelyek döntésének az alapját képezik.”*

A Ket. 4. § (1) bekezdése szerint az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga. Az e szakaszhoz fűzött kommentári magyarázat szerint *„az alapelveken túlmenően a Ket. alapvető jogokat és kötelezettségeket is meghatároz. Így a tisztességes ügyintézéshez való jogot, a jogorvoslathoz való jogot, a tájékoztatáshoz való jogot.*

A tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettség körében a Ket. 50. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítási eljárást folytat le. A Ket. 103. § (1) bekezdés szerint, ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. A Ket. 103. § (2) bekezdése szerint a hatóság a fellebbezés esetén a nem jogszabálysértő döntést akkor is visszavonhatja, illetve annak megfelelően módosíthatja, ha a kérelemben foglaltakkal egyetért, feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

Álláspontom szerint a NAV tévesen szólította fel panaszost adóhátralék megfizetésére 2015. november 18-án kelt levelében, mivel a hátralék alapjául szolgáló időszakban, 2015. december 15-ig panaszos biztosított volt. A panaszos észrevételére reagálva a NAV tartalmában helytálló tájékoztatást küldött 2015. december 15-i levelében arról, hogy panaszos a külföldi felsőoktatási hallgatói jogviszonya alapján a magyar jogszabályok szerint nem rendelkezik biztosítási jogviszonnal.

Lényeges azonban kiemelni, hogy e tájékoztatás sem érintette a 2015. december 15-éig fennállt egészségbiztosítási jogviszonyt, sem azt, hogy külföldi esetleges biztosítotti jogviszonyának ellenőrzése folyamatban lenne. A NAV ehelyett a panaszos által korábban tett járulékfizetési kötelezettség megszűnésére vonatkozó bejelentését elutasította, a határozat ellen fellebbezési jogot biztosított panaszosnak.

A panaszos nem fellebbezett a döntés ellen, azonban az abban foglaltak kapcsán észrevételeket terjesztett elő. Mindezek alapján a NAV a korábbi, részben hiányos, az ügyben felmerült jogi kérdéseknek nem valamennyi elemét feltáró – határozatát visszavonta. Ennek oka az volt, hogy csak ekkor észlelte azt, hogy panaszos középiskolai tanulmányainak ideje alatt, és jogviszonya megszűnésétől számított 45 napig még biztosított volt. Mindennek eredményeként a NAV ugyancsak helyesen téves bejelentésként kezelte a panaszos korábbi észrevételét, amely szerint 2015. szeptember 9-étől felsőoktatási tanulmányai miatt volt biztosított.

A hatóság tehát tartalmában – egyetlen esetet kivéve – jogszabályellenes értelmezést megfogalmazó tájékoztatást nem adott, azonban a tájékoztatása nem volt teljeskörűnek tekinthető, hiszen két különböző levelében a panaszos helyzetének két, eltérő jogszabályi rendelkezéseken alapuló helyzetét elemezte.

A tényállás alapján kiemelendő, hogy a NAV Adóalany-nyilvántartási Osztály 3. 2016. június 6-án kelt levelében, tévesen arról tájékoztatta a panaszost, hogy a külföldi egyetemi hallgatói viszony alapján biztosított, járulékfizetési kötelezettség nem terheli. Tévedését azzal indokolta, hogy a Kormányhivatallal kezdeményezett egyeztetés során arra jutott e következtetésre. Mindez azt eredményezte, hogy született egy a hatályos jogszabályoknak ellentmondó, téves tájékoztatás, amely időben azonban később keletkezett, mint a jogszabályoknak egyébként megfelelő, korábban, 2015. december 29-én kelt, 3912034475 számon iktatott tájékoztatás. Ez ugyanis helyesen rögzítette azt, hogy a panaszosnak felsőoktatási hallgatói jogviszonya alapján nincs érvényes magyarországi biztosítása.

Közismert tétel az, hogy a jog nem tudása nem mentesít semmilyen kötelezettség alól, vagyis jelen esetben értelemszerűen a panaszos sem hivatkozhat a tévedésére. Kétségtelen az is, hogy a hatóság esetleges téves tájékoztatása nem keletkeztet jogot, azaz pusztán azért, mert tévesen tájékoztatták az ügyfelet arról, hogy jogviszonya rendezett, az még nem lesz rendezett.

A közigazgatás alkotmányos működését is nyomon követő ombudsmanként fontos ugyanakkor rámutatnom arra, hogy egy összetett jogi helyzetben (különösen ahol nemzetközi elem is van az eljárásban) már önmagában a tartalmilag téves hatósági tájékoztatás is aggályokat vet fel a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének oldaláról. Jelen esetben ráadásul indokolt rámutatni arra, hogy az aggályokat fokozta, hogy a panaszos időrendben később kapott egy olyan tartalmú tájékoztatást, amely alapján joggal feltételezhette azt, hogy a fizetési kötelezettsége nem áll fenn, majd pedig később ismételt jogviszony igazolásra, illetve adatszolgáltatásra kéri fel.

Mindezek alapján összességében megállapítom, hogy a panaszos ügyében eljáró hatóság az ügymenet indokolatlanul elhúzódása miatt, valamint az egymásnak tartalmilag ellentmondó, illetve részben téves tájékoztatás kiadásával a tisztességes hatósági eljárással összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében a megfogalmazott szempontok figyelembevételével, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját, hogy vizsgálja ki a panaszos rendezetlen státuszúként való nyilvántartásának okait, és megállapításai alapján tegye meg az általa szükségesnek tartott intézkedéseket;

- 1) a NAV Pest Megyei Adó- és Vámigazgatósága Adóalany-nyilvántartási Osztályának vezetőjét, hogy a jövőben fordítsanak kiemelt figyelmet a Ket. garanciális szabályainak betartására, az ügyfelek jogszabályoknak megfelelő, teljes körű és érthető tájékoztatására.

Budapest, 2016. október

Székelly László sk.