



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-4217/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Karácsony-Pápai Anita

Érintett szervek: önálló bírósági végrehajtó, Magyar Bírósági Végrehajtói
Kar

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4217/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Karácsony-Pápai Anita

Az eljárás megindítása

Egy magánszemély az ellene indult végrehajtási ügyekben eljáró végrehajtó tevékenységét érintően panasszal fordult hivatalomhoz. A panasz alapján olyan végrehajtói gyakorlattal szembesültem a végrehajtás felfüggesztésével összefüggésben, amely elvi jellegű alapjogi kérdéseket vet fel és érinti az állami intézmények működésébe vetett bizalom, a jogbiztonság, az ebből eredő kiszámítható joggyakorlat, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog kérdéskörét. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból vizsgálatot folytattam le az általános végrehajtói joggyakorlatra vonatkozóan, a konkrét ügyben felmerült szempontok alapján.

Az érintett alapvető jogok

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

Az alkalmazott jogszabályok

- A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.),
- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.),
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.).

A megállapított tényállás

A panaszos ellen párhuzamosan több végrehajtási eljárás indult. Az egyik végrehajtási eljárásban az ingatlanárverés során befolyt pénzüsszeg az összes tartozást nem fedezte, ezért a végrehajtó felosztási tervet készített. Ebben egy olyan végrehajtási költséget is feltüntetett elszámolandó követelésként, amely egy másik, ám ugyanezen végrehajtói irodánál indult, de ekkor már – a végrehajtás megszüntetésére irányuló perre tekintettel – *felfüggesztés hatálya alatt állt* végrehajtási eljárásban keletkezett. A felfüggesztés ténye miatt a végrehajtó bizonyos ideig letétben kezelte a befolyt vételárat, majd – a felek tájékoztatása mellőzésével – teljesítette a befolyt vételár kifizetését – vagyis a saját irodája számlájára történő átutalását – a még mindig felfüggesztés alatt álló végrehajtási eljárás végrehajtási költségeire vonatkozóan.

A végrehajtói intézkedések ellen a panaszos jogorvoslással élt az illetékes bírósághoz, majd bűncselekmény gyanúja miatt az ügyészséghez fordult, azonban a végrehajtási kifogását a bíróság – másodfokon is – elutasította, az ügyészség pedig bűncselekmény hiányában elutasította a feljelentést.

Az Ajbt. 18. § (3) és (7) bekezdése értelmében a konkrét ügy vizsgálatára nem vagyok jogosult, ezért a panaszos vizsgálati kérelmét elutasítottam. Mindazonáltal az ügyben

rendelkezésekre bocsátott információk alapján megállapítottam, hogy a végrehajtás felfüggesztése hatályának jogalkalmazói értelmezése olyan általános szinten vizsgálendő kérdésnek minősül, amely természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintheti. Erre tekintettel, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam az érintett szabályozás gyakorlati megvalósulásának megismerése érdekében.

A vizsgálattal érintett szabályozás a Vht. 50. § (1) bekezdésében olvasható rendelkezést foglalja magában. E szerint „a bíróság a végrehajtást valamennyi vagy azon végrehajtási cselekményre kiterjedő hatállyal függeszti fel, amely a felfüggesztés okára és céljára figyelemmel feltétlenül szükséges; a felfüggesztés nem terjed ki a végrehajtás foganatosítása során szükséges bírósági döntések meghozatalára és a felfüggesztést megelőzően előterjesztett végrehajtási jogorvoslati kérelmek elbírálására. A végrehajtás felfüggesztésének hatálya a felfüggesztést elrendelő határozat meghozatalának időpontjában áll be.”

Vizsgálatom során az érintett szabályozás gyakorlati értelmezésének megismerése érdekében megkerestem a Magyar Bírósági Végrehajtói Kart (a továbbiakban: MBVK), amely a következőkről tájékoztatót.

Az MBVK a Vht. vonatkozó rendelkezéseinek ismertetésén túl kifejtette, hogy „a végrehajtás felfüggesztése azáltal a hatállyal bír, hogy a már elkezdett végrehajtást folytatni nem lehet, az ügyben további végrehajtási cselekmény megtételének nincs helye annak figyelembevételével, hogy a felfüggesztés a teljes végrehajtásra irányult-e vagy annak csak egy részére. A végrehajtás abban a helyzetben akad meg, amelyben a végrehajtás felfüggesztésekor éppen volt, ilyenkor további biztosítási intézkedés sem tehető, illetve a végrehajtási költségek elszámolására és a kifizetések teljesítésére sincs lehetőség. A végrehajtás felfüggesztésének az is a következménye, hogy az egyes végrehajtási cselekményekre a Vht.-ban megállapított határidők a felfüggesztést elrendelő végzés meghozatala napján félbeszakadnak. Ezeket a határidőket a felfüggesztés megszüntetését elrendelő végzés jogerőre emelkedésétől kell ismét számítani (...). A végrehajtás felfüggesztéséről a bíróságnak haladéktalanul értesítenie kell a végrehajtót. A határozat hatályának beállta után a végrehajtónak az adóssal szemben végzett végrehajtási cselekménye érvénytelen, ezért a bíróság a végrehajtás felfüggesztéséről rövid úton is pl. telefon vagy fax értesíti a végrehajtót. (...) Addig, amíg a felfüggesztést megszüntető végzés jogerőre nem emelkedik, a végrehajtás folytatásának nincs helye”.

Az MBVK beszámolt továbbá egy konkrét esetben felmerült azon gyakorlati problémáról, amikor a végrehajtó a felfüggesztés ideje alatt is foganatosított végrehajtási cselekményeket, mert a felfüggesztést elrendelő bíróság elfelejtette őt értesíteni a végrehajtás felfüggesztéséről. Ilyen esetben azonban a végrehajtó felelőssége nem volt megállapítható.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

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 közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság),

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. § (3) bekezdés e) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja a bíróság tevékenységét. Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése szerint pedig az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

Mindazonáltal az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy *egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.*

A fentiek értelmében a vizsgálati jogosultságom ugyan a konkrét panaszügyet érintően – a bírósági eljárásra tekintettel – nem állapítható meg, ezért annak vizsgálatát mellőztem, azonban a törvényi felhatalmazás alapján a végrehajtás felfüggesztése során alkalmazott végrehajtói gyakorlat általános, alapjogi szempontú értékelésére felhatalmazással rendelkezem.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során kifejtette, 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 élel 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.”*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Így a testület az 56/1991. (XI.8.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető 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 fejtsék ki a tevékenységüket. Ezt követően a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság részletesen kifejtette, hogy 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 nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát*

is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a *tisztességes eljárás*hoz való jog kérdését több döntésében is elemezte [Vö. például 8/2015. (IV. 17.) AB határozat; 14/2004 (V. 07.) AB határozat; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat; 6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ezek szerint a *tisztességes eljárás*hoz való jog *abszolút jog*, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. A tisztességes eljárás követelménye által meghatározott garanciák nem abszolútak, de az általános szabály szerinti mérlegelésnek mégis abszolút korlátai. Az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatában leszögezte, hogy a *tisztességes eljárás követelménye* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. A 7/2013. (III. 1.) AB határozatban pedig az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezései tekintetében is irányadónak tekintette a tisztességes eljárásához fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírói gyakorlatot.

A fentiek alapján, álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének szabályozási szinten, illetve a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában egyaránt folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy érdemében

A Vht. a végrehajtás felfüggesztését önálló alcímben szabályozza. A végrehajtás felfüggesztésének generális háttérszabályaként azonban figyelemmel kell lenni a Pp.-nek a per felfüggesztésére vonatkozó szabályozására is.

A Vht. 50. § (1) bekezdése alapján a bíróság a végrehajtást *teljes vagy részleges hatállyal* függesztheti fel. Az előbbi esetben a felfüggesztés valamennyi végrehajtási cselekményre kiterjed, az utóbbi esetben azonban a bíróság a felfüggesztés okára és céljára figyelemmel csak meghatározott végrehajtási cselekményekre kiterjedően rendeli el a felfüggesztést.

A végrehajtás felfüggesztésének tárgyi hatálya tehát alapvetően és főszabály szerint a bírósági döntéstől függ (figyelmen kívül hagyva a törvényben meghatározott speciális eseteket), időbeli hatálya pedig az erről szóló döntés meghozatalának időpontjában kezdődik. Amennyiben az eljárást valamennyi végrehajtási cselekményre kiterjedő hatállyal függesztették fel, az – az MBVK értelmezésével egybehangzóan – azt jelenti, hogy a valamennyi cselekményre vonatkozóan elrendelt felfüggesztés ideje alatt elméletileg nem lehet semmilyen végrehajtói intézkedést fogantatosítani. Ezt azonban azzal együtt szükséges értelmezni, hogy a törvényben meghatározott egyes bírósági cselekmények elvégezhetőek és bizonyos döntések meghozhatóak a felfüggesztés időtartama alatt is. Eképpen a felfüggesztés hatálya nem terjed ki a végrehajtás fogantatosítása során szükséges bírósági döntések meghozatalára és a felfüggesztést megelőzően előterjesztett végrehajtási jogorvoslati kérelmek elbírálására.

Ez a következtetés vonható le a Pp. 155. § (2) bekezdésében található generális szabályból is, amely szerint a felfüggesztés tartama alatt tett minden bírói rendelkezés, úgyszintén a felek által teljesített minden perbeli cselekmény hatálytalan, kivéve a felfüggesztéssel, illetőleg az annak megszüntetésével kapcsolatos bírói rendelkezéseket és perbeli cselekményeket. Ezt a végrehajtási eljárásban értelemszerűen az eljárási sajátosságokra figyelemmel kell értelmezni, és a cselekmények hatálytalanságára vonatkozó polgári jogi rendelkezéseket – a törvényi indokolás értelmében – a végrehajtói intézkedésekre, valamint a felek azokkal összefüggő cselekményeire kell érteni és alkalmazni.

Ezek alapján megállapítható, hogy a végrehajtás teljes hatályú felfüggesztése a törvényben meghatározott kivételekkel valamennyi végrehajtói intézkedésre, így *főszabály szerint a végrehajtás során befolyt összegek kifizetésére is kiterjed*, azaz nincs helye az erre irányuló végrehajtói intézkedéseknek mindaddig, amíg a felfüggesztés időbeli hatálya fennáll.

Mindezt alátámasztja a törvény miniszteri indokolása is, miszerint „a végrehajtás felfüggesztése azt jelenti, hogy a végrehajtást nem lehet tovább folytatni, az eljárás tehát megáll abban a helyzetben, amelyben a felfüggesztéskor éppen van. Kivételesen azonban egyes végrehajtási cselekmények ilyenkor is elvégezhetők, ha a bíróság így rendelkezik (pl. a munkabérből a megfelelő összeget továbbra is le kell vonni, de nem szabad kiutalni a végrehajtást kérő részére). A végrehajtás felfüggesztésének hatálya a felfüggesztést elrendelő határozat meghozatalának időpontjában (...) áll be. A határozat hatályának beállta után a végrehajtónak az adóssal szemben végzett végrehajtási cselekménye érvénytelen. (...) A felfüggesztett végrehajtást csak a felfüggesztést elrendelő bíróság (...) intézkedésére lehet továbbfolytatni.”.

Az MBVK a jelen ügyben megküldött levelében ugyanezen következtetésre jutott, és a jogalkotói szándékkal ellentétes végrehajtói gyakorlatról csupán olyan aspektusból szerzett tudomást, amely szerint a végrehajtói intézkedéseknek a felfüggesztés ellenére történt foganatosítására a végrehajtó önhibáján kívüli okból került sor.

A fentiek alapján megállapítottam, hogy a végrehajtás felfüggesztésének tárgyi hatályát érintő jogszabályi rendelkezések a jól érthetőség jogbiztonságból eredő követelményének megfelelnek, továbbá az MBVK által képviselt jogértelmezés egyezik a jogalkotói szándékkal és az egyúttal következetes gyakorlatra utal. Álláspontom szerint ugyanakkor a végrehajtási eljárások tisztességes lefolytatásának igénye és a jogbiztonság követelménye – figyelemmel a beadvány alapján tudomásomra jutott esetre is – megkívánják annak hangsúlyozását, hogy a végrehajtási eljárás felfüggesztése arra kötelezi a végrehajtót, hogy a bíróság, illetve a törvény eltérő rendelkezése hiányában minden végrehajtói intézkedéstől tartózkodjon.

Intézkedéseim

A tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogbiztonság maradéktalan érvényesülése és a végrehajtási eljárások során az esetleges alapjogi visszasságok elkerülése érdekében *felkérem az MBVK hivatali szervének vezetőjét, hogy hívja fel a bírósági végrehajtói állomány figyelmét a végrehajtás felfüggesztésének tárgyi hatályát érintő szabályok jelentőségére, a jelentésben részletezett szempontoknak megfelelően.*

Budapest, 2017. október 20.

Székel László

