



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2149/2022. számú ügyben

a Pénzügyminisztérium

közérdekű bejelentést kezelő gyakorlatával összefüggésben

Előadó: dr. Németh Andrea

Érintett szerv:

Pénzügyminisztérium

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2149/2022. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként egy bejelentő az alapvető jogok biztosának hivatala által üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül közérdekű bejelentést nyújtott be, melyben kifogásolta, hogy a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználására tett nyilatkozat módosítására nem biztosít lehetőséget a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV), továbbá az internetes felületen nincs figyelmeztetés arról, hogy a nyilatkozat újabb nyilatkozat beküldésével nem módosítható.

Mivel a bejelentő az irányadó ügyintézési határidő leteltét követően kapott választ a beadványa érdemi elbírálásáról, valamint a vizsgálat eredményével nem értett egyet, ezért Hivatalomhoz fordult és kérte az eljárás kivizsgálását.

Az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38/A. § alapján, kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

A beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: 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]

Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* [Alaptörvény XXV. cikk]

Az alkalmazott jogszabályok

- Alaptörvény
- Ajbt.
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Szftv. tv.)

Megállapított tényállás

A Bejelentő 2019. május 10-én a Pkbt. 2. alcímében szabályozott védett elektronikus rendszeren keresztül, – KBV-AJBH-120/2019 ügyszámon, 1370166 azonosító számon – közérdekű bejelentést nyújtott be.

A közérdekű bejelentést az elektronikus rendszerben 2019. május 20-án tette hivatalom hozzáférhetővé a Pénzügyminisztérium, mint eljáró szerv számára. A rendszer naplózási adatai szerint a Pénzügyminisztérium a bejelentést 2019. május 20-án kérdezte le, ezt követően a közérdekű bejelentés érdemi elbírálásáról szóló válaszlevelet 2021. április 23-án töltötte fel.

A 2022. április 25-én benyújtott felülvizsgálati kérelem alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem a Pénzügyminisztériumot és az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- Mi okozta a válaszadás jelentős késedelmét?
- Megalapozottnak látja-e a felülvizsgálati kérelemben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kezdeményezett, vagy kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

A Pénzügyminisztérium válasza

A Pénzügyminisztérium a felülvizsgálati eljárás során arról tájékoztatott, hogy a válaszadás elmaradását adminisztratív hiba okozta, amelyért elnézést kér, valamint a hasonló hibák előfordulásának megelőzése érdekében a szükséges intézkedéseket megtette.

A Pénzügyminisztérium úgy véli, hogy a bejelentő a beadványában kifejtettek alapján félreértelmezi a NAV vezetőjének az AJB-1157/2018. számú jelentésben hivatkozott álláspontját. A Pénzügyminisztérium a tájékoztatásában kiemelte, hogy a NAV vezetője azon rendelkezési nyilatkozatoknak a korrekciós lehetőségéről beszélt, amelyek eredetileg sem kerültek érvényesen benyújtásra [a jelentés szerinti esetben formai hiba folytán az Szftv. tv. 5/A. § (1) bekezdés d) pontja alapján], és amennyiben az adózó ezeket még a benyújtásra vonatkozó jogvesztő határidőn belül észlelte, ezeket a jogszabálynak nem megfelelően benyújtott nyilatkozatokat lehet a fentiek szerint érvényes nyilatkozat benyújtásával korrigálni.

A felülvizsgálati kérelemben foglaltak alapján a bejelentő véleménye az, hogy a NAV törvényértelmezése és gyakorlata nem megfelelő. A Pénzügyminisztérium a felülvizsgálati eljárás során adott válaszában rögzítette, hogy az Alaptörvény 28. cikkét is figyelembe véve a jogszabályok egyes rendelkezéseinek értelmezésekor nem lehet azokat egymástól elszigetelten, a többi rendelkezés figyelembevételével nélkül, a szöveggörnyezetből kiragadva értelmezni. Az Szftv. tv. 5/A. § (1) b) pontja rögzíti, hogy érvénytelen a rendelkező nyilatkozatban foglalt rendelkezés, ha két rendelkező nyilatkozat esetén mindkét kedvezményezett a 4. §-ban vagy a 4/A. §-ban említettek körébe tartozik. Az Szftv. 1. § (7) bekezdése szerint pedig „az adóhatóság a 4/A. § (1) bekezdése szerinti kedvezményezett részére a rendelkező nyilatkozatot az újabb kedvezményezett megjelöléséig vagy a rendelkező nyilatkozat visszavonására irányuló nyilatkozat benyújtásáig veszi figyelembe. Az újabb kedvezményezett megjelölésére vagy a nyilatkozat visszavonására a nyilatkozattétel évét követően évente egy alkalommal, az 5. § (1) bekezdésben meghatározott határidőig kerülhet sor”.

A Pénzügyminisztérium álláspontja szerint a fentiekből egyértelműen következik, hogy ugyanazon kedvezményezetti kör tekintetében érvényesen csak egy rendelkező nyilatkozat benyújtására van lehetőség, és a rendelkező nyilatkozat módosítására nincs mód. A rendelkező nyilatkozatok benyújtásával kapcsolatos információk elérhetők az adózók számára, a többszöri nyilatkozattétel érvénytelenségére a NAV számos helyen felhívja az adózók figyelmét.

A Pénzügyminisztérium felülvizsgálati eljárás során adott válasza szerint téves a bejelentő álláspontja abban a tekintetben is, hogy a rendelkező nyilatkozat, a személyi jövedelemadó bevallás „kvázi mellékletének” tekinthető. Önmagában amiatt, mert a rendelkező nyilatkozatot legkésőbb május 20-ig be kell nyújtani, nem képezi a személyi jövedelemadó bevallás részét. A Pénzügyminisztérium jelezte továbbá, hogy a bevallások önellenőrzés és javítás keretében történő módosítására is csak kifejezett törvényi rendelkezések alapján van lehetőség. A rendelkező nyilatkozat azonban nem bevallás, az Szftv. pedig ilyen lehetőséget nem biztosít.

A Pénzügyminisztérium kifejtette, hogy figyelembe véve az Szftv. rendelkezéseit és a NAV által közzétett útmutatókat, figyelemfelhívó üzeneteket, információs füzeteket a rendelkezni kívánó magánszemélyek saját döntésük alapján, belátásuk szerint mérlegelhetik, hogy a bevallás benyújtásának és a rendelkező nyilatkozat megtételének határidejéig kívánják-e a rendelkező nyilatkozatot a NAV rendszerében véglegesíteni, elektronikus vagy postai úton elküldeni, vagy fenntartva azt a lehetőséget, hogy döntésük még nem végleges, és a más kedvezményezett javára történő rendelkezés lehetőségét, csak a határidő utolsó napján küldik el a - már végleges - nyilatkozatukat. Ez következik az Alaptörvény O) cikkéből, amely alapján mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.

A Pénzügyminisztérium a felülvizsgálati eljárás során adott válaszában jelezte, hogy a szabályozás világos és egyértelmű, a jogbiztonság követelményének is megfelel, valamint megállapította, hogy a NAV eljárása következetes, kiszámítható, valamint a tisztességes eljárás követelményének megfelel.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 38/A. § alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát.

A Pénzügyminisztérium, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható szerveknek minősül.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite ugyan 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.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.* A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, *ami magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell.* Az Alkotmánybíróság értelmezésében *mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása.* [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

Az ügy érdemében

A bejelentésből, a megkeresésre kapott válaszból, valamint az elektronikus rendszer naplózási adatai alapján vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint *az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni.* A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: *e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.* Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében *bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez.*

A 2. § értelmében **a közérdekű bejelentést** – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

A 4. § (1) bekezdés szerint a közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében is meg lehet tenni.

A 8. § értelmében az eljárásra jogosult szerv az intézkedéseiről szóló tájékoztatást az elektronikus rendszerben rögzíti.

A rendelkezésekre álló dokumentumok alátámasztották a Bejelentő által az eljárási határidő elhúzódnását érintően megfogalmazott kifogást.

Megállapítottam, hogy a Pénzügyminisztérium a közérdekű bejelentés védett elektronikus rendszeren keresztül, 2019. május 20-án történt megküldését – és annak a továbbítás napján történt lekérdezését – követően, a bejelentő részére **Pkbt.-ben rögzített eljárási határidőn belül elmulasztotta a válaszadást**, tekintettel arra, hogy a bejelentésre a védett elektronikus rendszerbe 2021. április 23-án feltöltött válaszlevelében adott tájékoztatást.

A Pénzügyminisztérium jelentős késedelemmel – a bejelentés érkezését követő közel két év elteltével – adott tájékoztatást a bejelentésében foglaltak elbírálásáról.

Megállapítottam továbbá, hogy a Pénzügyminisztérium a közérdekű bejelentés elbírálását lezáró válaszlevelében és a felülvizsgálati eljárás során is mindenre kiterjedő részletes tájékoztatást adott álláspontjáról.

Fentiek alapján megállapítom, hogy **a Pénzügyminisztérium a bejelentő felé – az elektronikus rendszeren keresztül – fennálló tájékoztatási kötelezettségének késedelmével a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.**

Intézkedéseim:

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Pénzügyminisztert, hogy

- vizsgálja felül a közérdekű bejelentések beérkezését rögzítő nyilvántartási rendszerét annak megállapítása érdekében, hogy a határidők betartásának ellenőrzését segítő mechanizmusok alkalmasak-e az adminisztrációs hibák előfordulásának csökkentésére, valamint
- intézkedjen a jelentésében feltárt alapvető jogokat érintő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartására.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos