

Könyörtelen behajtás vagy tisztességes beszéd?
Az adózói jogok érvényesülése az adóigazgatási
eljárásban, különös tekintettel az ellenőrzés
szakaszára

Készítette: *Pohl Ákos*

Lezárás dátuma: *2014. október 30.*

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés.....	4
I. Az adóigazgatási eljárásban érvényesülő adózói jogok szabályozása a magyar jogrendszerben	6
1. Az adózói jogok forrás szerinti megoszlása.....	6
1.1. Az adójogi jogszabályokból fakadó adózói jogok	6
1.2. Egyéb jogszabályokból fakadó adózói jogok	9
2. Klasszikus és modern adózói jogok	11
2.1. Klasszikus vagy történeti adózói jogok	11
2.2. Modern adózói jogok	12
3. Az adóigazgatási eljárás egészében vagy egy-egy szakaszhoz köthető adózói jogok.....	12
3.1. Az adóigazgatási eljárás egészében érvényesülő adózói jogok	12
3.2. Az adóigazgatási eljárás egy-egy szakaszához köthető adózói jogok.....	13
4. Az adóhatóság közreműködésének feltételéhez kötött vagy az adóhatóság közreműködésétől függetlenül érvényesíthető adózói jogok	15
4.1. Az adóhatóság közreműködésének feltételéhez kötött adózói jogok	15
4.2. Az adóhatóság közreműködésétől függetlenül érvényesíthető adózói jogok.....	16
5. Feltételhez kötött vagy feltételhez nem kötött adózói jogok	16
5.1. Feltételhez kötött adózói jogok	17
5.2. Feltételhez nem kötött adózói jogok.....	17
6. Korlátozható vagy nem korlátozható adózói jogok	17
6.1. Korlátozható adózói jogosítványok.....	17
6.2. Nem korlátozható adózói jogok	18
II. Az adózókat megillető jogok érvényesülésének vizsgálata a gyakorlatban	18
1. Az egyes adózói jogosultságok vizsgálata az adóellenőrzések során	19
1.1. A "rosszhiszemű" adóhatóság problematikája	19
1.2. A tájékoztatáshoz való jog és a kitanítási kötelezettség csorbái	21
1.3. Az iratbetekintéshez való jog a gyakorlatban	22
1.4. A becslés intézményének alkotmányos és gyakorlati kérdései	24
2. Tisztességtelen módszerek, vagy eredményes praktikák?	26
3. Az adóellenőrzések megújult technológiája, avagy az online pénztárgépektől a revizori táblagépekig.....	30
III. Egy "adózóbarátabb" adóigazgatási eljárás víziója.....	32

Befejezés	36
Összegzés	36
<i>De lege ferenda javaslatok</i>	36
IRODALOMJEGYZÉK	37
Törvények	41
Alkotmánybírósági határozatok	41
Kúriai döntések	42
Bírói határozatok	43
Európai Bíróság döntései	43
Egyéb	43
VILÁGHÁLÓN FELLEMLHETŐ FORRÁSOK JEGYZÉKE	43
MELLÉKLETEK	45
1. számú melléklet	45
2. számú melléklet	46

Könyörtelen behajtás vagy tisztességes beszéd?

Az adózói jogok érvényesülése az adóigazgatási eljárásban, különös tekintettel az ellenőrzés szakaszára

„Az adózás elkerülése az egyetlen olyan szellemi tevékenység, amely némi hasznot hoz.”

/J. M. Keynes – közgazdász/

Bevezetés

„Az adózás közel egyidős az emberiséggel. Szabadon idézve Montesquieu-t: vagyonunk egy bizonyos hányadának átengedése az állam számára, annak biztosítása, hogy a fennmaradó részt nyugodtan élvezhessük.”¹ Kérdés tehát, hogy mekkora legyen az átengedett rész és az ehhez való hozzájutást milyen áldozatok árán biztosítsa az állam. Az adóigazgatási eljárás – és azon belül az adóhatóság, illetve az adózók jogai és kötelezettségei – szabályozása problematikus, hiszen nemcsak a felek közötti információáramlás hiányos, de céljaik, érdekeik is ellentétesek. A népszuverenitás elvéből fakadóan ugyan a polgárok átengedik a hatalom gyakorlását és a döntés jogát a kormánynak, azonban az ehhez szükséges javakat is biztosítaniuk kell ahhoz, hogy megvalósulhasson a politika legfőbb célja, vagyis a közjó elérése. „Colbert egykori francia pénzügyminiszter szerint: az «adózás olyan, mint a libatépés, annak tudománya hogyan lehet a legtöbb tollat a legkevesebb gágogás árán megszerezni»”.² Az adóigazgatási eljárásban két egymással ellentétes alapvető érdek ütközik. Egyfelől az adózó szeretne minél kevesebb adót befizetni az államkasszába, másfelől viszont az állam törekszik arra, hogy a megfelelő közszolgáltatások finanszírozására elegendő bevételre tegyen szert, még ha a beszédett összegeket az adózók az általuk elvártaktól magasabbnak is ítélik meg.

A „Könyörtelen behajtás vagy tisztességes beszéd?”, cím választásával azt kívántam hangsúlyozni, hogy az adóigazgatási eljárás ellenőrzési szakaszában miként érvényesülhetnek

¹ Bozsik Sándor – Fellegi Miklós – Gróf Pál – Süveges Gábor – Szemán Judit: Adózási ismeretek; Miskolci Egyetem Kiadó; 2013. 7. o.

² u.o.

az adózói jogok, továbbá, hogy a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező adóhatóságot az adózói jogokhoz képest milyen jogosítványokkal ruházta fel a jogalkotó. Ugyanis az érme egyik oldalán az ellenőrzés alá vont adózót találjuk, aki minden bizonnyal számít a jogait tiszteletben tartó adóigazgatási eljárásra, míg a másik oldalon az állam foglal helyet, melynek külön, az adók beszedésére létrehozott apparátus áll rendelkezésére. Az ellenőrzések számának gyarapodása mellett azok szigora és a helyszíni ellenőrzések sokszínűsége is jól mutatja, hogy az állam igyekszik az adójogszabályok megsértőire vagy megkerülőire kíméletlenül lesújtani. Meg kell említeni azonban, hogy az adóhatóságnak sincs könnyű dolga, hiszen a revizoroknak sokszor az élet szülte legváratlanabb helyzetekben is helyt kell állniuk, mert az adózó olykor személyes sértésnek veszi, támadásként éli meg, ha az adójogszabályok megtartását – vagy éppen nem követését – vizsgálja az adóhatóság.

Az adójog, és ezen belül az adóigazgatási eljárás ellenőrző szakaszának mint témának, kiválasztása mellett szólt továbbá a személyes motiváltság és a média kiemelt figyeleme, amely az általam vizsgálni kívánt terület – meglátásom szerint – örök aktualitását is erősíti. Az elmúlt néhány évben meglehetősen megnőtt az adóhatóságot becsmérlő újságcikkek száma, és a televíziós műsorok blokkjaiban is nagy számban foglalkoznak az adóhatóság – leginkább helyszíni – ellenőrzéseivel. Az említett médiumok szinte minden alkalommal az adózó érdekeit képviselő álláspontból nézve számolnak be az ellenőrzésekről, elmélyítve az ezt befogadó állampolgároknak az adóhatóság „fekete bárány” szerepét. Az adózói jogok korlátlan, rendszeres és következmény nélküli figyelmen kívül hagyása vagy megsértése hosszú távon jogbizonytalanságot eredményezhet, kérdés, hogy vajon beszélhetünk-e a hatályos adóigazgatási eljárásra vonatkozó szabályozás mellett az adózói jogokat figyelmen kívül hagyó mulasztásokról. A dolgozat további részében ezért megvizsgálom, hogy a média és a közfelfogás által az adózói jogok figyelmen kívül hagyását valló álláspont, vagy a revizorok munkáját a jogszabályoknak megfelelően legitim módon szemlélő vélemény helytállóbb-e, majd a problémák orvoslására fogalmazok meg személyes észrevételeket, lehetséges megoldási javaslatokat.

I. Az adóigazgatási eljárásban érvényesülő adózói jogok szabályozása a magyar jogrendszerben

Az adóigazgatási eljárásban érvényesülő adózói jogokat több szempont szerint csoportosítva mutatom be. Jelen fejezetben „az adózói jogok” szókapcsolat alatt nemcsak a szigorú értelemben – az Art. által konkrétan – megfogalmazott adózói jogokat vizsgálom, hanem minden egyéb, az adójogon belülről, illetve azon kívülről eredő, az adózók érdekeit védő, érvényesülésüket elősegítő elveket és jogokat is.

1. Az adózói jogok forrás szerinti megoszlása

1.1. Az adójogi jogszabályokból fakadó adózói jogok

Az adójogon mint jogágon belül az adózókat megillető jogokat jellemzően az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art.) határozza meg. „Az Art. alapelvei között olyan szabályok szerepelnek, amelyek egyrészt garanciális jelleggel szabályozzák az adózó és az adóhatóság kapcsolatát, másrészt az adózási folyamat valamennyi szakaszában érvényesítendő követelményt fogalmaznak meg.”³

Az adózót mindenekelőtt megilleti a legalitás, tehát a törvénynek megfelelő eljárás (legalitás, vagy prioritás elve). Ez egyfelől jog, másfelől kötelezettség, hiszen az alapelv mind az adózót, mind az adóhatóságot a törvények betartására kényszeríti. Az adóalany szempontjából kiváltképpen azért kiemelkedő a legalitás elve, mert vele szemben az adóhatóság „csak a törvényben megállapított eljárás keretében, az ott meghatározott módon járhat el, és csak a törvényben rögzített jogkövetkezményeket alkalmazhatja.”⁴ Szintén az Art. írja elő a hatóság számára a méltányosság elvét, mely alapelv teszi lehetővé például a gyakorlatban az adómérséklés lehetőségét. A méltányosság elvét az adózói érdekek védelme érdekében a jogalkotó további két korláthoz köti. Ezek a korlátok a kérelemhez kötöttség és a törvényhez kötöttség. A kérelemhez kötöttségből fakadóan az adóhatóság nem terjeszkedhet túl azon, mint amit az adózó konkrétan megfogalmaz benyújtott kérelmében. A törvényhez kötöttség jelentése pedig úgy fogalmazható meg, hogy az adóhatóság kizárólag a törvényben

³ Csillag Dezsőné – Sinkáné dr. Csendes Ágnes – dr. Vízi Hajnalka: Adóigazgatási eljárás, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest 2010. 12. o.

⁴ Móricz Katalin - dr. Németh Andrea – dr. Vízi Hajnalka: Adóigazgatási eljárási jog, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt; Budapest 2009. 10. o.

meghatározott esetben és mértékben alkalmazhatja a méltányosság elvét. A méltányosság elvéből fakad a mérlegelés elve, mely magában foglalja, hogy nemcsak az adóhatóság által feltárt, de az adózó által az adóhatóság rendelkezésére bocsátott bizonyítékokat is mérlegelni kell. A méltányosság elvét azonban inkább említhetnénk az adóhatóság kötelezettségei, mint az adózókat megillető jogok körében, de valójában az alapelv olyan garanciális szabály, mely az adózói érdekek érvényesülését segíti elő.

Az Art. által megfogalmazott alapelvek közé tartozik a megkülönböztetés nélküli eljárás elve, melynek tartalma szerint, az adott adóügyben mindenkit, bármely megkülönböztetés (nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel) nélkül egyformán kezelnek. Az adóhatóság az adózókkal szembeni eljárásában sem előnyös, sem hátrányos megkülönböztetést nem alkalmazhat. Azonban ez nem zárja ki, hogy az anyagi adótörvények, az egyes adózók adóterhei vagy adókötelezettségei eltérőek legyenek, viszont az adóhatóságnak törvényes keretek között egységesen kell intézkednie.⁵

A megkülönböztetés nélküli eljárás elvéhez a jogalkotó azt a kiegészítést fűzte, miszerint: „az adózók jogait és kötelezettségeit nem az állampolgársághoz, hanem az illetőséghez (lakóhely, székhely, stb.) köti.”⁶ A kiegészítés indoka, hogy az azonos adózói körbe tartozók állampolgárságon alapuló megkülönböztetése sértené a nyitott gazdaság és a vállalkozási szabadság követelményét.

Az adózók tájékoztatáshoz való joga talán azon szelete az adózókat megillető jogoknak, melynek gyakorlatban való érvényesülése a legtöbbször szenved csorbát. Az adózók tájékoztatási kötelezettsége magában foglalja a kitanítási kötelezettséget is, mely nyomatékosítja az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét az alapelv érvényesülése érdekében. Az adóhatóságnak ugyanis tevékenyen elő kell segítenie az adózók informálódását, nem elég, ha az adózó által feltett kérdést megválaszolják.⁷

Az adózók képviselőhez való jogát szintén az Art. szabályozza.⁸ Külön rendelkezéseket fogalmaz meg a jogalkotó a természetes személyek és külön a jogi és jogi személyek, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek képviseletére vonatkozóan. Természetes személy adózó képviseletét elláthatja bármely nagykorú

⁵ Farkas Zoltán – Németh Andrea – Pongráczné Lovas Erika: Az adóeljárési törvény egységes szerkezetben, magyarázatokkal, I. Adóigazgatási eljárás, Általános Rész I., Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest 2014., 11. o.

⁶ Móricz – Németh – Vizi: i.m. 11. o.

⁷ Simon István (szerk.): Pénzügyi jog II., Osiris Kiadó, Budapest 2012. 36. o.

⁸ Art. 7-10. §§

magánszemély meghatalmazás ellenében, míg a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek esetén a szokásos képviselőre jogosultak körén kívül megjelenik a „szakelem”: az adótanácsadó és az adószakértő.⁹

Az Art. külön kiemelve nevesíti az adózók iratbetekintéshez való és az önellenőrzés jogát. Az iratbetekintés biztosításának lényege az adóhatóság részéről, hogy „[a]z adózó, továbbá a 35. § (2) bekezdése szerint az adó megfizetésére kötelezett személy jogosult az adózásra vonatkozó iratok megismerésére. Minden olyan iratba betekinthet, arról másolatot készíthet vagy kérhet, amely jogainak érvényesítéséhez, kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges.”¹⁰ Az iratnyilvánosságnak egyetlen állandó korlátja van, mégpedig más személyek jogainak védelme. Az adózó egy adott irat azon részébe nem tekinthet be, mely más adózó vagy magánszemély adótitkát, üzleti titkát, banktitkát, magán vagy értékpapírtitkát érinti.¹¹

Az iratbetekintés illetékmentes az adózók számára, mely az iratbetekintés jogának érvényesülését segíti elő. Kérdésként merülhet fel, hogy az arra jogosult az iratról készített másolatát milyen módon készítheti el, vagyis korlátozva van-e a másolat készítése a kizárólag fénymásoló útján történő másolatkészítésre. Egyetértek a Pécsi Ítélőtábla azon döntésével,¹² miszerint a büntető eljárásban keletkezett iratokról való másolatkészítés módja nem korlátozott, a művelet megtehető kézírással, fénymásoló használatával vagy egyéb digitális eszköz segítségével is. Ez az álláspont az elfogadott az adóigazgatási eljárások alkalmával biztosított iratbetekintések során is. A jogalkotó nem fogalmaz meg az iratokról készített másolat készítésének módjára vonatkozó előírásokat, így az véleményem szerint is kiterjesztően értelmezendő. Az Art. rendelkezései szerint az iratbetekintés korlátozható (Art. 12. § (2) bekezdés) és meghatározott taxatív esetekben meg is tagadható (Art. 12. § (3) bekezdés). Korlátozható az adózó iratbetekintési joga, ha valószínűsíthető, hogy azok tartalmának megismerése a későbbi ellenőrzést megghiúsítaná. Például, ha az adóhatóság javasolja további ellenőrzések elvégzését.¹³ Az Art. és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezéseivel összhangban ugyan, de helyenként eltérő módon szabályozza az iratbetekintési jog megtagadásának okait.¹⁴

⁹ Fejes Eszter – Hadi László – Karácsony Imréné – Magony Krisztina – Pölöskei Pálné – Szolnoki Béla: Az új adójog magyarázata 2010, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest 2010. 62. o.

¹⁰ Art. 12. § (1) bekezdés

¹¹ Farkas Zoltán – Németh Andrea – Pongráczné Lovas Erika: Az adóeljárési törvény egységes szerkezetben, magyarázatokkal 2014, I. Adóigazgatási eljárás általános rész, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest 2014. 50. o.

¹² BH 2006.316. szám

¹³ Bozsik – Fellegi – Gróf – Süveges – Szemán: i.m. 44. o.

¹⁴ Art. 12. § (3) bekezdés

Az önellenőrzési jog az adózók jogkövetésre való buzdításának ékes bizonyítéka, hiszen nem más, mint az önadózás esetében a bevallott adó helyesbítésére irányuló adózói jogosítvány. Az önellenőrzési jogot nem korlátozzák az Art. azon rendelkezései, melyek az önellenőrzés időpontjára vagy tárgyára tekintettel állítanak fel technikai korlátokat. Az önellenőrzés eljárási illetékhez kötött, továbbá meghatározott esetekben nem is alkalmazható.¹⁵

1.2. Egyéb jogszabályokból fakadó adózói jogok

Nem is kezdhethem más jogforrás vizsgálatával az egyéb jogszabályokból eredő adózói jogok taglalását, mint a magyar jogrendszer alapkövével, az Alaptörvénnyel. Az adó beszedésének legfőbb Alaptörvényből eredő legitimációja a közteherviselés elve, hiszen az Alaptörvény Szabadság és Felelősség c. fejezetének XXX. cikke kimondja: „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”. Ezért ezen alapkötelezettség megemlítése nem hanyagolható el. Itt tehát az állam teljes körű adóztatási felhatalmazásának burkolt megfogalmazásával találkozhatunk, mely a közvetlen és a közvetett adókra egyaránt vonatkozik. Az Alaptörvény általánosan megfogalmazza a közteherviselés felelősségét, ugyanakkor kimondja, hogy az egyes személyeket terhelő közterhek viselésének teherbíró képességükkel arányban kell állniuk. Egyetértek azzal a jogirodalomban fellelhető állásponttal, miszerint az Alaptörvényben az elérni kívánt hosszabb távú célokat is deklarálhatta volna a jogalkotó, értem ez alatt például az egykulcsos személyi jövedelemadó elsőbbségét és a technológiai fejlődés által biztosított új adóellenőrzési módokra vonatkozó utalást.

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség című fejezetének XII. cikke deklarálja a következő alkotmányos alapelvet: „mindenkinek joga van a munka és foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.” Miként a közteherviselés megfogalmazásánál, a jogalkotó ennek az alapelvnek a megalkotásával sem hárít méltánytalan terhet az egyes személyekre, valamint a „képességeinek és lehetőségeinek” kifejezéssel élve nyitva hagyja a lehetőséget, hogy az általános szabályt később speciális szabályok fejtsék ki részletesen.

¹⁵ Bozsik – Fellegi – Gróf – Süveges – Szemán: i.m. 45. o.

Az Alaptörvény kimondja továbbá, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, tehát az adózásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket törvénybe kell foglalni. Az Alaptörvény – mint az adójog külső forrása – tárgyalása kapcsán megemlítendő az adóeljárás alkotmányosságára vonatkozó gyakorlat, melyet elvi érveléssel a 1133/B/1998. AB határozat foglal össze. Az AB határozat kimondta: „(a)z Art. az anyagi adójogszabályok jogszerű érvényesülését (érvényesíthetőségét) biztosító, azt elősegítő eljárási szabályokat, jogintézményeket tartalmazza”. Az adott ügyben az indítványozó az Art. által előírt nyugtaadási kötelezettség megszegőit sújtó szankciókat tartotta alkotmányellenesnek, annak mértéke és gyakorisága miatt. Az Alkotmánybíróság (AB) az indítványt elutasította a következő indokolással: „az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási jogi szankciókra vonatkozóan. A jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankciók 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 követelményét, stb.)”¹⁶

Az Alaptörvényben megjelenik a közteherviselés elve körében a gyerekeket nevelők csökkentett közteherviselési kötelezettsége, melyet régre mutató demográfiai problémák indokolnak. Magyarországon a népesség száma 1990-es évben lefolytatott felmérés szerint még 10 374 823 főre rúgott, míg 2014-es évre ez a szám már 9 877 365 főre csökkent.¹⁷ Így a mindenkori kormánynak elő kell segítenie a gyermekvállalást, mely az Alaptörvénybe foglalt támogatással, alkotmányi értékévé konvertálódott. Az Alaptörvényben foglalt további alapvető emberi jogok természetesen mind megilletik az adózókat is, csupán jogképességük meglétéből fakadóan.

Az Art. és a Ket. egymáshoz való viszonyára tekintettel elmondható, hogy a Ket. az Art.-nak szubszidiárius, vagyis háttérjogszabálya. Az Art. meghatározza, hogy mely esetekben nem kell alkalmazni a Ket.-et az adóigazgatási eljárások során. A Ket.-re vezethető vissza az adózókat az adóigazgatási eljárás során megillető anyanyelv használatának joga (Ket. 4. § (1) bekezdés) és a nyilatkozattételi jog (Ket. 51. § (1) - (7) bekezdés). „Az ügyfélnek joga van ahhoz, hogy az eljárás során nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt

¹⁶ 498/D/2000. AB határozat

¹⁷ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wnt001b.html

megtagadja.”¹⁸ Ha az adózó a hatóság felhívására nem nyilatkozik, az adóhatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy megszünteti az eljárást. Az adózó a nyilatkozattételt főszabályként megtagadhatja. Törvény vagy kormányrendelet ugyanakkor kötelezővé teheti, hogy az adózó a hivatalból folytatott eljárásban közölje az érdemi döntéshez szükséges adatokat.

Szintén megilleti az adóigazgatási eljárás alanyát a Ket.-ben szereplő gyors, költségtakarékos és hatékony eljárásra törekvés elve,¹⁹ valamint a szabad bizonyítás és a bizonyítékok szabad mérlegelésének elve.²⁰

2. Klasszikus és modern adózói jogok

2.1. Klasszikus vagy történeti adózói jogok

A klasszikus alapjogok esetében az egyes adóellenőrzések során, az adóhatóság revizorai nem sérthetik meg, azokat tiszteletben tartva kötelesek eljárni.

„Az adózás klasszikus alapelveit a XVIII. század felvilágosult tudósai fogalmazták meg Nyugat-Európában, az erkölcsstan, az alkotmánytan, a filozófia és a közgazdaságtan segítségével.”²¹

A négy klasszikus adójogi alapelveket Adam Smith közgazdász-filozófus dolgozta ki a „A nemzetek gazdagsága” című művében. Ezek az alapelvek a következők:

- az adózás általánosságának,
 - az adók pontos és egyértelmű meghatározásának,
 - a kényelmesség és
 - az olcsóság
- elve.²²

¹⁸ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 51. § (1) bekezdés

¹⁹ Art. 7. §

²⁰ Art. 2. § (3) bekezdése

²¹ Bokor Csaba – Futó Gábor – Honyek Péter – Laki Gábor – Palotai Kinga – Szatmári László – Szilovics Csaba: Adó magyarázatok 2014, Penta Unió Zrt, Pécs 2014. 9. o.

²² ld. bő.: uo.

2.2. Modern adózói jogok

Modern adózói jogok közé soroljuk azokat a jogokat, melyek a történelemben később jelentek meg, a polgárosodó "modern" társadalmak kialakulásakor. Ezen alapelvek jelentése sokszor egymásba fonódik, vagy éppen egymásból következnek, esetleg pontos elhatárolásuk egymástól komoly nehézségeket jelenthet.

Ezek a következők:

- az adórendszer neutralitásának,
- diszkriminációmentes adórendszer,
- stabil és kiszámítható adórendszer igényének,
- a méltányosság vertikális és horizontális megvalósulásának,
- a létminimum adómentességének, és
- az ekvivalencia elve.²³

3. Az adóigazgatási eljárás egészében vagy egy-egy szakaszhoz köthető adózói jogok

3.1. Az adóigazgatási eljárás egészében érvényesülő adózói jogok

Az adóigazgatási eljárás egésze során érvényesül minden olyan alapvető jog, melynek forrása az Alaptörvény. Továbbá ebben a kategóriában foglalnak helyet az Art. –ban meghatározott alapelvek és a Ket.-ből eredő legtöbb alapelv, mely a közigazgatási hatósági eljárás egészére nézve érvényesek. Ide sorolhatjuk például: a megkülönböztetés tilalmának elvét, a klasszikus alapelveket, az adózók képviselethez való jogát, az adóhatóság tájékoztatási és ezen belül elhelyezkedő kitanítási kötelezettségét, a mérlegelés elvét, a méltányosság elvét, a rendeltetészerű joggyakorlás elvét, továbbá a személyes adatok védelmét és a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés jogát. Ezekről az alapelvekről vagy jogokról bővebben nem kívánok értekezni ebben a pontban, hiszen ezen alapelvek tartalmával dolgoztam korábbi részében foglalkoztam már.

²³ Bokor – Futó – Honyek – Laki – Palotai – Szatmári – Szilovics: i.m. 10-11. o.

3.2. Az adóigazgatási eljárás egy-egy szakaszához köthető adózói jogok

Számos olyan adózói jogot határoz meg az Art., melyek az adóeljárás csak egy meghatározott szakaszában érvényesíthetők, vagy egy adott szakaszban az adott adózói jog jelenléte jóval dominánsabb, mint a többi fázisban. Az adóigazgatási eljárás három szakaszra bontható, az ellenőrzésre, a hatósági eljárásra és a végrehajtási eljárásra. Az adóigazgatási eljáráson kívüli – az adózás folyamatába beépülő – további két szakasz is elkülöníthető, melyek az adóigazgatási eljárást megelőzik (önadózás), illetve követik (közigazgatási per). Azért is említettem meg ezt a további két szakaszt, mert ezekhez is köthetők adózói jogok. Az önadózás szakaszához kötődik például az adózó azon joga, miszerint maga választja ki a számára legmegfelelőbb adómegállapítási módot. A közigazgatási perekhez kötődik például a jogorvoslathoz való jog, mely speciális eljárási jogi jogosultság. Azonban a jogorvoslathoz való jog már a hatósági eljárás szakaszában is megjelenik, hiszen az adózó az elsőfokú adóhatóság határozata ellen is élhet fellebbezéssel.

Az adóigazgatási eljárásban érvényesülő alapvető adózói jogosultság az adó-, jövedelem és illetőségigazolás (adóhatósági igazolás) kérelemre történő kiadásának joga. Az adóhatósági igazolást az adóhatóság a nyilvántartásokban szereplő adatok alapján, a kiállítás napján fennálló állapotnak megfelelő adattartalommal állítja ki, feltéve, hogy az adózó az adóhatósági igazolás szükségességét valószínűsíti. Az adóhatósági igazolás hatósági bizonyítványnak minősül.²⁴

Az adóigazgatási eljárás ellenőrzési szakaszában fellelhető adózói jogok közé sorolhatjuk azt az új és kiemelkedő szabályt, miszerint ismételt ellenőrzés az adózó maga is kérhet, ha az általa feltárt új tények, körülmények a korábbi ellenőrzés eredményét megváltoztatnák. Azonban ismételt ellenőrzést csak akkor kérhet az adózó, ha az általa feltárt új tény, körülmény korábban nem állt, és jóhiszemű eljárás mellett nem is állhatott az adózó rendelkezésére, illetve arról az adózó nem tudott, és jóhiszemű eljárás mellett nem is tudhatott volna.

Az ellenőrzések során az adózónak az ellenőrzés megkezdését megelőzően joga van (mely egyben a revizor kötelezettsége) az adóellenőr ezen minőségéről, az ellenőrzés tárgyáról és várható időtartamáról tájékoztatást kapni - kivéve a próbavásárlást -, az ellenőrzéseken jelen lenni, valamint a megfelelő képviselőről gondoskodni. Az ellenőrzést végző revizor köteles az ellenőrzés teljes folyamatában az adózót vagy annak képviselőjét

²⁴Bokor – Futó – Honyek – Laki – Palotai – Szatmári – Szilovics: i.m. 48. o.

tájékoztatni. A nem bizonyított tény, körülményt az adózó terhére csak a becslési eljárás során lehet értékelni.

„A magánszemély adózó az ellenőrzés megkezdése előtt, ha jogainak gyakorlásában akadályozott, jogosult az ellenőrzés megkezdésének egy alkalommal, legfeljebb 60 nappal, illetőleg a megkezdett ellenőrzés felfüggesztését kérni. Nem illeti meg ez a jog az adózót az egyes adókötelezettségek teljesítése, az adatgyűjtésre irányuló ellenőrzés, és az egyszerűsített ellenőrzés alakalmával.”²⁵ Az adózó az ellenőrzések során az adóellenőr által felvett jegyzőkönyvhöz észrevételt fűzhet az ellenőrzés bármely mozzanatával kapcsolatban. Az ellenőrzés során az adóellenőr által felvett jegyzőkönyv tartalmának mérlegelésekor a határozatot író jogásznak figyelemmel kell lennie az észrevételre, illetve azt egyenértékű bizonyítékként kell kezelnie a jegyzőkönyvben foglalt adatokkal. Az ellenőrzés alkalmával az adózó bizonyítási indítvány előterjesztésének jogával is élhet. Az ellenőrzések során feltárt minden bizonyítékot és tényállási elemet az adózó jogosult megismerni, arról másolatot készíthet és kérhet. Végül, ha az adózó véleménye szerint az adóhatóságnak felróható az ellenőrzésre nyitva álló határidő túllépése, akkor a törvény által biztosított sajátos jogorvoslattal, kifogással élhet a felettes adóhatóságnál.

Az adóhatósági eljárások keretében az adózói jogok közül kiemelkedik – az e szakaszban megnyilvánuló dominanciája miatt – a méltányosság alapelve, mely az Art. által deklarált két entitásban ölt testet. A fizetési könnyítés abban az esetben engedélyezhető, ha az adózó kérelmezi, a fizetési könnyítés indoka az kérelmezőnek nem róható fel, vagy annak elkerülése végett úgy járt el, ahogy az adott helyzetben tőle elvárható, továbbá átmeneti jellegű, tehát az adó későbbi megfizetése valószínűsíthető.²⁶ Az adómérséklés eseteit az Art. két csoportra bontja. Egyfelől magánszemély kérelmére az őt terhelő adótartozás, bírság- vagy pótléktartozás, akkor mérsékelhető vagy engedhető el, „ha azok megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti.”²⁷ Másfelől „[a]z adóhatóság a pótlék- és bírságtartozást kivételes méltányosságból mérsékelheti (elengedheti) különösen akkor, ha annak megfizetése a vállalkozási tevékenységet folytató magánszemély, jogi személy vagy egyéb szervezet - gazdálkodási tevékenységét ellehetetlenítené. Az adóhatóság a mérséklést az adótartozás egy részének (vagy egészének) megfizetéséhez kötheti.”²⁸

²⁵ Bokor – Futó – Honyek – Laki – Palotai – Szatmári – Szilovics: i.m. 63. o.

²⁶ Art. 133-133/B. §§-ig

²⁷ Art. 134. § (1) bekezdés

²⁸ Art. 134. § (3) bekezdés

Az adóellenőrzési eljárásban szintén markáns módon jelenik meg az adózók jogorvoslathoz való joga. Ezen alkotmányos követelménynek való megfelelés érdekében az Art. több lehetőséget is biztosít az adózók számára, hogy jogorvoslattal élhessenek, az általuk - érdekeiket vagy az adójogszabályokat - sértőnek vélt döntések ellen. Az adóhatósági eljárásban megjelenő jogorvoslati lehetőségek a következők: a határozat vagy végzés visszavonása és módosítása, fellebbezés, felügyeleti intézkedés, ügyész által igénybe vehető felhívás. Az adóigazgatási eljárás és a közigazgatási per határmezsgyéjén érvényesíthető jogorvoslati lehetőség az adózó számára az adóhatósági határozat bírósági felülvizsgálatának lehetősége. A jogorvoslati lehetőségekkel bővebben nem kívánok foglalkozni, hiszen a jogorvoslatok témaköre terjedelmét tekintve egy újabb dolgozat alapjául szolgálna.

4. Az adóhatóság közreműködésének feltételéhez kötött vagy az adóhatóság közreműködésétől függetlenül érvényesíthető adózói jogok

Az adózói jogok csoportosításának következő szempontjaként fogalmazható meg, hogy azok érvényesüléséhez az adóhatóság tevékeny cselekvése szükséges, avagy csupán tiszteletben tartást, passzivitást várnak el.

4.1. Az adóhatóság közreműködésének feltételéhez kötött adózói jogok

Az adott pont alatt tárgyalt jogok érvényre jutásában az adóhatóság oldaláról tevékeny elősegítést igényelnek. Ebben a kategóriában kap helyet az adóhatóság számára előírt az adózók jogaival kapcsolatos legtöbb kötelezettsége, így a szakszerű és törvényes eljárás elve, az adózói jogok tiszteletben tartásának és érvényesülésük elősegítésének elve, méltányos eljárás elve,²⁹ az adóhatóság tájékoztatási kötelezettsége és a tájékoztatási kötelezettség részét képező kitanítási kötelezettsége. A tájékoztatási kötelezettségnek megfelelően a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) online felületet³⁰ tart fenn az adózók részére, mely széles körben tartalmaz az adóhatóság működésével, az adójogszabályokkal, kiadványokkal, előirányzatokkal, szabványokkal kapcsolatos ismereteket. Az adóhatósági közreműködés nélkül az adózó iratbetekintési jogát sem gyakorolhatja. Az adóhatóság feladata továbbá az

²⁹ ide tartozik az a szabály is, miszerint, az adózó az adóellenőrzés esetében, ha akadályoztatva van, kérheti az ellenőrzés elhalasztását legfeljebb 60 nappal

³⁰ www.nav.gov.hu

adózók személyes adatainak védelme érdekében minden szükséges intézkedés megtétele. Az önellenőrzési jog jellegét tekintve ugyan gyökeresen az adózó saját maga cselekvési autonómiájának van alárendelve, azonban amióta lehetőség van arra, hogy az adóhatóság kérelmére folytassa le az adózó az önellenőrzést, azóta ez az adózói jog mindkét kategóriába beleillik. Ide sorolhatunk egyes Ket. alapelveket is, például az anyanyelv használatának jogát, a szabad bizonyítás és a bizonyítékok szabad mérlegelésének elvét, valamint azt a követelményt, miszerint az adóhatóságnak úgy kell megszerveznie munkáját, hogy az az adózó számára a lehető legkevesebb idő és költségráfordítással járjon.

4.2. Az adóhatóság közreműködésétől függetlenül érvényesíthető adózói jogok

E körben említendők azok az adózói jogok, melyek érvényesülése kizárólag az adózó személyes döntésétől függ. Ilyen adózói jogosítvány az előzőekben már említett feltétellel az önellenőrzés joga, tekintettel arra, hogy az adójogban az önkéntes jogkövetés zászlós hajójaként is megnevezhető önadózás jogintézményéhez kapcsolódik. Az adózó képviselőhöz való jogával is kizárólag saját döntése alapján él, továbbá az egyes határozatokkal szemben a jogorvoslathoz való jogát is saját elhatározásából gyakorolhatja. Az adózót az ellenőrzések alkalmával megilleti például a fenti kritérium szerint az indítványozási és az észrevétel tételének joga. A méltányosság elvében benne rejlő, fizetési halasztás, részletfizetés engedélyezése, illetve az adómérséklés iránti kérelemnek az adóhatóság részére történő benyújtása is, csupán az adózó akaratán nyugszik.

5. Feltételhez kötött vagy feltételhez nem kötött adózói jogok

Az általam kiválasztott ötödik szempont aszerint válogatja az adózók jogosultságait, hogy azok érvényesítése valamely feltételhez (például kérelem) kötött-e, vagy mindenféle feltétel nélkül szinte automatikusan biztosítottak az adózók számára. A következőkben csupán exemplifikatív felsorolás szintjén foglalkozom az adózói jogok csoportosításával, hiszen a dolgozat korábbi részében már bővebben kifejtettem azok mélyebb tartalmát.

5.1. Feltételhez kötött adózói jogok

- jogorvoslathoz való jog
- méltányosság elve (fizetési halasztás, részletfizetés engedélyezése, adómérséklés)
- észrevétel, illetve indítvány megtételének joga
- adóhatósági igazolás kiállításának joga
- adóellenőrzés alkalmával az ellenőrzés 60 nappal való elhalasztása az adózó akadályoztatásának indokával
- tájékoztatási kötelezettség

5.2. Feltételhez nem kötött adózói jogok

- prioritás vagy legalitás elve
- mérlegelés elve
- diszkriminációmentes eljárás elve, kiváltképpen az adózó állampolgárságára tekintettel
- kitanítási kötelezettség
- törvényesség és eredményesség egységének elve
- tisztességes eljáráshoz való jog

6. Korlátozható vagy nem korlátozható adózói jogok

Az adózói jogok korlátozása túlnyomórészt, valamely egyéb elsőbbséget élvező joggal vagy érdekekkel, esetleg céllal való összeütközés esetén valósulhat meg. Ekkor ugyanis az adózói jog biztosításának vagy érvényesülésének fontosságát felülírja az egyéb alapvető jog érvényesülése.

6.1. Korlátozható adózói jogosítványok

- iratbetekintéshez fűződő jog
- méltányosság elve
- tájékoztatás elve

- adott esetben, például az eljárás akadályoztatása során az adózó alapvető emberi jogai is korlátozhatók (pl.: személyi szabadsághoz való joga)
- törvény korlátozza az adatgyűjtésre irányuló helyszíni ellenőrzések esetében az adózó azon lehetőségét, mely szerint akadályoztatására hivatkozva kérheti az ellenőrzés elhalasztását legfeljebb 60 nap időtartamig

6.2. Nem korlátozható adózói jogok

- prioritás/legalitás elve (jogbiztonságot és a jogállami kereteket garantáló jogosítvány, feltétlen érvényesülést kíván meg)
- megkülönböztetés nélküli eljárás elve
- rendeltetésszerű joggyakorlás elve
- összes körülmény figyelembe vételének elve
- képviselőhöz való jog

II. Az adózókat megillető jogok érvényesülésének vizsgálata a gyakorlatban

Dolgozatom megalkotásában nehézséget jelentett, hogy az egyes ellenőrzésekről készült jegyzőkönyvek és az esetlegesen ahhoz fűzött észrevételek, valamint számos egyéb fontos dokumentum megismerésében nem lehetett részem, mivel ezeket az adóhatóság szigorúan adótitokként tartja nyilván, az azokba való betekintés illetéktelenek számára nem megengedett. Ennek ellenére sikerült számos fontos, kizárólag a gyakorlatban megtapasztalható információhoz jutnom, ugyanis lehetőségem nyílt interjút készíteni egy adórevizorral, aki – ismeretségi szintünk mélységének köszönhetően – már évek óta számol be nekem a munkája során tapasztalt jó és rossz élményekről, a jogszabályok által nyújtott számukra előnyös vagy előnytelen rendelkezésekről, valamint ezek változásairól. Mivel revizor interjúalanyom munkaköréből fakadóan leginkább adatgyűjtésre irányuló, helyszíni ellenőrzéseket végez, munkám során jómagam is az adóellenőrzések e formájára összpontosítottam. Vizsgáltam továbbá, hogy „az ellenőrök szempontjából az sem közömbös, hogy a társadalom elfogadja-e és a közvélemény erejével igényli-segíti-e a pénzügyi ellenőrzés nemzeti és „nemzetek feletti intézményei megállapításainak, tapasztalatainak

hasznosulását.”³¹ A fejezet további részében azokat az adózói jogokat veszem górcső alá, amelyek véleményem szerint a legtöbb kérdést vetik fel az adóellenőrzések kapcsán.

1. Az egyes adózói jogosultságok vizsgálata az adóellenőrzések során

1.1. A "rosszhiszemű" adóhatóság problematikája

„Általános alapelv az adójogi jogviszony estén a rendeltetésszerű joggyakorlás. Ez az adózói kötelezettség közel áll a jóhiszemű joggyakorláshoz, ám az elv rögzítésén túlmenően a rendeltetésellenes joggyakorláshoz jogkövetkezményeket is fűz az Art. azáltal, hogy ilyen esetben az adóhatóság az összes körülményre, de különösen a rendeltetésszerű joggyakorlás esetén irányadó adófizetési kötelezettségre figyelemmel állapítja meg az adót.”³² Felmerül a kérdés, miért tárgyalunk egy adózói kötelezettséget az adózói jogosultságok között? A válasz azonban kézenfekvő, hiszen az adóigazgatási eljárás alkalmával a jóhiszeműség elvének követelményét az adózók körére szűkíti a törvény. A jogalkotás adott megoldása véleményem szerint még tovább mélyíti a szakadékot a közjogi jogosítványokkal felruházott adóhatóság és az ilyesfajta privilégiumokkal nem rendelkező adózók között. Természetesen ezzel nem arra kívánok utalni, hogy az adóhatóság számára a közhatalmi jogosultságok ne lennének feltétlenül szükségesek, csupán az ilyen jogkörrel felruházott szervezetre nézve is érvényesülnie kellene eljárásai során a jóhiszeműség elvének szigora. Álláspontom szerint ezáltal egy olyan viszonyrendszer jönne létre az adóhatóság és az adózók között, mely a jog asztalánál jobban megállná a helyét és az adófizető személyeket is nagyobb hatékonysággal bírná rá az önkéntes jogkövetésre, mely honi adórendszerünk alapköveként említhető.

A jóhiszeműség elvéhez közel áll a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelve. Rendeltetésellenes joggyakorlásról beszélünk, ha egy adott ügylet kizárólagos célja adóelőnyök elérése. Az alapelv a jogrendszer általános elve, mely az adóigazgatási eljárásban is jelen van. Ezt igazolta a Legfelsőbb Bíróság (LB), amikor kimondta: „Az ellentétes álláspontok feloldása és az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében a jogegységi tanács elsősorban azt vizsgálta, hogy az adójogi jogviszonyban is érvényesíteni kell-e a rendeltetésszerű joggyakorlás kötelezettségét megállapító általános jogelveket.” Az LB végül azt állapította meg: „A rendeltetésszerű joggyakorlás tehát az adó-jogviszonyban is olyan

³¹ Kovács Árpád: A pénzügyi ellenőrzés új kihívásairól, Pénzügyi Szemle, 2001. 9. szám, 746. o.

³² Móricz -Németh – Vízi: i.m. 12. o

általános jogelv, melyet az adózó polgárnak fizetési kötelezettsége teljesítése, a hatóságnak pedig eljárása során érvényesíteni kell.”³³ Tehát a rendeltetésszerű joggyakorlás elve köti az adóhatóságot és az adózót is az adóigazgatási eljárás során. „Az adótörvények alkalmazásában nem minősül rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan szerződés vagy más jogügylet, amelynek célja az adótörvényben foglalt rendelkezések megkerülése.”³⁴ Ilyen esetek megoldására szolgál az adóellenőrzések során gyakran alkalmazott módszer, a becslés. Az imént idézett jogügyletek esetén az adóhatóságnak azt kell bizonyítania, hogy a jogügylet kizárólag az adóelőny érvényesítésére irányult. Legfőbb bírói fórumunk is több esetben vizsgálta a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét az elmúlt évek során. Az alapelvvel kapcsolatban felmerült fontosabb kérdések az Áfa- hoz kötődő adólevonási jog relevanciájában kristályosodtak ki. A területi korlátokra tekintettel a vonatkozó ítélkezési gyakorlatot összefoglalva szemléltetem.

Összegezve a legfőbb bírói fórum ítélkezési gyakorlatát,³⁵ az mondható el, hogy a szerződések és egyéb jogügyletek célja vizsgálható – a polgári jogviszonyra tekintet nélkül – abból a szempontból, hogy az megfelel-e az adójogi szempontú rendeltetésszerű joggyakorlásnak. A rendeltetésellenes joggyakorlás korlátjaként a bírói esetjog két tényezőt emel ki:

- az Áfa-levonás jogszerűsége fennmarad, ha az adóhatóság nem tudja objektív körülmények alapján bizonyítani a rendeltetésellenes joggyakorlást, továbbá
- az Áfa-levonás jogszerűsége fennmarad, még ha a számla kibocsátója adójogi jogszabályokat sértve végezte is tevékenységét és ezt a számlabefogadó előzetesen nem ellenőrizte.

A legfőbb bírói fórum továbbá kifejti, hogy fiktív jogügylet esetén, amikor valós gazdasági tevékenység nem is történik, a tudattartalom vizsgálata nélkül is egyértelműen megállapítható a rendeltetésellenes joggyakorlás.

A rendeltetésellenes joggyakorlás kapcsán a Kúria következetes és az adózói jogokat is tiszteletben tartó gyakorlatot dolgozott ki.

³³ <http://kuria-birosag.hu/hu/joghat/11998-szamu-kje-hatarozat-0> (1/1998. KJE határozat)

³⁴ Simon István: i.m. 41. o.

³⁵ LB 1/1998. KJE határozat, LB Kvf. V. 35 186/2009., LB Kvf. I. 35 199/2009., Kúria, Kvf. 35 831/2012/4.

1.2. A tájékoztatáshoz való jog és a kitanítási kötelezettség csorbái

Az Art. által megfogalmazott tájékoztatás elve kétoldalú alapelv. Az érme egyik oldalán található a tájékoztatáshoz való jog, melyben az az adózói jogosítvány ölt testet, melynél fogva az adózó kérdéseket tehet fel, melyre szakszerű válaszokat kap. Az érme másik oldalán az adóhatóság tájékoztatási (kitanítási) kötelezettsége áll, mely az alapelv aktív, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből fakad. Az adózók leggyakrabban az önadózás, illetve az ellenőrzések alkalmával élnek adott jogosultságukkal. A tájékoztatás kapcsán két kritikus pont emelhető ki: a tájékoztatás módja és terjedelme. A tájékoztatás terjedelmének kérdésére az Art. választ is ad az 1. § (5) bekezdésében: „Az adóhatóság az adózónak a törvények megtartásához szükséges tájékoztatást megadja, az adóbevallás, az adóbefizetés rendjét vele megismerteti, az adózót jogainak érvényesítésére figyelmezteti.”

A tájékoztatás terjedelme kiterjed az anyagi és az eljárásjogi szabályokra egyaránt. Azonban például, az adóhatóság ellenőrei a bevallás utólagos vizsgálata során, amikor az adózót az adóhatóság nyilatkozattételre hívja fel, az adózó azon kérdésére, hogy miért az ő adóbevallása lett kiválasztva, általában az a felelet érkezik, hogy azért ellenőrzik jövedelmi viszonyait, mert „ezt dobta a gép”. A válasz ok-okozati összefüggése kapcsán arra következtetésre jutottam, hogy az adóellenőr az adóellenőrzésre-kiválasztás szempontját vagy szempontjait azért nem fedi fel az adózó előtt, mert azzal az ellenőrzés eredményességét veszélyeztetné. Ugyanakkor mégis megsérti az adózó tájékoztatáshoz való jogát, hiszen a törvényben megjelenik, hogy jogai érvényesítéséhez szükséges mértékben³⁶ kell az adózónak a tájékoztatást megkapnia. Mivel nem válnak az adózó számára ismertté a kiválasztás szempontjai, nem tud felkészülni jogai megvédésére, mert például a megfelelő képviselő kiválasztása kétségesse válik.

A kitanítási kötelezettség sérelmére is gyakori példaként hozhatom fel az adatgyűjtésre irányuló helyszíni ellenőrzéseket, amikor a revizorok nem tesznek eleget kitanítási kötelezettségüknek. Érdekes, amiről revizor interjúalanyom a gyakorlatban tapasztaltakból kiindulva tájékoztatott, hogy a helyszíni ellenőrzések során a jogsértő adózót általában egyetlen kérdés foglalkoztatja, mégpedig, hogy mekkora összegű bírságra vagy milyen egyéb jogkövetkezményre számíthat. Ugyanakkor a próbavásárlások során a revizoroknak alkalmuk sem igazán nyílik, hogy eleget tegyenek kitanítási kötelezettségüknek, mert az ellenőrzés alá

³⁶ Art. 1. § (5) bekezdés

vont adózó teljes passzivitásba fordul, sokszor akár az ellenőrzés sikerének teljes megakadályozására is kísérletet téve.³⁷

„A megfelelő tájékoztatás elmaradását az Art. közvetlenül nem szankcionálja.”³⁸

Véleményem szerint a megfelelő tájékoztatás elmaradásának közvetlen szankciómentessége üdvözlendő, hiszen a legtöbb az adózó számára tájékoztatási lehetőséget biztosító helyzetben a revizor köteles az ott elhangzottakról és történekről jegyzőkönyvet felvenni, amire később az adózó észrevételt tehet. Ebben az esetben az észrevétel a tájékoztatási kötelezettség esetleges elmulasztásának kvázi ”közvetett szankciója”. A tájékoztatáshoz való jog sérülése esetére ”közvetlen szankcióként” szolgálhatna a mulasztó revizort sújtó jogkövetkezmény. Az adózónak lehetőséget biztosít a törvény, hogy megkísérelje orvosolni a megfelelő tájékoztatás elmaradásával bekövetkezett sérelmét. Az adóhatóság általános kitanítási kötelezettségének álláspontom szerint megfelelően eleget tesz, hiszen a hivatalos online felületén szinte hiánytalanul megtalálhatja a laikus is a legfontosabb jogszabályokat, az ellenőrzési irányelveket, kiadványokat, nyomtatványokat és még sok további hasznos információt. A hangsúlyt az előbbieket taglalását követően az általános tájékoztatásra fektetem. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az adóhatóság a személyre szabott tájékoztatás követelményének is eleget tesz, hiszen távbeszélő készüléken keresztül elérhető a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) ügyfélszolgálat.

Fontos megemlítenem az adózói kérdésre adott adóhatósági gyakorlati válaszokat, az állásfoglalásokat. Az AB ezzel kapcsolatban kifejtette,³⁹ hogy az állásfoglalások nem kötelezőek sem az ügyfelekre, sem a bíróságokra.

1.3. Az iratbetekintéshez való jog a gyakorlatban

A védelemhez való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, a védekezéshez való jog, a képviselethez való jog mind megkövetelik, hogy az adóigazgatási eljárás alá vont adóalany megismerhesse az őt terhelő bizonyítékokat. A dilemma forrását az biztosítja, hogy az iratbetekintéshez való jogra vonatkozó rendelkezések megállapítása során a jogalkotónak figyelemmel kellett lennie arra a jelenségre, mely szerint az alapelv szabályozásánál alapvető jogok – a személyes adatok védelméhez fűződő jog és az üzleti titok vagy adótitok, esetleg a

³⁷ Az ellenőrzés megakadályozására kísérletet téve alatt értem például azokat az eseteket, amikor az adózó megpróbálja elhagyni a helyszínt, a revizorokra támad (szóban és tettelegességben is megnyilvánulhat), az adóhatóság elől bizonyítékokat elrejt, azokat titokban tartja, áruját igyekszik megsemmisíteni etc.

³⁸ Simon István: i.m. 36. o.

³⁹ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat

minősített adatok védelme, vagy az eljárás eredményességéhez fűződő érdek - állnak szemben egymással. Felmerül a kérdés, hogy az olyan bizonyíték, amely esetében az adózó számára az iratbetekintést korlátozták vagy kizárták, felhasználható-e ellene a bizonyítás során. Ha nem tekinthet be az adózó az adóigazgatási eljárásban róla készült olyan iratba, melyet terhére kíván az adóhatóság értékelni, akkor sérül az adózó számos egyéb jogosultsága, például a védelemhez való joga, részben a jogorvoslathoz való joga.

Az Art. rendelkezése is alátámasztja a probléma felvetését, hiszen a jogalkotó a fentiekkel összhangban rögzíti, hogy az adózó, továbbá az adó megfizetésére kötelezett személy jogosult az adózásra vonatkozó iratok megismerésére, az iratokba betekinthez, azokról másolatot készíthet vagy kérhet, amennyiben jogainak érvényesítéséhez, kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges.⁴⁰ A rendelkezéséből kiindulva úgy vélem, hogy az Art. iratbetekintést korlátozó és kizáró rendelkezései közé be kellene illeszteni olyan kiegészítést, mely az iratbetekintés korlátozásának lehetőségét szűkíti, hiszen az eljárások során az iratok tartalmának ismerete elengedhetetlen az adózók „jogainak érvényesítéséhez”. Az Art.-ban deklarált iratbetekintésre vonatkozó szabályok közül kiemelném azt a rendelkezést, melyet a jogalkotó az ellenőrzési eljárásban az adózót megillető jogként említ: „Ha az adóhatóság a vizsgálat megállapításait más adózónál végzett kapcsolódó vizsgálat eredményével vagy ennek során beszerzett adatokkal, bizonyítékokkal támasztja alá, az erről szóló jegyzőkönyvnek, határozatnak, illetve a kapcsolódó vizsgálat során feltárt adatoknak, bizonyítékoknak adózót érintő részét az adózóval részletesen ismertetni kell.”⁴¹

E rendelkezés alátámasztja azon álláspontomat, hogy az iratbetekintéshez való jognak a jelenleg biztosítottnál szélesebb körben kell érvényesülnie az adóigazgatási eljárás és – kiváltképp – az ellenőrzések alkalmával. A jogalkotó szerint ebben az esetben az adózó jogérvényesítési lehetősége szélesebb, mint az Art. 12. § (3) bekezdésének C) pontjában foglalt rendelkezés, hiszen ebben az esetben a jegyzőkönyvbe való betekintés kizárt. Az Art. 12. § (3) bekezdés e) pontjában foglalt meghatározást tartom helyesnek, mely az adózó számára az iratbetekintés megtagadását leszűkíti az iratnak azon részére, amelynek megismerése más személyre vonatkozó, adótitkot érintő rendelkezésbe ütközik. Véleményem szerint ezt a jogalkotói megoldást lehetne alkalmazni a többi kizárási okra is, hiszen az adózó az iratok rá vonatkozó és azon részét, mely jogainak érvényesítéséhez szükséges, meg kell, hogy ismerhesse. Ez érinti a jogorvoslathoz való jogát is, mely Alaptörvényből eredő alkotmányos alapokon nyugvó jogállami garancia. Az iratbetekintéshez való jogot korlátozza

⁴⁰ Art. 12. § (1) bekezdés

⁴¹ Art. 100. § (4) bekezdés

– az imént vizsgált taxatív esetkörön kívül – az Art. azon általános rendelkezése, mely szerint: „Korlátozható az iratbetekintés az adatszolgáltatásra vonatkozó iratok tekintetében az ellenőrzés megkezdéséig, ha valószínűsíthető, hogy azok tartalmának megismerése a későbbi ellenőrzést megghiúsítaná....”⁴² A törvényhely megfogalmazásával a jogalkotó szintén előbbre helyezte az eljárás eredményességét az adózói jogok érvényesülésénél.

Végezetül elmondható, hogy az iratbetekintéshez való jog szabályozása az Art.-ban álláspontom szerint alkotmányossági és az Art.-n belüli ellentétectől sem mentes.

1.4. A becslés intézményének alkotmányos és gyakorlati kérdései

„A becslés, mint bizonyítási módszer a törvényeknek megfelelő valós adóalap valószínűsítéséről szól.”⁴³ A valószínűsítés ez esetben azt jelenti, hogy a becsült adóalapot bizonyításig úgy kell tekinteni, mintha az a ténylegesen a becsült összegben merült volna fel. A becslés a törvényi vélelem jelenléte miatt az adójog leginkább támadható felülete. Becslés lehetősége akkor áll fenn, ha az adóhatóság bizonyítani tudja, „hogy az adózó vagyongyarapodásával és az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott, és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege.”⁴⁴ Adóellenőr interjúalanyomtól hallott esettel kívánom szemléltetni a becslés jelentőségét. Az adóhatóság az adózó adóbevallását utólagos vizsgálat folytatása során ellenőrzés alá vonta. Az eljárás során az adóhatóság megállapította, hogy az adózó bevételei az életvitelére fordított kiadásokkal és vagyongyarapodásával nem állnak arányban. Az ellenőrzött személy tulajdonában állt ekkor két darab nagy értékű személygépkocsi, több tíz millió forintba rúgó bankszámlabetét és egy nagy értékű családi ház. Az adózót nyilatkoztattételre hívta fel az adóhatóság, melynek megfelelően az eljárás alá vont adóalany meg is jelent családjával egyetemben az adóhatóság hivatali helyiségében. A bevallott jövedelmével arányban nem álló vagyongyarapodása és életvitelére fordított kiadásai fedezetére szolgáló bevételként a családi vállalkozás körében végzett jövedelemszerző tevékenységet, a bodzaszedést jelölte meg. Az adózó által felhozott érvek természetesen nem igazolták a jövedelmek forrását hitelesen. Ahogyan adóellenőr ismerősöm fogalmazott:

⁴² Art. 12. § (2) bekezdés

⁴³ Bertalan Rudolf – Linczmayer Szilvia – Hocz Ágnes – Hódyné Kálóczi Eszter – Tamásné Kajati Zsuzsanna: APEH tapasztalatok a vagyonosodási vizsgálatokról, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informázikai Zrt., Budapest 2008. 61. o.

⁴⁴ Szabó Tibor: Vagyongyarapodás és adóellenőrzés, Hogyan bizonyítsuk be vagyonunk adózott forrását?, ADÓNET.HU Kft., Budapest 2007. 140-141. o.

„Magyarországon nincsen annyi bodza, amelyre tekintettel az érintett adózó igazolhatta volna vagyongyarapodását és életvitelére fordított kiadásait”. Ilyen és ehhez hasonló esetekben az adóhatóságnak nincs más választása, mint a becslés módszerével valószínűsíteni az adóalap mértékét és annak alapján bírságotolni.

A becslés alkotmányos megalapozottsága a közteherviselés alapvető kötelezettségében és az AB gyakorlatában eresztett gyökeret. A becslés alapvető alkotmányos korlátjaként jelölhető meg az Alaptörvény azon rendelkezése, mely szerint „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”⁴⁵ Ennek megfelelően a becsléssel megállapított adóalap összegének az adózó teherbíró képességével és a gazdaságban való részvételének mértékével arányban kell állnia. Alkotmányos garanciaként fogalmazható meg, hogy, ha az adóhatóság az adózó adóalapját a becslés módszerével állapítja meg, akkor az adózó részére az ellenkező bizonyítás lehetősége biztosított legyen. További, az adózó érdekeit védő szabály, hogy a becslés lehetőségének jogalapját az adóhatóság köteles bizonyítani. A bizonyítási teher a becslés által megállapított jogalaptól való eltérés relevanciájában azonban már az adózót terheli.

Az AB következetes és kiforrott joggyakorlatot alakított ki a becslés kapcsán. Az AB gyakorlatából kiemeltem azokat az általam legfontosabbnak tartott határozatokat, melyeket a terjedelmi korlátok miatt összefoglalva kívánok szemléltetni. Az AB az Art. becslésre vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben vizsgálta már annak a magántitok és a személyes adatok védelméhez fűződő joghoz, a visszaható hatály tilalmához, a jogbiztonság követelményéhez, a tulajdonhoz való joghoz, a jogszabályok alkalmazására történő kellő felkészülési idő biztosításának elvéhez, a jogorvoslathoz való joghoz, a jogállamiság kritériumaihoz, az arányos közteherviselés elvéhez, a tisztességes eljárás elvéhez, valamint a becsléssel kapcsolatos, korábbi alkotmánybíróági döntésekhez fűződő viszonyát.⁴⁶ A becslés intézményével kapcsolatban megvizsgált – az imént általam ismertetett – alapelvek egyike révén sem állapított meg a taláros testület alkotmányellenességet, az indítványokat sorban elutasította. Az AB határozatokból és az általam megvizsgált Kúriai döntésekből⁴⁷ az következik, hogy a becslés intézménye az alkotmányosság talaján megállja a helyét, azonban az adózók sérelmesnek látják az adóhatóság eme valószínűsítését.

⁴⁵ Alaptörvény, Szabadság és Felelősség című rész, XXX. Cikk

⁴⁶ 125/B/2005. AB határozat, 329/B/2007. AB határozat, 1369/B/2007. AB határozat, 498/B/2009. AB határozat

⁴⁷ Kúria, Kvf. V. 35 006/2012/4., Kúria, Kvf. I. 35 559/2011/5., Legf. Bír., Kvf. V. 35 084/2011., Legf. Bír., Kvf. I. 35 097/2011., Kúria, Kvf. 35 758/2011., Kúria, Kvf. V. 35 302/2011., Legf. Bír. Kvf. V. 35 004/2010.

2. Tisztességtelen módszerek, vagy eredményes praktikák?

A következőkben azokat a főbb szempontokat fogom vizsgálni, melyek miatt a legtöbb támadás éri az adóellenőröket munkájuk végzése folyamán.

Lassan nem telik el úgy hét, hogy az ember ne találkozna olyan hírekkel, akár a televíziós adásokban, akár újságcikkek hasábjain, melyek az adóellenőrök operatív tevékenységét taglalják. A médiumok azonban általánosan a jelenlegi magyar adózó szemszögéből mutatják be az eseteket. „Autószervizekre csapott le a NAV”, „Lecsapott a NAV: talán még ők is meglepődtek”, „A NAV-nál van a világ legjobb munkája” – ilyen és ezekhez hasonló szalagcímek jelennek meg sorra az egyes elektronikus hírportálok felületein. Láthatjuk, hogy a címek megválasztása egyértelműen negatív töltetű, pedig általánosan a társadalom érdeke, hogy az adóbefizetéseket az adózók maradéktalanul teljesítsék.

Környezetemben élő emberekkel folytatott beszélgetés alkalmával kristályosodott ki előttem, hogy a mai magyar átlagadózó az adóhatóság revizoraira és az általuk folytatott tevékenységre úgy tekint, mintha az állam könyörtelen behajtói lennének. Ennek ellenére, ha a kérdéskör gyökeréhez visszatérünk, szembetűnik, hogy az adózók tévednek. Hiszen az adózó azért tekinti ellenségnek az adóhatóság ellenőreit, mert nem tartja be a rá irányadó szabályokat és az ellenőrzések alkalmával erre fény derül. Tehát a társadalom értékítélete a hibás, amikor nem az „adócsalást” ítéli el, hanem az azt megakadályozni kívánó tevékenységet. Egyet értek Kovács Árpád azon kijelentésével, miszerint „a pénzügyi ellenőrzés környezetéhez tartozik, hogy a változásokat a civil társadalom nehezen éli meg.”,⁴⁸ és „[a]z ellenőrök munkájának, módszereinek kulcsfontossága kiemelendő, elfogadja-e a közvélemény, segíti-e a pénzügyi ellenőrzés tapasztalatainak érvényesülését.”⁴⁹

A mai magyar adózói morál szembe megy az imént említett kívánalmakkal, az adózók törekednek minél kevesebb adót befizetni, az ellenőrzéseket akadályozni, a valós adatokat leplezni, és nem fogadják el a közteherviselés alkotmányos kötelezettségének biztosítását szolgáló új ellenőrzési „praktikák” megjelenését.

Az adóhatóság fő célkitűzéseiként jelölte meg az elmúlt két év ellenőrzési irányai szerint, a közteherviselés szélesítése mellett a szürke- illetve a feketegazdaság felszámolását,⁵⁰ továbbá a nemzetgazdasági és társadalmi szerepvállalás növelését a hazai, valamint az európai uniós gazdasági, pénzügyi és környezetvédelmi érdekek védelme területén, melynek

⁴⁸ Kovács Árpád: Új kihívások a pénzügyi ellenőrzés fejlesztésében, Pénzügyi Szemle, 2002. 2. szám, 128. o.

⁴⁹ uo.

⁵⁰ Nemzeti Adó- és Vámhivatal által kiadott 4.../2013. tájékoztatás a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2013. évi ellenőrzési feladatainak végrehajtásához kapcsolódó ellenőrzési irányokról, Budapest, 2013. január. 1. o.

érdekében a hatósági eszközök törvényes alkalmazásával következetesen fellép mindazokkal szemben, akik nem teljesítették adókötelezettségüket és törekszik azok visszatartására, akik hajlamosak hasonló kockázatvállalásra.⁵¹ A célkitűzéseket egyre nagyobb sikerrel teljesítik – hála a hatékonyabb ellenőrzéseknek. Az ellenőrzések számukat tekintve az elmúlt hat év viszonylatát tekintve nagy arányban csökkentek.⁵² Szembetűnő ugyanakkor, hogy az adatgyűjtésre és az egyéb adókötelezettségek ellenőrzésére irányuló vizsgálatok száma csak kis mértékben ugyan, de növekedett. A folyamat azzal magyarázható, hogy az adóhatóság az elmúlt hat év alatt nagymértékben változtatott az ellenőrzési stratégiáján, előtérbe kerültek a helyszíni ellenőrzések.⁵³ Míg a 2008-as évben az adatgyűjtésre és az egyéb adókötelezettségek vizsgálatára irányuló ellenőrzések száma az adóhatóság összes ellenőrzésének a 69,7 %-át tette ki, addig ez az arány 2013-as adatok alapján már 80,5 %-ra nőtt.⁵⁴ Ebből arra lehet következtetni, hogy az adóhatóság azért kívánta az ellenőrzések e módszerével lefolytatott vizsgálatok számát növelni, mert az érintett szegmensben tapasztalhatták a legtöbb jogsértést. Az adózók annak köszönhetik az operatív ellenőrzések számának nagymértékű növekedését, mert nem tartották be a rájuk irányadó adókötelezettségeket, ezzel rövidítve az állam kasszáját.

„Az adóhatóság legfontosabb feladata, hogy befolyásolja az adófizetők gondolkodását, adózói magatartását, az önkéntes jogkövetést befolyásoló leghatékonyabb eszközökkel.”⁵⁵ Sok esetben fordult már elő, hogy az adórevizorok operatív ellenőrzéseik alkalmával olyan ellenőrzési praktikákhoz folyamodtak, melyek ellentétesek az adóhatóság Etikai Kódexében foglaltakkal.⁵⁶ Az adóhatóság által újabban operatív területen alkalmazott ellenőrzések gyakorisága és az ellenőrzés módszerei is hagynak kívánni valót maguk után. Ugyan a helyszíni ellenőrzések számának növekedése nem mondható kimondottan számottevőnek, ezért véleményem szerint a probléma nem is az ellenőrzések egész éves számában keresendő, hanem azok egy adott adózóra nézve mutatott gyakoriságában. Tudomásom van olyan hírekről is – és egyébként adórevizor interjúalanyom a hírt meg is erősítette –, amikor 2014 nyarán előfordult olyan időszak, amikor egy adott vendéglátó-ipari egységet hat héten belül akár huszonötször is ”meglátogattak” az adóhatóság emberei. Az ilyen gyakorisággal

⁵¹ Nemzeti Adó- és Vámhivatal által kiadott 4002/2014. tájékoztatás a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2014. évi ellenőrzési feladatainak végrehajtásához kapcsolódó ellenőrzési irányokról, Budapest, 2014. február 3., 1. o.

⁵² Id.: 1. számú melléklet

⁵³ uo.

⁵⁴ uo.

⁵⁵ Szilovics Csaba: Az adóigazgatás jogkövetést befolyásoló szerepe, Jura, 19. évfolyam, 2013/1. 95. o.

⁵⁶ Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal: Etikai Kódex, 2008. 1. és 10. pontja

előforduló ellenőrzések meglátásom szerint az Art. 97. § (2) bekezdésébe⁵⁷ ütköznek. Ha adott ellenőrzéseken belül teljesül is az ellenőrök azon kötelezettsége, mely szerint az ellenőrzések során jogait oly módon gyakorolhatja, hogy „az adózó gazdasági tevékenységét a lehető legkisebb mértékben korlátozza,”⁵⁸ a gyakori ellenőrzések során a „legkisebb mértékű” korlátozás már nem állja meg a helyét. Az ellenőrzések túlzott sűrűsége nagy bevételkieséshez, a törzsvendégi kör csökkenéséhez, ezek megvalósulása által a gazdasági tevékenység nagymértékű akadályozásához vezethet. Az ellenőrzések gyakorisága más szempontból is veszélyeztetheti az adózói jogok érvényesülését. Revizor ismerősöm elmondása szerint, a 2014-es év nyarán volt olyan hónap, amikor nyolcvan óra munkaidőn felüli munkaórát tudott elszámolni, nem beszélve a hétvégi és az éjszakai munkával töltött órákkal. A revizorok túlterheltségéből fakadóan könnyen előfordulhat, hogy nem, vagy nem megfelelően teljesítik kötelezettségeiket az ellenőrzések során, ami járhat egyfelől az adózói jogok csorbulásával (például, ha tájékoztatási kötelezettségüknek nem megfelelően tesznek eleget) vagy az ellenőrzés eredménytelenségével. A revizorok helyzetét nehezíti, hogy gyakran kerülnek szembe az ellenőrzések során „problémás adózókkal”. A „problémás adózó” kifejezés jelentését a revizor interjúalanyom a következő példákkal illusztrálta.

Egy ellenőrzés folyamán, melyet Budapest egyik legnagyobb – immáron felszámolt – piacán végeztek revizor és pénzügyőr kollégáival, az egyik árus kísérletet tett az ellenőrzés megakadályozására és a helyszínről való elmenekülésre. Mikor meglátta az ellenőröket, árusító bódéját egy lakattal lezárta, majd futásnak eredt. Az ilyen jellegű helyzetekben jártas pénzügyőröknek sikerült elkapniuk a menekültöt és intézkedések foganatosítását követően visszavitték az árusító helyére, ahol a földön tartották az újbóli menekülés megakadályozása végett. Az árust ez sem tarthatta vissza, mikor úgy érezte, hogy a pénzügyőrök figyelme lankad, megpróbált a földön hátrakötött kézzel ugyan, de ismételten kerekét oldani. Az újbóli szökési kísérletet követően, mely szintén megghiúsult, az adóhatóság emberei a helyszínen kizárólag hamis márkajelzéssel ellátott árut fedeztek fel, továbbá az adózóról kiderült, hogy illegálisan tartózkodik az országban.

Másik esetben revizor ismerősöm egy ázsiai étterem ellenőrzésében vett részt, mely során számos romlott, illetve tisztázatlan eredetű élelmiszer fedeztek fel az adóhatóság emberei. Mikor az étterem tulajdonosát szembesítették a feltárt szabálytalanságokkal, az az akkor éppen neki háttal álló revizor ismerősöm hátára vetette magát és üvöltve ütlegetni

⁵⁷ Art. 97. § (2) bekezdés: „Az adóellenőr az ellenőrzés során jogait oly módon köteles gyakorolni, hogy az az adózó gazdasági tevékenységét a lehető legkisebb mértékben korlátozza.”

⁵⁸ Art. 97. § (2) bekezdés

kezdte. Az eset a pénzügyőrök gyors és szakszerű beavatkozása révén végül nem járt súlyos személyi sérüléssel.

A fenti példák jól szemléltetik, hogy mennyire fontos a több szervezeti egység összehangolt munkája operatív területen. Vannak esetek, amikor a NAV, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság emberei közösen hajtanak végre helyszíni ellenőrzéseket bizonyos adózóknál. „Az Art. részletesen szabályozza a vámhatóság adóellenőrzésben való részvételének lehetőségét. Ennek alapján az adóhatóságnak lehetősége van a vámhatósággal közös és egyidejű ellenőrzések lefolytatására,⁵⁹ valamint a vámhatóság bizonyos adóellenőrzéseket önállóan is végezhet.”⁶⁰

Végül szót kell ejtenem az elmúlt pár évben az adóhatóság operatív munkáját és a média álláspontját oly nagymértékben meghatározó ”modern” ellenőrzési módszerekről. Az elektronikus hírportálokon olvastam már:

- leánybúcsút színlelő revizor hölgyekről, akik limuzin bérbe adásával foglalkozó adózót ellenőriztek ilyesfajta megtévesztéssel,
- az ellenőrzés során reverendába bújt revizorról,
- angol nyelven beszélő asztaltársaságról, akik ellenőrök voltak,
- ellenőrzésekről, melyeken a revizorok gyermekekkel, családnak álcázva jelentek meg,
- az ellenőrizni kívánt helyre terhes, színes bőrű nővel érkező revizorokról,
- a plasztikai sebész ellenőrzése során, az általa vélt testi hiányosságát pótolni kívánó revizorról.

A felsorolt eseteket a médiában megjelenő hírekben foglaltakból gyűjtöttem ki, ezért valóság alapjukra csak következtetni lehet. Ugyanakkor revizorként tevékenykedő ismerősöm elmondása szerint, ő ellenőrzött már úgy nőgyógyászt, hogy áldott állapotban lévő kolléganőjével, a boldog, gyermeküket váró pár szerepbe bújtak. Továbbá megerősítette azt az általam a médiumok közléseiből már többször hallott tényt, miszerint a revizorok az éjjeli vendéglátó-ipari egységek ellenőrzései alkalmával, magukkal visznek egy vagy több embert, akik a ”szivacs” szerepét töltik be. A ”szivacs” nem más, mint az a személy, aki az ellenőrzést éppen lefolytató revizorok helyett elfogyasztja az alkoholos italokat. A ”szivacsok” alkalmazására azért került sor – mondta revizor interjúalanyom –, mert korábban feltűnt az ellenőrzésre kiválasztott helyen, hogy a revizor nem fogyasztja el az általa megvásárolt alkoholos nedűt. A ”szivacsok” alkalmazásával párhuzamosan többször kipróbált módszer,

⁵⁹ Art. 106-107. §-a, valamint a 118-119/A. §-okban foglalt ellenőrzések esetén

⁶⁰ Bognár–Ormosi Kinga: A Nemzeti Adó-és Vámhivatal adó- és vámszakmai területének együttműködése az adóellenőrzések során, Adóellenőrzés, XXII. évfolyam, 2013/8. 43. o.

hogy a revizorok a magukkal vitt segítőikkel, valamilyen jeles napot ünneplő társaságnak adják ki magukat, hogy még életszerűbben tudják leplezni valós kilétüket. Az általam ismertetett eseteket hallva, bizonyos esetekben érthető is, hogy az adózó felháborodik, továbbá felmerül a NAV Etikai Kódexének való megfelelés kérdése is. Az Art. 86. § (2) bekezdése szerint: „...Az ellenőrzési irányokat úgy kell meghatározni, hogy az ellenőrzöttség tudata az adózókat az önkéntes jogkövetésre ösztönözze.” Az idézett Art. rendelkezésből kiindulva úgy gondolom, hogy az eredményesség érdekében a fedett operatív tevékenység nélkülözhetetlen. „Az ember ugyanis önös érdekeitől vezettetve jólétének ésszerű maximalizálására törekszik, s ha törekvése olyan exogén korlátokba ütközik, amelyekkel őt a jog és a jog megsértését követő szankciók veszik körül, úgy ezek megváltozására adott magatartásbeli válasza előre megbecsülhető.”⁶¹ Az iménti Posner-féle elmélet, az adózók ellenőrzöttsége kapcsán úgy fordítható le, hogy az adóhatóság azért törekszik az ellenőrzések alkalmait, azok hatékonyságát és a bírságok mértékét növelni, mert a gyakoribb, hatékonyabb ellenőrzések és a magasabb bírságok az adózók önkéntes jogkövetésre való hajlandóságát erősíti, ez az a magatartás, amire számítani lehet.

3. Az adóellenőrzések megújult technológiája, avagy az online pénztárgépektől a revizori táblagépekig

Álláspontom szerint üdvözlendő, hogy a technológia fejlődését követve, az adóhatóság új típusú elektronikus ellenőrzési rendszert vezetett be,⁶² mely segíti az adóhatóság operatív és egyéb ellenőrzési tevékenységét.

„2012. októberében a Kormány az adóelkerülési lehetőségek és azok módozatainak szűkítése érdekében döntött arról, hogy a kiskereskedelmi és szolgáltató szektor azon részében, ahol kötelező pénztárgépet használni, meg kell teremteni a pénztárgépek és az állami adóhatóság szervere közötti online kapcsolatot, amely nemcsak az eddigi manipulációs lehetőségek kiszűrésére alkalmas, hanem biztosítja az adóhatóság számára a – kockázatelemzési és az ellenőrzési feladatok ellátása szempontjából egyaránt - gyors és pontos adatelérést a feldolgozott adatokra vonatkozóan.”⁶³

⁶¹ Botos Katalin: Posner és a jog közgazdasági megközelítése, *iustum aequum salutare*, PPKE – JÁK, jogtudományi folyóirat, Budapest, IV. 2008/3. 117. o.

⁶² 48/2013. (XI.15) NGM rendelet

⁶³ Nemzeti Adó- és Vámhivatal által kiadott 4002/2014. tájékoztatás a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2014. évi ellenőrzési feladatainak végrehajtásához kapcsolódó ellenőrzési irányokról, Budapest, 2013. február 3. 3. o.

„A pénztárgép távoli felügyeletével, a helyszínen lebonyolítható valós idejű lekérdezések segítségével, azonnal kontrollálható – többek között -, hogy az adott üzletben hány és pontosan mely AP számú pénztárgépnek kellene lennie; használnak-e az üzletben nem regisztrált pénztárgépet; az adott üzletben lévő, online adatot nem küldő pénztárgép részesült-e egyedi felmentésben, illetve a próbavásárlás során vásárolt tételeket rögzítette-e a pénztárgépben lévő Adóügyi Ellenőrző Egység, és az adatok rendben eljutottak-e a NAV szerveréhez. Az online pénztárgépek kibővítik a forgalomszámlálás lehetőségeit, valamint a nap elején a pénztárgép kasszájában lévő nyitó pénzkészlet értékéből kiindulva megkönnyítik a pénztárgépbe be nem ütött értékesítések kimutatását, a pénztárgép kasszájában lévő pénzkészlet-növekedés és a pénztárgépben rögzített bevételek közötti eltérés feltárását.”⁶⁴

Az online pénztárgépek beszerzésére és beüzemelésére jogszabályban meghatározott támogatást biztosít az adópolitikáért felelős miniszter,⁶⁵ mely megkönnyítheti az adózók helyzetét. A támogatás azonban komoly feltételekhez kötött és a valós költségekhez képest meglehetősen kis összegű – kevésnek bizonyul sok esetben, ha megvizsgáljuk, hogy az online pénztárgépekre történő átállással milyen költségek⁶⁶ megtérítésére kötelezik az adózókat.

Az online pénztárgépek rendszerét a magas költségek ellenére is előnyösebb ellenőrzési módozatnak tartom, mint a – szélsőséges példákkal tarkított – fedett ellenőrzéseket. Az online pénztárgépekkel kapcsolatban nem elhanyagolható információ, hogy azok kapcsolatban állnak a revizorok számára biztosított táblagépekkel. A táblagépek bevezetésének gyakorlati haszna abban rejlik – Tóth Tamás, az ECR-Trade Kft. ügyvezetőjének szavaival élve –, hogy „miközben egy kisbolt nyugta nélkül szolgálja ki a vevőket, a kirakat előtt őgyelgő revizor épp összeveti tabletjén az elmúlt időszak aae⁶⁷ által rögzített gyér forgalmát a látható valósággal.” Revizor interjúalanyom pedig azt a példát ismertette velem, amikor az adózó vendéglátó-ipari egysége hivatalosan este hat óráig volt nyitva és ennek megfelelően az online pénztárgép eddig az időpontig küldte az adatokat a revizor táblagépére, ezzel azt a látszatot keltve, hogy az adózó gazdasági tevékenységet már nem végez. Ennek ellenére, amikor az adóellenőrök az adott vendéglátó-ipari egység előtt haladnak el, azt látják, hogy a már bezártnak hitt szórakozóhely mégis üzemel. Hasonló a helyzet, amikor alapvetően az esti és az éjszakai órákban nagyobb forgalmat lebonyolító szórakozóhelyek online pénztárgépei, a forgalmas órákban szembetűnően kevés nyugtaadást

⁶⁴ u.o. 4. o.

⁶⁵ Art. 198. §

⁶⁶ Pénztárgép beszerzése az adóügyi ellenőrző egységgel: minimum 130-165 ezer forint; mobildíjak; növekvő szervizköltségek.

⁶⁷ adóügyi ellenőrző egység

regisztrálnak. Ebben az esetben is szembetűnő lehet a különbség a vendégek száma és az aae által regisztrált nyugtaadások között.

Összességében az online pénztárgépek bevezetésével kapcsolatban meg lehet állapítani, hogy bár számos esetben aránytalan költségeket ró az adófizetőkre, illetve a folyton változtatott beüzemelési határidők sértik a jogbiztonság követelményét, e hátrányok orvoslását követően hatékony ellenőrzési móddá fejlődhet.

III. Egy "adózóbarátabb" adóigazgatási eljárás víziója (következtetések, eredmények)

A jelen fejezetben célmódként tűzöm ki, hogy az ezt megelőző fejezetben tárgyalt problémák valamennyijére lehetséges megoldási javaslatokat dolgozzak ki.

1. A fejezetet az egyoldalú jóhiszemű joggyakorlás követelményének problematikájával nyitom meg. A jóhiszemű joggyakorlás jelentését tekintve nem más, mint annak kötelezettsége, hogy az adózók kötelesek jogaik jóhiszemű gyakorlása révén az adóhatóság feladatainak végrehajtását elősegíteni, például az ellenőrzések során a revizorokkal történő együttműködést. Továbbá a jóhiszemű joggyakorlás fogalmába illeszkedik, hogy az adózó kötve van korábbi magatartásához, különösen bejelentéseihez és nyilatkozataihoz. Az adóhatóság a megismételt vagy egymásnak ellentmondó cselekményeket különösen indokoltan vizsgálja, vagyis, hogy az adózó mely nyilatkozata valódi, illetve a tévedés vagy a megtévesztés tényét. A jóhiszemű joggyakorlás tartalmát alapul véve, ha az adóhatóság számára is követelményként jelenne meg a jóhiszeműség elve, nem jelentene mást, minthogy az adóhatóság jóhiszemű joggyakorlásával elősegíti az adózók adókötelezettségeinek teljesítését, jogaik érvényesülését, de ami még fontosabb, hogy kötve lenne korábban tett állásfoglalásaihoz. Üdvözlendő lenne tehát, ha az Art.-ben megjelenne a jóhiszemű joggyakorlás azon formája, mely az adójogviszony mindkét oldalán helyet foglaló felet köteleznél.

2. Dolgozatomban több esetben foglalkoztam a közteherviselés alkotmányos kötelezettségével. Az Alaptörvény XXX. cikkének kiegészítését javaslom: bár nem is oly

régen változott meg és bővült ki a közteherviselés alkotmányi értékke emelt deklarációja, a kiegészítés véleményem szerint még inkább szolgálná az adórendszer alapvető szabályai hosszú távú céljainak elérését. Ennek érdekében a gyermeket nevelő családok közteherviselésének csökkentése mellett alkotmányos szintre történő emelését javaslom az egykulcsos személyi jövedelemadó rendszer (ezt amúgy is sarkalatos törvény szabályozza), az online pénztárgépek bevezetése és az egyes közigazgatási hatóságok (pl.: NAV, NFH, NÉBIH) együttműködéssel lefolytatott ellenőrzései tárgykörének. Ezzel a közteherviselés kötelezettségét biztosító eszközök egy részét is alkotmányos védelem illetné meg. A fentiek szerinti módosítás mellett szól, hogy ebben az esetben e témaköröknek Alaptörvénybe iktatásukat megelőzően az Alkotmánybíróság vizsgálatán kellene átesniük. Így e három elemben rejlő esetleges alkotmányellenességek is felszínre kerülhetnének.

3. Az alapelvek taglalásánál kitértem az adóhatóság tájékoztatási és kitanítási kötelezettségére, amely az eredményes eljárás érdekében ütközik. Véleményem szerint az eredményes eljárás célja nem előzheti meg az adózók tájékoztatáshoz való jogát, mivel az közvetetten a védelemhez és képviselőhöz való jogot, továbbá a jogorvoslathoz való jogot is negatívan érintené. A gondolatot azzal az érveléssel támasztom alá, miszerint, ha az adózó a lehető legrövidebb időn belül nem kapja meg az őt megillető tájékoztatást, akkor sok esetben az őt megillető jogok gyakorlásának lehetőségétől esik el. A fentiek alapján álláspontom szerint üdvözlendő lenne az Art. 1. § (5) bekezdését a következőképpen kiegészíteni: „Az adóhatóság az adózónak a törvények megtartásához szükséges tájékoztatást a lehető legrövidebb időn belül megadja, az adóbevallás, az adóbefizetés rendjét vele megismerteti, az adózót jogainak érvényesítésére figyelmezteti”

A kiegészítéssel biztosítani lehetne, hogy az adózó számára jogosultságai megvédésére és érvényesítésére tett erőfeszítésekre a lehető legtöbb idő álljon rendelkezésére.

A megfelelő terjedelmű és módú tájékoztatási kötelezettség az adóhatóságnak felróható elmaradása az Art. által szankcionálatlan. Az adóellenőrök megfelelő tájékoztatásra kényszerítő eszköze lehetne, ha az ellenőrzések során a tájékoztatási kötelezettség nem megfelelő voltára vonatkozó észrevételeket nyilvántartásba venné az adóhatóság, majd az esetleges illetménykiegészítés összegét a mulasztások számának arányos részével csökkentenék. Természetesen az észrevételek realitási alapját vizsgálattal állapítanák meg.

4. Vizsgálódásom tárgyát képezte az adózói jogok között helyet foglaló iratbetekintéshez való jogosítvány is. Az iratbetekintéshez való jog kapcsán megállapítható, hogy az Art. adótitokra

vonatkozó rendelkezése túl széles körben öleli fel az adatok egy meghatározott csoportját, hiszen minden olyan adat adótitoknak minősül, mely „az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat, végzés, igazolás vagy más irat.”⁶⁸ A probléma gyökerét az „adózást érintő” szókapcsolat jelentésében jelölöm meg. A jövőben meggyőződésem szerint örvendetes lenne a fogalom szűkítését elvégezni. Ugyanakkor a további az iratbetekintést korlátozó vagy kizáró okok vonatkozásában is megjelenhetne azok alkalmazásának korlátozása. Ahol az eljárásban részt vevő más személyek személyes adatainak védelmére, banktitok, adótitok, üzleti titok, vagy minősített adat létre hivatkozva tagadja meg az adóhatóság az iratbetekintés jogát, ott véleményem szerint – ahogyan az Art. az eljárás eredményessége érdekében teszi – elegendő lenne pusztán az adott irat valamilyen titkot tartalmazó részére szűkíteni. Ezáltal az adózó ellen begyűjtött bizonyítékokat értékelni lehet az eljárásban, mivel azok minden lehetséges részét megismerhetővé tették az adózó számára. Más a helyzet, ha az iratbetekintés nem valósítható meg a valamilyen titok tárgyát képező adat kitakarásával, mert az irat teljes egészében valamilyen titoktípus tárgyát képezi. Az ilyen esetekben az adóhatóság joggal zárja ki az iratbetekintést.

5. Az adóhatóság operatív ellenőrzési tevékenysége kapcsán arra az álláspontra jutottam, hogy a média körében oly népszerű, változatos ellenőrzési praktikákat az adózók azért tartják sértőnek és élük meg támadásként, mert nem tudatosul bennük kellőképpen az ellenőrzések célja, vagyis a közteherviselés alkotmányos kötelezettségének betartatása. Az ellenőrzések hatékonysága rendkívül fontos, mert az állam által a közszükségletek fedezésére szolgáló anyagi javak jelentős részét teszik ki. Éppen ezért úgy látom, hogy a jövőben érdemes volna az adózói morál és ezáltal az önkéntes jogkövetés pozitív irányú elmozdulása végett az adózókban elmélyíteni, hogy amennyi adót fizetnek be, azért annak megfelelő ellenszolgáltatásban lehet részük. Ennek érdekében segítségül lehetne hívni a média eszközeit, továbbá akár a köznevelést is.

6. Az adórevizorok túlterheltségének csökkentésére az egyes ellenőrök közötti hatékonyabb feladatmegosztás és a „túlórák” számának korlátozása jelenthet megoldást.

7. Az adóellenőröket az ellenőrzések során ért – sokszor tettelegesséig fajuló – támadások kezelésének módja részben már megoldott. A pénzügyőrök számára a jog jóval szélesebb

⁶⁸ Art. 53. § (1) bekezdés

fellépési, és intézkedési lehetőséget enged ilyen helyzetekben, ezért fontos, hogy az adóellenőrök és a pénzügyőrök összehangolt ellenőrzések keretében folytassák munkájukat.

8. Az online pénztárgépek bevezetése jogszabályi háttérének ismertetése folytán két tényező kapcsán vetném papírra észrevételeimet. Egyfelől az online pénztárgépek beszerzéséhez és beüzemeléséhez szükséges anyagi támogatás mértékét találom az egyes adózói rétegek számára meglehetősen kevésnek. Ilyen esetekben aránytalanul nagy terhet ró az adóhatóság az adóalanyra, mivel terheli – az ugyan támogatás által csökkentett – pénztárgép beszerzésének költsége, a mobilszolgáltató által meghatározott díj, továbbá a korábbiakhoz képest megnőtt szervizköltség. A hirtelen megnőtt magas költségek elviselhetővé tétele érdekében az anyagi támogatáshoz jutást többszintűvé változtatnám, így az egyes adóalanyok vagyoni viszonyaik alapján kisebb, illetve nagyobb összegeket vehetnének igénybe. Továbbá a bevezetés kapcsán megszabott határidők folyamatos változtatása sértette az adóalanyok jogbiztonsághoz és a jogszabályok kiszámíthatóságához fűződő jogát. Az imént említett két tényezőtől eltekintve az online pénztárgépek bevezetése egy új korszakot nyit meg az adóhatóság operatív tevékenységére nézve.

Befejezés

Összegzés

E tanulmányban a tervezett szempontok alapján vizsgáltam az adózói jogok érvényesülését az adóigazgatási eljárás, azon belül az adóellenőrzés folyamatában. Kiemeltem az általam kényesnek és vitatottnak tartott elemeket, illetve szempontokat az adózói jogok gyakorlása vonatkozásában. Dolgozatom terjedelmére tekintettel nem állt módomban minden részletre kiterjedően vizsgálódásokat folytatni. Kutatásaim során igyekeztem elismert és a szakma által nagyra tartott szerzők műveit alapul venni, véleményeiket ütköztetni, abból konzekvenciát levonni. Alapvetően a kritikai forráselemzés módszerével dolgoztam, de számos esetben fűztem saját gondolataimat egy-egy kérdéshez. Előfordult, hogy egy adott álláspontot véleményeztem vagy gondolatsorom gyökeréül szolgált. Forrásként használtam fel továbbá egy – operatív ellenőrzéseket végző – kedves adóellenőr ismerősömmel készített interjúban előadott eseteket, bizonyos témákhoz fűzött észrevételeit.

A dolgozattal elérni kívánt célokat megvalósítottam, tekintettel arra, hogy munkám bevezető részében feltett kérdésre azt a választ tudom adni, hogy a mai adóellenőrzések – különösen az adatgyűjtésre, az egyéb adókötelezettségek ellenőrzésére és az egyes gazdasági események valódiságának igazolására irányuló ellenőrzések – folytatása során az adózói jogok olyan mérvű sérelme közel sem valósul meg, mint ahogyan azt a média sugározza, továbbá, mint ahogy az a jelenlegi magyar adózói morált meghatározza. Ennek ellenére felfedezhetőek olyan, az adóigazgatási eljárást szabályozó rendelkezések, melyek az adózói jogok érvényesülését gátló tényezők, tehát orvoslásuk elengedhetetlen.

De lege ferenda javaslatok

A befejezés utolsó részében az általam megalkotott törvénymódosítási javaslatot mutatom be: de lege ferenda.⁶⁹

⁶⁹ ld.: 2. számú melléklet

IRODALOMJEGYZÉK

- Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal: Etikai Kódex, 2008.
- Adótörvények és az adóigazgatási eljárás 1989, ILKV-ötlet, Budapest, 1989.
- Az APEH Világa 2009, Évkönyv, Budapest, 2010.
- Bakó Balázs: A becslés mint bizonyítási módszer az adóigazgatási eljárásban, Közigazgatási Eljárásjog – A Tananyagon Túl, Közigazgatási Jogi Tudományos Diákkörök országos Konferenciája, 2011. nov. 11.
- Bakos Péter – Benczúr Péter – Benedek Dóra: Az adóköteles jövedelem rugalmassága, Közgazdasági Szemle, 2008/9.
- Bertalan Rudolf: Vagyongyarapodási vizsgálat, Opten Kft., Budapest, 2008.
- Bognár–Ormosi Kinga: A Nemzeti Adó - és Vámhivatal adó - és vámszakmai területének együttműködése az adóellenőrzések során, Adókézik, Complex Kiadó, 2013/8.
- Boros Erzsébet - Makó Cecília - Simon Zsuzsanna - Deli Lajos: A helyi adóigazgatás gyakorlata, ellenőrzése, az adóvégrehajtás intézménye, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 2009.
- Botos Katalin: Posner és a jog közgazdasági szemlélete, Iustum aequum salutare (PPKE – ÁJK), Budapest, 2008/3.
- Bozsik Sándor – Fellegi Miklós – Gróf Pál – Süveges Gábor – Szemán Judit: Adózási ismeretek, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2013.
- Csikász Éva: Online pénztárgépek üzemeltetéséhez kapcsolódó kérdéskörök, Adóvilág, 2014/3.
- Csillag Dezsőné: Adóigazgatási eljárás, államháztartási szakügyintéző képzés tankönyve, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 2010.
- Daniel Sandler – Ephraim Fuchs – Carlo Romano: The international Guide to Advance Rulings I., IBDF Publications, Amsterdam 1997-2001.
- Dublin and Wilde: An Empirical Analysis of Federal Income Tax Auditing and Compliance. National Tax Journal, 1988.
- Edward J. McCaffrey - Jonathan Baron: The political psychology of redistribution, In: UCLA Law Review, Vol. 52, Issue 6, 2005.
- Ercsey Zsombor: Az adózás alkotmányosságáról, PHD Tanulmányok 11, Kis László, a Kari Doktori Iskola vezetője, Pécs, 2012.

- Erdős Gabriella – Földes Balázs – Öry Tamás: Az Európai Unió adójoga, Complex Kiadó, Budapest, 2013.
- Erich Kirchler: The Economic Psychology of Tax Behaviour, Cambridge University Press, 2009.
- Fajtáné Hümpfner Zsuzsa - Kis Pálné: Az adóellenőrzés tapasztalatai példák bemutatásával, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Vizsgálati Módszertani Bizottság kiadványa, Kompkonzult, Budapest, 1996.
- Farkas Zoltán - Bognár-Ormosi Kinga - Blummenfeld Beáta: Az adóeljárési törvény egységes szerkezetben, magyarázatokkal, 2013,
- Farkas Zoltán - Bognár-Ormosi Kinga - Csáki Magdolna - Papp Adrienn - Dávida Marianna - Várszeghi György: Az adóeljárési törvény egységes szerkezetben, magyarázatokkal, 2014, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 2014.
- Ferenczy Judit - Antal Zsuzsanna: Az adóellenőrzések 2001. évi tapasztalatai, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Vizsgálati Módszertani Bizottság kiadványa, Kompkonzult, Budapest, 2002.
- Ferenczy Judit - Antal Zsuzsanna: Az adóellenőrzések 2002. évi tapasztalatai, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Vizsgálati Módszertani Bizottság kiadványa, Perfekt, Budapest, 2003.
- Frits Bolkestein: Taxation Policy in the European Union, Institute of European Affairs, Dublin, 2001.
- Gunszt Katalin - Radics András: Adózás Európában, Ausztria, Ciprus, Horvátország, Magyarország, Románia, Svájc, Szlovákia, Penta Unió, Pécs, 2011.
- Hadi László - Fejes Eszter: Az új adójog magyarázata, az adózás rendje, az általános forgalmi adó, a társasági adó, a személyi jövedelemadó, az egyszerűsített vállalkozói adó (eva), az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulás (ekho), 2010, HVG-ORAC, Budapest, 2010.
- Hadi László: Adóigazgatás, adóellenőrzés, jogorvoslat, 2000, Unió, Budapest, 2000.
- Hajdú Miklósné - Dávida Marianna - Dura Mónika - Bertalan Rudolf: APEH tapasztalatok a vagyonosodási vizsgálatokról, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 2008.
- Halustyik Anna - Békés Balázs - Halász Zsolt - Klicsu László: Pénzügyi jog, Pázmány Press, Budapest, 2013.

- Hejtényi István: Az adórendszerek fejlődésének tendenciái az OECD – országokban, Pénzügyi Szemle, 2006/1.
- Herich György - Csátaljay Zsuzsanna - Magyar Okleveles Adószakértők Egyesülete: ÁFA ellenőrzés és tervezés gyakorlati kérdései, Az Adózás Európában - V. Nemzetközi Adókonferencia előadásainak anyagaiból készült tanulmányok, Magyar Okleveles Adószakértők Egyesülete, Penta Unió, 2011.
- Herich György - Munkácsi Márta - Pál-Antal Anikó - Radics András - Rybaltovszki Péter- Sőregi Danics Ágnes - Szoboszlai Márta: Adózás Európában, Ausztria, Ciprus, Horvátország, Magyarország, Románia, Szlovákia, Penta Unió, Pécs, 2013.
- Hillay Emese: Adóellenőrzés a gyakorlatban, Összeállítás az 1999. év II. félévi járulék ellenőri revizori továbbképzés előadásaiból, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Vizsgálati Módszertani Bizottság kiadványa, Kompkonzult, Budapest, 2000.
- Horzsa Sándor - Polgár Péter - Széles Imre: Az operatív ellenőrzés módszertana, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Vizsgálati Módszertani Bizottság kiadványa, Kompkonzult, Budapest, 2000.
- Jogesetek a „Rapid” ellenőrzések kapcsán, Adóellenőrzés, Complex Kiadó, 2009/2.
- Kakuk János: Legújabb eredmények a nemzetközi adózás területén, Pénzügyi Szemle, 2002/8.
- Kemenszky Sándor: Az önkormányzati adók és ellenőrzésük, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 2000.
- Kis Pálné: Az adóellenőrzés tapasztalatai, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 1995.
- Klaus Tipke – Heinrich-Wilhelm Kruse: Abgabenordnung – Finanzgerichtsordnung, Kommentar zur AO. 15. Aufl., Verlag Otto Schmidt, 1994.
- Kovács Árpád: A pénzügyi ellenőrzés új kihívásairól, Pénzügyi Szemle, 2001/9.
- Kovács Árpád: Az ellenőrzés rendszere és módszerei, Perfekt Kiadó, 2007.
- Kovács Árpád: Megújuló ellenőrzés, Pénzügyi Szemle, 2001/1.
- Kovács Árpád: Új kihívások a pénzügyi ellenőrzés fejlesztésében, Pénzügyi Szemle, 2002/2.
- Lomnici Zoltán: Az adóperek könyve, HVG-ORAC, Budapest, 1999.
- Lőrincz Lajos: Láttelek a magyar közigazgatásról, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézet, Budapest, 2007.
- Lutz Zoltánné: Fontosabb változások az adótörvényben, Pénzügyi Szemle, 2001/11.

- Michael I. Saltzman: IRS Practice and Procedure. Boston-New York, Warren, Gorham & Lamont, 1991.
- Móricz Katalin – Németh Andrea – Vizi Hajnalka: Adóigazgatási eljárási jog, a hatályos jogszabály alapján, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 2009.
- Nagy László – Vikárius Gabriella – Juhász Zoltánné: Adóellenőrök kézikönyve, adóellenőrzési ismeretek, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Vizsgálati Módszertani Bizottság kiadványa, Perfekt, Budapest, 2003.
- Nagy Tibor: Pénzügyi jog, Eötvös Loránd Tudományegyetem Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 2004.
- Nánai Györgyné - Dobay Péterné: Adóigazgatási eljárási jog, Perfekt Kiadó, Budapest, 2004.
- NAV évkönyv 2011, Budapest, 2012.
- NAV évkönyv 2012, Budapest, 2013.
- NAV évkönyv 2013, Budapest, 2014.
- NAV Világa 2010, Évkönyv, Budapest, 2011.
- Neumann Ágnes - Juhász Gáborné: Kérelemre és hivatalból indult ügyek feldolgozása az Adóigazgatási eljárás információs rendszerében, Kompkonzult, Budapest, 2000.
- Papp István: Adótan és példatár, adózási ismeretek a hatályos jogszabályok alapján, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Vizsgálati és Módszertani Bizottság kiadványa, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 2009.
- Papp József: A gúzsba kötött gazdaság kiszabadítása, Pénzügyi Szemle, 2008/4.
- Pfeffer Zsolt: A pénzügyi jog és a pszichológia kapcsolatáról, PHD Tanulmányok 12, Dr. Kis László, a Kari Doktori Iskola vezetője, Pécs, 2013.
- Richard A. Posner: Economic analysis of law, Aspen Publishers, 2011.
- Rózsa Ernő - Harsányi Istvánné: Adóigazgatás, adóellenőrzés a kapcsolódó jogorvoslati rendszerrel, 1999, Unió, Budapest, 1999.
- Simon István: Pénzügyi jog II., 4. átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, 2012.
- Sinkáné Csendes Ágnes – Farkas Zoltán: Az adóeljárási törvény egységes szerkezetben, magyarázatokkal, 2012, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 2012.
- Sinkáné Csendes Ágnes - Kabai Mónika: Az adóeljárási törvény egységes szerkezetben, magyarázatokkal, 2011, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 2011.

- Spicer and Lundstedt: Understanding Tax Evasion Public Finance, 1976.
- Szabó Tibor: Vagyongyarapodás és adóellenőrzés, hogyan bizonyítsuk be vagyonunk adózott forrását?, Adónet.hu Kft., Budapest, 2007.
- Szilovics Csaba: Adózási ismeretek és adózói vélemények Magyarországon (2002-2007), Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2009.
- Szilovics Csaba: Az adóigazgatás jogkövetést befolyásoló szerepe, Jura, 19. évfolyam, 2013/1.
- Thor O. Thoresen - Karl Ove Aarbu: The Effect of Income Responses to tax changes – Evidence from the Norwegian Tax Reform, National Tax Journal, Vol. 54, No. 2, 2001.
- Timm Bönke - Beate Jochimsen - Carsten Schröder: Fiscal Federalism and Tax Administration: Evidence from Germany, 2013.
- Vagyonosodási vizsgálatok (jogesetek), Adóellenőrzés, Complex Kiadó, 2009/3-4.

JOGSZABÁLYOK, ÉS EGYÉB DOKUMENTUMOK JEGYZÉKE

Törvények

- 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról
- 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
- 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról
- 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
- Magyarország Alaptörvénye (2011.)
- 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
- 2012. évi CCVIII. törvény egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról

Alkotmánybírósági határozatok

- 821/1990. AB határozat

- 724/B/1994. AB határozat
- 1133/B/1998. AB határozat
- 26/2004. AB határozat
- 125/B/2005. AB határozat
- 329/B/2007. AB határozat
- 1369/B/2007. AB határozat
- 498/B/2009. AB határozat
- 121/2009. AB határozat

Kúriai döntések

- Legf. Bír. Kvf. IV. 27 122/1997. számú ítélete
- Legf. Bír. Kvf. V. 28 361/1997. számú ítélete
- Legf. Bír., Kvf. V. 35 2/1998 Közigazgatási jogegységi döntése (KJE)
- Legf. Bír. Kvf. V. 27 312/1999. számú ítélete
- Legf. Bír. Kvf. V. 27 707/1999. számú ítélete
- Legf. Bír. Kvf. I. 35 362/2008. számú ítélete
- Legf. Bír., Kvf. V. 35 186/2009. számú ítélete
- Legf. Bír., Kvf. V. 35 199/2009. számú ítélete
- Legf. Bír. Kvf. V. 35 004/2010. számú ítélete
- Legf. Bír. Kvf. V. 35 124/2010. számú ítélete
- Legf. Bír. Kvf. V. 39 142/2010. számú ítélete
- Legf. Bír. Kvf. I. 35 273/2010. számú ítélete
- Legf. Bír., Kvf. 35 094/2011. számú ítélete
- Legf. Bír., Kvf. 35 097/2011. számú ítélete
- Kúria, Kvf. V. 35 302/2011. számú ítélete
- Kúria, Kvf. V. 35 342/2011. számú ítélete
- Kúria, Kfv. V. 35 558/2011/7. számú ítélete
- Kúria, Kvf. V. 35 559/2011/5. számú ítélete
- Kúria, Kvf. I. 35 631/2011/7. számú ítélete
- Kúria, Kvf. V. 35 681/2011/6. számú ítélete
- Kúria, Kvf. V. 35 758/2011. számú ítélete
- Kúria, Kvf. V. 35 006/2012/4. számú ítélete
- Kúria, Kvf. 35 190/2012/5. számú ítélete

- Kúria, Kvf. I. 35 611/2012/4. számú ítélete
- Kúria, Kvf. 35 831/2012/4. számú ítélete
- Kúria, Kvf. 35 458/2013/6. számú ítélete

Bírói határozatok

- EBH 2002. 702.
- EBH 2007. 1731.
- EBH 2013. 166.

Európai Bíróság döntései

- C-324/11. EUB határozata
- C-191/12. EUB határozata

Egyéb

- Nemzeti Adó- és Vámhivatal által kiadott 4002/2014. tájékoztatás a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2014. évi ellenőrzési feladatainak végrehajtásához kapcsolódó ellenőrzési irányokról, Budapest, 2013. február 3.
- 48/2013. (XI.15) NGM rendelet

VILÁGHÁLÓN FELLEMLHETŐ FORRÁSOK JEGYZÉKE

- http://index.hu/belfold/2014/10/15/nav_adoellenorzes_vendeglatas_budapest_szivacs/
- http://hvg.hu/kkv/20121107_Hogyan_kell_adozni_az_ekereskedelemben/
- Deák Dániel: Vagyonosodási vizsgálat és adóbecslés a magyar jogban összehasonlító jogi nézőpontból
http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Allam-%20es%20Jogtudomany/2013_1_2/2013-1-2-deak.pdf
- http://hvg.hu/kkv.vszhirek/20100511_ab_vagyonosodasi_vizsgalat/
- http://nav.gov.hu/nav/regiok/eszak_alfold/eszakalfold/aktualis/az_e_kereskedelem.html?pagenum=6

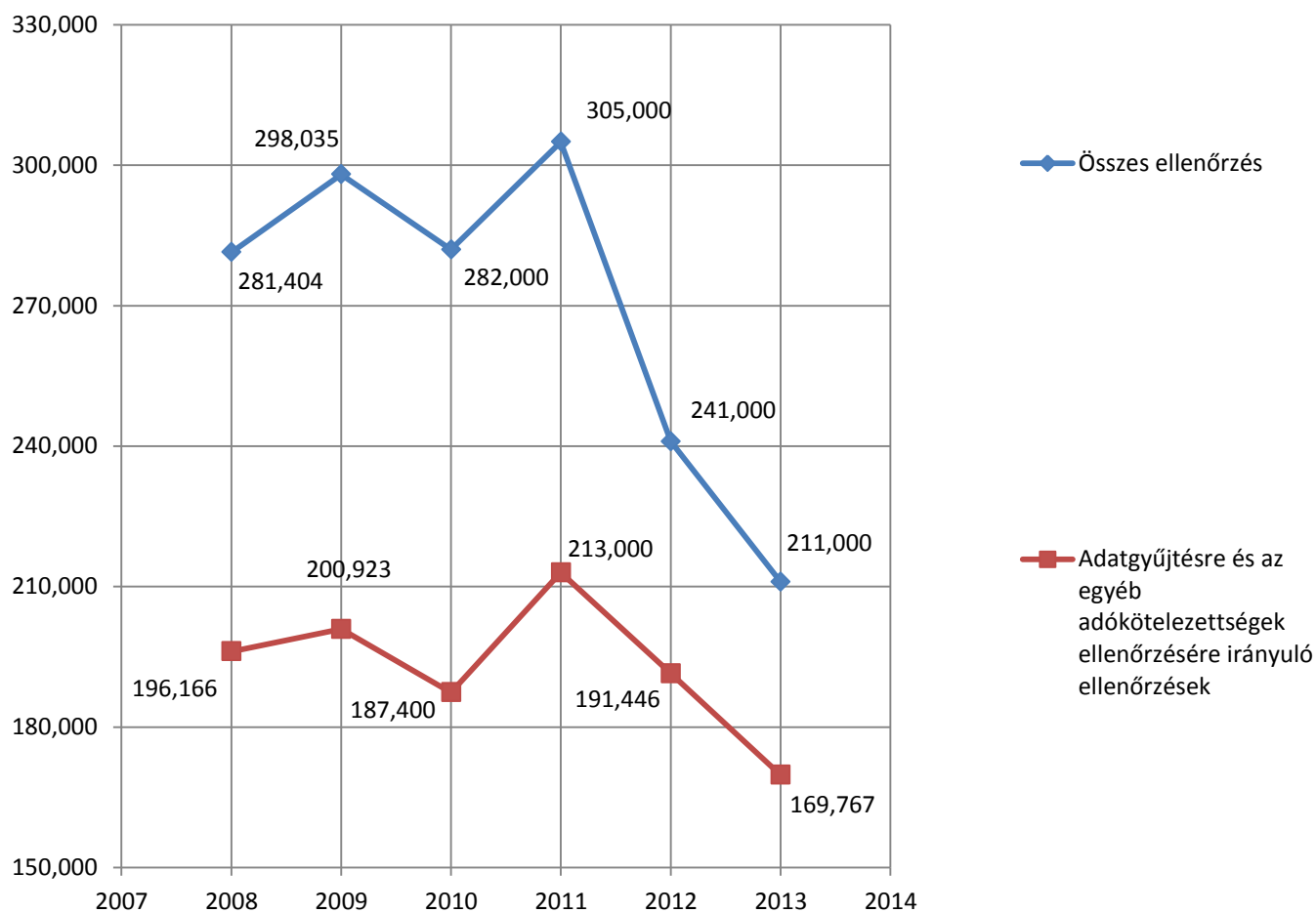
- http://hvg.hu/gazdasag/20071001_vagyonosodas_vizsgalat_APEH_anonim_betet/
- http://adozona.hu/szamvitel/Figyelem_a_NAV_ezt_is_megvizsgalja_a_penzta_70JVXH#
- <http://privatbankar.hu/ado/ha-egyszer-megiger-valamit-a-nav-azt-be-is-tartja-ilyen-egy-oriasrazzia-271671>
- http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qvd001c.html
- <http://ado.hu/rovatok/cegvilag/csalo-penztargetp-arusoktol-ov-az-ngm>
- <http://www.bankweb.hu/uj-penztargetp-uj-csalasok/>
- <http://ado.hu/rovatok/ado/online-kassza-buktatta-le-a-csalo-pultost>
- <http://penztargepnagyker.hu/index.php?ID=111&page=hirek>
- <http://www.onlinekassza.hu/hirek/osszes-hir/926-varga-arpad-hatekony-a-csalasok-ellen-az-online-penztargetp>
- http://hvg.hu/kkv/20141017_Ket_penztargetp_kapott_forgalmazasi_engede
- <http://ado.hu/szaklap/ado-kodex/2010-4-1/az-adoellenorzes-nemzetkozi-vonatkozasai-jogesetek>
- Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal: Tájékoztató az adózók és az adóhatóság jogairól és kötelezettségeiről az ellenőrzési eljárásban
<http://globaltaxoffice.hu/doclib/472/navtajekoztatoazadozokesazadohatosagjogairoleskotelezettsegeirolazellenorzesieljarasban.pdf>
- <http://fn.hir24.hu/penzugy/2014/06/20/a-nav-nem-vizsgalja-hogy-feketen-dolgoznak-e-nala/>

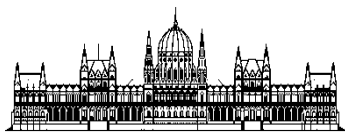
Elérhetők: 2014. október 30.

MELLÉKLETEK

1. számú melléklet

Az adóhatóság által lefolytatott összes ellenőrzés, illetve az adatgyűjtésre és az egyéb adókötelezettségek ellenőrzésére irányuló ellenőrzések számának eloszlása (db/év)





országgyűlési képviselő

Képviselői önálló indítvány

Kövér László úrnak,
az Országgyűlés elnökének

Helyben

Tisztelt Elnök Úr!

Mellékelten – Magyarország Alaptörvénye 6. cikk (1) bekezdése alapján – benyújtom **az Adózás Rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény módosításáról** szóló törvényjavaslatot.

A törvényjavaslat indokolását csatolom.

Budapest, 2015..... ..

2015. törvény

1. §

(1) Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 1. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

Az adóhatóság az adózónak a törvények megtartásához szükséges tájékoztatást a lehető legrövidebb időn belül megadja, az adóbevallás, az adóbefizetés rendjét vele megismerteti, az adózót jogainak érvényesítésére figyelmezteti. Az adózó és az adóhatóság is köteles jogait jóhiszeműen gyakorolni és elősegíteni az adóhatósági és az adózói feladatok végrehajtását.

(2) Az Art. 12.§ (3) bekezdés helyébe a következő rendelkezés lép:

Nem tekinthet be az adózó

- a) az adóhatóság, illetőleg a felettes szerv döntés-előkészítéssel összefüggő belső levelezésébe,
- b) a határozat (végzés) tervezetébe,
- c) a tanú vagy az eljárásban részt vevő más személy természetes személyazonosító adatait tartalmazó jegyzőkönyv (irat) azon részébe, amely ezen adatokat tartalmazza, ha az adóhatóság ezen adatokat zártan kezeli,
- d) felhasználói engedély hiányában a minősített adatot tartalmazó iratba,
- e) az iratnak azon részébe, amelynek megismerése a más személyre vonatkozó, adótitkot érintő rendelkezésbe ütközik,
- f) törvény által védett egyéb adatot tartalmazó irat azon részébe, melyet az érintett adat védelmét szabályozó törvény kizár.

2. §

E törvény 2015. június elsején lép hatályba, és a következő napon hatályát veszti.

Indokolás

Általános indokolás

Az 1. § (5) bekezdésébe beillesztett változtatáshoz fűzött általános indokolás:

Egyfelől az adóhatóság tájékoztatási és kitanítási kötelezettsége az eredményes eljárás érdekébe ütközik. Az eredményes eljárás célja nem előzheti meg az adózók tájékoztatáshoz való jogát, hiszen az közvetetten a védelemhez és képviselőlethez való jogot, továbbá a jogorvoslathoz való jogot is negatívan érintené. A gondolatot azzal az érveléssel támasztom alá, miszerint, ha az adózó a lehető legrövidebb időn belül nem kapja meg az őt megillető tájékoztatást, akkor sok esetben az őt megillető jogok gyakorlásának lehetőségétől esik el.

A kiegészítéssel biztosítani lehetne, hogy az adózó számára jogosultságai megvédésére és érvényesítésére tett erőfeszítésekre a lehető legtöbb idő álljon rendelkezésére.

Másfelől a jóhiszemű joggyakorlás jelentését tekintve nem más, mint annak kötelezettsége, hogy az adózók kötelesek jogaik jóhiszemű gyakorlása révén az adóhatóság feladatainak végrehajtását elősegíteni, például az ellenőrzések során a revizorokkal együttműködni. Továbbá a jóhiszemű joggyakorlás fogalmába illeszkedik, hogy az adózó kötve van korábbi magatartásához, különösen bejelentéseihez és nyilatkozataihoz. Az adóhatóság a megismételt vagy egymásnak ellentmondó cselekményeket különösen indokoltan vizsgálja, hogy az adózó mely nyilatkozata valódi, illetve a tévedés vagy a megtévesztés tényét. A jóhiszemű joggyakorlás tartalmát alapul véve, ha az adóhatóság számára is követelményként jelenne meg az alapelv, nem jelentene mást, minthogy az adóhatóság jóhiszemű joggyakorlásával elősegíti az adózók adókötelezettségeinek teljesítését, jogaik érvényesülését, de ami még fontosabb, hogy kötve lenne korábban tett állásfoglalásaihoz.

A 12. § (3) bekezdésébe beillesztett változtatáshoz fűzött általános indokolás:

Az iratbetekintéshez való jog kapcsán megállapítható, hogy az Art. adótitokra vonatkozó rendelkezése túl széles körben öleli fel az adatok egy meghatározott csoportját, hiszen minden olyan adat adótitoknak minősül, mely „az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat,

végzés, igazolás vagy más irat.” A probléma gyökerét az „adózást érintő” szókapcsolat jelentésében jelölöm meg. A jövőben meggyőződésem szerint öröndetes lenne a fogalom szűkítését elvégezni. Ugyanakkor a további az iratbetekintést korlátozó vagy kizáró okok vonatkozásában is alkalmazható lenne azok alkalmazásának korlátozása. Ahol az eljárásban részt vevő más személyek személyes adatainak védelmére, banktitok, adótitok, üzleti titok, vagy minősített adat léteére hivatkozva tagadja meg az adóhatóság az iratbetekintés jogát, ott véleményem szerint – ahogyan az Art. az eljárás eredményessége érdekében teszi – elegendő volna pusztán az adott irat valamilyen titkot tartalmazó részére szűkíteni. Ezáltal az adózó ellen begyűjtött bizonyítékokat értékelni lehet az eljárásban, hiszen azok minden lehetséges részét megismerhetővé tették az adózó számára. Más a helyzet, ha az iratbetekintés nem valósítható meg a valamilyen titok tárgyát képező adat kitakarásával, mert az irat összefüggően valamilyen titoktípus tárgyát képezi. Az ilyen esetekben az adóhatóság joggal zárja ki az iratbetekintést.

Részletes indokolás

Az 1. §-hoz

Az általános indokolásban megfogalmazott társadalmi célok érvényesülése végett feltétlenül szükséges az Art. alapelvekkel és az adózói jogokkal kapcsolatos szabályozásának módosítása.

A 2. §-hoz

Társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy a javaslat az Art - tal együtt lépjen hatályba.