

A BIZTOSÍTÁSI INTÉZKEDÉS SZEREPE AZ ADÓVÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁSBAN

THE ROLE OF SECURITY MEASURE IN TAX ENFORCEMENT PROCEEDINGS

ERDŐS ÉVA* – MÓRICZ ALIZ**

Absztrakt: A végrehajtási jog rendszerében a biztosítási intézkedés az, amely előzetesen igénybe vehető jogintézményként a jogosult érdekeit (és a követelés kielégítését) helyezi törvényi védelem alá, ezáltal hozzájárulva a végrehajtási eljárás eredményes lefolytatásához. Ez a megállapítás kiváltképp érvényesül az adóvégrehajtási eljárásban, ahol gyakran előfordul, hogy végrehajtási kényszerselekmény alkalmazása nélkül számottevő nehézséggel járna az adótartozás adós általi teljesítésének előmozdítása, így a biztosítási intézkedés adóvégrehajtásban történő elrendelése könnyen szükségessé és nélkülözhetetlenné válhat.

Kulcsszavak: *adó jog, adótartozás, adóvégrehajtás, bírósági végrehajtás, biztosítási intézkedés*

Abstract: In the system of enforcement law, the legal institution of security measure, which is available in advance, lays the interests of the obligee (and the satisfaction of the claim) under legal protection, thereby contributing to the successful conduct of the enforcement procedure. This statement is particularly true in tax enforcement proceedings, where it is often the case, that without the use of an enforcement coercion, it would be considerably more difficult for the debtor to facilitate the performance of the tax debt, thus, the ordering of a security measure in tax enforcement proceedings may well become necessary and indispensable.

Keywords: *tax law, tax debt, tax enforcement, judicial enforcement, security measure*

* DR. ERDŐS ÉVA
PhD intézeti tanszékvezető egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Pénzügyi Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
eva.erdos@uni-miskolc.hu

** DR. MÓRICZ ALIZ
PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Polgári Eljárásjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
aliz.moricz@gmail.com

Bevezető gondolatok

Az adóhatóság által fogyanatosított végrehajtási eljárás mint kényszerítő eljárás célja, hogy azon természetes személyek (vagy szervezetek) esetében, akik önkéntesen nem tesznek eleget adófizetési kötelezettségüknek, a teljesítésük kikényszeríthető legyen. Az adóhatóság elsősorban felhívja az adóst tartozásának megfizetésére, azonban, ha a felhívás eredménytelen, megindítja az adóvégrehajtási eljárást, kibocsátja a végrehajtható okiratot. Csakhogy vannak olyan esetkörök, amikor végrehajtható okiratot még nem lehet kiállítani, azonban alapos okkal feltételezhető, hogy az adós a rendelkezésére álló vagyont elvonná abból az okból kifolyólag, hogy ezáltal meghiúsítsa a végrehajtási eljárás lefolytatását. Ekkor válik szükségessé a követelés biztosítása az adóhatóság részéről annak érdekében, hogy az adós állami kényszer segítségével a kötelezettségének eleget tegyen – ezt hivatott szolgáltatni a biztosítási intézkedés jogintézménye.

A biztosítási intézkedésre vonatkozó szabályanyagot az adóhatóság által fogyanatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló *2017. évi CLIII. törvény* (továbbiakban Avt.), valamint a bírósági végrehajtásról szóló *1994. évi LIII. törvény* (a továbbiakban: Vht.) deklarálja. E jogszabályok alapján kétféle intézkedés elrendelése lehetséges: pénzkövetelés biztosítása, illetve meghatározott dolog zárlata. A törvényi feltételek fennállása esetén az adóhatóság pénzkövetelés biztosítását rendeli el, amennyiben az adótartozás kiegyenlítéséhez szükséges vagyoni fedezet biztosítása a cél. Meghatározott dolog zárlatára akkor kerülhet sor, ha az adóhatóság közigazgatási eljárás keretein belül jár el, és az adós tulajdonában lévő ingó vagy ingatlan dolog olyan kiemelkedő értékkel bír, ami az adókövetelés fedezetül szolgálhat, de fennáll annak a veszélye, hogy az adós kivonná a vagyontárgyat a végrehajtás alól (például átruházással). Jelen tanulmány célkitűzése ezen esetkörök átfogó vizsgálata.

Tanulmányunkban elsődlegesen az adó és a biztosítási intézkedés fogalmát határozzuk meg, majd kitérünk az Avt. által szabályozott adóvégrehajtási eljárásra. Vizsgáljuk a biztosítási intézkedés adóvégrehajtásban betöltött szerepét, sajátos jellemzőit, az általános bírósági végrehajtási eljáráshoz képest fellelhető eltéréseit. Végül a határon átnyúló adóvégrehajtást elemezve bemutatjuk az Európai Unió követelésbehajtást szabályozó irányelvét, valamint az ideiglenes számlázárolás eszközét, mint a jövő lehetséges, egységes európai biztosítási intézkedését.

1. Fogalmi alapvetések

Mielőtt rátérnénk a kutatás központi témájára, célszerű előirányozni a tanulmány alapját képező két jogintézmény mibenlétét, illetve adóvégrehajtási eljárásban betöltött szerepét. Így az átláthatóság érdekében elsődlegesen az adó, valamint a biztosítási intézkedés fogalmát határozzuk meg.

1.1. Az adó jellemzői, az adó fogalmi elemei

Az adóztatás az a jogintézményünk, amelyet már a legrégebbi időkben is ismertek, történeti gyökerei egészen az időszámításunk kezdete előtti korszakra nyúlnak vissz-

sza. Az adózási rendszer jelenlétét végigkísérhetjük az ókorral kezdődően a középkoron, az újkoron át egészen jelenkorunk szabályozásáig¹, azonban a jogalkotás sokáig adós maradt az államháztartás legfontosabb bevételeit képező adó egyértelmű definiálásával. Az államháztartásról szóló törvény², és a különböző adókról szóló törvények (pld.: személyi jövedelemadóról, általános forgalmi adóról, társasági adóról szóló törvények) sem határozzák meg pontosan mit is értünk adó alatt, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény³ is csak, mint a köztelherviselés elve alapján működő közbevitelről és mint a közteher egyik formájáról ír az adóról.

Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény (a továbbiakban: Gst.) jogszabályi megközelítésének fogalmi elemei között szerepel, hogy az adó:

- közteher,
- rendszeres vagy rendkívüli,
- az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli,
- fizetési kötelezettség,
- mellyel minden természetes személy, jogi személy és más jogalany
- járul hozzá a közös szükségletek fedezéséhez.⁴

A köztelherviselés alkotmányos alapelvéből⁵ – mely a közös szükségletekhez, vagyis a közkiadásokhoz, a közfeladatok teljesítéséhez való hozzájárulást írja elő, a közbevitelhez történő hozzájárulás helyett – következik, hogy a Gst. sem említi a megfogalmazásában, hogy a fizetési kötelezettség teljesítése az államháztartás számára (akár a központi, akár a helyi, önkormányzati alrendszerébe) történik, azaz, hogy az adó egyben az állami bevitel, a közbevitel egyik fajtájának tekinthető. A közkiadásokhoz való hozzájárulás fontos fogalmi elem, mivel az adót az állam ténylegesen a közös szükségletek fedezésére, a közkiadásokra használja fel. Fontos fogalmi elem az is, hogy az adót az állam nem a közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, mint közvetlen ellenszolgáltatásként szedi be, és ezért

¹ Lásd bővebben: MOLNÁR Gábor Miklós: *Az adócsalás*. PhD-értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2011, 13–17.

² Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény.

³ Lásd: Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.) V. Fejezet, 8/A Közterhek című fejezetét.

⁴ Gst. 28. § (1) bek. a) pontja: Magyarországon minden természetes személy, jogi személy és más jogalany

a) adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, pótlék vagy más hasonló - az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli - rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség, továbbá

b) az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő felületei díj, eljárási és felületei illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj

[az a) és b) pont a továbbiakban együtt: fizetési kötelezettség] teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezéséhez.

⁵ Magyarország Alaptörvényének XXX. cikke értelmében a köztelherviselés elve: „Teherbíró képességének, illetve a gazdasági életben való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”

kiemelendő a fogalmi elemek közül, hogy az adó nem címkézett, szalagozott állami bevétel, hanem az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli fizetési kötelezettség.⁶ Vagyis az adó befizetéséért nem várható el arányos és megfelelő közvetlen ellenszolgáltatás. Ugyanakkor ugyanilyen fontos fogalmi eleme az adó fogalomnak, hogy az állami bevétel részét képezi. Az adó, mint történelmi kategória ugyanis mindig is az állam létehez kötődött, az állam bevételét képezte, a közbevétel része volt, melyet a közkiadásokhoz, az állami feladatok ellátásához használtak fel.

Maga az adójog egy folyamatos változásban lévő, dinamikusan, állandósult jelleggel fejlődő jogág,⁷ így egyáltalán nem könnyű egy mindenre kiterjedő, pontos adófogalom-meghatározással szolgálni. A definíció tekintetében azonban kiemelhetünk bizonyos fogalmi elemeket, melyek meghatározóak az adó fogalmának megalkotásánál.

Földes Gábor megállapításai szerint, aki az adó fogalmát három oldalról közelíti meg: egyrészt a hatalmi-vagyoni viszonyt szem előtt tartva, másrészt materiális, harmadrészt jogi értelemben.

Az állam, a társadalom, valamint az adózó között létrejövő sajátos kapcsolati rendszer tekintetében az adó mint *hatalmi-vagyoni viszony* nem más, mint a közszükségletek fedezésére létrehozott vagyoni mozgás, amely a modern államban a központosított újraelosztás legfontosabb eszköze.⁸ Ebben az értelemben az adózás egy kettős tartalmú társadalmi viszonyt keletkeztet: egyfelől egy vertikális viszonyt, az állam mint adóztató közhatalom és az adózó kapcsolatát; másfelől egy horizontális viszonyt, az adózó (illetve az adózók csoportja) és a társadalom, annak osztályai, rétegei és más tagjai között, mint a közterhek elosztásának viszonyát. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az adózás a gyakorlatban egy többretegű kapcsolatot feltételez, amely létrejöhet az adóztató közhatalom és az egyes adózók, az állam és egyes társadalmi csoportok, valamint a társadalom különféle csoportjai és egyes csoportok tagjai között is.⁹

Mivel az adózás egyfajta sajátos materiális kapcsolat, *materiális értelemben* az adó úgy határozható meg, mint az állam és a természetes személyek vagy szervezetek között pénzbeli közvetítéssel létrejött kapcsolat, amely egyidejűleg a társadalom különböző csoportjai és tagjai között – közvetlenül vagy közvetve – kapcsolatot keletkeztet. Hiszen az adók révén az állam, vagy az adóztatási joggal felruházott adóztató más testület (például helyi önkormányzat) a közszükségletek kielégítése érdekében a természetes személyek és szervezetek tulajdonának közvetett korláto-

⁶ ERDŐS Éva: A közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezése az európai adóharmonizáció tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 6. évfolyam, különszám, 2011, 46.

⁷ Lásd bővebben: ERDŐS Éva: A pénzügyi jog fejlődési tendenciái. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* XXII, Miskolc, 2004, 213–230.

⁸ FÖLDES Gábor: Az adótan és az adójog általános része. In: Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 357.

⁹ FÖLDES Gábor: i. m. 357–358.

zásával jövedelmeik egy részét bevonja az újraelosztási folyamatba, ezáltal a jövedelemarányokat módosítja.¹⁰

Az adó jogi értelemben való definiálásához először az adózás mint jogintézmény sajátosságaira kell figyelmet fordítani. E karakterisztikus jellemzőket Földes Gábor a következő pontokba szedve adja meg:¹¹

- Az adó az állam vagy az önkormányzat – konkrét jogviszonyban az adóhatóság –, valamint az adóalany közötti „vertikális” viszonyt testesíti meg.
- Az egyén vagy elkülönült szervezet gazdasági tevékenységéhez, jövedelmi vagyoni helyzetéhez igazodik.
- Az elvonás feltételeinek meghatározása absztrakt módon történik a normában, nem meghatározott személyekhez címzett.
- Az adójogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit anyagi és eljárásjogi normák együttese határozza meg.
- Továbbá, a jogviszonyt az ellenszolgáltatás hiánya, a kényszerjelleg, valamint az állam és az adóalany közti alá-fölé rendeltség jellemzi.

Mindezek alapján az adó jogi értelemben a közhatalom által a jogi normában feljogosított közigazgatási szerv (adóhatóság) és az egyén vagy szervezet közötti viszony, amelyet anyagi és eljárási normák határoznak meg, és amelyek anyagi és eljárási jogviszonyokban realizálódnak, az egyének (szervezetek) gazdasági tevékenységéhez, jövedelmi helyzetéhez igazodó jövedelemközpontosítás érdekében.¹²

Megjegyezzük, hogy a 2. pontban meghatározott – a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz igazodó adóztatás – elemnél ma már nem ez az előírás, ez a korábbi Alkotmány rendelkezése volt. Az Alaptörvényben (2011. április 25.) – amint arra már rámutattunk – elsősorban mindenki számára szól a fizetési kötelezettség, a teherbíró képességének, és a gazdasági életben való részvételének megfelelően, tehát sokkal szélesebb körben írja elő a jogalkotó a közös szükségletekhez való hozzájárulás kötelezettségét, mintsem csak a jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően. A jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz való igazodás ugyanis leszűkítette a közteherviselés alapján részt vevő alanyok körét, míg a gazdasági életben való részvétel, mint fogalmi elem tágabb adókiivetési lehetőséget és közteherviselést eredményez.

Az adó fogalmát a jogirodalomban és a közgazdasági szakirodalomban találhatjuk meg a jogszabályi meghatározás helyett, azonban szerzőnként eltérő, hogy az adó mely fogalmi elemei kerülnek kiemelésre. Jelen tanulmány egyik szerzőjének – Erdős Éva – véleménye szerint a legfontos fogalmi elemek az adó jogi fogalmánál a következők:

- az adó fizetési kötelezettség, az állami bevétel, a közbevétel, közteher egyik formája,

¹⁰ FÖLDES Gábor: i. m. 358–359.

¹¹ FÖLDES Gábor: i. m. 358–361.

¹² FÖLDES Gábor: i. m. 361–362.

- melyet az állam egyoldalúan állapít meg magas szintű jogszabályban,
- az adót a közfeladatok finanszírozására használja fel az állam,
- az adó fizetésére az állam által magas szintű jogszabályban kijelölt természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok kötelesek, a gazdasági életben való részvételüknek megfelelően,
- az adó fizetéséért konkrét és közvetlen ellenszolgáltatást az állam nem nyújt,
- azonban az adó beszedését az állam kényszer útján – szankciókkal, végrehajtással – biztosítja.
- Közgazdasági értelemben az adó eszköze a nemzeti jövedelem újraelosztásának, a gazdaságpolitikai célok realizálásának.¹³

A jogszabályok vizsgálatánál megállapíthatjuk, hogy a meghatározás nem egyértelmű, ugyanis az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló törvény rendelkezései között definiálja, mit nevezünk adónak. E jogszabály fogalom-meghatározása azonban eltér a pénzügyi jogtudomány szakirodalmában – így például a Földes Gábor által – megalkotott adófogalomtól: hiszen nem arról az oldalról közelíti meg a jogintézmény mibenlétét, hogy mi a célja, funkciója, melyek a sajátos jellegzetességei, hanem épp ellenkezőleg – taxatív felsorolással megadja, mely államháztartási bevételek tartoznak az adó kategóriájába. Így az Avt. 7. § 1. pontja alapján adónak minősül az adó, a járulék, az illeték, a díj, a hozzájárulás, továbbá a központi költségvetés, a foglalkoztatási programokkal kapcsolatos elkülönített állami pénzalapok, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap, a Nemzeti Kulturális Alap, az Egészségbiztosítási Alap, valamint a Nyugdíjbiztosítási Alap vagy az önkormányzat javára teljesítendő, törvényen alapuló kötelező befizetés.

1.2. A biztosítási intézkedés mibenléte

A biztosítási intézkedés jogintézménye kétségkívül a végrehajtás sajátja. Az adóhoz hasonlóan szintén nagy múltra tekint vissza, habár első ízben történő szabályozására csak jóval később, a 19. században került sor. Fontos kiemelni, hogy a biztosítási intézkedésre (és a bírósági végrehajtásra) vonatkozó rendelkezések külön törvényben történő szabályozása jó ideig váratott magára.¹⁴ Hazánk első önálló végrehajtási törvénye, a hosszas kodifikáció eredményeként született *1881. évi LX. törvénycikk* már alapos, részletes jogalkotói szándékot megtestesítve átfogó jelleggel rendelte szabályozni a biztosítási intézkedést. Véleményünk szerint e törvénycikk kiemelkedő alkotásnak minősült, hiszen a biztosítási intézkedés szabályozása már ebben a korban nagymértékben hasonlóságot mutat a hatályos joganyaggal.

¹³ Lásd: ERDŐS Éva: Pénzügyi jog. Adó fogalma, csoportosítása. In: Siket Judit (szerk.): *Az igazságügyi hivatásrendek tevékenységét érintő jogi alapfogalmak magyarázata; IM Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiája*. Magyar Közlöny és Lapkiadó Kft., Budapest, 2022, 216.

¹⁴ A biztosítási intézkedésre vonatkozó jogszabályanyag először a váltó-törvénykönyvről szóló 1840. évi XV. törvénycikkben, majd a polgári ítélezési rendtartás tárgyában született 1868. évi LIV. törvénycikkben kapott helyet.

A biztosítási intézkedés hatályos szabályait a bírósági végrehajtásról szóló törvény tartalmazza. Rendeltetését tekintve sajátos jogintézményről van szó, hiszen elrendelésére akkor kerülhet sor, amennyiben a Vht. 13. §-a alapján végrehajtható okiratot még nem lehet kiállítani, azonban a végrehajtást kérő valószínűsítette, hogy követelésének későbbi időpontban való kielégítése veszélyben van.¹⁵ Lényegében egy olyan helyzet megteremtését szolgálja, amely biztosítja, hogy egy későbbi, megfelelő időpontban az adott követelés kielégíthető legyen. A biztosítási intézkedés végrehajtása révén olyan igények érvényesítése is lehetséges, amelyekkel kapcsolatban a követelés kielégítésére irányuló végrehajtásnak még nincs helye.¹⁶ A jogintézmény szabályozásának célját Imling Konrád a következőképpen foglalja össze: „*A jogszolgáltatás biztonsága követeli, hogy a jogkereső félnek a törvény által mód és alkalom nyújtassék, bizonyos esetekben előleges biztosítékot nyerni az iránt, hogy megítélendő igénye kényszer-végrehajtás útján érvényesítendő leend.*”¹⁷ Vagyis egy kettős cél kerül meghatározásra: a jogintézmény egyrészt megfelelő biztosítékot nyújt a végrehajtást kérő számára az adóssal szemben, amennyiben valószínűsíteni tudja, hogy követelésének későbbi időpontban történő kielégítése veszélyben forog, másrészt a végrehajtási eljárás eredményes lefolytatásának biztosítására szolgál.

A biztosítási intézkedés definícióját illetően megállapítható, hogy a vonatkozó jogszabályok és a jogirodalom is mellőzi a jogintézmény fogalmának körülhatárolását. Sem a Vht. vagy a törvény miniszteri indokolása, sem a kapcsolódó kommentárok nem szolgálnak pontos fogalommal, holott véleményem szerint feltétlenül indokolt és szükséges egy minden tartalmi elemre kiterjedő, átfogó fogalommeghatározás. A Vht. kommentárja mindössze annyit rögzít, hogy a biztosítási intézkedés a későbbi végrehajtás sikeressége érdekében megállapított korlát.¹⁸ Ezen meghatározás bár megfelel az Alkotmánybíróság által támasztott követelményeknek¹⁹, mégsem tartalmazza a teljesség igényével a jogintézményt meghatározó legfontosabb fogalmi és tartalmi elemeket. Mindezekre tekintettel a Vht.-ben szabályozott biztosítási intézkedés fogalmát a következők szerint határozom meg: *a biztosítási intézkedés a bíróságnak a végrehajtást kérő kérelmére elrendelt intézkedése, amely a követelés kielégítését, a későbbi végrehajtás sikerét hivatott biztosítani, amennyiben végrehajtható okiratot még nem lehet kiállí-*

¹⁵ Lásd: Vht. 185. §.

¹⁶ B. KOREK Ilona: Biztosítási intézkedés végrehajtása. In: Balogh Olga – B. Korek Ilona – Császtai Ferenc – Juhász Edit: *A bírósági végrehajtás*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009. Jogkódex formátumú kiadás.

¹⁷ IMLING Konrád: *A végrehajtási törvény (1881. évi LX. törvénycikk) magyarázata*. Franklin Társulat, Budapest, 1884, 409.

¹⁸ B. KOREK Ilona: i. m. Jogkódex formátumú kiadás.

¹⁹ Lásd: 46/1991. (IX. 10.) AB határozat, amely a végrehajtás előfeltételeként egy bírósági vagy más, garanciákat nyújtó eljárást kíván meg.

*tani, és a végrehajtást kérő valószínűsítette, hogy követelésének későbbi időpontban történő kielégítése veszélyben forog.*²⁰

Azonban az adóvégrehajtási eljárásban, és ezzel együtt az Avt.-ben megjelenő biztosítási intézkedés az eljárás speciális voltára tekintettel magán hordoz bizonyos sajátosságokat, így e definíció az adóvégrehajtás vonatkozásában nem teljesen állja meg a helyét.

Az adóhatóság által fogatosított végrehajtási eljárásban elrendelhető biztosítási intézkedésre vonatkozó szabályanyag elsődlegesen az Avt.-ben nyert elhelyezést, azonban az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Air.) szintén rendelkezik a jogintézményről. Az Air. miniszteri indokolása értelmében a biztosítási intézkedés az adóhatóság azonnal végrehajtható cselekvése a törvényben foglalt esetekben és feltételek mellett.²¹ Azonban e fogalommeghatározás is csak általánosságban szól a jogintézmény mibenlétéről – a pontos definiáláshoz az intézkedés adóvégrehajtásban fellelhető, különös jellemzőire is támaszkodnunk kell.

Az Air. 82. § (1) és (2) bekezdésére tekintettel a biztosítási intézkedés jellemzői hasonlóak a Vht.-ben lefektetett tartalmi elemekhez: a követelés veszélyeztetettségének meglepte adóvégrehajtási eljárásban is szintén szükséges követelmény, továbbá kiemелendő, hogy a teljesítési határidőnek nem szabad lejártnak lennie. Az intézkedést elrendelő hatóság pedig ebben az esetben maga az adóhatóság lesz.

Az adóvégrehajtás speciális jellegét figyelembe véve, az Air.-ban, valamint az Avt.-ben szabályozott biztosítási intézkedés definícióját a következőképpen kívánom megadni: *a biztosítási intézkedés nem más, mint az adóhatóság által, végzésel elrendelhető intézkedés, amely a végrehajtás eredményes lefolytatását célozza, amennyiben a követelés későbbi időpontban történő kielégítésének veszélyeztetettsége fennáll, és a fizetési kötelezettséget megállapító adóhatósági döntésben meghatározott teljesítési határidő még nem telt le.*

2. A biztosítási intézkedés szerepe az adóvégrehajtásban

2.1. Az adóvégrehajtás (Avt.) szerinti eljárásról általában

Az a természetes személy vagy szervezet, akinek vagy amelynek tekintetében jogszabály adófizetési kötelezettséget állapít meg, köteles ennek eleget tenni. Ugyanakkor a társadalmakban folytonosan jelenlévő probléma, hogy az adósok valamilyen módon igyekeznek kibújni adófizetési kötelezettségeik alól.²² Amennyiben a kötelezett fizetési kötelezettségének nem tesz eleget, a törvény lehetőséget biztosít

²⁰ Természetesen ez a definíció a klasszikus értelemben vett biztosítási intézkedés tartalmi elemeit hivatott összefoglalni, és nem irányadó azokban az esetekben, amikor a polgári per folyamán vagy esetleg perindítás előtt is sor kerülhet biztosítási intézkedés elrendelésére. Lásd: Vht. 187–188. §.

²¹ Air. Miniszteri Indokolás a 82. §-hoz.

²² Lásd bővebben: SZÁNTÓ Richárd: A tisztességes piaci magatartás kockázatai – adócsalás, adóelkerülés. *Vezetéstudomány* 2010/7–8., 51–59.

a végrehajtást kérő (jelen esetben az adóhatóság, amely az eljárás lefolytatója is lesz) számára, hogy állami kényszer igénybevételével kikényszerítse az adós teljesítését: adóhátralékának kiegyenlítését. Vagyis az adóvégrehajtás nem más, mint az adótartozás önkéntes megfizetésének elmaradása okán induló kényszerítő eljárás. Fontos kiemelni, hogy a költségvetési érdekek védelme érdekében az adóvégrehajtás nemcsak lehetőség, hanem egyszersmind kötelezettség is az adóhatóság számára.²³ Az adóvégrehajtási eljárást szükségképp egy kettősség jellemzi: egyrészt védelmezi a végrehajtást kérő (és az eljárást folytató) adóhatóság érdekeit, másrészt pedig a behajtás folyamatának az adós garanciáival az adóhatóság tevékenységét is igyekszik átláthatóvá, valamint kontrollálhatóvá tenni. Az adóhatóság tehát az adóvégrehajtásban egyrészt a behajtást végzi – e körben a közhatalmi jogkör gyakorlójaként mutatkozik –, másrészt viszont hitelezőként is fellép.²⁴

Az Avt. szabályozási rendszerét megvizsgálva lényeges rögzíteni, hogy a törvény egy többszintű szabályozási struktúrát valósít meg. Tekintettel arra, hogy a biztosítási intézkedés alapján foganatosítandó végrehajtási cselekmények – kis kivételtől eltekintve – alapvetően nem térnek el a kielégítési végrehajtás során foganatosított végrehajtási cselekményektől,²⁵ az Avt. 3. §-a egy, a Vht.-re visszautaló szabályt tartalmaz. Ugyanis a törvényben rögzítésre került, hogy az Air. és az Avt. eltérő rendelkezése hiányában az adóhatóság által foganatosított végrehajtási eljárásban a Vht. szabályait kell alkalmazni. Ennek értelmében az adóvégrehajtás eljárási rendjét úgy kell meghatározni, hogy alkalmazni kell az Avt.-ben lefektetett rendelkezéseket mint speciális szabályozást, valamint mögöttes joganyagként a Vht. általános szabályait, továbbá az Air. rendelkezéseit is figyelembe kell venni. A biztosítási intézkedés jogintézményének tekintetében e szabály úgy értendő, hogy azon eljárási cselekményekkel kapcsolatban, amelyekre az Art. nem tartalmaz speciális, elsődlegesen alkalmazandó szabályt, ott a Vht. vonatkozó rendelkezései lesznek az irányadók.²⁶

2.2. Biztosítási intézkedés végrehajtása az Avt. alapján

A biztosítási intézkedés nem önálló hatósági ügy – biztosítási, átmeneti jellegű jogintézmény, amely tartalmát tekintve az adóhatóságot védelmezi, oly formában, hogy megteremti a lehetőséget a későbbi kielégítési végrehajtás sikerének. Ha az intézkedés adóhatóság általi elrendelésére vonatkozó határozat hatályát vizsgáljuk, megállapítható, hogy a jogintézmény kapcsán megjelenik az előzetes végrehajthatóság: hiszen a végrehajtást kérőt (vagyis a végrehajtást foganatosító adóhatóság

²³ DARAI Péter: A fedezeti elv és a becsérték az adóvégrehajtás rendszerében. *Debreceni Jogi Műhely* 2019/1–2., 11.

²⁴ DARAI Péter: Az adóvégrehajtás jogvédelmi hálójának főbb sarokpontjai. *Iustum Aequum Salutare* 2021/4., 181–182.

²⁵ Avt. Miniszteri Indokolás a 95–97. §-okhoz.

²⁶ Ez az Avt. 95. § (1) bekezdése által is nyomatékosításra kerül, amikor a törvény rögzíti, hogy a biztosítási intézkedést elrendelő végzések végrehajtására a végrehajtási eljárás során irányadó szabályokat az Avt.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

által nyilvántartott adótartozás tekintetében a nyilvántartó adóhatóságot) közvetlenül fenyegető hátrány esetleges bekövetkezésének elhárítása érdekében az adóvégrehajtási eljárásban meghozott döntést megelőzően is végrehajtható az elrendelt biztosítási intézkedés.

A biztosítási intézkedésre vonatkozó szabályanyag az Avt. X. fejezetében került elhelyezésre, amely *A biztosítási és ideiglenes biztosítási intézkedés keretében fogantatott végrehajtási cselekmények szabályai* címet viseli. A végrehajtható okirat maga a biztosítási intézkedés elrendeléséről szóló végzés, a biztosítási intézkedést pedig az az adóhatóság rendeli el, amelyik a fizetési kötelezettséget megállapító döntést hozta.²⁷ Az intézkedés elrendelésének akkor van helye, ha a fizetési kötelezettséget megállapító adóhatósági határozat még nem végrehajtható, vagy végrehajtható ugyan, de az abban meghatározott teljesítési határidő még nem telt le. Az elrendelés további fontos feltétele, hogy adókövetelés későbbi időpontban történő kielégítése veszélyben forog. A kielégítés veszélyeztetettségéről akkor lehet beszélni, ha fennáll a lehetőség, hogy a jogvita befejezésének időpontjakor a követelés tárgyát képező vagyontárgy, vagy az annak fedezetéül szolgáló vagyontömeg már nem vonható végrehajtás alá (példának okán az adós másra ruházta át az adott vagyon tulajdonjogát, vagy az már nem fellelhető).²⁸ Ugyanakkor az Avt. a kérdéses intézkedés elrendelése esetében nem szükségelteti a követelés kielégítése veszélyének maradéktalan bizonyítását, viszont – mivel a tényállás tisztázásának és a bizonyításnak a kötelezettsége a hatóságot terheli – a döntés megalapozottságának indokolása az intézkedés elrendelésekor nem mellőzhető; a pénzkövetelés kielégítésének „objektív” veszélyeztetettségét kell alátámasztani.²⁹

Hogy mikor minősül a követelés kielégítése veszélyeztetettnak, arra a bírói joggyakorlat ad választ. A Legfelsőbb Bíróság 1996/653. számú bírósági határozatának alapján a fennálló kölcsönszerződésből eredő követelés veszélyeztetettségét megalapozza az, hogy az alperesi ingatlan értékesítésére tett kísérletek sikertelenek voltak. De abban az esetben, ha az ingatlant sikerülne is értékesíteni, a befolyó vételár a követelésnek csupán egy részét fedezné, így a kölcsön további részleteinek visszafizetésére a felperesnek semmiféle garanciája nincsen.³⁰ Hasonló a helyzet akkor is, ha az adós üzletrészét vonják értékesítés alá tartozásának rendezése érdekében.³¹ Egy másik esetben pedig rögzítésre került, hogy amennyiben az adós ellen más ügyben végrehajtási eljárás folyik, szintén elegendő annak megállapítására, hogy a követelés később történő kielégítése veszélyben van.³²

Az Avt. szabályozását, valamint a Vht.-ben rögzítetteket alapul véve a biztosítási intézkedésnek két fajtáját különböztethetjük meg: *pénzkövetelés biztosítását*, illetve *meghatározott dolog zárlatát*. Azt, hogy a jogintézmény mely fajtája indo-

²⁷ Air. 82. § (3) bek.

²⁸ B. KOREK Ilona: i. m. Jogkódex formátumú kiadás.

²⁹ DARAI Péter: A zárolás iránti végrehajtói felhívás I. *Céghírnök* 2018/5., 7.

³⁰ BH 1996.653.

³¹ BH 2001.331.

³² BH 2001.23.

kolt adott esetben, a követelés jellege határozza meg.³³ Alapvető különbséggént elmondható, hogy míg pénzkövetelés biztosítására értelemszerűen az adókövetelés esetén szükségesnek mutakozó vagyoni fedezet biztosítása érdekében kerülhet sor, addig meghatározott dolog zárlatának elrendelése általában akkor történik meg, ha az adott ingó vagy ingatlan olyan kiemelkedő értékkel rendelkezik, amely az adótartozás fedezetéül szolgál. Kiemelendő a két intézkedés elhatárolása tekintetében a bírósági gyakorlat, hiszen a Legfelsőbb Bíróság több közzétett döntésében is megváltoztatta az elsőfokú bíróság zárlatot elrendelő végzését, és helyette pénzkövetelés biztosítását rendelte el.³⁴

2.2.1. Pénzkövetelés biztosítása

Pénzkövetelés biztosítására a törvényben meghatározott feltételeken túl akkor kerülhet sor, ha a marasztalást tartalmazó adóhatósági határozatban megállapított összeget az adós nem teljesíti. Ebben az esetben a végrehajtó átadja a helyszínen az adósnak a pénzkövetelés biztosítását elrendelő végzést – ha az adós, illetve képviselője nincs jelen, a végrehajtó a végzést a foglalási jegyzőkönyv másolatával együtt kézbesíti az adósnak, illetve képviselőjének – és felhívja, hogy a biztosítandó összeget azonnal fizesse ki. Ha ez megtörténik, az eljárás befejeződik, de amennyiben az adós a végzésben megállapított összeget nem fizeti ki, a végrehajtó az adós vagyontárgyait lefoglalja. Fontos rögzíteni, hogy amennyiben ingatlan lefoglalására kerül sor, ez az általános szabályok szerint történik, de az adóhatóságnak haladéktalanul meg kell keresnie az ingatlanügyi hatóságot, hogy a pénzkövetelés biztosítására irányuló végrehajtási jogot jegyezze be az ingatlan-nyilvántartásba.³⁵ Biztosítási intézkedés keretében az Avt. 96. § (4) bekezdése értelmében *jármű lefoglalására* is sor kerülhet. Ilyen esetben a foglalás a jármű foglalási jegyzőkönyvben történő feltüntetésével, illetve, ha lehetséges, a törzskönyv lefoglalásával megvalósul – egyéb cselekmény, intézkedés fogantatására nincs szükség.

A biztosítási intézkedés olyan formában is megvalósulhat, hogy az adóhatóság a pénzkövetelés biztosítását elrendelő végzésben meghatározott kötelezettség erejéig külön végzésével *zárolhatja az általa felülvizsgált, az adóssal megillető költségvetési támogatást*, ideértve az adó-visszaigénylést és az adó-visszatérítést is. A zárolás időtartama alatt az adós a támogatás feletti rendelkezési jogát elveszíti, de a pénzkövetelés biztosításának végrehajtása során a zárolt összeget biztosítottként kell figyelembe venni.³⁶

Az adóhatóság az adós pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegét is végrehajtás alá vonhatja – ezt az esetkört nevezi az Avt. *zárolás iránti végrehajtói felhívásnak*. Ekkor az adóhatóság a követelés biztosítása érdekében felhívja az adóssal megillető összeget kezelő pénzforgalmi szolgáltatót, hogy a biztosítandó összeget a számláról sem az adós, sem más javára ne fizesse ki, ha pedig a számla egyenlege

³³ SZÉLL-CSELÓSZKI Dóra: A biztosítási intézkedés. *Executio* 2019/1., 54.

³⁴ Lásd: BH 2003.463., BH 2001.127., BH 2002.151.

³⁵ Avt. 96. § (5) bek.

³⁶ Avt. Miniszteri Indokolás a 95–97. §-okhoz.

nem éri el a biztosítandó összeget, a jövőbeni befizetések tekintetében is hasonlóan járjon el. A 96. § (7) bekezdése magában foglalja, hogy a zárolás iránti adóhatósági felhívás teljesítéséből adódó intézkedéseket a pénzforgalmi szolgáltató köteles haladéktalanul megkezdeni és a fizetési megbízásokat a Magyar Nemzeti Bank elnökének a pénzforgalomról szóló rendeletében meghatározott határidők szerint teljesíteni. A zárolás iránti végrehajtói felhívás teljesítése – a hatósági átutalás és az átutalási végzés kivételével – megelőzi az egyéb fizetési megbízások teljesítését, a hatósági átutalási megbízással, átutalási végzessel és zárolás iránti másik adóhatósági felhívással való viszonyában pedig a teljesítés sorrendjét a pénzforgalmi szolgáltató általi átvétel időpontja határozza meg. A pénzügyi fedezet hiánya miatt részben vagy egészben nem teljesíthető zárolás iránti végrehajtói felhívást a pénzforgalmi szolgáltató a Magyar Nemzeti Bank elnökének a pénzforgalomról szóló rendelete rendelkezései szerint sorba állítja a teljesítéshez szükséges fedezet biztosításáig. Mint látható, a jogszabály rendelkezése kógens: a biztosítási intézkedés keretei között a végrehajtási cselekmények alkalmazásánál kvázi sorrendiséget határoz meg a körben, miszerint az adózó vonatkozásában a zárolás iránti végrehajtói felhívás kibocsátása – mely meghatározott alakiséghez nincs kötve, ellenben szükségesek hozzá mindazon adatok (az adózó megnevezése, adószáma, pénzforgalmi számlaszáma, a biztosítandó összeg számszerűsítése), melyek a pénzügyi oldalról nézve a felhívás végrehajtása érdekében szükségesek – nem mellőzhető.³⁷ A (8) bekezdés előírja, hogy a pénzforgalmi szolgáltató a felhívás kézbesítésétől számított 8 napon belül köteles tájékoztatni az adóhatóságot arról, hogy az intézkedést milyen összegre tudta foganatosítani, hiszen ezt követően az adós még le nem foglalt vagyontárgyai csak a fennmaradó követelés erejéig foglalhatók le. A felhívást követő későbbi befizetések tekintetében is ennek megfelelően kell eljárni.

Az adós teljesítésének kikényszerítése érdekében az Avt. lehetővé teszi az adós munkabérből származó *jövedelmének letiltását*, továbbá *fizetési számlájának zárolását* – erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha az adósnak a biztosítandó összeg fedezetéül szolgáló, végrehajtás alá vonható más vagyontárgya nincs, és a biztosítási intézkedés foganatosítása az adós, valamint a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését nem veszélyezteti.³⁸

A 97. § (1) bekezdésének értelmében a foglalási cselekmények a foglalással, zár alá vétellel, költségvetési támogatás zárolásával, követelés lefoglalása és jövedelem letiltása esetén az elkülönített számlára történő befizetéssel, továbbá a pénzforgalmi szolgáltatóhoz intézett felhívás kiadásával befejeződnek. Kiemelendő, hogy ha a lefoglalt dolog romlandó, akkor értékesíteni kell – a Vht. vonatkozó szabályai alapján az értékesítés költségének előlegezése a végrehajtást kérőt (adóhatóságot) terheli. Lehetőség van a lefoglalt vagyontárgy foglalás alóli feloldására is, abban az esetben, ha az adós a foglalás után kifizette a biztosítandó összeget, vagy a pénzforgalmi szolgáltatónak kiadott felhívás teljesítésével a követelés fedezete biztosít-

³⁷ DARAI Péter (2018): i. m. 7.

³⁸ Avt. 96. § (3) bek.

va van, illetőleg, ha a végrehajtást kérő (adóhatóság) a romlandó dolog értékesítésének költségét nem előlegezte.³⁹

2.2.2. Meghatározott dolog zárlata

Az Avt. 96. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló *2016. évi CL. törvény* alapján a behajtást kérő hatóság által hozott, meghatározott dolog biztosítási intézkedésként történő zár alá vételét vagy lefoglalását elrendelő döntését az állami adó- és vámhatóság a Vht. zárlatra vonatkozó szabályai alkalmazásával hajtja végre. Így a továbbiakban a Vht. 194–199. §-ainak vizsgálata szükséges.

Meghatározott dolog zárlata elrendelhető mind ingó, mind ingatlan dolog vonatkozásában. Ingóság zárlata esetén a végrehajtó a helyszínen átadja az adós részére az ingóság zárlatát elrendelő végzést, és egyúttal lefoglalja az ingóságot. Az ingófoglalás általános szabályainak figyelembevételével a foglalás az ingó vagyron megtekintésével, majd foglalási jegyzőkönyvbe vételével történik. Fontos rögzíteni, hogy ingóság zárlata zár alá vétellel is végrehajtható, vagyis ebben az esetben a végrehajtó a lefoglalt ingó vagyontárgyat lezárt, lepecsételt helyiségben, tárolóban helyezi el. Ha a zárlat foganatosítása során romlandó dolgot kell lefoglalni, a pénzkövetelés biztosítására irányuló eljárási szabályok itt is irányadóak, vagyis a dolgot értékesíteni kell.

Amennyiben a zárlat ingatlan vonatkozásában került elrendelésre, a végrehajtó (adóhatóság) intézkedése az ingatlanügyi hatóság (földhivatal) haladéktalan megkeresését foglalja magában a zárlat ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése iránt. Az eljárás további szabályaira a Vht. 138. §-a az irányadó, amely rögzíti, hogy a földhivatal köteles a zárlat tényét feljegyezni az adós tulajdonában álló ingatlanra, továbbá a bejegyzésről szóló határozatot megküldi a végrehajtó adóhatóságnak, az adósnak, továbbá mindazoknak, akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van. Miután az adóhatóság kézhez vette a földhivatal határozatát, az ingatlant zárgondnok gondozásába adja, amennyiben az adós az ingatlan kezelésében hosszabb távollét miatt vagy más okból akadályozva van, vagy pedig az adóhatóság zárgondnok kijelölését kérte, és ez az ügy körülményeire tekintettel indokolt.

2.2.3. A biztosítási intézkedés megszűnésének, megszüntetésének esetei

Pénzkövetelés biztosítása, illetve meghatározott dolog zárlata megszűnésének eseteit három törvényi helyen találjuk meg: az Avt., az Air, valamint maga a Vht. is rögzít bizonyos eseteket, amelyek a biztosítási intézkedés megszűnését, avagy megszüntetését vonják maguk után. E rendelkezéseket – jogszabályokra lebontva – a következőként kívánom szemléltetni:

Az Air. alapján⁴⁰ a biztosítási intézkedés

³⁹ Lásd: Vht. 193. §.

⁴⁰ Air. 82. § (5) és (7) bek.

- megszűnik a fizetési kötelezettséget megállapító, végrehajtható adóhatósági döntésben meghatározott teljesítési határidő lejártával,
- megszüntetéséről gondoskodnia kell az adóhatóságnak, amennyiben az elrendelésének oka megszűnt, vagy az adózó a biztosítási intézkedés elrendelésének alapjául szolgáló összeget az adóhatóságnál letétbe helyezte.

Az Avt. értelmében⁴¹ a biztosítási intézkedés végrehajtására irányuló eljárást

- meg kell szüntetni, ha a biztosítási intézkedés tárgyára büntetőeljárásban zár alá vételt, vagy lefoglalást rendeltek el.

A Vht. szerint⁴² a biztosítási intézkedést

- meg kell szüntetni, ha az eljárás az adós marasztalása nélkül ért véget.

3. Követelésbehajtás és biztosítási intézkedés a határokon túl

A személyek szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának Európai Unió által történő biztosítása révén napjainkban növekvő tendenciát mutat a határon átvélt eseteknek a száma. Ebből kifolyólag kiemelkedően fontos és szükségyszerű az eljárások hatékony lebonyolítása, továbbá végrehajtási ügyekben a szóban forgó követelés biztosítása – biztosítási intézkedés alkalmazása révén is.

Az adótorozások behajtásának határon átnyúló érvényesítésére az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat megelőzően nem létezett hatékony jogi eszköz. A ketős adóztatás elkerülése érdekében kötött bilaterális egyezmények nem tartalmaztak behajtási rendelkezést, a végrehajtás a nemzeti szuverenitás körébe tartozott. Miközben a tagállamok joghatósága az országhatáron belülre korlátozódott, a közös piac működése, az áruk, szolgáltatások, személyek és tőke szabad mozgása lehetővé tette az adóelkerülési célzattal tevékenykedő adóalanyok számára a végrehajtás fedezetéül szolgáló vagyron egyszerű, gyors áthelyezését bármely másik tagállam területére. Mindez akadályt képezte a közös piac hatékony működésének, mely ahhoz a felismeréshez vezetett, hogy egységes, uniós szintű összefogás szükséges.⁴³

E tekintetben két fontos uniós jogszabályt kívánok ismertetni. Egyrészt a behajtási jogsegélyre vonatkozó 2010/24/EU tanácsi irányelvet, amelynek határon átnyúló adóvégrehajtási eljárásban betöltött szerepe kiemelkedő. Valamint az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzésről szóló 655/2014/EU rendeletet, ami kétségkívül a jövő EU-s biztosítási intézkedéseként szolgál, és akár adóvégrehajtási eljárásokban is megállhatja a helyét.

3.1. A behajtási irányelv

A tagállamok közötti kölcsönös behajtási segítségnyújtás jogi alapjainak kidolgozása alapvető közösségi érdeknek minősült.⁴⁴ 1976-ban került sor a 76/308/EGK

⁴¹ Avt. 97/A. §.

⁴² Vht. 201. § (1) bek.

⁴³ KANIZSAI Katalin: A határon átnyúló adóvégrehajtás lehetőségei. *Magyar Jog* 2018/3., 180.

⁴⁴ KANIZSAI Katalin: i. m. 180.

tanácsi irányelv elfogadására, amely megteremtette a behajtási jogsegély Európai Unión belül történő érvényesítéséhez szükséges jogalapot. Végül a behajtási jogsegélyre vonatkozó uniós szabályozás a 2010/24/EU tanácsi irányelvben (a továbbiakban: behajtási irányelv) nyert elhelyezést, melynek célja, hogy az uniós országok szorosabban együttműködjenek a más uniós országban kivetett adókból, vámokból, illetékekből és kapcsolódó intézkedésekből eredő követelések behajtása érdekében, előzetes megkeresés keretei között.

A behajtási irányelv alapján véve három fő területre terjeszti ki a megkeresés alapján történő együttműködést: információkérésre, kézbesítésre és behajtási vagy biztosítási intézkedés megtételére.⁴⁵ A biztosítási intézkedéssel kapcsolatos rendelkezéseket az irányelv IV. Fejezete tartalmazza, ezen belül is a *Biztosítási intézkedésekre irányuló megkeresés* címet viselő 16. cikk. Az (1) bekezdés értelmében a megkeresett hatóság – amennyiben nemzeti jogszabályai lehetővé teszik és közigazgatási gyakorlatával összhangban áll – a megkereső hatóság kérésére biztosítási intézkedéseket tesz a követelés behajtásának biztosítására. A 16. cikk meghatározza a biztosítási intézkedés elrendelésének feltételeit is: vagyis, biztosítási intézkedés elrendelésére akkor kerülhet sor, ha a megkeresés időpontjában az adós vitatja a követelést vagy a megkereső tagállamban végrehajtást engedélyező okiratot, illetve, ha a követelésre vonatkozóan még nem bocsátottak ki a megkereső tagállamban végrehajtást engedélyező okiratot.

A behajtási irányelv továbbá meghatároz egy, a megkereső tagállam oldalán megjelenő kötelezettséget is: hiszen a megkeresett tagállamban végrehajtandó biztosítási intézkedésre irányuló megkereséshez a megkereső tagállamnak csatolnia kell a biztosítási intézkedések engedélyezése céljából kiállított, a kölcsönös segítségnyújtás tárgyát képező követelésre vonatkozó dokumentumot, amennyiben ilyen létezik. Azonban az irányelv rögzíti, hogy ezt a dokumentumot a megkeresett tagállamban nem szükséges elismerni, valamint a tagállam azt nem egészíti ki és nem helyettesíti. A (2) bekezdés alapján a megkereséshez egyéb, a megkereső tagállamban a követeléssel kapcsolatban kiállított dokumentum is csatolható.

A behajtási irányelv rendelkezéseinek vizsgálata során megállapítható, hogy bár az irányelv valóban hatalmas előrelépést jelent a határon átívelő adóvégrehajtási eljárások könnyedebb lefolytatása tekintetében, a biztosítási intézkedés kapcsán mégis adódik egy probléma. Hiszen biztosítási intézkedés elrendelésére az irányelv alapján még mindig tagállami hatáskörben, a vonatkozó nemzeti jogszabályok alapján kerülhet sor, nem pedig egy egységes, kötelező erejű, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi eszköz által. E probléma feloldására adóvégrehajtási eljárásokban is megoldást kínálhat az ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés.

⁴⁵ A Tanács 2010/24/EU irányelve az adókból, vámokból, illetékekből és egyéb intézkedésekből eredő követelések behajtására irányuló kölcsönös segítségnyújtásról, Preambulum, (7) bek.

3.2. Az ideiglenes számlázárolás

A határozatok EU-s szinten történő végrehajtása a 21. század elején nem volt éppen zökkenőmentesnek mondható⁴⁶ – ennek legfőbb okát a tagállamok végrehajtási rendszerének eltérő voltában lelhetjük fel, amely egyenlőtlenségek gátolták a követelések határon átnyúló behajtását. Az addigi közösségi jogforrások nem biztosítottak megfelelő jogvédelmet a hitelező részére azokban az esetekben, ha az adós a pénzt külföldi bankszámlán tartja, vagy a végrehajtás elől oda „menekíti”.⁴⁷ Ezt elkerülendő, feltétlenül indokolt és célszerű egy olyan uniós jogi eljárás létrehozása, amelyet a hitelező szükség esetén igénybe vehet, és ami előmozdítja a határon átnyúló végrehajtási eljárások hatékonyságát.

Az EUMSZ 81. cikke (2) bekezdésének megfelelően, amennyiben a belső piac működése érdekében szükséges, az Unió elfogadhat olyan intézkedéseket, amik többek között a határozatok kölcsönös elismerésére és végrehajtására, valamint az eljárások zökkenőmentes lefolytatását gátló akadályok megszüntetésére irányul. Így a Bizottság *Az ítéletvégrehajtás hatékonyságának javításáról az Európai Unióban: bankszámlák letiltása* című zöld könyvvel (COM/2006/0618 final) konzultációt kezdeményezett arról, hogy szükséges-e egy olyan európai eljárás létrehozása, amely lehetővé teszi a bankszámlák zárolását. A 2009. decemberi stockholmi programban az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy mérje fel, milyen igény mutatkozik olyan biztosítási intézkedés uniós szintű előírására, amellyel meg lehet akadályozni, hogy a vagyoni eszközök még a követelés végrehajtása előtt eltűnjenek. Ennek alapján megállapításra került, hogy bár minden tagállamban léteznek biztosítási intézkedések, nehézkes lehet e nemzeti intézkedések igénybevétele, különösen abban az esetben, ha a hitelező több, különböző tagállamban vezetett számla zárolására törekszik.⁴⁸ Mindezekre tekintettel az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa megalkotta az ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról szóló 655/2014/EU rendeletet (a továbbiakban: Rendelet), a tagállamközi követelésbehajtás megkönnyítése érdekében.

A Rendelet egy egyedülálló bírósági eljárást hozott létre a határon átnyúló pénzkövetelések biztosítása céljából. Az eljárás rendhagyó jellege abban mutatkozik meg, hogy a bíróság egy olyan jogvitában, amelyben a hitelező állítása szerint az adós pénzüsszeggel tartozik, anélkül bírálja el a hitelező ideiglenes számlázárolás iránti kérelmét, hogy az adóst értesítené az ellene folyamatban lévő eljárásról.⁴⁹

⁴⁶ Lásd bővebben: BURIÁN László: Szakértői javaslatok az EU tagállamok közötti, határokon átvelő végrehajtás útjában álló akadályok lebontására. *Magyar Jog* 2012/3., 177–185.

⁴⁷ HARSÁGI Viktória: A határon átnyúló végrehajtás fejlesztési lehetőségei az Európai Unióban. *Scientia Iuris Magyar-Román Jogtudományi Közöny* 2011/3–4., 61.

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 655/2014/EU rendelete polgári és kereskedelmi ügyekben a tagállamközi követelésbehajtás megkönnyítése érdekében az ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról, Preambulum, (5) bek.

⁴⁹ HIDEG Milán István: Az ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés, különös tekintettel a bankok kötelezettségeire. *Gazdaság és Jog* 2019/5., 4.

A hitelező ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzést, mint biztosítási intézkedést kérelmezhet a joghatósággal rendelkező tagállami bíróságnál, amennyiben az adós valamely tagállamban vezetett pénzforgalmi fizetési számláján pénzeszközöket tárol, és valószínűsíthető, hogy a szóban forgó intézkedés elrendelése nélkül a hitelező adóssal szembeni követelésének későbbi érvényesítése megghiúsul, avagy számottevően nehezebbé válik. A követelés behajthatóságának veszélyeztetettségét a hitelezőnek hitelt érdemlően bizonyítania szükséges. A Rendelet értelmében a hitelező akkor folyamodhat számlazárolási végzés iránt, amennyiben a követelés már esedékessé vált, vagy még nem vált ugyan esedékessé, de már bekövetkezett ügyletből vagy eseményből származik, és összegük meghatározható.⁵⁰

A Rendeletet a hitelintézeteknél vezetett olyan bankszámlákra lehet alkalmazni, amelyeket valamelyik tagállamban vezetnek. Szükséges megemlíteni, hogy a számlát vezető bank székhelyének nem kell az Európai Unió területén lennie, elégséges, ha az Unión belüli fióktelepe vezeti az adott bankszámlát. A Rendeletet kizárólag tagállamközi ügyekben lehet alkalmazni, amely azt jelenti, hogy szükséges valamilyen határon átnyúló elem, enélkül a Rendeletben foglalt európai számlazárolást elrendelő végzés nem alkalmazható. Ez alapján kijelenthető, hogy tagállamközi ügynek tekintendő az az eset, amikor a számlazárolási végzés iránti kérelem ügyében eljáró bíróság az egyik tagállam területén van, míg a végzés által érintett bankszámlát egy másik tagállamban vezetik, illetve az az eset is, amikor a hitelező lakóhelye vagy székhelye az egyik tagállam területén van, míg a bíróság és a zárolandó bankszámla vezetésének helye egy másik tagállamban található.⁵¹

Véleményem szerint a határon átnyúló végrehajtási eljárások hatékonyabb lefolytatása érdekében bevezetett ideiglenes számlazárolás, mint európai uniós biztosítási intézkedés releváns, meghatározó jogintézménnyé válhat az elkövetkezendőkben. Ugyan a Rendelet hatálybalépése óta még nem telt el számottevő idő ahhoz, hogy helytálló következtetéseket lehessen levonni a jövőre nézve, és az intézkedés az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában is még mindössze egyetlen ügyben került alkalmazásra,⁵² a jogintézmény számos előnyt rejt magában. Úgy gondolom, hogy a Rendelet nemcsak bírósági végrehajtási ügyekben, hanem határon átvelő adóvégrehajtási eljárások során is hangsúlyos lehet, amennyiben az adótartozással rendelkező adós az Európai Unió más tagállamában kívánja a rendelkezésére álló vagyontömeget kivonni a végrehajtás alól, hogy ezáltal „mentesüljön” adófizetési kötelezettsége alól. Álláspontom szerint az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés kiemelkedő mind az európai jogalkotás, mind az igazságügyi együttműködés terén – jövőbeli szerepe csakis a tagállamokon múlik, hogy mennyire élnek a jogintézmény nyújtotta előnyökkel.

⁵⁰ Lásd: 655/2014/EU rendelet 5., 7. cikk.

⁵¹ MÉSZÁROS Pál Emil: Ideiglenes intézkedések az európai polgári eljárásjogban és a „nem tagállami” ideiglenes számlazárolást elrendelő végzés. *Európai Jog* 2018/3., 11.

⁵² Lásd: C-555/18. K.H.K. kontra B.A.C. és E.E.K. ügy

Zárógondolatok

Álláspontunk szerint a biztosítási intézkedés fontos részét képezi az adóvégrehajtási eljárásnak, a jogintézmény egyértelműen az adótartozás behajtásának hatékonyságát célozza. Elrendelésével, egyúttal a szóban forgó követelés biztosításával megteremti a lehetőséget a végrehajtás sikerének, és megakadályozza, hogy az adós a végrehajtás alapjául szolgáló vagyontömeget elvonja.

Ugyanakkor a biztosítási intézkedés jelentősége európai uniós viszonylatokban is releváns: hiszen segítséget nyújt az adóhatóságnak, hogy az adós más tagállamban elhelyezett vagyonára végrehajtást lehessen vezetni. A behajtási irányelv megalkotása hatalmas lépést tett a tagállamok közti követelésbehajtás megkönnyítése érdekében, az ideiglenes számlazárolás pedig egy megfelelő uniós jogi eszköze lehet az adótartozások határon átnyúló behajtásának elősegítésében.

Felhasznált irodalom

- [1] B. KOREK Ilona: Biztosítási intézkedés végrehajtása. In: Balogh Olga – B. Korek Ilona – Császtai Ferenc – Juhász Edit: *A bírósági végrehajtás*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009. Jogkódex formátumú kiadás.
- [2] BURIÁN László: Szakértői javaslatok az EU tagállamok közötti, határokon átvelő végrehajtás útjában álló akadályok lebontására. *Magyar Jog* 2012/3., 177–185.
- [3] DARAI Péter: A fedezeti elv és a becsérték az adóvégrehajtás rendszerében. *Debreceni Jogi Műhely* 2019/1–2., 11–23.
- [4] DARAI Péter: A zárolás iránti végrehajtói felhívás I. *Cég hírnök* 2018/5., 6–10.
- [5] DARAI Péter: Az adóvégrehajtás jogvédelmi hálójának főbb sarokpontjai. *Iustum, Aequum, Salutare* 2021/4., 181–211.
- [6] ERDŐS Éva: A pénzügyi jog fejlődési tendenciái. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* XXII, Miskolc, 2004, 213–230.
- [7] ERDŐS Éva: Pénzügyi jog, Adó fogalma, csoportosítása. In: SIKET Judit (szerk.): *Az igazságügyi hivatásrendek tevékenységét érintő jogi alapfogalmak magyarázata; IM Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiája*. Magyar Közlöny és Lapkiadó Kft., Budapest, 2022, 215–228.
- [8] ERDŐS Éva: A közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezése az európai adóharmonizáció tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 6. évfolyam, különszám, 2011, 46–61.
- [9] FÖLDES Gábor: Az adótan és az adójog általános része. In: Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 347–481.

- [10] HARSÁGI Viktória: A határon átnyúló végrehajtás fejlesztési lehetőségei az Európai Unióban. *Scientia Iuris Magyar-Román Jogtudományi Közlöny* 2011/3–4., 52–67.
- [11] HIDEG Milán István: Az ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés, különös tekintettel a bankok kötelezettségeire. *Gazdaság és Jog* 2019/5., 4–11.
- [12] IMLING Konrád: *A végrehajtási törvény (1881. évi LX. törvénycikk) magyarázata*. Franklin Társulat, Budapest, 1884, 408–429.
- [13] KANIZSAI Katalin: A határon átnyúló adóvégrehajtás lehetőségei. *Magyar Jog* 2018/3., 180–187.
- [14] MÉSZÁROS Pál Emil: Ideiglenes intézkedések az európai polgári eljárásjogban és a „nem tagállami” ideiglenes számlázárolást elrendelő végzés. *Európai Jog* 2018/3., 7–13.
- [15] MOLNÁR Gábor Miklós: *Az adócsalás*. PhD-értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2011.
- [16] SZÁNTÓ Richárd: A tisztességes piaci magatartás kockázatai – adócsalás, adóelkerülés. *Vezetéstudomány* 2010/7–8., 51–59.
- [17] SZÉLL-CSELÓSZKI Dóra: A biztosítási intézkedés. *Executio* 2019/1., 50–56.

Felhasznált jogszabályok

- [18] 2017. évi CLIII. törvény az adóhatóság által fogatosítandó végrehajtási eljárásokról
- [19] 2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról
- [20] 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- [21] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
- [22] 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról
- [23] 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- [24] A Tanács 2010/24/EU irányelve az adókból, vámokból, illetékekből és egyéb intézkedésekből eredő követelések behajtására irányuló kölcsönös segítségnyújtásról
- [25] Az Európai Parlament és a Tanács 655/2014/EU rendelete polgári és kereskedelmi ügyekben a tagállamközi követelésbehajtás megkönnyítése érdekében az ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról