

**A Fővárosi és Munkaügyi Bíróság előtt a felszámolói névjegyzékbevétellel összefüggő
közigazgatási perekben az Alkotmánybírósághoz intézett beadványok**

A közigazgatási bíróság az előtte folyamatban lévő, alábbi ügyszámú pereket felfüggesztette, és az Alkotmánybírósághoz fordult **a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V.12.) Korm. rendelet** (a továbbiakban: *FNJ r.*) egyes rendelkezéseinek **utólagos normakontrollja** érdekében:

2.K.30.597/2014

2.K.31.017/2014

2.K.30.491/2014

2.K.30.492/2014

2.K.30.747/2014

2.K.30.501/2014

2.K.30.658/2014.

A beadványok az Alkotmánybíróság honlapján közzé lettek téve:

III/01306/2014. számú AB ügy

Első irat érkezett: 2014.07.17.

Az ügy tárgya: a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet egyes rendelkezései elleni bírói indítvány (felszámolói névjegyzékbe kerülés feltételei, eljárás)

III/01290/2014. számú AB ügy

Első irat érkezett: 2014.07.14

Az ügy tárgya: a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet egyes rendelkezései elleni bírói indítvány (felszámolói névjegyzékbe kerülés feltételei, eljárás)

III/01283/2014. számú AB ügy

Első irat érkezett: 2014.07.11

Az ügy tárgya: a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet egyes rendelkezései elleni bírói indítvány (felszámolói névjegyzékbe kerülés feltételei, eljárás)

III/01282/2014. számú AB ügy

Első irat érkezett: 2014.07.11

Az ügy tárgya: a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet egyes rendelkezései elleni bírói indítvány (felszámolói névjegyzékbe kerülés feltételei, eljárás)

III/01275/2014. számú AB ügy

Első irat érkezett: 2014.07.10

Az ügy tárgya: a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet egyes rendelkezései elleni bírói indítvány (felszámolói névjegyzékbe kerülés feltételei, eljárás)

III/01274/2014. számú AB ügy

Első irat érkezett: 2014.07.10

Az ügy tárgya: a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet egyes rendelkezései elleni bírói indítvány (felszámolói névjegyzékbe kerülés feltételei, eljárás)

III/01273/2014. számú AB ügy

Első irat érkezett: 2014.07.10

Az ügy tárgya: a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet egyes rendelkezései elleni bírói indítvány (felszámolói névjegyzékbe kerülés feltételei, eljárás)

Az indítványok mindegyike kezdeményezi az FNJ r. egyes rendelkezései **alaptörvényellenességének** megállapítását. Elsődlegesen indítványozzák, hogy azokat az Alkotmánybíróság semmisítse meg, másodlagosan azt, hogy rendelje el azok általános alkalmazási tilalmát nemcsak az indítvánnyal érintett, hanem **valamennyi**, a bíróságok előtt még folyamatban lévő

ügyben, harmadlagosan pedig azt, hogy konkrétan **az adott** ügyben rendelje el az Alkotmánybíróság a megtámadott rendelkezések **alkalmazhatatlanságát**.

Az indítványok a megtámadott rendelkezéseket az Alaptörvény B) Cikk (1) bekezdés, M) Cikk (1)-(2) bekezdés, XII. Cikk (1) bekezdés, XIII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1)-(2) bekezdés, XXIV. Cikk (1) bekezdés, XXVIII. Cikk (1) és (7) bekezdés, 15. Cikk (4) bekezdésébe ütközőnek tartják.

Hivatkoznak továbbá arra, hogy a felszámoló szervezetek pályáztatása nincs összhangban **belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK parlamenti és tanácsi irányelv** szerinti engedélyezési rendszerekkel, továbbá sérti a 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett **Emberi Jogok Európai Egyezmény** 6. Cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljárás jogát, 13. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz fűződő jogot, végül a 14. Cikke szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét.

A tárgybeli indítványban foglaltakat a **jogalkotó nem tartja megalapozottnak**.

Mielőtt a Kormány felkérése alapján az Alaptörvény, továbbá a hivatkozott európai uniós jogszabályok és nemzetközi egyezményben foglalt kötelezettségek szempontjából részletesen kifejtem a jogi véleményt az indítványban foglaltak megalapozottságáról, a **felszámolói szakma jellegét és a magyar igazságszolgáltatásban betöltött szerepét** indokoltnak tartom ismertetni, tekintettel arra, hogy ezek alapján került kialakításra a felszámolói tevékenység végzésére vonatkozó feltételrendszer.

Mindenekelőtt az érdemel említést, hogy a felszámoló szervezetek **nem piaci jellegű gazdasági tevékenység végzése érdekében vannak nyilvántartásba véve**. A felszámoló szervezetek (a csődeljárásban a bíróság által kirendelt vagyonfelügyelők, a felszámolási eljárásban a bíróság által kirendelt felszámolók, a vagyonrendezési eljárásban a bíróság által kirendelt vagyonrendezők, továbbá az önkormányzati adósságrendezési eljárásban a bíróság által kirendelt pénzügyi gondnokok) **az igazságszolgáltatásban közreműködő fizetésképtelenségi szakértők**. Csődeljárásban a reorganizációt és a csődegyezség jogszabályoknak megfelelő létrehozatalát segítik elő, nyilvántartásba veszik, besorolják a hitelező igényeket, előkészítik, levezetik az adós és a hitelezők közötti egyezségkötési tárgyalásokat, ellenjegyzik azok jegyzőkönyveit, nyilatkoznak arról, hogy az egyezség megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, felszámolási eljárás során pedig a törvény erejénél fogva teljes egészében ők veszik át a felszámolás alatt álló szervezet vezetőjének feladatait, ezenkívül a **bíróság döntéseit elősegítő, előkészítő, illetve azokat végrehajtó feladatokat látják el**, eljárást indítanak az adós fedezetelvonó ügyleteinek megtámadására, az adós törvényes képviselőjeként ellátják az adós tevékenységének lezárásával és vagyonának értékesítésével kapcsolatos feladatokat, az adós nevében eljárnak a hatóságokkal és harmadik személyekkel szemben, teljesítik az adós közjogi és magánjogi kötelezettségeit (ide értve az adó- és számviteli kötelezettségeket, hatóságokkal való kapcsolattartást is, a hatósági engedélyekkel összefüggésben az adós nevében ügyfélként járnak el), az adós nevében és javára fellépnek a hatósági és bírósági eljárásokban, érvenyesítik az adós követeléseit, az adós nevében munkáltatói jogokat gyakorolnak, az adós munkavállalói számára igénylik és elszámolnak az állami bérgarancia támogatással, ellátják a környezetvédelmi kármentesítéssel összefüggő feladatokat és a földvédelemmel összefüggő teendőket, kezelik az adós bevételeit és vagyonát, teljesítik a jogszabályban meghatározott kifizetéseket, kizárólagosan rendelkeznek az adós bankszámlája és pénzeszközei felett. Tekintettel arra, hogy a felszámolási eljárásban az adós szervezet legfőbb szerve (tulajdonosai) már nem gyakorolhatják a tulajdonosi és irányítási jogaikat, a vezető tisztségviselők megbízatása

pedig törvény erejénél fogva megszűnik, a felszámoló törvényi feladata, hogy a felszámolási eljárás teljes időszaka alatt működtesse az adós szervezetét, működését, folyamatosan ellássa a munkáltatói és termelésirányítási feladatokat. Ha nem születik egyezség a felszámolás során, egyedül a felszámoló jogosult arra, hogy elvégezze az adós vagyontárgyainak értékesítését, kifizesse a záloghitelezőket. A felszámoló készíti el a nyitó felszámolási mérleget, a közbeni mérlegeket, a záró adóbevallást, a felszámolási zárómérleget, amely alapján javaslatot tesz az adós vagyonának felosztására a hitelezők és a tulajdonosok között. Ugyancsak az felszámoló feladata, hogy az adós jogviszonyait lezárja, az iratanyagokat rendezve elhelyezze a közlevéltárban, ellássa a munkavállalók jogviszonyának megszüntetésével és adataiknak a társadalombiztosítási és az adóhatóságok számára történő szolgáltatásával összefüggő teendőket, gondoskodjon a járadékra jogosultak számára az ellátások biztosításáról, az állami támogatásokkal elszámoljon. **A felszámoló tehát közhatalmi jogosultságokkal is rendelkezik, közfeladatot lát el.**

A fenti feladatok nemcsak az adósnak a gazdasági forgalomból való rendezett kivezetését szolgálják, hanem jellegüknél fogva **az igazságszolgáltatási eljárásokban történő közreműködést** is jelentenek. Erre tekintettel ezen szakma művelőinek kiválasztásakor az **igazságszolgáltatás alapelveinek és eljárásrendjének érvényesüléséhez fűződő közbizalmat** tartja a jogalkotó szem előtt, és ezt az elvet érvényesítette a felszámolói névjegyzék felállításánál és a pályázati feltételeknél is.

Mivel azonban a felszámoló szervezetek a szervezeti formájukat tekintve gazdasági társaságok, és – kivéve a két állami tulajdonú felszámoló szervezetet – tulajdonosaik magánszemélyek, alkalmazottjaik pedig nem állnak sem közszolgálati, sem pedig közalkalmazotti jogviszonyban, ezen megközelítésből a felszámolók tevékenysége gazdasági (jövedelemszerző) tevékenység is, hiszen a felszámoló szervezetek díját (ide nem értve az államilag garantált díjminimumot) nem az állam fizeti, a felszámolók bevételeit a jogszabályban meghatározott mértékű díj képezi, ami az adós csődvagyonából fizetendő ki. A felszámoló szervezetek ebből a szempontból rokoníthatók a bírósági végrehajtói irodához, azaz formailag ugyan piaci szervezetek, de főtevékenységként **állami feladatot látnak el.**

A fentiekre tekintettel belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK parlamenti és tanácsi irányelv 2009. évi átültetésekor Magyarország csak **részbeni piacnyitást vállalt**, és jelentett be a Bizottságnak a **fizetésképtelenségi szakértői szakmára vonatkozóan**. Magyarország arra hivatkozott, hogy a csődeljárásban közreműködő vagyonfelügyelők és a felszámolási eljárásban közreműködő felszámoló szervezetek a bírósági eljárásokban olyan **sajátos jogköröket kaptak, hogy az igazságszolgáltatási érdekekre és állami ellenőrizhetőségükre** tekintettel ezen szakma művelői – jóllehet piaci szervezetek – csak **előzetes hatósági nyilvántartásba vételt követően működhetnek** felszámolóként, és országosan **egy keretszám** erejéig van lehetőség a felszámolók névjegyzékébe felvételt nyerni. A **keretszám meghatározása nem piackorlátozó szándékkal** történt, hanem azért, mert **nincs annyi fizetésképtelenségi bírósági ügy, amely biztosítaná minden jelentkező számára a működéséhez szükséges bevételeit**. Sőt, elmondható, hogy még ma is jelentős azon szervezetek száma, ahol nemcsak a hitelezők nem jutnak a követelésük töredékéhez sem, hanem még a felszámolási költségek, így a **felszámoló minimumdíja sem biztosítható a csődvagyonból**. Ugyanakkor a felszámolói szakma művelői számára csak nagyon szűk körben megengedett az egyéb bevételszerző tevékenység, hiszen közérdek, hogy feladataik ellátását ne befolyásolják az egyéb gazdasági és pénzügyi érdekeltség. Az is említést érdemel, hogy a felszámolók a bíróság által rájuk szignált ügyeket nem utasíthatják vissza, folyamatosan kötelesek fenntartani a törvényben előírt foglalkoztatotti létszámot, kötelesek könyvvizsgálót megbízni, az ügyfelekkel és a bíró-

ságokkal a kapcsolattartás feltételeit biztosítani, a működési területükön a feladatellátás infrastruktúráját megteremteni, az ügyfelek esetleges kártérítés igényeinek fedezetére pénzügyi biztosítékot fenntartani. Mindezek az állandó kiadások a jövedelem állami garantálása nélkül csak úgy finanszírozhatók, **ha annyi felszámoló tevékenykedik, ahány számára a működéshez szükséges bevételeket várhatóan finanszírozni lehet a csőd- és felszámolási eljárások díjbevételeiből.**

Mindezekre tekintettel a névjegyzékbe vételi kötelezettség és ezzel összefüggésben a **keretszám meghatározása nem tekinthető** sem magyar, sem pedig európai jogi szempontból **versenytorzító**nak.

A magyar szabályozás és annak változásai 2009 óta **bejelentésre kerültek az Európai Bizottság belső piaci információs rendszerébe**, mindezidáig nem merült fel európai jogi aggály a magyar szabályozással szemben. Nem is merülhetett fel, már csak azért sem, mert a magyar szabályozás az Európai Gazdasági Térségben felszámolói tevékenység végzésére jogosult szervezeteknek is ugyanolyan feltételekkel teszi lehetővé felszámolói névjegyzékbe pályázást (fióktelepük útján), mint a magyar székhelyű felszámoló szervezeteknek.

Ami a **keretszám** meghatározását illeti, ezt ugyan a Kormány határozta meg, de a mindenkori **bírósági ügyforgalmi statisztikák figyelembe vételével és az Országos Bírósági Hivatal javaslata** alapján. A Kormány saját magára nézve jogszabállyal előírta, hogy a 2013. évi pályáztatáskor **legalább egyötödével megemeli** a névjegyzékbe vehetők számát, ezzel is kifejezve, hogy több szervezetnek legyen esélye a bejutásra.

A Kormány által a pályázatban meghirdetett 130-as keretszám figyelembe vette, hogy a felszámoló szervezetek ne legyenek túlterheltek, ugyanakkor megfelelő mértékű bevételszerzést biztosító ügyszámot kapjanak. Annak érdekében, hogy a felszámolói szakma ne legyen a korábbi 108 db felszámoló gazdasági társaság (és az őket tulajdonló, valóban szűk személyi és befektetői kör) „hitbizománya”, a csődtörvény és az FNJ r. a **névjegyzék rendszeres megújítását** helyezte kilátásba. A jogszabály értelmében **legalább 7 évenként** a Kormány úgy ír ki nyilvános pályázatot a **felszámolói névjegyzék teljes megújítására, hogy azon eséllyel indulhatnak a régi felszámoló szervezetek, de az új pályázók is.** Éppen az lett volna ugyanis versenytorzító, ha a jogszabály a régi felszámoló szervezeteket változatlanul a névjegyzékben tartotta volna, míg a szabad helyekre pályázókat erős versenyre kényszerítette volna.

A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: csődtörvény) 2011-2014. évi módosításai – a jogalkalmazás gyakorlati tapasztalatai alapján – folyamatosan szigorították a felszámoló tevékenység szakmai feltételeit, a visszaélések megelőzése érdekében átlátható tulajdonosi szerkezetet követeltek meg a tulajdonosoktól és a felszámolóbiztosoktól, továbbá következetesebbé tették a gazdasági összeférhetlenségi szabályokat is. A felszámoló szervezet nem folytathat olyan gazdasági tevékenységet, amely összeférhetetlen a fizetéseképtelenségi szakértői munkájával, veszélyezteti a pártatlan feladatellátást vagy akár csak közvetetten korrupciós kockázatot jelentene, illetve ellehetetlenítené az állami ellenőrzés lehetőségét.

A felszámolói névjegyzékvezetést a Nemzetgazdasági Minisztériumtól az akkori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium háttérintézménye, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (KIH) vette át 2012 őszén. Kormányzati cél volt a **felszámoló szervezetek hatékonyabb ellenőrzése**, ezért a felszámoló szervezetekre nézve széleskörű és rendszeres adatszolgáltatási,

továbbá **szakmai-gazdasági beszámolási kötelezettség** került előírásra, többek között ezért módosult az FNJ r. 2012 óta többször is.

Az FNJ. r. számolt azzal, hogy ki kell írni a névjegyzék teljes megújítására a pályázatot, ezért **részletes követelményrendszert állított fel a pályázók számára.** A jogszabály alapján 2012. nyarán közzétett első pályázati felhívás nagyon részletes pontozásos metodikát tartalmazott. A szakmai-képzettségi és foglalkoztatási mutatók, valamint a megbízható és szabályszerű működés hozott plusz pontszámot, míg a bíróságok vagy hatóságok által jogerősen megállapított szabályszegések pontlevonást eredményeznek.

A jogszabályi és pályázati feltételek szakmai, jogi és átláthatósági, ellenőrzési szempontokat érvényesítenek, és azt célozták, hogy a **felszámolói szakma ne legyen üzleti nyereszkeszköze, és a felszámolói szakma folytatására való jogosultság ne egy szűk tőkebefektetői csoport kiváltsága legyen.**

A **2012. évi pályázatra** a jelentkezéseket 2012. december 1-jéig kellett beadni. A pályázatok formai vizsgálatát és a hibás vagy hiányos pályázati anyagok hiánypótlását a KIH végezte el. Ezt követően 278 érvényes pályázat maradt a 130-as keretszámmal szemben. A minisztériumok, állami hatóságok és a gazdasági kamara részvételével felállított értékelő bizottságra maradt az a feladat, hogy olyan döntéselőkészítő javaslatot tegyen, hogy az versenysemleges, igazságos legyen, és szakmai érveket is kellő súllyal figyelembe vegyen, miközben betartja a jogszabályban és a pályázati felhívásban lefektetett pontrendszert. A bizottság értékelési útmutatót készített, és ennek alapján vált nyilvánvalóvá, amit 2012 nyarán még előre nem lehetett látni: jelentős volt azon pályázatok száma, ahol **a fix pontozásos rendszer nem tudta a kellő differenciálást biztosítani,** ugyanakkor a formálisan teljesített pályázati feltételek alapján az **értékelő bizottság nem érezte meggyőzőnek, hogy az egyes szervezetek felkészültsége, szakmai kvalitásai valóban megfelelnek-e** annak, amit a pontozás eredményezett. A jogszabály ugyan lehetőséget adott arra, hogy az azonos pontszámot elérő pályázók közötti sorrendet közjegyzői sorsolás állapítsa meg, de látni lehetett, hogy **túlságosan nagy szerepe lett volna a sorsolással járó „vakszerencsének” abban, hogy ki kap 7 évre felszámolói licencet.** Ekkor kezdeményezte az értékelő bizottság egyhangú szavazással a jogalkotónál, hogy tegyen javaslatot – még a tényleges elbírálás és eredményhirdetés előtt – a pályázat visszavonására a Kormánynak, és olyan **új pályázat** kerüljön kiírásra, amely **szakmai elbírálást és mérlegelést, azaz a szakmai kompetenciák felmérését szélesebb körben teszi lehetővé.**

Az FNJ r. **2013. évi** módosítása (113/2013. (IV.12.) Korm. rendelet) és a Hivatalos Értesítő 2013. évi 16. számában közzétett pályázati felhívás **minden pályázó tekintetében érvényesítette a versenysemlegességi szempontokat és a szakmai felkészültséget.** A 2013. évi pályázati felhívás **nem tartalmazott alapvető változtatásokat a pályázati követelményrendszerben** (megtartotta a 130-as keretszámot is), nagyjából ugyanolyan pályázati elbírási szempontokat sorolt fel, mint a korábbi jogszabály, illetve a 2012. évi pályázati felhívás. Mindezeket a pályázati értékelő bizottság következetesen érvényesítette, akár korábbi felszámoló szervezet volt a pályázó, akár pedig olyan vállalkozás, amelyik első alkalommal kívánt a felszámolói tevékenységre jogosító névjegyzékbe kerülni.

A 2013. évi új pályázati kiírásban a fix pontozás mellett a **pályázó szakmai programja** (korábbi szakmai és gazdasági tevékenysége, továbbá a névjegyzékbe vételét követő tevékenységéről készített szakmai terve) összevontan került értékelésre, **felsorolva az értékelésnél irányadó szempontokat.** Erre a kiegészítésre azért volt szükség, mert a korábbi pályázati felhívás – bármennyire is részletező volt – összességében mégsem volt alkalmas a pályázók

szakmai színvonalának, tényleges szakmai tudásának felmérésére, az ügyfelekkel, a hatóságokkal és a bíróságokkal történő kapcsolattartás minőségi jegyeinek megismerésére, tehát a nagyszámú pályázó közötti tényleges differenciálásra.

A pályázat értékelésénél **előnyt jelentett a pályázó magas színvonalú és szabályszerű szakmai és gazdasági tevékenysége**, melyet a pályázati felhívás részletezett. A **2013. évi pályázati rendszer újdonsága volt**, hogy a pályázó szervezetnek (a régi felszámoló szervezeteknek és az új pályázóknak egyaránt) készíteniük kellett egy ún. **szakmai tervet** is, amelyben a pályázó a szakmai programjának részeként azt mutatta be, hogy milyen módon tervezi a szakmai színvonal megteremtését, javítását, a jogszabályoknak megfelelő működést, a hatékony belső ellenőrzést, nem utolsósorban pedig az állami szervekkel (bíróságok, hatóságok), a közhitelezőkkel és a magánhitelezőkkel, valamint a hitelezői választmánnyal való együttműködést, végül az esetleges panaszok, bejelentések megfelelő vizsgálatát, jogszabályoknak megfelelő, ügyfélbarát elintézését.

A pályázati felhívás **kimerítően felsorolta az értékelési szempontokat**, ezek közül különös jelentőséggel bírt a vállalkozások reorganizációjának szakmai segítése, a közérdek érvényesítése és a jogszabályokban előírt **szakmai, illetve gazdasági követelményrendszer**. Mindezek ugyanis elengedhetetlenek a felszámoló, illetve vagyonfelügyelői tevékenységhez, amelyeket a felszámoló szervezetek a bíróságok igazságszolgáltatási feladatainak elősegítése érdekében, valamint a fizetési gondokkal küzdő vállalkozások reorganizációjának szakmai segítőjeként végeznek.

Figyelmet érdemel, hogy a vállalkozói szféra érdekeinek képviselője, a **civil kontroll** jelen volt a pályázat elbírálásakor, az ipari és kereskedelmi kamara által delegált tag útján. A pályázati értékelő bizottságban mindazon **állami szervezetek részt vettek, amelyeknek gyakorlati ismerete** volt a felszámoló szervezetek munkájáról (minisztériumok, állami adóhatóság, a pénzügyi szervezetek állami felügyeletét ellátó hatóság és az Országos Bírósági Hivatal).

A 2013. évi pályázati felhívásra a jelentkezőket a KIH-hez kellett beadni, a KIH végezte el a formai ellenőrzést és a hiánypótlást. A pályázati eljárásban ügyfélbarát megoldások is bevezetésre kerültek (mintanyomtatványok, pályázat benyújtási procedúrájának egyszerűsítése), amit az érintett szervezetek kedvezően fogadtak, és gyorsabbá, egyszerűbbé vált a formai vizsgálat, kevesebb hiánypótlási felhívást kellett kiadni. Az **értékelő bizottság a pályázati anyagok szakmai mérlegelési feladatát látta el**.

A pályázati eljárás és a döntéshozatal szabályszerűségét az **eljárési garanciák**, többek között a **közigazgatási eljárási törvény** alkalmazása és a **bírósági jogorvoslati lehetőség** biztosítja. A régi névjegyzékben szereplő felszámoló szervezetek közül a korábbi 108-ból 61 szerepel az új névjegyzékben is, nincs tehát szó arról, hogy jórészt kicserélődtek volna a felszámolási tevékenység végzésére jogosultak.

A fentiek előrebocsátása után a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Alkotmánybírósághoz benyújtott beadványában írt **jogi aggályokat a következő érvekkel cáfolja a jogalkotó**:

- A pályázati értékelő bizottság tagjai **független és pártatlan** személyek voltak, összeférhetlenségi nyilatkozatot kellett tenniük. A bizottság javára nem volt „kiszervezve” a döntési jogkör, továbbá – hasonlóan a más jogszabályokban az állami támogatások elbírálásakor döntés-előkészítést végző bizottságokhoz – nem volt elvonva a döntéshozó szerv jogköre.

- Az a tény, hogy **pályázatot bárki benyújthatott, aki megfelelt a jogszabályi feltételeknek**, ugyanakkor a névjegyzékbe felvehetőek számát – a fentebb részletezett **objektív gazdasági körülmények miatt** – a pályázati kiírásban meghatározott keretszám határozta meg, a jogalkotót olyan feladat elé állította, hogy az eljárásrendnek egyaránt biztosítania kellett a pályázók között az egyenlő elbánást másrészt a **szakmailag legalkalmasabbak kiválasztását**. A pályázati rendszer lényege éppen az, hogy **előre meghatározott szempontrendszer szerint válogat**, ezért ezt nem lehet aggályosnak tekinteni még akkor sem, ha erre szükség-szerűen a közigazgatási eljárás részeként kellett hogy sor kerüljön, hiszen a névjegyzékbe vételről döntés **közigazgatási hatósági ügy, és a névjegyzék közigazgatási hatósági nyilvántartás**. A keretszám miatt tehát **sajátos eljárási szabályok** megalkotására került sor, de az **FNJ r. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (Ket.) képest nem jelentettek jogbizonytalanságot**, mert az FNJ r. 4. §-a szerinti sajátos szabályok mellett a Ket. általános szabályait kellett alkalmazni. **Az ügyféli jogok korlátozására nem került sor.**

- A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által célszerűnek tartott egyszerű regisztrációs eljárás csak úgy lenne elképzelhető, hogy a névjegyzékbe az első 130 kérelmező került volna be, pusztán a kérelmük formai szempontú ellenőrzését követően, tehát anélkül, hogy bárki megvizsgálta és értékelte volna a többi kérelmező pályázati anyagát. Ez a módszer álláspontom szerint valóban jogi aggályt vetett volna fel, mert nem biztosította volna a szakmai megmérettetést, a pályázók közötti versenyztetést, végső soron igazságtalan névjegyzék feltöltést eredményezett volna.

- A tárgybeli AB beadványok álláspontom szerint egyetlen jogszabályi elbírálási szempontról sem tudták bebizonyítani, hogy az tisztességtelen, diszkriminatív vagy versenytorzító lett volna. Ugyancsak nem támadható véleményem szerint a részletes pályázati kiírás sem. A jogszabály és a pályázat ugyanis a **bizonyított jogszabálysértést vagy szakmai szabályszegést, illetve a köztartozások felhalmozását** tekintette olyan oknak, ami **pontlevonást** eredményezett, függetlenül attól, hogy a felszámoló korábban milyen szakmát művelt. A többéves cég-múlttal rendelkezők nem voltak sem előnyben, sem hátrányban a nemrég alakult cégekhez képest, hiszen a pályázathoz csatolt **szakmai programban** minden jelölt meggyőzhette a döntéshozót a **személyi és szakmai alkalmasságáról**. A szabályozást ezért nem lehet úgy értékelni, hogy az önkényes jogalkalmazásra adott volna lehetőséget, és nem kedvezményezte sem a régi felszámoló szervezeteket, sem pedig az újonnan pályázókat.

- A Hivatalos Értesítő 2013. évi 16. számában a Kormány által közzétett **pályázati kiírás az FNJ r. keretei között maradt**, azon túlmenő szempontokat nem tartalmazott, így a **jogszabályi keretek voltak irányadók** a döntéshozatalnál. Nincs szó tehát arról, hogy a pályázat értékelésekor a jogszabályokon túlmenő szempontokat lehetett volna figyelembe venni, vagy jogszabályban nem szereplő követelményeket lett volna mód érvényesíteni a pályázókkal szemben. A tárgybeli AB beadványok egyetlen olyan pontot nem tudtak felhozni a pályázati kiírásból, amelyet aggályosnak vagy önkényesnek lehetne tekinteni. A pályázati kiírás ugyanis nem tesz mást, mint sorra veszi a jogszabályi feltételeket és hozzárendeli a pontszámokat, ezenkívül a pályázat benyújtásának technikai tudnivalóiról tájékoztat. Említést érdemel, hogy a **pályázati keretszám** meghatározására is érvényesült **jogszabályi előírás**, tekintettel arra, hogy a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V.12.) Korm. rendeletet módosító 275/2009. (XII. 3.) Korm. rendelet 6. § (7) bekezdése értelmében legalább 20 %-kal magasabb keretszámot kellett a Kormánynak a névjegyzék 2013-as teljes megújításakor alkalmaznia, a korábban névjegyzékben szereplő felszámoló szervezetek számához képest.

- Általában elmondható, hogy csódtörvény, az FNJ r. és a pályázati felhívás részletes jogi keretet és szempontrendszerrel fektetett le, nem mondható tehát, hogy a döntéshozó számára a **mérlegelési szempontok** nem álltak volna rendelkezésre. Ugyancsak nem állítható, hogy az eljárásban korlátozva lett volna a bizonyítási lehetőség, a bizonyítási eszközök megválasztása. Az ügyfelek (azaz a pályázók) számára az eljárás biztosította a nyilatkozattétel jogát és a meghallgatás lehetőségét, ld. pl. az FNJ r. 3. § (5) bekezdésében foglaltakat is. Nincs szó tehát arról, hogy olyan körülmények és tények szolgáltak a döntés jogalapjául, amelyek a jogszabályon túlmutató szempontokat érvényesítettek volna. Az ügyfelek számára rendelkezésre állt minden olyan eljárási eszköz, amellyel a plusz pontokat hozó feltételeket igazolhatták. Az FNJ r. nem tartalmazott olyan szabályt, amely az eljárás során a Ket. szerinti eljárási alapelvek érvényesülését gátolta volna. **A kormányrendelet nem tartalmaz a csódtörvénnyel ellentétes szabályozást, a csódtörvény szerinti felhatalmazás keretein belül** szabályoz. A jogalkotó teljes részletességgel meghatározta, hogy a pályázat elbírálásakor milyen szempontrendszerrel kellett figyelembe venni a pályázó előnyére vagy hátrányára. Ezzel a jogalkotó eléget tett a közigazgatási eljárás **tisztességes és átlátható lefolytatásához** szükséges alaptörvényi feltételeknek.

- A pályázati kiírás és a pályázat benyújtásának határideje biztosította a **kellő felkészülési időt**, az eljárásnak a Ket. ügyintézési határidejéhez képest hosszabb határideje a pályázatok alapos áttekintéséhez, értékeléséhez szükséges időtartamot lehetővé tette.

- Az **egyfokú közigazgatási hatósági eljárás** nem tekinthető aggályosnak, erre a **Ket. is lehetőséget ad, a bírósági jogorvoslat pedig nincs korlátozva**. Az Alkotmánybíróság többször rámutatott arra, hogy elégséges az egyfokú jogorvoslat, és az Alaptörvény a jogalkotóra bízta annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszert hoz létre, amennyiben az „hatékony” jogorvoslatot biztosít [1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 110.]. Erre tekintettel **sem a jogorvoslathoz fűződő jog, sem pedig a bírósághoz fordulás joga nem csorbult**.

- Az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bíró kritikájának lényegi eleme, hogy a bíróság a perbeli közigazgatási határozat felülvizsgálata során nem vizsgálhatja a határozat hozatalát megelőző pályázati eljárás jogszerűségét, amely pályázati eljárás a névjegyzékbe felvett eredményező közigazgatási határozat meghozatalának alapjául szolgál.

Álláspontom szerint azonban a jogszabály nem tartalmaz arra való utalást, hogy a bíróság ne bírálhatná el a felszámolói névjegyzékbe vétellel összefüggő eljárás jogszerűségét. A részletes jogszabályi feltételek teljesülésének vizsgálata az eljárás iratai alapján és egyéb bizonyítékok beszerzésével megtörténhet, a bíróság a **felperes által vitatott körülményeket érdemben megítélheti, a közigazgatási hatósági eljárás törvényességét vizsgálhatja**. Ez a megállapítás azon alapul, hogy az FNJ 3. és 4. §-ában **nincs olyan szabály, amely a pályázatok értékelésére felállított bizottságot és annak eljárását leválasztaná vagy kivenné a Ket. hatálya alól**. Az értékelő bizottság a pályázatok elbírásának során a közigazgatási hatóság számára szakmai értékelő és javaslattevő szerepet töltött be. Azzal, hogy az FNJ r. 4. § (1) bekezdése a **Ket.-et rendeli alkalmazni a névjegyzék felállításával összefüggő eljárásra**, ebbe a pályázatok elbírálása is beletartozik, hiszen **ezt az eljárási fázist nem kezeli kivételként** sem az FNJ r. 4. § (1) bekezdése, sem pedig 3. § (4) bekezdése. Mindezekre tekintettel az FNJ r. az **eljárási garanciák érvényesülését, az ügyféli érdekek védelmét nem zárta ki**.

A bírósági jogorvoslattal összefüggő követelmény nem csorbul, hiszen a bíróságnak lehetősége van a névjegyzékbe történő felvétel lefolytatására irányuló teljes eljárás érdemi vizsgálatára.

A tárgybeli per a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) XX. fejezete szerinti, a közigazgatási határozatok felülvizsgálata szerinti perek szabályai szerint folyik.

A Pp. 324. § (3) bekezdése szerint a XX. fejezet alkalmazásában

a) közigazgatási szerv: a (2) bekezdés szerint közigazgatási határozat meghozatalára jogosult szerv, szervezet vagy személy;

b) közigazgatási eljárás: a közigazgatási szerv által hozott közigazgatási határozat meghozatalát megelőző eljárás.

A Pp. 336/A. §-a értelmében a bíróság bizonyítást rendelhet el. A Pp. 339/B. §-a rendezi, hogy a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok jogszerűségét mikor lehet megállapítani.

- Tekintettel arra, hogy a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK parlamenti és tanácsi irányelv átültetése kapcsán a felszámolói névjegyzék rendszeres megújítását vállalta 2009-ben Magyarország, ennek az felelhetett meg, hogy az új névjegyzék felállításával egyidejűleg a régi névjegyzék törlésre kerül. **Párhuzamosan két névjegyzék nem maradhatott fenn**, ezért rendelkezett úgy a jogalkotó, hogy a régi névjegyzékből mindenkit törölni kell az új névjegyzék felállításával egyidejűleg. Azok a felszámolók, akik az új névjegyzékbe is felvételt nyertek, folyamatosan folytathatták a tevékenységüket, és újabb bírósági kirendeléseket is kaphattak.

- Felhívom a figyelmet arra, hogy azok a régi névjegyzékben szereplő pályázók, akik a jogszabályi feltételeknek megfeleltek, de **nem kerültek be a felszámolói névjegyzékbe, a folyamatban lévő csőd- és felszámolási ügyeket még végigvihetik**, ezt kifejezetten biztosítja számukra a csődtörvény 27/A. § (6a) bekezdése. A jogalkotó tehát kifejezetten **méltányos megoldást** alkalmaz a régi felszámoló szervezetekkel szemben, hiszen a folyamatban lévő ügyek végigvitele és az azokból származó díjbevétele még akár évekre is biztosítja a felszámoló szervezet működése fenntartásának fedezetét.

A jogszabály a Kormánynak lehetővé teszi, hogy a névjegyzékből töröltek helyére a 7 éves időszakon belül is meghirdessen pályázatot, ezért azok a szervezetek, akik a keretszám miatt nem kerültek be a névjegyzékbe, **nincsenek elzárva attól, hogy azt ismét kérelmezhessék**.

- Érdemes megjegyezni, hogy az FNJ r. 3. melléklete szerinti, a pályázathoz benyújtandó szakmai tájékoztató épít a felszámolók éves rendszeres szakmai beszámolójára, tehát nincs szó arról, hogy új jogi követelményrendszerrel találták volna szembe magukat a pályázók. Az is elmondható, hogy **az új pályázókkal és a névjegyzékben korábban szereplő régi felszámoló szervezetekkel szemben felállított jogi követelmények egymással jól összemérhetők, nem jelentenek egyik csoport számára sem indokolatlan előnyt vagy hátrányt**.

A fentiekre tekintettel az FNJ r. nem ellentétes az Alaptörvény B) cikke szerinti jogállami elvekkel, a pályázók közötti szakmai szempontú kiválasztást lefektető szabályozás nem sérti az Alaptörvény M) és XII. cikkét, az Alaptörvény XIII. cikkébe ütköző szabály nincs a jogszabályban, a jogi szabályozás nem ellentétes az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikke szerinti tisztességes eljárás elvével, biztosítja a jogorvoslati jogot és a bíróság felülvizsgálati jogkörét (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés), nem sérti a fog-

lalkozás és szakma megválasztásának jogát (Alaptörvény XII. cikk) és nem jár versenytorzító hatással sem (Alaptörvény M. cikk).

Az FNJ r. **nem tartalmaz törvénnyel ellentétes szabályozást.** A csődtörvény felhatalmazásának keretei között szabályoz, a Ket-el összhangban nem lévő szabályt sem tartalmaz.

Tekintettel a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikkében, továbbá az ezzel összefüggésben meghozott 2009. évi LXXVI. törvény 51-52. §-a szerint megkövetelt eljárásrend betartására, **a 2009. évi LXXVI. törvénybe sem ütközik a csődtörvény, illetve az FNJ r.**

A jogalkotó álláspontja szerint a magyar szabályozás **nem sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE) foglaltakat sem.** A fentiekben részletezésre került, hogy az FNJ r. és a kapcsolódó jogszabályok nem sértik az EJEE 6. cikke szerinti tisztességes eljárás elvét, nem zárják ki az EJEE 13. cikke szerinti jogorvoslati jogot, és a jogszabályok nem tartalmaznak a pályázókra nézve diszkriminatív jellegű feltételeket.

A csődtörvény, az FNJ r. és a pályázati kiírás a **közérdek, az igazságszolgáltatási érdekek és az objektív gazdasági körülmények miatt nem szabályozta szabadpiaci szakmaként a felszámolói tevékenységet,** hiszen a felszámoló szervezet az **igazságszolgáltatási eljárásban a bíró munkáját segíti,** közfeladatot lát el.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a fenti jogalkotói tájékoztatást a döntése során figyelembe venni szíveskedjék.

Budapest, 2014. augusztus