

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
2.K.30.597/2014/25-I.

Alkotmánybíróság
Budapest
Pf. 773.
1535

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III / 1306-0 / 2014
Érkezett:	2014 JÚL 17.
Példány:	1
Melléklet:	9 db
Kezelőiroda:	PA

A [redacted] ügyvéd által képviselt [redacted] felperesnek a [redacted] ügyvéd által képviselt Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal alperes ellen nyilvántartásvezetési ügyben hozott közigazgatási határozatok (FNJ/73-7/2013 és FNJ/307/2013) bírósági felülvizsgálata iránti indított perében - mint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 2.K.30.597/2014 számon indult ügy bírója - a 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V.12.) Korm. rendelet 2013. április 13. napjától hatályos 3. § (1)-(2) bekezdés, (4)-(5) bekezdés, (6) bekezdés d) pont dc)- di) pontok, (8) bekezdés a)-d) pontok, (8a) bekezdés, (12) bekezdés és (16) bekezdés, valamint az 5. § (2) bekezdés és a 3. számú melléklet rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét és nemzetközi szerződésbe ütközését, és - figyelemmel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglaltakra -

- elsődlegesen azokat az Abtv. 41. § (1) bekezdése és 45. §-a alapján visszamenőleges hatállyal semmisítse meg, vagy
- másodlagosan rendelje azok általános alkalmazási tilalmát a jelen és valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen ügyben [6/2014. (II. 26.)AB határozat], vagy
- harmadlagosan rendelje azok egyedi ügyben történő alkalmazhatatlanságát.

A Kormány a Hivatalos Értesítő 2013. április 15-én megjelent számában a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 27/A. § (2) bekezdése, valamint a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 3. §-a alapján az új felszámolói névjegyzék felállítása érdekében, a névjegyzékbe történő felvételre nyilvános pályázatot írt ki, és a pályázat feltételeit az 1-10. pontban foglaltak szerint állapította meg. A pályázat elbírálásakor érvényesítendő keretszám 130 volt. A pályázatra összesen legfeljebb 170 pont volt adható, melyből a formai-tartalmi értékelésre 1-80 pontig terjedő, a szakmai és gazdasági tevékenység, szakmai program értékelésre pedig 1-90 pontig terjedő részpontszám volt adható.

Az eljárás szabályait a Korm. rendelet határozza meg. Ennek 3. § (1) bekezdése szerint a felszámolók névjegyzékébe az új felszámolók felvételére szolgáló nyilvános pályázatot a Kormány - a bíróságoknak az Országos Bírósági Hivatal elnöke útján jelzett bírósági ügyforgalmi adatait mérlegelve, valamint a felszámolók jogszabályi feladatainak változása miatt indokolt esetekben, továbbá a (16) bekezdés szerinti keretszám feltöltése érdekében - az igazságügyért felelős miniszter útján írja ki. Hétévenként új névjegyzék felállítására kell pályázatot kiírni.

A Korm. rendelet 3. § (3) bekezdése szerint a pályázati kérelmet a pályázati kiírásban feltüntetett határidőben, az 1. melléklet szerint előírt tartalommal és mellékletekkel kell eljuttatni a 4. § (1) bekezdése szerinti nyilvántartó szerv részére, nyomtatott formában, továbbá egy példányban elektronikus adathordozón, postai úton, könyvelt (ajánlott vagy tértivevényes) küldeményként. A pályázati határidő számítása szempontjából a pályázat postára adásának napja irányadó. A pályázati határidő elmulasztása esetén a pályázat érvénytelen. Ha a pályázó valótlan adatot szolgáltat, valótlan

tartalmú dokumentumokat nyújt be vagy önhibájából valótlan nyilatkozatot tesz, a pályázatból ki kell zárni.

A Korm. rendelet 3. § (4) bekezdése szerint a pályázati kérelmeket kilenctagú bizottság értékeli, a benyújtásra adott határidő lejártát követő öt hónapon belül. A bizottság két tagja az igazságügyért felelős miniszter, egy-egy tagja pedig a belgazdaságért felelős miniszter, az önkormányzatokért felelős miniszter, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter, az állami adóhatóság, a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank, az Országos Bírósági Hivatal, valamint a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara által delegált személy. Az értékelő bizottság elnöke az igazságügyért felelős miniszter által erre jelölt egyik tag. A bizottság tagjává nem jelölhető olyan személy, aki vagy akinek a Polgári Törvénykönyv szerinti hozzátartozója bármely felszámoló szervezettel vagy más pályázóval tagsági (részvényesi) vagy foglalkoztatotti (megbízási) jogviszonyban áll vagy a megelőző három évben ilyen jogviszonyban állt, illetve egyéb okból elfogult. A bizottság tagjai az igazságügyért felelős miniszternek összeférhetlenségi és titoktartási nyilatkozatot tesznek, valamint kötelezettséget kell vállalniuk mindazon körülmények bejelentésére, amelyek összeférhetlenséget eredményeznek.

A Korm. rendelet 3. § (5) bekezdése szerint a bizottság meghallgathatja a pályázókat, a pályázati feltételeknek való megfelelés vizsgálata érdekében okiratok beszerzésére, bemutatására, továbbá a pályázattal összefüggő tények tekintetében nyilatkozattételre is felhívhatja. A bizottság által az értékelésnél alkalmazandó pontrendszert, valamint a pályázathoz csatolandó szakmai program elemeit és értékelési elveit a pályázati kiírásban kell közzétenni. A (16) bekezdés szerinti keretszám betartása érdekében az azonos pontszámmal rendelkező pályázók között sorsolással kell a sorrendet kialakítani. A sorsolás közjegyző jelenlétében történik. Az értékelő bizottság egyebekben a javaslatát szótöbbséggel hozza, és azt (annak indokolásával együtt) jegyzőkönyvbe foglalja, majd a jegyzőkönyvet eljuttatja a névjegyzékbe való felvételtől vagy az új névjegyzék felállításával összefüggő határozatokhozó közigazgatási szerv részére.

A Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése értelmében a felszámolók névjegyzékét vezető szervként a Kormány a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalt jelöli ki (a továbbiakban: nyilvántartó szerv). A nyilvántartó szerv a névjegyzékbe való felvétellel, az új névjegyzék felállításával és a névjegyzék vezetésével kapcsolatos, továbbá a Cstv. szerinti hatósági ellenőrzési eljárás során - az e rendeletben foglaltak figyelembevételével - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezései szerint jár el azzal, hogy ahol a Ket. kérelemről rendelkezik, ott az e rendelet szerinti pályázati kérelmet is érteni kell. Újrafelvételi eljárásnak, továbbá az eljárás ügyfél kérelmére történő felfüggesztésének nincs helye. A nyilvántartásba vétellel kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárás ügyintézési határideje a pályázati határidő leteltét követő hat hónap, a névjegyzék vezetésével kapcsolatos egyéb közigazgatási hatósági eljárás ügyintézési határideje pedig két hónap.

A közigazgatási bíróság előtt folyamatban lévő közigazgatási perekben a felperesi cégek a nyilvántartó szerv közigazgatási hatósági határozatát támadják, ugyanakkor tartalmilag a kereseti kérelmek az értékelő bizottság munkájának, eljárásának szabályszerűségét is sérelmezik. A felperesek gazdasági társaságok, amelyek a felszámolási tevékenységet gazdasági tevékenységként végzik, illetve végezték, piaci szereplők. Maga a Korm. rendelet 8. §-a juttatja kifejezésre, hogy a Korm. rendelet a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-ei 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (a továbbiakban: szolgáltatási irányelv) való megfelelést szolgálja.

A Korm. rendelet által létrehozott eljárásrend, amely a nyilvántartó szerv nyilvántartásba vételről

rendelkező hatósági aktusával zárul, a felszámoló cégek tekintetében engedélyezési eljárásnak minősül. A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Kerettörvény) 2. § d) pontja tartalmazza - a szolgáltatási irányelv engedélyezés-fogalmának átültetésével - az engedélyezés fogalmát, amely szerint az engedélyezés: bármely olyan hatósági vagy bírósági eljárás, amelynek lefolytatása a szolgáltatási tevékenység megkezdésének, folytatásának vagy igénybevételének jogszabályban előírt feltétele, ha a tevékenység a hatóság vagy bíróság kérelemnek helyt adó határozatának végrehajthatóvá válásáig vagy ha jogszabály a tevékenység megkezdését, folytatását vagy igénybevételét ahhoz a feltételhez köti, hogy meghatározott határidőn belül a hatóság vagy bíróság nem hoz a kérelmet elutasító határozatot, a határidő lejártá előtt a hatóság vagy bíróság elutasító határozatának hiányában jogszerűen nem kezdhető meg és nem folytatható, vagy a szolgáltatás jogszerűen nem vehető igénybe. Az engedélyezés fogalma a szolgáltatási tevékenység esetén szándékosan tág, abba nem csak a magyar jog szerinti hatósági határozattal záruló, a Ket. szerinti eljárást kell érteni, hanem minden olyan állami-közigazgatási, illetve az államnak betudható cselekményt, amely akadály a piaci tevékenység megkezdésének, s így a piacra lépés akadály. Formálisan „engedély” elnevezésű irat kiállítására sincs szükség ahhoz, hogy egy eljárás engedélyezésnek minősüljön, ehelyett az lényeges, hogy az állami, vagy az államnak betudható cselekmény célja vagy hatása, hogy a szolgáltatási tevékenység nélküle nem kezdhető meg. Ezt támasztja alá a szolgáltatási irányelv (39) értelmező preambulumbékezdése is, amely szerint az engedélyezési rendszer fogalma magában foglalja többek között az engedélyek, licenciák, jóváhagyások vagy koncessziók kibocsátásának közigazgatási eljárásait, valamint a szolgáltató arra vonatkozó kötelezettségét, hogy – a tevékenység gyakorlására való jogosultság céljából – jegyezze be valamely szakma képviselőjeként vagy vegyék nyilvántartásba, jegyzékbe vagy adatbázisba, válják valamely testület hivatalos tagjává, vagy rendelkezzen egy meghatározott szakmához való tartozást igazoló kártyával. Engedélyt nem kizárólag hivatalos határozattal lehet kibocsátani, hanem olyan okokból eredő hallgatólagos döntésekkel is, mint például az illetékes hatóság válaszában hiánya, vagy az a tény, hogy az érdekelt félnek várnia kell a valamely nyilatkozattal kapcsolatos átvételi elismervényre annak érdekében, hogy tevékenységét megkezdhesse, vagy az utóbbi jogszerűvé váljon.

A Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése bár a Ket.-et rendeli alkalmazni a nyilvántartásba vételre irányuló eljárásra is, e Ket.-es eljárás számos eltéréssel rendelkezik a Ket.-ben foglalt egyébként szintén engedélyezési típusú eljárási modellhez képest. A Korm. rendelet egy olyan különleges - 6 hónapos ügyintézési határidővel lefolytatandó - eljárást létesít, amely a pályázati kérelem benyújtására nyitva álló határidő leteltével kezdődik [Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés], ebből 5 hónapja van a Korm. rendelet által létrehozott értékelő bizottságnak az értékelésre [Korm. rendelet 3. § (4) bekezdés]. A Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése értelmében a nyilvántartó szerv, vagyis a közigazgatási hatósági döntést végül meghozó közigazgatási hatóság döntési jogköre a névjegyzékbe való felvétellel, az új névjegyzék felállításával és a névjegyzék vezetésével kapcsolatos ügyintézés. A nyilvántartó szerv mint központi hivatal egyfokú közigazgatási hatósági eljárásban jár el, döntése ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak nincs helye, a döntés közigazgatási bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető [a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés, Ket. 100. § (1) bekezdés e) pontja].

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. A Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján a nyilvántartó

szerv eljárására a Ket.-et kell alkalmazni. Önmagában ebből is következik a nyilvántartó szerv Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt „hatóság” jellege, de ilyen rendelkezés hiányában is a Ket. 12. § (2) bekezdése és a fentiek szerint is, a nyilvántartó szerv olyan állami döntést hoz, amely az államszervezeten kívüli jogalanyok jogait, jogi helyzetét alapvetően meghatározza, hiszen e döntés hatása és tartalma a felszámolói tevékenységhez mint gazdasági tevékenységhez való hozzáférés biztosítása vagy az attól való elzárás. Ebből következően a nyilvántartó szerv eljárásának, döntéseinek és az erre vonatkozó jogi szabályozásnak meg kell felelnie az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes ügyintézéshez való jognak, illetve az annak tartalmát kitöltő, az Alaptörvény XXIV. cikkében tételesen megfogalmazott és a tisztességes ügyintézéshez való jogot egyébként, az Alaptörvényből is levezethető egyéb ügyféli jogosultságoknak, amelyek nélkül fair, tisztességes ügyintézés, az állam magánszemélyek életébe, jogi helyzetébe való beavatkozása nem lehet alkotmányos. Az Alaptörvény XXIV. cikke „mindenki” alapvető alkotmányos jogaként határozza meg a tisztességes ügyintézéshez való jog tényleges érvényesülését.

A nyilvántartó szerv „hatóság” alkotmányos megítéléséből fakad az a másik következmény, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése is alkalmazandó. Eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A közigazgatási bíróságok alkotmányos feladataként határozza meg az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja, hogy a közigazgatási bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. Az Alkotmánybíróság Alaptörvény előtti joggyakorlata a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata kapcsán számos elvi megállapítást tett, amelyek a közigazgatási bíróság megítélése szerint a 22/2012. (V. 11.) AB határozata alapján továbbra is irányadók. A közigazgatási bíróság álláspontja szerint az Alaptörvény a közigazgatási-végrehajtó hatalmi cselekvésekkel szemben az Alkotmány által elért magas és hatékony védelmi szintet nem csökkenteni, hanem növelni kívánta. Erre utalnak az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában az alkotmányozó azon vallomásai, hogy valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése és valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.

A közigazgatási bíráskodás terjedelmét alkotmányosan kijelölő 39/1997. (VII. 1.) AB határozat szerint a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. Az Alkotmány 50. §-a szerint a bíróság „a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi”. Ezt a rendelkezést az 57. §-ra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az ott írt módon valóban „elbírálja”: az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény - a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: fair, équitablement, in billiger Weise) és nyilvánosan folyjék - ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az így felfogott érdemi elbírálással nem áll ellentétben, hogy a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben

elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásáról” nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.

Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában a fentiekhez kapcsolódóan már az Alaptörvényre hivatkozva és a 22/2012. (V. 11.) AB határozatot idézve megállapította, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírói gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül. [legutóbb megerősítve: 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 80-81.] Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában kifejezetten a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat fenti megállapításait tartotta irányadónak. Az Alkotmánybíróság mindezekből arra következtetésre jutott, hogy annak alkotmányos igénye, hogy a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzése során a perbe vitt jogok és kötelezettségek érdemi elbírálást nyerjenek nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthető.

A közigazgatási bíróság az Alkotmánybíróság által adott alkotmányértelmezés alapján a Korm. rendeletben foglalt, a felszámoló névjegyzékbe vételével kapcsolatos jogi szabályozás alaptörvényellenességét észlelte az alábbiak szerint.

A közigazgatási bíróság álláspontja szerint a közigazgatási bírósági felülvizsgálat hatékony és érdemi jellege megítélésénél figyelembe kell venni azt a körülményt, hogy az állami cselekvéssel és akarattal szemben - az Alkotmánybíróságon kívül - a közhatalmi-közigazgatási joggyakorlás felett a törvényesség és az alkotmányosság öre egyedi ügyekben az Alaptörvény által bevezetett szabályozás folytán a közigazgatási bíróság. Az alkotmányjogi panasz folytán a közigazgatási bíróság döntései és a közigazgatási hatóság aktusai közvetlen alkotmányos kontroll alá esnek, így a közigazgatási bíróság az egyedi ügyek megítélésénél közvetlenül kell, hogy figyelemmel legyen a közhatalom alkotmányos korlátaira. Ezen alkotmányos feladatának ellátása során a közigazgatási bíróság számára nem csak azt kell biztosítani, hogy a jogellenesen, illetve alkotmányellenesen eljáró közigazgatási hatóság döntései következményeit ítéletben megállapíthassa, hanem azt is, hogy a közigazgatási bíróság ítélete folytán a jogsértés (alkotmányosértés) ténylegesen is elhárítható legyen. Ezzel nem fér össze az olyan jogi szabályozás, amely akár már a közigazgatási bírósági felülvizsgálat során lehetetlenné és visszafordíthatatlanná teszi a jogsérelem orvoslását.

A Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése szerint az új névjegyzék felállítására irányuló eljárásokat lezáró utolsó határozat jogerőre emelkedésével egyidejűleg kell határozatot hozni azon felszámoló

szervezetek névjegyzékből való törléséről, amelyeknek az új névjegyzékbe vételére nem került sor. A határozatban a törlés időpontja megegyezik az új névjegyzék felállításának időpontjával. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz a nyilvántartó szerv kérelmet elutasító (a jogi norma terminológiájában: új névjegyzék felállítására irányuló eljárást lezáró) határozataival, majd a névjegyzékből való törlésről hozott határozataival szemben is számos keresetlevél érkezett a közigazgatási bíróságra. A felperesek jelentős része olyan jogi személy, mely felszámolóként a névjegyzékben szerepelt. A felperesek szinte kivétel nélkül kérték a bíróságtól a rájuk vonatkozó keresettel támadott közigazgatási határozatok végrehajtásának felfüggesztését. A Korm. rendelet 5.§ (2) bekezdése alapján az új névjegyzék felállítása és az eddig gazdasági tevékenységét jogszerűen folytató cég törlése tényszerűen még azelőtt megtörtént, hogy a bírósági felülvizsgálat keretében a közigazgatási bíróság érdemben állást foglalhatott volna a nyilvántartó szerv eljárásáról, illetve a piachoz való hozzáférés korlátozásáról. A gyakorlatban az alperes a hozzá határidőben beérkezett keresetleveleket nem továbbította a Pp. 330.§ (2) bekezdése szerinti határidőben a közigazgatási bíróságnak, hanem – vélhetően arra a jogi álláspontra helyezkedve, hogy a pályázati eredmények tárgyában hozott határozatokhoz fűződő joghatások ideiglenes felfüggesztésének a keresetlevelekben kért végrehajtás felfüggesztés alapján eleve nem lehet helye – meghozta a névjegyzékből való törlő határozatokat is. (A bíróságra az új névjegyzék felállítására irányuló eljárást lezáró határozatokkal szembeni első keresetek is már a törléseket elrendelő döntések után érkeztek.) A perekben ismertté vált az is, hogy a nyilvántartó szerv a névjegyzékbe felvételt nem nyert személyeknek visszaküldte pályázataikat, melyeket ezért a per alperese a bíróságnak nem tud rendelkezésre bocsátani. A Korm. rendelet ily módon történt végrehajtása azt fejezi ki, hogy a bírósági felülvizsgálatra a nyilvántartó szerv sem tekintett, és perbeli nyilatkozatai alapján sem tekint úgy, mint amely alkalmas lehetne az érdemi, hatékony jogorvoslat biztosítására. A nyilvántartó szerv perben képviselt álláspontja az, hogy a felperesek érdemben legfeljebb azt vitathatják, hogy a nyilvántartó szerv eleget tett-e a Korm. rendeletből eredő adminisztratív kötelezettségének, vagyis azt, hogy az értékelő bizottság javaslatát hatósági aktusában megjelenítette-e. Mindennek ellenére egyes ügyekben a közigazgatási bíróság a Pp. 332. § (3) bekezdése alapján elrendelte a közigazgatási határozatok végrehajtásának felfüggesztését a jogmegóvás érdekében, ezeket azonban alperes rendre fellebbezéssel támadta, a fellebbezések elbírálása folyamatban van. Mindezek alapján a hatékony jogvédelem – figyelemmel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 13. cikkére is – megkérdőjelezhető, különös tekintettel arra is, hogy az alperesi érvelés szerint a jelen ügyben hozott megállapító jellegű közigazgatási határozatok esetén nincs helye a végrehajtás felfüggesztésének. E körben a közigazgatási bíróság szerint figyelemmel kell lenni arra is, hogy az új névjegyzék felállításával korábban már a piacon tevékenykedő olyan cégeket fosztottak meg gazdasági tevékenységük gyakorolhatóságától, melyek korábban jogot szereztek a szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására. Az államnak ugyan joga van a tevékenységi-működési engedélyek időszakos megújítására, ezt azonban csak úgy teheti meg, hogy nem kerülhet szembe az Alaptörvény szabályaival. A közigazgatási bíróság álláspontja szerint a tevékenységi engedélyek alkotmányos értelemben vagyoni értékű jognak, „tulajdonjognak” tekinthetők még akkor is, ha a felszámolási tevékenység piaca rendelkezik speciális jellemzőkkel: ugyanakkor a felszámolók saját üzleti kockázatukra végeznek üzletszerűen gazdasági tevékenységet. Egy engedély visszavonására, vagy azzal egyenértékű állami beavatkozásra, vagyis egy piac átfogó újraszabályozása esetén a bizalomvédelem elvének megfelelően valamennyi vállalkozás számára egyenlő esélyt és bánásmódot kell biztosítani - a jogorvoslatok tekintetében is - a vállalkozás folytathatósága érdekében [Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden, no. 10873/84, 7 July 1989, § 55.; Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd. v. Poland, no. 51728/99, 28 July 2005, § 49–50; Capital Bank AD v.

Bulgaria, no. 49429/99, ECHR 2005-XII, § 130; Bimer S. A. v. Moldova, no. 15084/03, 10 July 2007, § 49–52;; Megadat.com S.r.L. v. Moldova, no. 21151/04, 8 April 2008, § 63.].

Az érdemi és hatékony közigazgatási bírósági felülvizsgálatot üresíti ki a Korm. rendelet által meghatározott közigazgatási eljárási rend is. A Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése a nyilvántartó szerv hatáskörét állapítja meg ugyan a közigazgatási hatósági döntés meghozatalára, ugyanakkor szervezetileg ettől elkülönítve létrehoz egy 9 tagú értékelő bizottságot, amely a közigazgatási hatósági ügy tárgyát, érdemét ténylegesen vizsgálja. A közigazgatási hatósági ügy érdeme, amelyben döntést kell hozni, hogy a pályázati kérelem alapján a pályázó folytathat-e felszámolási tevékenységet, az engedély megadható-e számára. Ezt a kérdést a Korm. rendelet szabályai alapján az értékelő bizottság vizsgálja, a nyilvántartó szerv pedig ezt „regisztrálja” az értékelő bizottság „javaslata” alapján. Mindez azt jelenti, hogy a tényleges, érdemi döntés-előkészítő tevékenységet nem az a közigazgatási szerv folytatja le, amely végül a döntést meghozza. A Korm. rendelet szabályai e tekintetben sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság (normavilágosság) követelményét is, mivel a Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése és 3. § (4)-(5) bekezdése alapján nem lehet bizonyossággal meghatározni, hogy a Korm. rendelet milyen eljárásjogi funkciót szán a hatósági döntést hozó nyilvántartó szervnek és a tőle szervezetileg, személyileg is elkülönülő értékelő bizottságnak, e vonatkozásban az Alaptörvény 28. cikkében foglalt elv alkalmazása sem vezet eredményre. A közigazgatási bíróság álláspontja szerint az megállapítható, hogy az értékelő bizottság is a közigazgatási eljárás részét képezi, sőt az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályozás is azt erősíti, hogy a tényleges eljárás-lefolytatás az értékelő bizottságnál történik, hiszen a hat hónapos teljes ügyintézési határidőn belül ennek a „szervnek” van 5 hónapja a pályázatok értékelésére, az viszont kevésbé egyértelmű, hogy az értékelő bizottság hiánypótlása [Korm. rendelet 3. § (15) bekezdése] és a nyilvántartó szerv hiánypótlása [Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés] hogyan viszonyul egymáshoz. Ez az eljárásjogi konstrukció végső soron azt eredményezi, hogy a jogalkotó a közigazgatási hatóság Ket. 50. §-ában foglalt tényállás-tisztázási kötelezettségét „kiszervezi” attól a hatósági döntést hozó közigazgatási hatóságtól, melynek döntését a közigazgatási bíróság felülvizsgál(hat)ja. A közigazgatási per tárgya a közigazgatási per alperese által hozott határozat, nem pedig egy meghatározatlan státuszú bizottság által készített javaslat, mely bizottság perbevonása - perbeli jogképesség hiányában - kizárt. Ha egy jogszabály a közigazgatási hatósági határozatot hozó szervet regisztratív szervként hoz létre, miközben a határozata alapjául szolgáló tényállás-tisztázást és magát az eljárást egy másik - közigazgatási hatóságnak nem minősülő - szerv vagy személyek folytatják le, elzárja a közigazgatási bíróságot a hatósági döntés és az eljárás jogszerűségének számon kérésétől. A regisztrációt végző, a tényállás-tisztázásra így rá nem látó közigazgatási hatósággal szemben a közigazgatási bíróság nem támaszthat olyan kötelezettséget, amelyet a jogszabály egyébként nem a hatóságnak címez, így azonban a jogszabály elzárja a közigazgatási bíróságot az eljárás törvényességére egyébként hatást gyakorló jogszerűségi kérdések vizsgálatától. A Korm. rendelet nem tisztázza a nyilvántartó szerv és az értékelő bizottság közigazgatási szervezeti viszonyát. A közigazgatási per tárgya a nyilvántartó szerv alperes által hozott határozat(ok) felülvizsgálata, miközben az értékelő bizottság eljárása során is történhet az ügy érdemére kiható anyagi vagy eljárásjogi szabálysértés, amellyel szemben így közvetlen jogorvoslatnak nincs helye. A Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése elmulasztja a közigazgatási hatósági döntést hozó közigazgatási hatóság döntéshozatalának terjedelmére vonatkozó szabályokat rögzíteni. A Korm. rendelet 3. § (5) bekezdése szerint az értékelő bizottság egyebekben a javaslatát szótöbbséggel hozza, és azt (annak indokolásával együtt) jegyzőkönyvbe foglalja, majd a jegyzőkönyvet eljuttatja a névjegyzékbe való felvételről vagy az új névjegyzék felállításával összefüggő határozatokat hozó közigazgatási szerv részére. Eközben a Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése szerint a nyilvántartó szerv „csak” a

névjegyzék-vezetési feladatokat látja el, a 4. § (2) bekezdése viszont bizonyos közbenső intézkedések megtételére mégis feljogosítja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelmű abban, hogy a közigazgatás törvény által rendeltségének követelménye alkotmányos követelmény, ami azt jelenti, hogy a társadalmi viszonyokba a közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket [56/1991. (XI. 8.) AB határozat; 2/2000. (II. 25.) AB határozat]. Ezen alkotmányos követelménynek a közigazgatási bíróság szerint nem tesz eleget az olyan jogi szabályozás, amelyből nem derül ki, hogy a közigazgatási hatóság döntési jogköre mire terjed ki, mérlegelési vagy kötött döntési jogkör illeti-e meg, a helyette elvégzett tényállás-tisztázás tekintetében milyen érdemi és eljárásjogi jogosítványok illetik meg. E körben utal arra a közigazgatási bíróság, hogy bár a Ket. mögöttesen alkalmazható volna, de a Ket. nem ismer a Korm. rendelet által létrehozott értékelő bizottsághoz hasonló eljárási szereplőt, így annak eljárásjogi szerepe, státusza és jogosítványai rendezetlenek. Az értékelő bizottság jogállása összeegyeztethetetlen a szolgáltatási irányelv implementációjaként született Kerettörvény 26. § (1) bekezdésével is, amely szerint a szolgáltatási tevékenység megkezdéséhez vagy folytatásához szükséges engedélyezési eljárásban a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság az engedély megadásával egyidejűleg /.../ hivatalból nyilvántartásba veszi a szolgáltatót. Az értékelő bizottsághoz határozott döntési jogkört sem telepített a jogalkotó, a Korm. rendelet 3. § (5) bekezdése szerint az értékelő bizottság mindössze javaslatát juttatja el a nyilvántartó szervnek, melynek az engedélykérelemről érdemben kell határoznia akként, hogy – miként azt alperes perbeli nyilatkozataiban is hangsúlyozza – a pályázatok érdemi értékelésében nem vett részt.

A közigazgatási bíróság rámutat arra, hogy a jelen közigazgatási hatósági eljárás egyfokú eljárás, közvetlen bírósági felülvizsgálattal. Ez azt jelenti, hogy az ügyfél kizárólag a közigazgatási bíróság előtt vitathatja a tény- és jogbeli kérdéseket, így ennek korlátozása, illetve kizárása egyben az ügyfél érdemi, hatékony és tényleges jogorvoslathoz való jogát is sérti. A közigazgatási bíróság a nyilvántartó szerv alperes határozatát megváltoztatni nem jogosult, így érdemi jogszabálysértés esetén kasszációnak, és új közigazgatási eljárásnak lehet csak helye, a kasszációt új eljárás nélkül a hatósági ügy természete kizárja. Az értékelő bizottság jogállásának tisztázatlansága folytán kérdéses, hogy megismételt közigazgatási eljárásra a bíróság milyen – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (7) bekezdés és B) cikk (1) bekezdésének is megfelelő - iránymutatást adhat.

A bírósági felülvizsgálat korlátozott azért is, mert magának az eljárásnak az alapját a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése szerint a Kormány írja ki az „Egyéb közlemények” között a Hivatalos Értesítőben. E körben megjegyzi a közigazgatási bíróság, hogy önmagában nem kizárt, hogy egy pályázati jellegű eljárást közigazgatási hatósági eljárás keretében folytasson le. A közhatalmi joggyakorlás elemeinek azonban vitathatónak kell lennie, egyébként a bírósági felülvizsgálat formális marad. Mivel a pályázat nyertessége-vesztése alapvetően a Korm. rendelet felhatalmazása folytán kiírt pályázati feltételeken alapszik, amihez az értékelő bizottság és a nyilvántartó szerv is kötve van, alapvető jelentőségű kérdés, hogy a pályázatot a jogszabályoknak megfelelően, a pályázók jogait tiszteletben tartva írják-e ki, vagy esetleg módosítják a pályázati eljárás tartama előtt; a perekben például több felperes sérelmezi, hogy már maga a pályázati kiírás időpontja sem felelt meg a Korm. rendelet 3. § (2) bekezdésének, mellyel szemben az alperes relevancia hiányára hivatkozik azzal, hogy a pályázati kiírás nem tárgya a közigazgatási pernek. Azzal azonban, hogy maga a pályázati kiírás nem jelenik meg semmilyen támadható jogi aktusban, a közigazgatási bíróság felülvizsgálata szükségszerűen leszűkül. Márpedig a jelen pályázati eljárásban is az adható részpontszámok megosztását – a Korm. rendelet 3.§ (5) bekezdés felhatalmazása alapján - a

pályázati kiírás tartalmazta, megosztva azt a formai-tartalmi szempontok (80 pont), és a szakmai értékelés (90 pont) között. A pályázati kiírás 4.2. pontjában azonban olyan szubjektív elemek [például 4.2.2.-4.2.6.; 4.2.24., 4.2.26., 4.2.33.] is találhatóak, amelyek - bár kihatással vannak, illetve lehetnek a pályázat végeredményére - a jogszerűségi felülvizsgálatot végző közigazgatási bíróság számára sem formailag, sem tartalmilag nem felülvizsgálhatók, hiszen a Kormány - aktustanilag - e „tényleges cselekménye” nem képezi a Pp. 324. § (2) bekezdése szerint közigazgatási per tárgyát. A szubjektív szempontok meghatározásával pedig még érdemi felülvizsgálat lehetősége esetén sem egyértelmű, hogy minek a vizsgálatára kötelezhetné a közigazgatási bíróság az eljáró hatóságot az új eljárás keretében kasszáció esetén.

A közigazgatási bíróság a tisztességes ügyintézéshez való joggal ellentétesnek tartja ebben a pályázati eljárási rendben az ügyféli jogok érvényesíthetőségét is. Az ügyfélnek egy versenyeztetési eljárási modellben - ahol egyébként zárt számú a nyertesek köre - nem csak ahhoz fűződik érdeke, hogy megismerje, hogy a saját ügyében milyen szempontok és érvek alapján döntött a közigazgatási hatóság, hanem ahhoz is, hogy a versenytársai értékelése a jogszabályoknak megfelelően történt-e. Ahhoz is érdeke fűződhet, hogy az értékelő bizottság összetételét, tagjainak esetleges elfoglaltságát, összeférhetetlenségét kifogásolja. Mindez része a jogorvoslathoz való jog lényeges tartalmának [9/2013. (III. 6.) AB határozata]. A Korm. rendelet azonban bár egységesen szabályozza a pályázati eljárást, valamennyi pályázó tekintetében külön aktussal történő döntést ír elő, ami ilyen nagyszámú ügyfél esetében az egymás eredményei vitatása tekintetében az ügyféli joggyakorlást praktikusan ellehetetleníti. Ha valamennyi pályázó viszont ügyfele a többi pályázó tekintetében hozott határozatnak, eljárásjogilag valamennyi pályázónak valamennyi határozatot kézbesíteni kellett volna, illetve valamennyi pályázó esetében vizsgálni kellene az ellenérdekűséget, és adott esetben biztosítani a perekben a beavatkozás lehetőségét. A különálló határozatok meghozatalával azonban sem az ügyfélnek, sem a közigazgatási bíróságnak nincs lehetősége azt felmérni, hogy mely ügyfél kinek a vonatkozásában minősül ellenérdekűnek, és mely ügyfelet érintheti még egy adott közigazgatási perben hozott ítélet hatálya például egy esetleges pontszám-változás vagy bármely más jogszabálysértés megállapítása esetén.

A szolgáltatási irányelv 10. cikk (1)-(2) bekezdése szerint az engedélyezési rendszereknek olyan feltételeken kell alapulniuk, amelyek megakadályozzák az illetékes hatóságokat abban, hogy vizsgálati jogkörüket önkényesen alkalmazzák. Bár ezzel azonos rendelkezés a Kerettörvényben nincsen, az irányelv 10. cikk (1) bekezdésében említett feltételek - megkülönböztetésmentesség, közérdeken alapuló kényszerítő indok, arányosság a közérdekhez kapcsolódó céllal, világosság és egyértelműség, objektivitás, előzetes nyilvánosságra hozatal, átláthatóság és hozzáférhetőség - megfelelnek az Alkotmánybíróság által a közigazgatás joghoz kötöttségének - jogbiztonságból [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből] levezetett - alkotmányos alapelvből fakadó követelményeknek. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre ugyan az uniós jogba ütközés vizsgálatára, de arra van, hogy a közigazgatással és a közigazgatás döntési jogkörével szemben támasztott alkotmányos követelményeknek érvényt szerezzen, különös tekintettel arra, hogy a szolgáltatási irányelvben foglalt fent követelmények egybevágnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból levezetett alkotmányos követelményekkel. A közigazgatási bíróság álláspontja szerint a Korm. rendelet által létrehozott eljárási rend, a pályázati kiírás a szubjektív elemek mérlegelésének lehetővé tételével nem felel meg e követelményeknek. A Korm. rendelet 3. § (6) bekezdés d) pont di) pontja szerint előny, ha a pályázó magas színvonalú és szabályszerű szakmai és gazdasági tevékenység végzését tudja igazolni, továbbá gazdálkodása, tevékenysége, szakmai programja megfelel a pályázati felhívásban részletezett egyéb szakmai, gazdasági követelményeknek. A Korm. rendelet 3. § (8) bekezdés c)-d) pontjai szerint hátrányt

jelent a pályázat elbírálásakor a pályázó azon egyéb gazdasági tevékenységi köre, amely alkalmas arra, hogy a felszámoló szervezet működésének átláthatóságát, pártatlanságát, ellenőrizhetőségét csökkentse, azon pályázat, amely szerint a pályázó gazdálkodása, tevékenysége, szakmai programja, nem vagy csak részben felel meg a pályázati felhívásban részletezett egyéb szakmai, gazdasági követelményeknek. E szabályok a Kormány - felül nem vizsgálható - pályázati felhívására bízva e körülmények kifejtését, amely ellenőrizhetetlen, nem átlátható, s így önkényes hatósági jogalkalmazási tevékenységet enged egy engedélyezési eljárásban. A közigazgatási bíróság nézete szerint a Korm. rendelet 3. § (6) bekezdés d) pontja nem felel meg a Kerettörvény 3. §-ának sem, mert nem felismerhető az a közérdeken alapuló kényszerítő indok, mely miatt az engedély megszerzéséhez a pályázónak bizonytalan jogfogalmakra épülő, és bíróság által felül nem vizsgálható aktusban (pályázati kiírás) meghatározott további feltételek teljesítése lenne szükséges. A pályázati-versenyeztetési eljárásokban jelentősége van annak is, hogy maga a pályázat nem tartalmaz-e olyan szabályt, előírást, feltételt, amely az egyenlő esélyekkel való indulást, más megközelítésből az egyenlő bánásmód követelményét, a versenysemlegességet megtartja-e. Még a kasszációs jogkör gyakorlása sem jelent ebben az esetben érdemi és tényleges jogorvoslatot a fél számára, ha egyébként a megismételt hatósági eljárásban is ugyanazon pályázati feltételek alapján kell a közigazgatási szervnek eljárnia.

A Korm. rendelet 3.§ (6) bekezdés d) pont dc)-dh) pontjai szerint ha a felszámoló szervezet vagy volt felszámoló szervezet vagyonfelügyelőként, ideiglenes vagyonfelügyelőként, felszámolókénti, végelszámolókénti, kényszer-végelszámolókénti, vagyonrendezőkénti vagy pénzügyi gondnokkénti felmentését a bíróság jogszabálysértés vagy mulasztás miatt csődeljárásban, felszámolási eljárásban, önkormányzati adósságrendezési eljárásban, végelszámolási eljárásban, kényszervégelszámolási eljárásban vagy vagyonrendezési eljárásban jogerősen még nem rendelte el, ha a felszámoló szervezet vagy volt felszámoló szervezet nem követett el a Cstv. 27/C. § (5) bekezdésében meghatározott jogszabálysértést, ha a pályázó a pályázat benyújtását megelőző öt éven belül nem követett el olyan jogsértést, ami miatt a munkaügyi hatóság jogerős határozattal bírsággal sújtotta, vagy a Nemzeti Foglalkoztatási Alapba, illetve annak jogelődjébe való befizetésre kötelezte, ha a pályázó a pályázat benyújtását megelőző öt éven belül nem követett el munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos olyan cselekményt, ami miatt az állami adóhatóság jogerős határozattal mulasztási bírsággal sújtotta, ha a pályázó szakmai tevékenységével összefüggésben a pályázat benyújtását megelőzően öt éven belül nem hozott a bíróság olyan határozatot, amelyben jogerősen a jogszabályok megsértését vagy a jogszabályi kötelezettségek elmulasztását állapította meg, ha a pályázó felszámoló szervezetnek vagy volt felszámoló szervezetnek nincs - és a pályázat benyújtását megelőző öt éven belül nem volt - lejárt esedékességű tartozása a Fővárosi Törvényszék által vezetett felszámolói díjkiegészítési számlával szemben. A Korm. rendelet (8) bekezdés a-b) pontjai alapján hátrányt jelent a pályázat elbírálásakor a (6) bekezdés d) pont dc)-dh) alpontjában említett jogsértés és mulasztás elkövetése, és a 3. mellékletben említett jogerős határozatok szerinti elmarasztalás. A Korm. rendelet (8a) bekezdése a (6) bekezdés dc)-dh) pontjainak és a Korm. rendelet 3. mellékletének alkalmazását a pályázó kapcsolódó szervezetre terjeszti ki, a (12) bekezdés pedig a pontozásnál előnyt biztosít annak a pályázónak, mely nem korábbi felszámoló szervezet három éven belül bejegyzett szétválásával jött létre.

A közigazgatási bíróság álláspontja szerint a Korm. rendelet 3. § (6) bekezdés d) pont dc) - dh) pontjai, a (8) bekezdés a)-b) pontjai, és azokra tekintettel a Korm. rendelet 3.§ (8a) bekezdés, (12) bekezdés rendelkezései, valamint a 3. számú melléklet szintén ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, a XXIV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés, M) cikk (1)-(2) bekezdés rendelkezéseivel, ezt meghaladóan a XII. cikk (1) bekezdés, XIII. cikk (1) bekezdés, XV.

cikk (1)-(2) bekezdés rendelkezéseivel is. A Korm. rendelet 3.§ (6) bekezdés d) pont dc)-dh) pontjai és (8) bekezdés a)-b) pontjai, a (8a) bekezdés és a (12) bekezdés – összevetve a pályázati előnyöket, illetve hátrányokat tartalmazó más normatív feltételekkel – aránytalan előnyt jelentenek azoknak a pályázóknak, melyek korábban felszámolóként nem tevékenykedtek, és a pályázati kiírással egy időben, vagy nem sokkal az előtt alakultak, hiszen esetükben nem merül fel a felszámolói tevékenységre tekintettel történt múltbeli szankcionálás ténye. Tekintve, hogy a pályázó jogképességének kezdő időpontjával szoros korrelációban álló múltbeli szankcionálás hiánya – minden egyéb szemponttól függetlenül – önmagában előny a pályázati eljárásban (a szankció pedig önmagában hátrány), a közigazgatási bíróság szerint a tisztességes ügyintézés és az egyenlő elbánás követelményét akkor elégténé ki a pályázatok értékelésére vonatkozó szabályozás, ha abban legalább az előbbiekkal azonos nyomatékkal szerepelnének olyan előnyt jelentő feltételek, melyek a régóta felszámolóként működő szervezetek tevékenységének objektív értékelését az esetlegesen alkalmazott szankciók számosságával összemérten tennék lehetővé. E szempontot a közigazgatási bíróság annak tükrében is hivatkozza, hogy a jogalkotó a régóta működő felszámolók esetében az átalakulást a Korm. rendelet 3. § (6) bekezdés dc)-dh) pontok és (8) bekezdés a)-c) pontok alkalmazásában kifejezetten értékelendőnek tekintette [Korm. rendelet 3. § (8a) bekezdés és (12) bekezdés]. Azáltal, hogy az átalakulással vagy anélkül régebb óta működő felszámolók számára az időmúlás domináns módon a múltbeli szankciók figyelembe vételét jelenti a pályázati eljárásban, míg ilyen hátrány az újonnan alakult pályázók esetében nem merül fel, és – utalva itt a 3. § (6) bekezdés di) ponttal szemben fentebb kifejtett alkotmányos aggályokra – nincsen egyéb olyan rendelkezés a jogszabályban, mely a felszámolói tevékenység múltbeli eredményeit objektív alapon venné figyelembe (a jogszabály 2. és 3. számú mellékleteiben e körben ugyan adatot kell szolgáltatnia a pályázónak, azonban az adatok előnyként/hátrányként való figyelembe vételére kifejezett rendelkezést a Korm. rendelet nem tartalmaz), ezért a Korm. rendeletnek a szankciók létre, illetve hiányára vonatkozó rendelkezései nem biztosítják a pályázók körében az egyenlő elbánást és a tisztességes ügyintézését.

E körbe tartozik az is, hogy indokolható-e a zárt szám meghatározása egy szolgáltatási tevékenység esetében. A Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése szerint a pályázati felhívást a pályázatok benyújtására megállapított időpontot legalább két hónappal megelőzően a Magyar Közlöny mellékletként megjelenő Hivatalos Értesítőben (személyügyi közleményként), a Céglözlönyben, továbbá az igazságügyért felelős miniszter honlapján kell közzétenni. A Korm. rendelet 3. § (16) bekezdése szerint a Kormány - az igazságügyért felelős miniszter és a belügyért felelős miniszter együttes javaslatára - a pályázati felhívást tartalmazó személyügyi közleményében a pályázat elbírálásához keretszámot határoz meg, amelyet a bíróságoknak - az Országos Bírósági Hivatal elnöke útján jelzett - csőd-, felszámolási és vagyonrendezési ügyszáma alapján, valamint a felszámoló szervezetek jogszabályi feladatainak változására figyelemmel állapít meg. A keretszám „személyügyi közleményben” való meghatározása egy piaci tevékenységet érintő engedélyezési eljárásban a közigazgatási bíróság álláspontja szerint összeegyeztethetetlen a jogbiztonság követelményével, és az abból folyó, közigazgatás joghoz kötöttségének elvével. Önmagában ugyanis már annak is vitathatónak kellene lennie, hogy a vállalkozás szabadságára tekintettel szükséges és arányos-e a rögzített keretszám egy engedélyezési eljárásban.

A közigazgatási bíróság végül – a keretszám indokoltságának és vitathóságának tárgyköréhez szorosan kapcsolódóan – a Korm. rendelet 3. § (5) bekezdésének a sorsolásra vonatkozó rendelkezését sem tartja összeegyeztethetőnek a jogbiztonság, a tisztességes ügyintézés és eljárás, valamint az egyenlő elbánás követelményével. A szerencselem bevezetésével az azonos értékű pályázatot előterjesztő pályázók közül az egyik kizárólag a véletlennek köszönhetően kerül

előnybe/hátrányba a másik pályázóval szemben, vagyis névjegyzékbe vétele vagy annak mellőzése közvetlenül nem attól függ, hogy pályázata mennyiben felelt meg a pályázati kiírásnak, hanem annak, hogy tőle függetlenül volt-e vele azonos pályázati pontszámot elért személy, mely a pályázó szempontjából már önmagában is sorsszerűségi kérdés. Hatósági ügy érdemének sorsolással való eldöntéséről sem a Kerettörvény, sem a Ket. nem rendelkezik, a sorsolással, mint eszközzel elérni kívánt céllal szemben - figyelemmel a Kerettörvény 3. §-ára is - közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell fennállnia. A szerencseelem bevezetésével az állam nem tudja indokolni a javak használatának szabályozását, vagyis pusztán a szerencsére bízni egy hatósági aktus megadhatóságát nem igazolható objektív - közérdeken alapuló - indokokkal.

Mindezek alapján a közigazgatási bíróság - a fentiek szerint - indítványozza, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság semmisítse meg

- a Korm. rendelet 3. § (1)-(2) bekezdését, (4)-(5) bekezdéseit, (16) bekezdését, 5. § (2) bekezdését, mert azok sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, az abból fakadó jogbiztonság és normavilágosság követelményét, valamint a közigazgatás joghoz kötöttségének elvét, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, és a 25. cikk (2) bekezdés b) pontját;
- a Korm. rendelet 3. § (6) bekezdés d) pont dc) - di) pontjait, (8) bekezdés a)-d) pontjait, (8a) bekezdését és (12) bekezdését, valamint 3. számú mellékletét, mert azok sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, az M) cikk (1)-(2) bekezdéseit, a XII. cikk (1) bekezdését, a XIII. cikk (1) bekezdését, valamint a XV. cikk (1)-(2) bekezdéseit és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit.
- az előző két bekezdésben foglalt jogszabályi rendelkezéseket azért, mert azok ellentétesek a Kerettörvény 3. §-ával és 26. § (1) bekezdésével, így a Korm. rendelet e szabályai törvénybe ütköznek, így azok ellentétesek az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésével.

A hivatkozott Korm. rendeleti szabályok megsemmisítését kezdeményezi továbbá a fenti indokok alapján a közigazgatási bíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdésében foglalt jogkörénél fogva a Korm. rendelet 3. § (1)-(2) bekezdéseinek, (4)-(5) bekezdéseinek, (16) bekezdésének, 5. § (2) bekezdésének, 3. § (6) bekezdés d) pont dc) - di) pontjainak, (8) bekezdés a)-d) pontjainak, (8a) bekezdésének és (12) bekezdésének az EJEE 6. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, a 13. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog, valamint ezekre tekintettel a 14. cikkében foglalt megkülönböztetés tilalmának megsértése, továbbá az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikk (2) bekezdésébe ütközése miatt. E körben hivatkozik a közigazgatási bíróság a 6/2014. (II. 26.) AB határozatra, amely alapján az EJEE-be foglalt követelmények megsértése egyben a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét is eredményezi.

A közigazgatási bíróság másodlagosan indítványozta a normakontrollal érintett jogszabályi rendelkezések általános alkalmazási tilalmának elrendelését, harmadlagosan azoknak az egyedi ügyben való alkalmazhatatlanságának kimondását. A közigazgatási per bíróságának a jelen per felperesére vonatkozó, a Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése alapján hozott közigazgatási határozatok törvényességéről kell döntenie. A per felperese a pályázati eljárást megelőzően szerepelt a felszámolói névjegyzékben, esetében – az új névjegyzék felállítására irányuló eljárást lezáró határozat mellett – a névjegyzékből való törlésről hozott határozat is a per tárgya. Felperes részese volt a Korm. rendelet 3. § (5) bekezdés szerinti sorsolásnak is.

Az Alkotmánybíróság döntéséig a közigazgatási bíróság a per tárgyalását a Pp. 155/B. § (1) bekezdése alapján felfüggesztette.

Tájékoztatja a közigazgatási bíróság a T. Alkotmánybíróságot, hogy a per bírója – figyelemmel az Abtv. 45.§ (1)-(4) bekezdés rendelkezéseire – más perekben is (a mai napig: 2.K.30.491/2014, 2.K.30.492/2014, 2.K.30.501/2014, 2.K.30.658/2014, 2.K.30.747/2014, 2.K.31.017/2014) a fentiekkel azonos jogszabályhelyek tekintetében és azonos jogi álláspont alapján kezdeményezett normakontrollt. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt olyan perek is vannak, melyekben az ügyek bírái a perek tárgyalásait a 2.K.30.491/2014. számú perben kezdeményezett normakontrollra utalva függesztették fel.

Budapest, 2014. július 11.

dr. Huber Gábor s.k.
bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő



