

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3079/2021. (III. 4.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.VI.38.296/2018/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője (dr. Petia Csaba ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 46.K.32.220/2017/17. számú ítéletére kiterjedően – a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.VI.38.296/2018/9. számú ítélete ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és a panaszban foglaltak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [3] 2.1. Az alapügy előzménye, hogy a Kormány 2013-ban pályázati felhívást tett közzé a felszámolói névjegyzék megújítására. Az indítványozó, aki korábban is felszámoló szervezetként működött, az új névjegyzékbe történő felvételhez szükséges ponthatárt nem érte el, ezért a Felszámolók Névjegyzékét Vezető Hatóság (a továbbiakban: FNVH vagy hatóság) megismételt eljárásban az új felszámolói névjegyzékbe való felvételére irányuló kérelmét elutasította, egyben egy másik határozattal a régi névjegyzékből törölte. A hatóság a törléssel egyidejűleg az új felszámolói névjegyzékbe felvételt nem nyert, de a folyamatban levő ügyekben még eljáró felszámoló szervezetekről vezetett nyilvántartásba (továbbiakban: nyilvántartás) a csőd eljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 27/A. § (6a) bekezdése alapján 2014. március 15-i hatállyal az indítványozót bejegyezte.
- [4] Az indítványozó a névjegyzékbe felvételt elutasító és a névjegyzékből való törlést kimondó határozattal szemben keresetet terjesztett elő. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság mindkét határozatot hatályon kívül helyezte és a hatóságot új eljárásra kötelezte.
- [5] A megismételt eljárásokban a hatóság egyfelől a bejegyzési kérelmet ismételten elutasította, másfelől a régi felszámolói névjegyzékből a felperest törölte. A felperes mindkét határozatot keresettel támadta. A névjegyzékbe történő bejegyzést elutasító határozathoz kapcsolódó ügyben 2017. június 25-én született a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.K.33.390/2016/11. számú keresetet elutasító ítélete, valamint az azt hatályában fenntartó Kfv.II.37.909/2017/10. számú, 2018. november 28-án kelt kúriai ítélet.
- [6] A törlő határozatra vonatkozó közigazgatási perben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 15.K.34.105/2016/2. számú végzésében a támadott határozat végrehajtását a per jogerős befejezéséig felfüggesztette. A bíróság a 15.K.34.105/2016/8. számú végzésében a per tárgyalását a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.K.33.390/2016. számú perének jogerős befejezéséig, a Kúria előtti felülvizsgálat esetében a felülvizsgálati eljárás befejezéséig felfüggesztette.
- [7] 2.2. Az alapügy tárgyát képező eljárásban a hatóság a 2017. július 7. napján hozott FNVH/48368/2017-NFM iktatószámú határozatával az indítványozót a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fnj.) 5. § (1) bekezdés *i*) pontjára figyelemmel a nyilvántartásból törölte, mert vele szemben két éven belül háromszor jogszabálysértés vagy mulasztás miatt a felszámolási eljárásban eljáró bíróság jogerősen pénzbírságot szabott ki. Az indítványozó eljárási és anyagi jogi jogszabálysértésekre hivatkozással keresettel támadta az FNVH nyilvántartásból törlő határozatát. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi bíróság a keresetet elutasította, mert az Fnj. 6/B. § (2) bekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az FNVH az Fnj.

5. § (1) bekezdésében meghatározott ok fennállása esetén a felszámoló szervezetet törli a nyilvántartásból. A per során nem volt vitatott, hogy a felperest két éven belül a felszámolási eljárásban eljáró bíróság háromszor jogerősen jogszabálysértés vagy mulasztás miatt pénzbírsággal sújtotta, ezért az alperesnek nem volt mérlegelési lehetősége a hatósági nyilvántartásból való törlést illetően.
- [8] 2.3. A jogerős ítélettel szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, arra hivatkozva, hogy a bíróság ítéletét nem valósághű tényállásra alapította, mert a felszámoló névjegyzékéből jogerős határozattal nem került törlésre, a felszámolói névjegyzék felállítására vonatkozó pályázat jogerősen nem került lezárásra. Álláspontja szerint a hatóság azt sem igazolta, hogy a nyilvántartásba felvételre került volna az indítványozó. Álláspontja szerint a jogerős ítéletnek a kereseti kérelem eljárási alapelvek sérelmére történő hivatkozásai alapján tett megállapításai tévesek és jogszabálysértők. A Kúria a jogerős döntést – a tényállás kiegészítése mellett – hatályában fenntartotta. Utalt arra, hogy felszámolói tevékenységet egy szervezet csak akkor végezhet, ha bejegyzik a felszámoló névjegyzékébe, vagy szerepel a nyilvántartásban. Mivel az indítványozó a keretszám miatt nem került be a névjegyzékbe, az FNVH köteles volt szerepeltetni a nyilvántartásban addig is, amíg a régi névjegyzékből való törlés és az új névjegyzékbe történő felvétel tárgyában folyó hatósági és közigazgatási peres eljárások jogerősen befejeződnek. A Kúria megerősítette a jogerős bírósági döntés azon értelmezését is, hogy az Fnj. 5. § (1) bekezdése kógens, a feltételek bekövetkezte esetén – amelyet az indítványozó nem vitatott – az FNVH egyetlen lehetősége a nyilvántartásból való törlés: nincs jelentősége annak, hogy az indítványozó két éven belül legalább háromszor miért követett el olyan jogszabálysértést vagy mulasztást, amelyekért a felszámolási eljárásban eljáró bíróság öt jogerősen pénzbírsággal sújtotta.
- [9] 3. Az indítványozó a kúriai ítélettel szemben alkotmányjogi panaszt nyújtott be annak alaptörvény-ellenességét állítva. Álláspontja szerint a Kúria megsértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, az M) cikk (1) és (2) bekezdéseit, a XII. cikk (1) és (2) bekezdéseit, a XIII. cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) és (2) bekezdéseit, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.
- [10] Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének sérelmét arra alapítja, hogy az FNVH úgy állította fel az új felszámolói névjegyzéket, hogy az abba való bekerülésre irányuló pályázatok jogerősen nem zárultak le. Az indítványozó szerint addig, amíg a névjegyzékbe vételi eljárások jogerősen nem fejeződnek be, a felszámolót a visszavont jogosultsága megilleti, függetlenül a felszámolói névjegyzék létszámától. Az indítvány szerint azzal, hogy a nyilvántartásba felvette őt az FNVH, megfosztotta attól a lehetőségtől, hogy új megbízásokhoz jusson, ezzel pedig ellehetetlenítette a működését. Ezzel kapcsolatban kiemelte az indítványozó azt is, hogy a jogosultságának korlátozására a törvényi feltétel – a pályázati eljárások jogerős lezárása – bekövetkezte előtt került sor, ami megsértette a jogát ahhoz, hogy e korlátozásra és annak következményeire megfelelően felkészülhessen. E körben hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatára is, amelyből kiemelte, hogy korábban fennálló jogosultság elvonása során kiemelkedően figyelemmel kell lenni arra, hogy a tisztességes eljárás követelményei maradéktalanul teljesüljenek.
- [11] Az indítványozó az Alaptörvény M) cikkével és XII. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben egységes indoklást adott elő. Eszerint a vállalkozás szabadságának és a foglalkozás szabad megválasztásának sérelmét jelenti az, hogy az FNVH azelőtt törölte a névjegyzékből és helyezte a nyilvántartásba, hogy az új névjegyzékbe való felvételre irányuló pályázati eljárás jogerősen lezárult volna és mindezt az eljáró bíróságok nem vették figyelembe.
- [12] Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogának sérelmének alátámasztásául arra hivatkozott, hogy a hatóságok és a bíróságok egy működő vállalkozásától fosztották meg őt a névjegyzéki pályázatok lezárulta előtt. Az indítványozó álláspontja szerint a vállalkozás tulajdoni erejű jognak minősül. E vonatkozásban szintén az EJEB gyakorlatára hivatkozott.
- [13] Az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmével kapcsolatban az indítványozó szerint az FNVH valótlan tényállást rögzített, miszerint az indítványozó a felszámolói névjegyzékből törlésre került, a támadott ítéletek pedig nem vizsgálták azt, hogy az FNVH szabályosan törölte-e az indítványozót a névjegyzékből. Az indítvány szerint az FNVH a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) alapelveit is megsértette eljárása során.
- [14] Az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogával kapcsolatban egységes érvelést adott elő, hangsúlyozva, hogy ezen jogosultságok sérelmét a bíróságok annak kimondásával idézték elő,

hogy az indítványozó gazdasági ellehetetlenülése az FNVH eljárásától független volt. Értelmezése szerint az FNVH saját felróható magatartásával kívánta elérni az indítványozó névjegyzékből való eltávolítását. Előadta azt is, hogy a bíróságok elmulasztották értékelni a nyilvántartásból való törléséhez vezető, bírságot kiszabó három határozat jogszerűségét.

- [15] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek megfelel-e.
- [16] 4.1. Az Abtv. 27. § (1) bekezdés értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján alaptörvényellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [17] Az indítványozó jogosult alkotmányjogi panasz benyújtására, mert az alapügyben fél volt, ami érintettségét megalapozza. Az indítványozó jogi képviselője szabályszerű meghatalmazást csatolt. A panasz a befogadás jogorvoslatok kimerítésével kapcsolatos feltételének is megfelel, mivel a Kúria felülvizsgálati ítéletével szemben a jogorvoslat kizárt.
- [18] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított 60 napon belül kell benyújtani. Az indítványozó a kúriai ítéletet 2020. február 25. napján vette át, a panaszt pedig 2020. április 23. napján nyújtotta be.
- [19] A panasz az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére alapított eleme az előzményi döntésekkel kapcsolatos, nem volt az alapeljárás tárgya. Ebből következően ezen indítványelem nem képezheti a jelen eljárás tárgyát sem.
- [20] 4.2. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a B) cikk (1) bekezdésén nyugvó alkotmányjogi panaszt csak két kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében – vizsgálja érdemben {lásd például: 3033/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [7]}. A panasz ugyan említi a felkészülési idő elégtelenségét, de azt nem olyan összefüggésben használja, mint amit a kellő felkészülési idő az Alkotmánybíróság értelmezésében jelent. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a kellő felkészülési idő követelménye a jogszabály megalkotása és hatályba lépése közötti időtartamra vonatkozik {lásd például: 3190/2017. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [33]}, amit jelen ügyben az indítványozó fel sem vetett. Erre tekintettel megállapítható, hogy a B) cikk (1) bekezdésének alkotmányjogi panaszügyben történő alkalmazását meg-
alapozó körülmények nem merültek fel az alapügyben.
- [21] Szintén az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának hiánya merül fel az Alaptörvény M) cikkével kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint sem az M) cikk (1) bekezdése {lásd például: 3480/2020. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [23]}, sem (2) bekezdése {lásd például: 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [26]} nem hordoz az indítványozó jogosultságának minősülő tartalmat.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdése nem alapvető jogot biztosít, „hanem elsősorban államcélról, közösségi értékről, illetve nemzetgazdasági szervező elvről rendelkezik és ennek megfelelően az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésére sem lehet alapítani” {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [14]; 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [23] Az Alkotmánybíróság a panasznak az EJEB gyakorlatával kapcsolatos részeit nem tekinti önálló, érdemi elbírálásra alkalmas indítványelemeknek, mivel a panaszeljárársban – mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve – alkotmányossági szempontú vizsgálatot folytathat le {3179/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [7]}, tehát bírósági ítélet nemzetközi szerződéssel, illetve az EJEB gyakorlatával való összhangja hatáskör hiányában nem vizsgálható {3261/2019. (X. 30.) AB végzés, Indokolás [20]}. Ezen indítványelemek az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a*) pontjában támasztott követelménynek nem felelnek meg.
- [24] 4.3. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében csak a határozott kérelmet tartalmazó alkotmányjogi panasz fogadható be, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta e feltételek teljesülését is.

- [25] Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, kifejezett kérelmet tartalmaz a sérelmezett bírói döntések megsemmisítésére, valamint – az alábbi kivételekkel – indokolást is előadott arra nézve, hogy az alapüggyel milyen kapcsolatba hozhatók az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezései.
- [26] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben az indítvány nem tartalmaz indokolást. Az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza, hogy „[i]ndokolás hiányában a kérelem nem felel meg a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]}. A kérelem tehát e tekintetben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában írt feltételnek.
- [27] A fentiek alapján a panasznak kizárólag az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére, a XXIV. cikk (1) bekezdésére és a XXVIII. cikk (1) bekezdésére vonatkozó részei felelnek meg a határozott kérelemmel kapcsolatos követelménynek.
- [28] 4.4. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [29] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a vállalkozáshoz való jog „egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más-ként megfogalmazva a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” {3238/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [24]} Ezen túlmenően „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” {3238/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [24]}. Önmagában az, hogy az alapügyben a bíróság az indítványozóra nézve kedvezőtlen döntést hozott, nem hozható összefüggésbe a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmával.
- [30] Az Alaptörvény XXIV. cikkének sérelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a bíróság csak akkor sérti meg az abban foglalt jogosultságot, ha a közigazgatási döntés alapjogsértő voltát a felülvizsgálati eljárásban a bíróság elmulasztotta felismerni {3093/2018. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [43]}. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a panaszban foglaltak felvetik-e az FNVH határozatával összefüggő alaptörvény-ellenesség kételyét. Az indítványozó a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelmével kapcsolatban a Ket.-ben foglalt alapelvek – tehát jogszabályi és nem alaptörvényi rendelkezések – megsértését állította, valamint az FNVH által megállapított tényállással összefüggő kifogást fogalmazott meg. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [12]}, ekképpen az Alkotmánybíróság tartózkodik annak felülvizsgálatától. Megállapítható tehát, hogy a közigazgatási döntés alapjogsértő jellegét az indítvány még csak nem is valószínűsítette, kizárt a bírósági ítélet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére alapított alaptörvény-ellenességének értékelése.
- [31] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét az indítványozó arra vezette vissza, hogy az FNVH úgy állította fel a névjegyzéket, hogy az abba való bekerülésre irányuló pályázatok jogerősen nem zárultak le, ehhez kapcsolódóan azonban kizárólag olyan indokolást adott elő, amelynek lényege a saját és a Kúria eltérő jogértelmezése volt. Az indítványozó szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozza az is, hogy a bíróságok objektív kritériumnak tekintették az Fnj. 5. § (1) bekezdés *i*) pontjában törlési okként megjelölt háromszori bírságkiszabás tényét, s nem vizsgálták annak körülményeit. „A felmerülő jogkérdésnek az indítványozó felfogásától eltérő bírói megítéléssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat töretlen gyakorlatára, miszerint »az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírlatára már nem rendelkezik hatáskörrel.«” {3459/2020. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [44]}

- [32] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány nem tartalmaz olyan indokot, ami alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, vagy a bírói döntés érdekére kiható alap-törvény-ellenesség kételyét támasztaná alá, ezért az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)*, *f)* és *h)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére azt visszautasította.

Budapest, 2021. február 16.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/950/2020.

