



**IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM
MINISZTER**

Dr. Paczolay Péter úr,
az Alkotmánybíróság elnöke
Dr. Bitskey Botond úr,
az Alkotmánybíróság főtítkára
részére

Alkotmánybíróság

Budapest

Tárgy: a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet egyes rendelkezései elleni bírói indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény (felszámolói névjegyzékbe kerülés feltételei, eljárás)

Hivatkozási szám: III/01273/2014

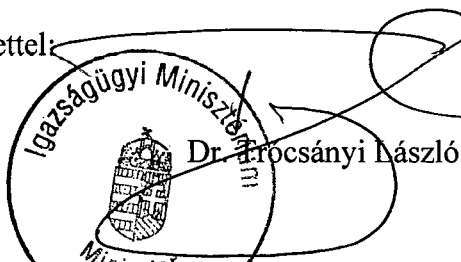

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 111/1273 - 12/2014	
Érkezett: 2014 OKT 30.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 0 db	<i>mu</i>

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtítkár Úr!

A tárgybeli ügyben (és az azzal egyesített ügyekkel kapcsolatban) az XX-GKFO/ID/1232/2014. iktatószámom elküldött jogi véleményemben foglaltakat fenntartva a mellékletben foglaltak szerinti kiegészítő álláspontomról tájékoztatom.

Budapest, 2014. október ²⁹.....

Tisztelettel:


Dr. Árpád Csányi László

Igazságügyi Minisztérium
Minisztérium
*

A felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V.12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: *FNJ r.*) vonatkozásában az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő eljárásban, a korábban XX-GKFO/ID/1232/IM. ügyszámon megküldött véleményben foglaltakat – azok fenntartása mellett – az alábbiakkal **egészítem ki**:

1. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: *Ket.*) eljárási garanciáinak való megfelelés, egyenlő elbánás elve

Az *FNJ r.* szerinti eljárásrend **megfelel a *Ket.* 1. § (1) bekezdése** szerinti eljárási alapelveknek, mert a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: *Cstv.*) és az *FNJ r.* jogszabályban tartalmazza a felszámolói névjegyzékbe – mint hatósági nyilvántartásba – történő felvétel feltételeit, eljárásrendjét, a pályázatok értékelésének szempontjait.

Az *FNJ r.*-ben a névjegyzékbe kerülés és a pályáztatás feltételei **azonos szempontrendszer szerinti elbírálási szempontokat** tartalmaztak mind a régi felszámoló szervezetekre, mind pedig az új pályázókra.

A *Cstv.* 27/A. §-a és a *FNJ r.* meghatározta a névjegyzékbe kerülés jogszabályi feltételeit, a kizáró okokat. A *Cstv.* kimondta, hogy a felszámolók névjegyzéke közhiteles hatósági nyilvántartás. A névjegyzékbe kerülés feltétele a **jogszabályi feltételeknek való megfelelés, és pályázat útján** lehet erre a jogosultságot megszerezni. A pályázat részletes szabályainak megalkotására a Kormány kapott felhatalmazást. A *Cstv.* felhatalmazása alapján kiadott *FNJ r.* a **jogszabályi felhatalmazás kereteit kitöltötte**, részletes szabályokat adott a pályázati feltételekre, kimondta, hogy mely követelményeknek kell megfelelni, milyen körülményeket kell a pályázó javára vagy hátrányára értékelni. A pályázatok értékelése **során kizárólag a jogszabályban és a pályázatban megszabott szempontokat, feltételeket, követelményeket és értékelési elveket kellett alkalmazni**, ezen túlmenőket nem lehetett érvényesíteni, mindegyik értékelési szempontot egyaránt alkalmazni kellett, mindegyik követelmény teljesülését vizsgálni kellett valamennyi pályázónál, megkülönböztetés nélkül.

A **pályázati felhívás** nem tartalmazott a jogszabályokon túlmenő szempontrendszert, a **jogszabályi keretek között** szabta meg a pályázat értékelésekor kötelezően figyelembe veendő pontrendszert. A pályázati keretszám meghatározására a Kormányt a jogszabály feljogosította. A **pályázati keretszám meghatározása nem volt önkényes**. Egyrészt a Kormány a korábban névjegyzékben szereplő felszámolókhöz képest egyötödével magasabb keretszámot határozott meg pályázati keretszámként, mégpedig annak érdekében, hogy több pályázó számára biztosítson esélyt. A keretszámot a Kormány az Országos Bírósági Hivatallal egyeztetve, annak javaslata alapján állapította meg. A keretszám meghatározása az *FNJ r.* 3. § (1) bekezdése szerinti szempontok figyelembe vétele mellett történt, önkényes korlátozás tehát nem történt a keretszám megállapításakor sem.

Az a tény, hogy 7 évente a névjegyzék megújításra kerül, és ekkor a névjegyzékben szereplőknek is pályázniuk kell (tehát nemcsak azoknak, akik korábban még nem voltak felszámolók), nem sért jogállami elveket, hiszen így lehetett eleget tenni a belső piaci szolgáltatási irányelv átültetésével kapcsolatban a **versenysemleges szabályozás** követelményének. Sértette volna az uniós jogi elvárásokat, ha a felszámolói szakma

szabályozása nem adta volna meg új vállalkozások számára a lehetőséget arra, hogy sikerrel pályázhassanak.

Ezen túlmenően belső jogi szempontból is versenytorzító lett volna, és sértette volna az egyenlő elbánás elvét, ha a jogalkotó mentesítette volna a pályázás alól azokat a felszámolókat, akik már egyszer bekerültek a névjegyzékbe, azaz minden további szakmai értékelés nélkül élvezhették volna a felszámolói szakma pénzügyi előnyeit, míg az új pályázók csak az esetlegesen megüresedő helyekre versenyezhettek volna.

2. Eltérések és sajátosságok a Ket-hez képest

A Ket. 82. §-a lehetővé teszi, hogy a hatósági nyilvántartásokkal összefüggésben jogszabály eltérő szabályokat állapítson meg. Ezzel a lehetőséggel élt a Cstv. és az FNJ. r. Az eltérések a keretszám érvényesítésével függték össze és a pályáztatáshoz kapcsolódtak.

Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a Ket. eljárásban történő pályázati rendszer nem példa nélküli, ilyen eljárást szabályoz többek között:

a) a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény a 48. §-tól kezdődően, vagy

b) a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 7-8. , 26., 26/A. és 159. §-a, valamint a 170. §-ban adott felhatalmazás alapján kiadott végrehajtási rendeletek, így pl. a szélerőmű kapacitás létesítésére irányuló pályázati kiírás feltételeiről, a pályázat minimális tartalmi követelményeiről, valamint a pályázati eljárás szabályairól szóló 33/2009. (VI. 30.) KHEM rendelet. Ez a rendelet is a Ket. hatálya alá tartozó eljárásaként szabályozza a pályáztatás lebonyolítását. A hivatkozott rendelet 12. §-a hasonló funkcióval hozza létre az értékelő bizottságot, mint az FNJ r. 3. §-a. Az értékelő bizottság minősíti a pályázatokat, ennek alapján hozza meg a közigazgatási hatóság a határozatát.

Elmondható, hogy az FNJ r. nem tartalmaz kevesebb eljárási garanciát, mint a fent említett jogszabályok, sőt, kifejezetten a kiszámíthatóságot és az ügyfelek érdekeit szolgálja az FNJ r. 3. §-ában a részletes szabályozás a pályázati minimumfeltételekre, az előnyben részesítési és a pontlevonással járó esetekre, amit a pályázati kiírás részletes pontozási módszertannal egészített ki. Az értékelő bizottság szakmai mérlegelési jogköre a ponthatárok közötti pontszám megállapítását szolgálta az FNJ r. szerint. Az értékelő bizottság tevékenységének eredményeként a pályázók közötti sorrend nem önkényesen, hanem a pontszámok alapján alakult ki. Az a tény, hogy az azonos pontszámot elért pályázók között a sorrendet a közjegyző jelenlétében lefolytatott sorsolás határozta meg, azért nem aggályos, mert kizárja a visszaélés lehetőségét. Más módszert objektív okokból nem lehetett alkalmazni annak érdekében, hogy a névjegyzék a keretszámig legyen feltöltve, hiszen a felszámolók pályáztatásakor az árversenyen alapuló licitálás a tevékenység jellegénél fogva kizárt, hiszen nem koncessziós eljárásról van szó.

Említést érdemel továbbá, hogy a 48/1993. (VII.2.) AB határozat sem tartotta az ott említett körben alkotmányellenesnek a sorsolást.

[.....]"A helyi stúdió működéséhez szükséges, jogszabályban meghatározott, tárgyi feltételek hiánya, mint az engedély megtagadása oka... nem a sajtószabadság és más alkotmányosan védett érdekek ütközéséből fakadó korlát, hanem kizárólag a sajtószabadság adott módon -

azaz rádió- és televízióműsor szórásával - való gyakorlására használható frekvenciák korlátozott számából következnek. Ezért a frekvenciák elosztása a rendelkezésre álló frekvenciák mennyiségénél nagyobb számú igénylő között elsősorban a szűkös javak elosztásának kérdése, s csak közvetve, hatásaiban érinti a sajtószabadság alapját. Következésképpen az elosztásnak nem kell szükségképpen olyan szempontokon alapulnia, amelyek a sajtó- vagy véleményszabadsággal függenek össze. Alkotmányos lehet például a sorsolás útján való elosztás is.....”]

3. Az értékelő bizottság jogi státusza, szerepe az FNJ. r.-ben

Az értékelő bizottság nem hozott hatósági döntést, hatásköre nem hatósági eljárás lefolytatására terjedt ki. Az értékelő bizottság szerepét a Ket. 50. §-ával összhangban lehet értelmezni. A Ket. 50. § (5) bekezdése a szabad bizonyítás rendszerét áttöri. Eszerint "Törvény előírhatja, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá jogszabály meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését."

Az értékelő bizottság felállításával a jogalkotó élt Ket. 82. §-a és 50. § (5) bekezdése szerinti lehetőséggel, előírta valamely bizonyítási eszköz (bizottság javaslata) alkalmazását. A bizottság működésének eljárásjogi rendeltetése tehát a bizonyítási eszköz szolgáltatása volt. Az értékelő bizottság tekintetében egyebekben érvényesülnie kellett a Ket. alapelveknek, a kizárási szabályoknak és a semmisségre vonatkozó rendelkezéseknek, és az értékelő bizottságnak az FNJ r. 3. § (4), (5) és (15) bekezdésében foglalt feladatokat kellett ellátnia.

Az értékelő bizottság felállítása és összetétele azt szolgálta, hogy a felszámolók szakmai kvalitásai és a pályázati feltételek szakmai megítélése során ne a hatóság ügyintézői, hanem olyan testület segítse és készítse elő a döntéshozatalt, amelybe az illetékes állami, szakmai és érdekképviseleti szervek olyan személyeket delegálnak, akik rendelkeznek a saját szakterületükön olyan szakismeretekkel, amelyek révén a felszámolók által benyújtott dokumentumok szakszerűségét, színvonalát megfelelően meg tudják ítélni. Az értékelő bizottság összetétele (FNJ. 3. § (4) bekezdés) a sajátos szakértelemmel rendelkezők bevonását célozta. A pályázatok értékelése az állami és szakmai szervezetek által az értékelő bizottságba delegált személyek által történt.

Az FNJ r. 3. § (4) bekezdése tartalmazta azokat a garanciákat is, hogy a bizottság tagjai ne legyenek elfogultak.

Az értékelő bizottság eljárása nem igényelt részletes jogszabályi rendelkezéseket, de annak érdekében, hogy megalapozott javaslatot tudjon tenni, lehetőséget adott a 3. § (5) bekezdés arra, hogy a bizottság a pályázókat – ha szükségesnek tartja – akkor meghallgathassa, okiratokat, nyilatkozatokat kérhessen annak érdekében, hogy valóban megfelelnek-e a jogszabályi és pályázati feltételeknek, és megteszik-e a jogalkotó által elvárt kötelezettségvállalásokat. Az értékelő bizottság szakmailag mérlegelte a pályázatokat, ennek alapján meghatározta a pontszámokat, a szótöbbséggel elfogadott javaslatát jegyzőkönyvbe foglalva kellett eljuttatnia a döntéshozónak.

Ha az értékelő bizottság szerepét a Ket. szempontjából nézzük, az értékelő bizottság közigazgatási hatóság döntéshozatala alapjául szolgáló tényeket, adatokat, körülményeket vizsgálta meg, ennél fogva a **közigazgatási hatósági döntés előkészítésének szakmai értékelő fázisában** lehet a szerepét és feladatát értelmezni, elemezni. Erre tekintettel okafogyottá válnak azon érvelések, amelyek a bizottság eljárását úgy ragadják ki, hogy ezen

az egy eljárási szakaszon kérnék számon azokat az eljárási garanciákat, amelyeket az eljárás egésze összességében tud biztosítani.

A fent írtakra tekintettel véleményem szerint az FNJ r. szerinti eljárás egészét kell megvizsgálni abból a szempontból, hogy az megteremtette-e azokat a jogi kereteket, eljárási garanciákat, amelyek a pályázatok tisztességes elbírálásához és a pályázati kérelmek jogszerűségének megállapításához szükségesek.

Álláspontom szerint a bizottság felállítása, összetétele, feladata, jogosítványai nem csorbították a pályázók jogait. **A bizottság felállításával nem lett elvonva a döntéshozó jogköre**, hanem a hatósági döntés szakmai megalapozását szolgálta a bizottság szakmai hozzáértése, különösképpen a pályázó szakmai programja értékelésekor. A bizottság **nem kapott jogot arra, hogy a jogszabályon és a pályázaton túlmenő szempontokat érvényesítsen**. Eljárásának dokumentálását is előírta a jogszabály, a jegyzőkönyvet el kellett juttatnia a döntéshozóhoz.

4. A jogorvoslathoz való jog

A felszámolói névjegyzékbe vételi eljárás fent említett összetett jellege nem érinti a döntés elleni jogorvoslatokat: a pályázatok értékelő bizottság általi pontozása és rangsorolása „döntés-előkészítő” jellegű. Az eljárás egészére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezései irányadók, a pályázati rendszer általi sajátosságokkal.

A pályázatok véleményezésével, az értékelő rangsorolással szemben elkülönült jogorvoslat bevezetése nem szükséges, mert „az nem a sérelmes döntés felülvizsgálatára és a döntésre közvetlenül visszaható újabb határozat hozatalára irányulna” (ahogyan ezt a Tisztelt Alkotmánybíróság az igazolási kérelem kapcsán a 22/1995. (III. 31.) AB határozatában megállapította.) Joghatás ugyanis a hatósági határozathoz – jelen esetben a hatóság döntéséhez – kapcsolódott.

A Tisztelt Alkotmánybíróság a 2/2013. (I. 23.) AB határozatában rámutatott arra is, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének két eleme van: egyrészt az, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevétele nem gátolja-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljes körűsége, illetve korlátozottsága. Az egyfokú közigazgatási hatósági eljárás nem tekinthető aggályosnak, erre a Ket. is lehetőséget ad, a bírósági jogorvoslat pedig nincs korlátozva (Ket. 100. §). A bíróság a hatóság döntésének jogszerűségi szempontból történő felülvizsgálatára jogosult az FNJ r. adta keretek között, azaz szükség esetén megvizsgálhatja, hogy az értékelő bizottság eljárása során figyelembe vettek, értékelték-e valamennyi, a Cstv-ben és az FNJ r-ben előírt szempontot, megtartották-e az eljárási határidőket, illetve a sorrendet a pályázatokra adott szakmai pontszám figyelembe vételével állapították-e meg.

Ezen objektív feltételek megtartásán túl az értékeléskor a jogszabályi és pályázati keretek között maradván a szakmai mérlegelés alapján adott pontszámok konkrét mértéke nem jogszerűségi kérdés, és ezért nem képezi a felülvizsgálat tárgyát. Ez összefügg azzal is, hogy egy bizonyos pályázat elnyerésére senkinek nincs alanyi joga. [Hasonló gondolatmenetet követett a Tisztelt Alkotmánybíróság 38/1993. (VI.11.) AB határozata a bírói kinevezés kérdésében.]

5. A bizalomvédelem szempontjai, a vállalkozás gyakorlásához való jog a felszámolói szakma teljes körére vonatkozó pályáztatás előírásával kapcsolatban

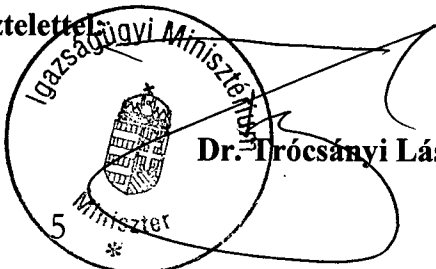
A Tisztelt Alkotmánybíróság a felnőttképzési rendszer átalakítása, különösen a már meglévő intézményi, valamint program-akkreditáció támadott „elvonásának” (megszűnésének) vizsgálata körében értelmezte ismételten a szerzett jogok fogalmát (3196/2014. (VII. 15.) AB határozat). Eszerint szerzett jog sérelme csak akkor állapítható meg, „ha a jogalkotó egy szerzett jogot korlátozó jogszabályt visszamenőlegesen léptet hatályba, vagy ha a hatálybalépés nem visszamenőlegesen történt, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell” (57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.). A reklámtáblák közötti elhelyezésével kapcsolatban pedig kimondta, hogy „(...) az egyszer kialakított feltételrendszer nem tekinthető megváltoztathatatatlannak. Amennyiben a jogalkotó mérlegelésének eredményeképpen a szabályozás módosul, e változás – megfelelő felkészülési idő biztosítása mellett – a már kihelyezett reklámokra is vonatkozhat, s e tény nem minősül visszaható hatályú jogalkotásnak.” (3208/2013. (XI. 18.) AB határozat [60]–[61]). A felszámolói névjegyzék átalakítása nem visszamenőlegesen történt, a megfelelő felkészülési idő biztosítva volt. A Cstv. 27/A. § (6a) bekezdése biztosította a folyamatban lévő ügyeik befejezését azon korábbi felszámolóknak, akik a nyilvános pályázati eljárásban a jogszabálynak és a pályázatnak megfelelő érvényes pályázatot adtak be, lényegében tehát a keretszám miatt nem kerülhettek az új névjegyzékbe.

A Tisztelt Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, ha „a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.” (71/2009. (VI. 30.) AB határozat; 32/2012. (VII. 4.) AB határozat). Erre az FNJ r. esetében nem került sor, hiszen pályázati eljárás révén meghatározott számú személy végezheti az adott tevékenységet. Aki pedig egy adott pályázati eljárás keretében nem szerez jogosultságot, a soron következő pályázati eljárásban ismét részt vehet.

6. Összefoglaló vélemény

A fentieket összefoglalva véleményem szerint a tárgybeli bírói kezdeményezésű indítványokkal érintett **jogszabály megfelel a jogbiztonság és a jogállamiság elveinek, nem sérti a tisztességes eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz fűződő jogot.**

Budapest, 2014. október²⁹

Tisztelettel,

Dr. Irócsányi László