



**A Transparency International Magyarország állásfoglalása, a Rogán Antal által benyújtott, „a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek csődeljárásának és felszámolásának különleges szabályairól” című, T/3504 számú törvényjavaslatról.**

A Transparency International különös figyelemmel kíséri a felszámolási eljárások jogszabályi környezetét, s kitűzött célja a jelenleg jelentős korrupciós kockázatokat hordozó eljárás átláthatóbb, egyértelmű, egységesebb szabályozása, hogy a hatályos rendszernél egy gyorsabb, gazdaságilag hatékonyabb eljárás jöjjön létre.

### Általános észrevételek:

Jelen törvényjavaslat indokolásában kitűzött célja, hogy a kiemelt jelentőségű „vállalkozások adósságrendezése, hitelezőkkel való megegyezése, reorganizációjuk, kiemelt ügyként valósuljon meg, ha pedig vagyonihiányuk és fizetéseképtelenségük nem szüntethető meg, akkor a jogutód nélküli megszüntetésük gyorsabb, átláthatóbb és egységesített eljárásrend szerint, a felszámolás hatékonyabb szakmai kontrolljával történjen”.

A Transparency International úgy véli, hogy az alapvetően elvárt cél az lenne, hogy a csőd illetve felszámolási eljárások esetében a gazdaság összes szereplője számára átláthatóbb és egységes eljárás álljon rendelkezésre. Sajnos a jelenlegi tervezet – amellet, hogy alkotmányos aggályokat vet fel a gazdasági vállalkozások, ily módon történő megkülönböztetésekor – nem foglalkozik a jelenlegi jogszabályi környezet által meghatározott tényleges problémákkal. Nem javítja az átláthatóságot a piaci szereplők egyes vállalkozások felszámolásaiból való kizárása a Kormány egyoldalú döntése alapján. Az egységes eljárás elvét kifejezetten rontja azzal, hogy a már elindult eljárást megváltoztatja értelmetlen határidő és határnap módosításokkal.

A tervezet célja a gyorsítás, hatékonyság, szakmai kontroll. Ennek érdekében határidőket módosít, plusz szankciókat tartalmaz, könnyíti a tevékenység ideiglenes folytatását, illetve egyezségkötéssel történő végleges reorganizációt. Ez ugyanígy megvalósítható lenne a létrehozni kívánt központi állami felszámoló cég nélkül, annak bevonása semmi előnnyel nem jár, viszont a felszámolás célját – az összes hitelező összérdekeinek védelme, természetesen az állam által meghatározott preferenciákkal (v.ö. kielégítési sorrend) – nagyon súlyosan veszélyezteti, mert a felszámolás lefolytatását az egyik



érintett, az állam kezébe adja.

Ráadásul erről az állami felszámolóról semmit nem lehet tudni, rendeletben fogják meghatározni, hogy működik, ki ellenőrzi. Mivel a törvényjavaslatot nem a Kormány terjesztette be, így a jogalkotásról 2010. évi CXXX. törvény 7.§ (6) bekezdésében foglalt követelmény nem érvényesülhetett, miszerint „a végrehajtási jogszabályt, jogszabályi rendelkezést a felhatalmazást adó jogszabály azon rendelkezésével egyidejűleg kell hatályba léptetni, amelynek a végrehajtására irányul”. A törvényjavaslat nem zárja ki, hogy az állami felszámoló ugyanaz vagy összeférhetetlen lesz a tulajdonos magyar államot képviselő szervvel, aki hitelezőként és/vagy tulajdonosként is szerepel az eljárásban.

A jelen javaslat egyszerre növeli a korrupciós kockázatot és csökkenti a gazdasági növekedést, ezzel gátolja a jelenlegi kormány elsődleges célkitűzését a munkahelyteremtést, hiszen még kiszámíthatatlanabbá teszi a gazdasági rendszert.

Egy olyan törvényjavaslat kerül a Parlament elé, mely:

1. aszerint engedi megváltoztatni a hitelezők jogállását, hogy az általuk finanszírozott vállalat kiemelt vállalkozássá lesz-e sorolva;
2. az állam létrehoz egy jelenleg nem ismert felszámolót, mely a rendszeren kívül áll;
3. menet közben változtatja meg a „játékszabályokat” és hátrányos helyzetbe hozza a határidőket és hatánapokat betartó érintett szereplőket;
4. kiszámíthatatlansággal növeli a kockázati költséget, csökkentve a gazdaság véráramába kerülő pénzt, így növelve a munkanélküliséget;
5. sérti a bíróság autonómiáját, hiszen a bíró által kinevezett felszámoló leváltása aggályokat vethet fel;
6. megsérti a piacgazdaság egyik alapvető építőkockáját: az egyenlő bánásmód alapelvét.

Mi lehet erre a kirívóan rossz törvényjavaslatra a magyarázat?

Mivel azt kizárhatjuk, hogy az állam a korrupciót államosítaná, így a másik lehetséges eset az, hogy a cél a korrupció csökkentése, melynek érdekében ösztönösen e feladat államosításhoz nyúltak. A tudatos központosítás mint eszköz, ahogy azt historikus és jelen magyar és nemzetközi példák is mutatják, a korrupciós kockázatot nem csökkenti, hanem növeli. A centralizáció legtöbbször intranszparenssé és kétségbevonhatatlanná változtat döntési folyamatokat, **így nehezebb a korrupció elleni legfőbb fegyverrel élni, a**



## nyilvánossággal.

A korrupció különlegessége, hogy az azt megvalósító cselekmények, esetleges bűncselekmények, nem néhány bűnöző bűncselekményei, melyet az államhatalom a döntési jog koncentrációjával meg tudna fékezni. A korrupció a hatalommal bírók vagyonhoz jutási eszköze. A vagyon és a döntési jog ily módon történő túlzott koncentrációja növeli a korrupciós kockázatokat.

Minél inkább egy kézben koncentrálódik a vagyon és a vagyon feletti döntéshozás, annál inkább növekszik a korrupciós kockázat. Minél átláthatóbbak, és számonkérhetőbbek a folyamatok (valamint növekszik a gazdaság), a korrupció kockázata úgy csökken.

## Részletes észrevételek:

### 65. §

„(1) A Kormány rendeletben nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetnek minősítheti azokat a (3) bekezdésben meghatározott körbe tartozó gazdálkodó szervezeteket, amelyek jogerősen elrendelt csődeljárás vagy felszámolási eljárás alatt állnak, és

- a) adósságrendezésükhöz, hitelezőikkel való megegyezésükhöz, reorganizációjukhoz nemzetgazdasági érdek vagy kiemelt közérdek fűződik, vagy
- b) — ha a vagyonhiány és a fizetéseképtelenség nem szüntethet ő meg — gazdaságpolitikai érdek fűződik ahhoz, hogy a jogutód nélküli megszüntetésük gyorsabb, átláthatóbb és egységesített eljárásrend szerint történjék.

(2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti rendeletet csődeljárás esetén a csődeljárás kezdő időpontjától (10. § (3) bekezdés) 21 napon belül, felszámolási eljárás esetén a felszámolás kezdő időpontjától (27. § (1) bekezdés, 28. § (1) bekezdés) 30 napon belül hirdetheti ki.”

**Értelmezési kérdés:** A jogerősen elrendelt csődeljárás vagy felszámolás: csődeljárás és a felszámolási eljárás közzététellel indul meg. Közzététel előtt nincs megindított csődeljárás, és hiába van jogerős felszámolást – nem felszámolási eljárást, mely megindul a kérelem benyújtásával – elrendelő végzés, ha nincs közzétéve, a felszámolás még nem indul meg. A törvényjavaslat több ponton rosszul hivatkozik a hatályos törvény paragrafusaira és a jogi szakzsargonban használt szavakat rossz kontextusban, illetve nem pontosan használja.



Az „adósságrendezés” kifejezés félreértésre adhat okot, mert az a fizetésképtelenségi eljárások kontextusában kötődik a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásához (1996. évi XXV. törvény).

**Utólagos változtatása a felszámolónak:** A magyar csődjog még 1881-ben megkülönböztette a közönséges és a kereskedelmi csődöt. A kereskedőkre és a kereskedelmi társaságokra külön szabályokat tartalmazott. Fizetésképtelenségi jogunk ma is ismeri azt a megoldást, hogy speciális adóshoz speciális felszámolót rendel a törvény, így PSZÁF által ellenőrzött vállalkozások esetén a felszámoló csak a PSZÁF tulajdonában lévő Hitelintézeti Felszámoló Nonprofit Társaság lehet.

Mindkét példa onnan ered, hogy az adós különleges gazdálkodási modelljéből adódóan más eljárási szabályok alapján, illetve speciális ismeretekkel felkészült felszámoló által történjen a felszámolás. Ezekben az esetekben azonban a speciális adósok köre objektív szempontok alapján előre meghatározott. **A jelen törvénytervezetben a Kormány döntése alapján az eljárás folyamatában derülne ki, hogy mire mikor milyen szabályok vonatkoznak.** Objektív kritériumokat a törvény nem határoz meg. Ez jogbiztonsági aggályokat vet fel, és korrupciós visszaélésekre adhat okot.

### 65.§ (3)

„Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek minősíthető az a gazdálkodó szervezet,

- a) amelynek működése nemzetbiztonsági, honvédelmi, rendvédelmi, haditechnikai, energiabiztonsági, energiaellátási, iparbiztonsági, katasztrófavédelmi, természetvédelmi, környezetvédelmi, közegészségügyi, közmű-szolgáltatási, infrastruktúra-fejlesztési, kulturális örökségvédelmi, tömegtájékoztatási, hírközlési, közlekedési, közlekedésbiztonsági, kutatás-fejlesztési, népegészségügyi vagy a lakosság alapvető közszolgáltatásokkal való ellátás a szempontból országos jelentőségűnek, vagy bel- és külgazdasági, foglalkoztatáspolitikai szempontból kiemelt vállalkozásnak tekinthető,
- b) amely nemzetgazdasági szempontból jelentős projekteket valósít meg,
- c) amely törvény által meghatározott országos közfeladatot lát el,
- d) amely nagy összegű állami szerkezetátalakítási támogatásban, hitelgaranciában, kezességvállalásban vagy exporthitel biztosításban részesült vagy koncesszióköteles tevékenységet folytat, és az említettekkel összefüggésben az állammal vagy állami szervvel jogviszonya áll fenn, vagy
- e) amely az a)-d) pontban nem említett, de nemzetgazdasági stratégiai szempontból kiemelt jelentőségű tevékenységet folytat.”



**Egyoldalú döntés:** A Kormány diszkrecionális döntési lehetősége objektív döntési kritériumok megadása nélkül véleményünk szerint visszaélésekre adhat lehetőséget.

## 66.§

„(4) Az állami felszámolóra, annak foglalkoztatottjaira és felszámoló biztosaira az e törvényben foglalt követelményeket azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a 27/A . § (4) bekezdés a) pont ab) alpontja szerinti kizáró oknak nem tekinthető, ha az adós részben vagy egészben állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezet, vagy ha az adós hitelezője az állam, a központi költségvetés, elkülönített állami pénzalap, társadalombiztosítás pénzügyi alapja, államháztartási szervezet, részben vagy egészben az állam tulajdonában vagy tagságával működő szervezet.

(5) Az állami felszámoló az e törvényben meghatározott tevékenységen kívül más gazdasági tevékenységet nem végezhet, ide nem értve a külön törvényben foglaltak szerint meghatározott szervezetek – pénzügyi intézmény, biztosító, befektetési vállalkozás, befektetési alapkezelő, kockázati tőkealap, kockázati tőkealap-kezelő, tőzsde, önkéntes kölcsönös biztosító pénztár és magánnyugdíjpénztár – felszámolását.”

E paragrafus alapján úgy tűnik, az állami felszámoló a PSZÁF tulajdonában álló Hitelintézeti Felszámoló Nonprofit Társaság lesz. Esetleg létrehozhat helyette, vagy mellette egy új felszámolót, mely a meglévő Hitelintézeti Felszámoló Nonprofit Társaság „versenytársa” lesz.

Kérdéses, hogy amennyiben egy új állami felszámoló jön létre, hogyan fogja ellátni azoknak a speciális szakértelmet igénylő cégeknek a felszámolását, amelyet már most is külön, erre szakosodott felszámoló végez.

**Függetlenségi kérdés:** Az állami felszámoló esetében pont a lényeg, a bíróság által véletlenszerűen kijelölt, független felszámoló esik ki a rendszerből. Ez a felszámoló vagy a tulajdonos, vagy – ami még rosszabb – az egyik legnagyobb hitelező lesz.

**Zavart keltő megfogalmazás:** Az (5) bekezdés szövege rossz, ugyanis a Cstv.3.§ (1) bekezdése az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárt és a magánnyugdíjpénztárt felsorolja az adósok között, így rájuk a Cstv. kifejezetten alkalmazandó, tehát az “e törvényben meghatározott tevékenységen kívül” kifejezés nem értelmezhető. Ugyanígy nem



értelmezhető a kifejezés a pénzügyi intézmények, biztosító- és befektetési vállalkozások, befektetési alapkezelő, kockázati tőkealap-kezelő esetén azért, mert ezek gazdasági társasági formában működnek, amelyekre a Cstv. kiterjed, és azokra a felszámolási eljárások alkalmazandók. A kockázati tőkealap nem tartozik a Cstv. hatálya alá, mert ez nem gazdálkodó szervezet, hanem egy vagyontömeg. **Úgy véljük, hogy a nem tiszta megfogalmazása annak, hogy mi tartozik a Cstv. hatálya alá, növeli a jogbizonytalanságot.**

## **66.§ (7)**

„A hitelező az állami felszámoló kijelöléséről szóló végzés (3) bekezdés szerinti közzétételét követően csak az állami felszámolóhoz jelentheti be követelését. A 10. § (2) bekezdés f) pontja és 37. § (1)-(2) bekezdése, valamint 46. § (5) bekezdés b) pontja szerinti követelés bejelentési határidőt nem mulasztja el az a hitelező, aki igazolja az állami felszámoló számára, hogy a felmentett felszámolónak az említett határidőben szabályszerűen bejelentett-e a követelését.”

**Jogbizonytalanság, visszaélés lehetősége:** Amennyiben a hitelező bejelentkezett, visszaélésekre adhat okot, hogy a Kormány döntése által az állami felszámolóhoz még egyszer be kell jelentkeznie. Csorbítja az egyenlő bánásmód elvét, hogy a gazdaság egyes szereplőire többletfelelősség hárul.

## **66.§ (8)**

„A felszámolási eljárásban a követelések bejelentésének a 46. § (5) bekezdés c) pontjában és 37. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott jogvesztő határideje 120 nap.”

**Jogbizonytalanság:** Az eljárás folyamatában egy jogvesztő határidő 180 napról 120 napra csökken. A gazdasági szereplők nem egységes kezelése növeli a korrupciós kockázatot. A kiemelt vállalkozások beszállítóira többlet lehet ró a törvénytervezet, hiszen folyamatosan figyelemmel kell kísérniük, hogy nem változott-e meg az eljárás a kormány döntése alapján.

## **66.§ (10)**

„A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezet felszámolása esetén a 38. § (5) bekezdés szerint az óvadék jogosultja számára – a Ptk. 271. §-a szerinti jogai érvényesítésére – nyitva álló határidő két hónap, ezt követően követelésének kielégítésére zálogjogosultként tarthat igényt.”



**Jogbizonytalanság:** Az eljárás folyamatában egy jogvesztő határidő 3 hónapról 2 hónapra csökken. A gazdasági szereplők nem egységes kezelése korrupciós kockázatot növel.

## **66.§ (11)**

„Az állami felszámoló a 39. § (1) bekezdése szerinti hitelezői gyűlést 60 napon belül köteles összehívni. A 39. §-ban foglalt kötelezettségek megszegése esetén a bíróság az állami felszámoló felmentése helyett a társaságot és a felszámolóbiztost 300 000 forintig terjedő pénzbírsággal sújtja. A bíróság az állami felszámolót vagy a felszámolóbiztost az e törvényben meghatározott más kötelezettségeinek megszegése vagy elmulasztása esetén is pénzbírsággal sújthatja, melynek összege legfeljebb 900 000 forint lehet. A bírság kiszabása során a bíróság figyelembe veszi a mulasztás vagy jogszabálysértés jellegét, súlyosságát, egyszeri vagy ismétlődő jellegét, a hitelezők érdekeinek veszélyeztetését vagy sérelmét.”

**Szabályozást igénylő kérdés:** A tervezet gyorsítani akarja az eljárást – ezt az indokolás is tartalmazza –, azonban lényeges kérdéseket nem tisztáz a rövidebb határidőkkel kapcsolatban. A 75 nap helyett 60 napos határidőn belül összehívott hitelezői gyűlésen még nincs meghatározva, hogy az állami felszámoló az éppen átvett hitelezői igényekből melyiket vitatja és melyiket nem, hiszen a 40 napos bejelentkezési határidő és a 40 napos egyeztetési határidő ekkor még nem telik le.

## **66. § (12)**

„A 41. § (5) bekezdése szerinti egyezségi tárgyalást az adós kérelmének kézhezvételétől számított 45 napon belül kell megtartani. Egyezség megkötésére a 44. § (1) bekezdését és 45. §-át azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a bíróság az egyezséget akkor is jóváhagyhatja, ha az egyezséget támogató hitelezők követelése az egyezség megkötésére jogosult hitelezők összes követelésének legalább a felét kiteszi.”

**Jogbizonytalanság:** A Kormány diszkrecionális döntése alapján adott hitelezők jogaiban lényeges változás történik, mely növeli az üzleti élet korrupciós kockázatát, hiszen az adós kiemelt vállalkozássá nyilvánítása megváltoztatja a hitelezők jogát, így megvan annak a kockázata, hogy a nemzetgazdasági érdeken kívül más érdekek is beleszólhatnak a Kormány döntéseibe konkrét eljárások kapcsán.



Például egy nemzetgazdaságilag kiemelt jelentőségű gazdasági társaság felszámolása esetén, egy elég nagy tulajdonosi hitel (alapesetben a rendes követelés - 57. § (1) f) - mögé sorolt, 57. § (1) h) pontban) birtokában is lehet egyezséget kötni, úgy, hogy az összes előresorolt (57. § (1) b)-e)) vagy rendes (57. § (1) f)) független hitelező követelését, érdekeit figyelmen kívül hagyják. Számszerűsítve, ha a tulajdonos befizet 500 millió tulajdonosi hitelt, akkor még egyszer 500 milliónyi tartozást felhalmozhat úgy a vállalkozás, hogy törvényi keretek között nem lehetséges a vállalkozás szabályszerű felszámolása, hiszen, a fenti paragrafus alapján a tulajdonos az összes többi hitelezőre kiterjedő egyezséget köthet. **Ez a korrupciós kockázatok növekedését és a gazdaság alapelveinek teljes figyelmen kívül hagyását jelenti.**

### **66.§ (14)**

„A felszámolási zárómérleg elkészítésére nyitva álló határidő– a 46. § (4) bekezdése és az 52. § (2) bekezdése szerinti kivételekkel – 270 nap. A bíróság a felszámolási zárómérleget és vagyonfelosztási javaslatot — az 56. § (1) bekezdésének alkalmazásával — a kézhezvételtől számított 21 napon belül küldi meg a hitelezőknek.”

A jogszabály szövege és a valóság már a hatályos törvény esetében is eltér egymástól. A törvény szerint 2 éven belül be kell nyújtani a zárómérleget a bírósághoz, ez azonban kizárt, ha

- folyamatban van egy olyan peres eljárás, amelyet még a felszámolás kezdő időpontja előtt indítottak meg az adóssal szemben, és a hitelezői igény megállapítására irányul (a hitelező részére fizetendő összeg mértéke a kérdéses);
- folyamatban vannak a felszámolási eljárásban vitatottá vált követelések, vagy a felszámolóval szembeni kifogás, s ezek még jogerősen nem fejeződtek be;
- folyamatban vannak egyéb olyan eljárások – környezetvédelem, adóhatósági, egyéb –, melyek nem teszik lehetővé a felszámolás befejezését.

Ezekből következik, hogy a jogszabályban ugyan ki lehet mondani, hogy 270 napon belül be kell nyújtani a zárómérleget, de a bíróság nem fogja tudni meghozni a záróvégzést, a fenti okok miatt.

### **83. §**

„E törvénynek a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek csődeljárásának és felszámolásának különleges szabályairól szóló törvénnyel megállapított 65. § (1) és (3) bekezdését, 66. § (1)-(7) bekezdését, a (11) bekezdésének az állami felszámoló és a felszámolóbiztos bírságolására





vonatkozó rendelkezését és a (15) bekezdését a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek csődeljárásának és felszámolásának különleges szabályairól szóló törvény hatálybalépésekor a bíróság által jogerősen elrendelt csődeljárások és felszámolások esetében is alkalmazni kell, ha még nem került sor csődeljárásban az egyezségi tárgyalások lezárására, felszámolás i eljárásban pedig egyezségkötésre vagy a felszámolási zárómérleg bírósághoz történő benyújtására. A Kormány a bíróság által már jogerősen elrendelt csődeljárások és felszámolások esetében a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek csődeljárásának és felszámolásának különleges szabályairól szóló törvény hatályba lépését követő 30. napig hirdetheti ki a 65.§ (1) bekezdése szerinti rendeletet. A 66. § (3) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a felmentett felszámoló díjazását a bíróság az addig elvégzett tevékenységével, munkaterhével arányosan határozza meg, az állami felszámoló díját pedig ezzel arányosan csökkenti. A felmentett felszámolót megilleti továbbá az általa lefolytatott értékesítések után a 49/D.§ szerinti díjbevétel és az 59. § (1) bekezdése és (4) bekezdése szerinti arányos díjhányad.”

**Jogbiztonsági kérdés:** Képes lesz-e egy jelenleg még fel nem állított állami felszámoló a törvényjavaslat kihirdetése után 30 napon belül átvenni a jelenleg még nem ismert számú, különböző fázisban lévő csőd és felszámolási eljárást.