

Dr. Kadlót Erzsébet

FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK KÖZIGAZGATÁSI KOLLÉGIUMA 12.	
FOLAJSTROMSZÁM KEZDŐIRATON:.....	
Postán/Gyűjtőládába/Személyesen/E-mailen/Faxon/E-irat	
Érkezett:	2020 JÚL 30.

Alkotmánybíróság

részére

1015 Budapest
Donáti u. 35-45

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

IV/ 0 1 5 3 5 - 0 / 2020

Érkezett:

2020 SZEPT 14.

Példány:

1

Kezelőiroda:

Melléklet:

5 db

lu'

Tárgy: Alkotmányjogi panasz

Tisztelt Alkotmánybíróság!

- az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (VI. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ügyrend) 27. § (1)-(4) bekezdései szerint, a csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője útján,
- az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 53. § (1) bekezdése, és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint,
- az Abtv. 27 § (1) bekezdés a) és b) pontjaiban foglalt feltételek bekövetkezésére alapítva,
- a Kúria Kfv. IV. 37.777/2019/6. számú ítélete, valamint az ezen ítélettel helyben hagyott, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.30.293/2019/5 ítélete ellen, az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjeszti elő.

I. Az Alkotmányjogi panasz tárgya és jogi feltételeinek igazolása

2. Az Indítványozó az alkotmányjogi panaszt – a III. pontban foglaltakban az alkotmányjogi összefüggéseket részletesen indokolva – a **Kúria Kfv. IV. 37.777/2019/6. számú ítélete**, valamint az ezen ítélettel helyben hagyott, a **Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.30.293/2019/5. ítélete**, mint **alaptörvény-ellenes határozatok** ellen, azok **alaptörvény-ellenességének megállapítása** és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján történő **megsemmisítése** iránt terjeszti elő. A megjelölt ítéletek az Indítványozónak az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerint az Alaptörvényben biztosított jogait sértik, és az Abtv. 27. § (1) bekezdés b) pontjában előírt, rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette.

3. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló, 2020. május 12-én kelt és jogerős Kúriai ítéletet az Indítványozó **perbeli jogi képviselője 2020. június 9-én vette** kézhez. Erről a bírósági iratok között a formanyomtatvány szerinti, úgynevezett elektronikus kézbesítési dokumentumnak kell rendelkezésre állnia. Ez alapján alkotmányjogi panasz az Abtv. 30. § (1), (4) bekezdései, valamint az Ügyrend 28. § (1)-(2) bekezdései szerint **határidőben előterjesztett**.

4. Az Indítványozó bejelenti, hogy az alkotmányjogi panasz tárgyával kapcsolatban az Abtv. 31. (1)-(2) bekezdésében foglalt **kizáró okok nem** állnak fenn. Az Indítványozó **felülvizsgálati kérelmet nem** terjesztett elő és annak előterjesztése a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 271. § (1) bekezdésének korlátozó szabályára figyelemmel jelen ügyben **objektíve nem is terjeszthető elő**.

5. Az indítványozó jogsérelmei véglegesen a **támadott határozat jogerőre emelkedésével** következtek be, illetve folyamatosan következnek be, és azok orvoslására vonatkozóan bírói út vagy egyéb hatékony jogorvoslati lehetőség számára nem áll rendelkezésre.

6. Az Indítványozónak az Abtv. 27. § bevezető mondat harmadik fordulatóban megkövetelt, **közvetlen, aktuális** az ügyben való **személyes érintettsége – a 27. § (2) bekezdés a) pontjában** foglaltakra figyelemmel is – **fennáll**, minthogy a bevezetőben megjelölt határozatok kizárólag rá vonatkoznak, ő volt a közigazgatási per felperese.

6.1. Itt utal az Indítványozó arra, hogy az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján a törvény által létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Az Abtv. 27. § (1) bekezdés első mondatának harmadik fordulója szintúgy akként rendelkezik, hogy az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet nyújthat be alkotmányjogi panaszt, ha az Alaptörvényben biztosított jogát sérti és egyéb jogorvoslati lehetőség már nem áll rendelkezésére.

6.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szervezetek esetében csak a közhatalmi jogosítványokkal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos joga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére [3307/2012. (XI. 12.) AB határozat]. Az Indítványozó nem tartozik ebbe a kategóriába; gazdasági

tevékenységet folytató jogi személy.

kötődik az igazságszolgáltatás tevékenységéhez. Ami ez is csak a jogszolgáltatás egy vonatkozik és nem jelent többet más, az igazságszolgáltatásban közreműködők (pl. végrehajtók, ügyvédek, jogtanácsosok, közjegyzők) tevékenységénél. Ugyanakkor megjegyzendő az is, hogy az Indítványozó nem is került be az ilyen feladatokra is alkalmasnak ítélt közreműködők sorába; alkotmányos jogainak sérelmét pontosan ezzel az eljárással szemben állítja.

7. Az Indítványozó – az anyagi jogi feltételek között részletezendően, az Abtv. 29. §-ának szem előtt tartásával – az Abtv. 52. § (1) bekezdés (1b) és f) pontja szerint előterjesztett, **határozott kérelemként kijelentett** indítványa, hogy:

- a) Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezetben alapjogként meghatározott,
 - a **XIII. cikk (1) bekezdésében** védett **tulajdonhoz** való jogra,
 - a **XXIV. cikk (1) bekezdésében** garantált **tisztességes hatósági eljáráshoz** való jogra,
 - a **XXVIII. cikk (1) bekezdésében** foglalt foglalt, **tisztességes eljáráshoz**, független és pártatlan bíróság által lefolytatott nyilvános tárgyaláshoz és ésszerű határidőn belüli határozat meghozatalához való jogra,
 - a **XXVIII. cikk (7) bekezdésében** biztosított **jogorvoslathoz** való jog megsértésére, alapított sérelmeire figyelemmel,
- b) **határozottan kéri** az Alkotmánybíróságtól,
- c) a 2. pontban azonosított, jelen indítvánnyal támadott **ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését** [Abtv. 52. § (1b) e) pont], megállapítva, hogy a bíróságnak az Abtv. 43. § (3)-(4) bekezdése alapján a régi Pp. 360. § b) pontjában foglaltak figyelembe vételével az eljárást meg kell ismételni.

8. Az Abtv. 31. §-ban foglaltakra figyelemmel az Indítványozó előadja, hogy a 33/2014. (XI. 7.) AB határozat jelen ügyben szintúgy nem kizáró ok. A határozatot kiváltó (több, egyesített) bírói kezdeményezés még a **többszörösen megismételt eljárás kezdetén, kizárólag a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006 (V. 12.) Korm. rendelet** (a továbbiakban: Fnj.Korm.r.) **egyes rendelkezéseire** vonatkozott, amelyek alaptörvény-ellenessége körében az Indítványozó jelen indítványában nem tesz előterjesztést. Az AB határozat meghozatalát követően ebben az ügyben bírói döntés alapján megismételt közigazgatási határozat meghozatalára, majd a későbbi bírói ítélet hatályon kívül helyezésére is sor került (részletesen lásd II. pontban), s mindezen túlmenően a bírói indítvány a jelen panasztól eltérő érvelés mellett, nagyjából más alaptörvényi összefüggésekre hivatkozott.

9. Az Ügyrend 36. § (2) bekezdése, valamint 56. § (1)-(2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel az Indítványozó kéri adatainak zárt kezelését.

II. A releváns jogi és ténybeli háttér bemutatása

10. Az alkotmányjogi panasz előterjesztőjébe – már a jelen eljárás alatt – a

[REDACTED]

releváns időpontot figyelembe véve a 2012. július 25-i állapotra aktualizáltan az 97–98. oldalon feltüntetve) tartalmazza. Így amikor a Kormány, a 169/2012. (VII. 20.) Kormányrendeletével (Magyar Közlöny 2012. 32. szám, 14100–14112. oldal, megjelenés dátuma: 2012. július 27.) az

Fnj.Korm.r. módosításával majd a Hivatalos Értesítő 2012. évi 31. számában (2012. július 27., 5352–5357. oldal) közzétett pályázati feltételek meghatározásával kiírta a felszámolói névjegyzék megújításáról szóló pályázatot, az Indítványozó elkészítette és benyújtott a saját pályaművét. A pályázaton minden, az Fnj.Korm.r.-ben előírt előfeltételeknek megfelelő cég indulhatott; az Indítványozó kizáró ok hatálya alá nem esett.

11. A pályázati kiírás szerint a benyújtási határidő 2012. december 1-je volt, a pályázatok elbírálására pedig a hatóságnak öt hónap állt rendelkezésére, amely 2013. május 1-jével járt volna le. Ezt a pályázatot azonban a Kormány – indokolás nélkül – az elbírálási határidő lejártát röviddel megelőzően, 2013. április 11-én visszavonta. Az elbírálási idő alatt, annak ötödik hónapjában, a Kormány módosította az Fnj.Korm.r-t mégpedig éppen a pályázatra vonatkozó részében. A módosítás 2013. április 12-én jelent meg a Magyar Közlönyben, s azt is tartalmazta, hogy az új pályázatot 3 napon belül (2013. április 15-ig) ki kell írni. Ezzel egyúttal a korábbi pályázatot annulálódta.

12. A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX törvény (a továbbiakban: Cstv.) 27/A § (2) bekezdésére, illetve a felszámolók névjegyzékéről szóló Fnj.Korm.r. 3.§-ára alapozva, a Kormány, a Hivatalos Értesítő 2013. április 15-én megjelent, 2013. évi 16. számában tette közzé az új felszámolói névjegyzék kialakítására vonatkozó újabb nyilvános pályázatot és 1-10 pontjaiban annak feltételeit. A kiíró a pályázat benyújtási határidejét 2 hónapban, 2013. június 15. napjával lejáróan állapította meg.

13. Az Fnj.Korm.r. tartalmazta (tartalmazza), hogy – pályázat útján – hétévente kell új névjegyzéket felállítani, amelyen csak az e rendeletben meghatározott formában működő és az itt szabályozott követelményeknek megfelelő felszámolói szervezetek szerepelhetnek (1-3. §§-ok). A 2013. évi pályázat – az Országos Bírói Hivatal által rendelkezésre bocsátott ügyforgalmi adatokra figyelemmel – a névjegyzékre kerülők tekintetében 130-as keretszámot állapított meg. Ezzel a rendszer felülről zárttá vált. Meghatározta továbbá a pályaművek formai, tartalmi követelményeit, a pályázatok értékelésére rögzített szempontokat, illetve fixálta a pályamunkák egészére, valamint azok egyes elkülönített részeire adható ponthatárokat. E szerint a pályázatra összesen 170 pont volt adható, melyből a formai-tartalmi értékelésre 1-80 pontig, a szakmai és gazdasági tevékenységre pedig 1-90 pontig terjedő részpontszám volt megállapítható. A bírálatot egy 9 tagú, összetételében jogszabály által meghatározott bírálóbizottságra bízta.

14. A „két” pályázati kiírás között a legfontosabb különbség (a benyújtási határidő 2 hónapra csökkenése mellett) a ponthatárok számításának lényeges megváltozása volt. A szakmai-gazdasági tevékenységre adható (szubjektív) pontok száma az új kiírásban jelentősen megemelkedett (50-ről 90 pontra), és át is vette a vezető szerepet az objektív ponthatárok előtt. Mi több, amíg az objektív pontok számításának „módszertanát” a kiírás részletesen taglalta, a szubjektív pontok értékelési szempontjairól döntően hallgatott. Mindemelllett a „második fordulóra” a bírálóbizottság tagjai közül a jogalkotó törölte a felszámolók érdek-képviselési szervét.

15. Az Indítványozó a „második” pályázaton is elindult; a felszámolói névjegyzékbe való felvételi kérelemmel benyújtott pályázatát a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (a továbbiakban:

KIH) FNJ/130/2013. szám alatt vette nyilvántartásba. Ezt követően a KIH a 2013. december 13-án kelt FNJ/130-2/2013. számú határozatával megállapította, hogy az Indítványozó a 344 benyújtott pályázatból a 134. számú ranghelyen végzett. A bírálóbizottság a felszámolói névjegyzékre való felkerülés minimális pontszámát 142. pontban határozta meg. Az Indítványozó ezzel szemben ennél többet, 144 pontot ért el. Ezt a ponthatárt azonban az Indítványozón kívül más pályázók is elérték, így közülük sorsolás útján állapították meg a konkrét rangsort. Ezen körülményekről az Indítványozó a KIH határozatából értesül.

16. A KIH határozat rendelkező része kizárólag a ranghely megállapítására tartalmaz rendelkezést; az már csupán az indokolásból derül ki, hogy ezzel a ranghellyel az Indítványozó „az új felszámolói névjegyzék keretszámaiba nem került be.” Egyben rögzítette a határozat azt is, hogy az új névjegyzék felállításának napjával az Indítványozó törlésre kerül a felszámolói névjegyzékből. Arról a határozat nem tartalmaz semmilyen adatot, nyilatkozatot, érdemi indokolást, hogy az Indítványozó a formai és szakmai követelményeknek pontosan mennyiben felelt, vagy nem felelt meg és a pontozás milyen elvek, továbbá az egységes, valamennyi pályázatra irányadó mérést lehetővé igazodási pontok mentén történt. Ekként az Indítványozó előtt sem a mérlegelés alapjául szolgáló bizonyítékok, sem az azok okszerűségével kapcsolatos körülmények és adatok nem ismertek, a mérlegelés szempontjai pedig a határozatból felismerhetetlenek. A KIH határozatnak nem volt része sem az ún. értékelő lap, sem a bírálati jegyzőkönyv, miként a sorsolási jegyzőkönyv adatainak ismertetése; ezekről abban még csak szó sem esett. Ezeket az Indítványozó eredetileg meg sem ismerhette, az iratbetekintési jogot tőle a hatóság megtagadta.

17. A KIH határozattal szemben az Indítványozó (akkor még a jogelőd MHZ felperesként eljárva) közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló pert kezdeményezett, mely a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon, 16.K.31.521//2014. szám alatt volt folyamatban, s melyben a bíróság 17. alszám alatt, 2015. március 19-én hozott ítéletet. Ennek a pernek az alperese már – a jogszabályváltozás folytán jogutódlással a KIH helyébe lépő – a Felszámolók Névjegyzékét Vezető Hatóságként (a továbbiakban: FNVH) eljáró, Nemzeti Fejlesztési Miniszter (a továbbiakban: NFM) volt. Az NFM képviselője az Értékelő Bizottság és iratainak megismerhetőségét még ebben a perben is vitatta. Arra hivatkozott, hogy ezek nem részei a közigazgatási iratoknak, minthogy az Értékelő Bizottság nem is közigazgatási szerv.

18. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt hasonló tárgykörben számos per volt folyamatban, s ezek közül elsőként a 2.K.30.492/2014. számú ügyben eljáró bírói tanács függesztette fel az ügy elbírálását, egyidejűleg a 20-II. számú végzésével, bírói kezdeményezéssel az Alkotmánybírósághoz fordulva. A továbbiakban – az egységes ítélkezési gyakorlat alakítása érdekében – a további ügyek is felfüggesztésre kerültek és az Alkotmánybírósághoz még számos bírói indítvány érkezett. A bírói kezdeményesek az Fnj.Korm.r. számos rendelkezése alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére, valamint a konkrét ügyekben az alkalmazási tilalom kimondására irányultak. Az Alkotmánybíróság a hasonló alapokon folyamatban lévő ügyeket a III/1273/2014. ügyszám alatt egyesítve, a 33/2014. (XI. 7.) AB határozatában az indítványokat részben elutasította, részben formai okokra alapozva visszautasította.

19. Az Alkotmánybíróság határozata azonban azt megállapította, hogy az Értékelő Bizottság

szakértői testületként járt el, közreműködése kötelező volt, a KIH-nek pedig az általa készített részletes értékelés adatai alapján kellett meghoznia a határozatát. Így ezeket a bíróság a továbbiakban az Indítványozó ügyében is támadott KIH határozathoz tartozó, megismerhető, hozzáférhető iratoknak tekintette. Ezt megerősítendő: a Kúria a 2015. január 27-én kelt Kfv. III.37.789/2014/7. számú iránymutató végzésében a hasonló perekre nézve általános érvénnyel megállapította, miszerint az Értékelő Bizottság javaslata olyan szakvélemény, amelyet a testület mérlegelési jogkörében eljárva készít el, de annak jogszerűségét, a mérlegelés okszerűségét, a mérlegelési szempontok megismerhetőségét a határozatot hozó, a felszámolói névjegyzékbe kerülés tekintetében döntési jogkörrel rendelkező közigazgatási hatóságnak is ellenőriznie kell. Ebből következően a megismerés joga sem a féltől nem tagadható meg, sem pedig a bírósági vizsgálata alól nem vonhatók el ezen iratok.

20. A 19. pontban foglaltak nyomán az Indítványozó ügyében a 16.K.31.521/2014/17. számú, 2015. március 19-én kelt ítéletével, a KIH FNJ/130-2/2013. számú határozatát hatályon kívül helyezte és a közigazgatási hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Megállapította, hogy a közigazgatási hatóság döntése sértette a régi Pp. 339/B §-ában, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL törvény (a továbbiakban: Ket.) 72. § (1) bekezdés *ca)* és *ec)* pontjaiban foglaltakat, továbbá a hatóság az indokolási kötelezettségének sem tett eleget; határozata pedig felülbírálatra alkalmatlan. Rámutatott továbbá, hogy a közigazgatási hatóság az Értékelő Bizottság javaslatához nem volt (nincs) kötve, a döntéshozatalért önálló törvényességi és szakmai felelősséget visel.

21. A megismételt eljárásban az FNVH 2017. június 13-án hozta meg a FNVH/6685-5/2016-NFM számú határozatát. Ebben az Indítványozó eredeti pályázatát „újraértékelve” és a bíróság 20. pontban ismertetett határozatát is félreértelmezve megállapította, hogy az – szemben a korábbi 144 ponttal – csak 133 pontot „ér”, s ezért az új névjegyzékre való felkerülés akadályának már eleve a minimum ponthatár elérésének hiányát tekintette.

22. Megjegyzendő, hogy az Indítványozóval egyenértékű helyzetben lévők esetében az FNVH töretlenül azt a megoldást követte, hogy az eredeti pályázatot – a bíróság által megszabott feladatot félreértelmezve – (furcsa azonosságokat mutató eredménnyel) leértékelte. Az FNVH nyilvánvalóan így látta áthidalhatónak a probléma „megoldását”, az új status quo fenntartását; de ez már önmagában is megkérdőjelezhető. Ha ugyanis a jogorvoslatot keresők esetében mindig talált olyan olyan okot, ami alapján az eredeti pontozás lefele eltéríthető, s kiindulva abból, hogy ezek törvényes okok voltak, akkor már csak a statisztikai valószínűségszámítás alapján is nyilvánvaló, hogy a nyertes pályázók között is lehettek olyanok, akik/amelyek érdemtelenül kaptak a listára felkerülést biztosító pontokat. Mindez önmagában is megkérdőjelezi ezen pályázat lebonyolításának, az eljárásnak és magának – az ennyiféleképpen értelmezhető pályázati kiírásnak – a jogszerűségét.

23. Az új FNVH határozatot az Indítványozó keresete nyomán a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.33400/2016/11. számú, 2017. június 13-án kelt ítéletével bírálta felül. Ebben az FNVH/6685-5/2016-NFM határozatot ismételten hatályon kívül helyezte, és a hatóságot megismételt eljárás lefolytatására kötelezte figyelemmel arra, hogy a korábbi bírósági határozatban

foglaltaknak az NFM nem tett eleget. Utalt arra, hogy a KGD 2011. 26. számú eseti döntésében a Kúria leszögezte: „megsérti az eljárási törvényt a hatóság, ha a bíróság jogerős ítéletében foglaltaknak az új eljárásban nem tesz eleget.” Világosan és határozottan rámutatott, hogy a korábbi határozatban foglaltaknak a bizottsági eljárás tartalmi értékelése nem volt tárgya, ezért nem az volt a hatóság feladata, hogy a bizottság bevonása nélkül egy korábban nem létező, új pontrendszer kialakításával szakértői kompetenciát vonjon magához (ezáltal „újraértékelve” az eredeti pályázatot). Itt utal vissza az Indítványozó az előző pontban foglaltakra; ugyanis ezzel vált nyilvánvalóvá, hogy ha új alapokra fektetett pontrendszert hoz létre a hatóság, akkor nincs arra semmi valós és reális biztosíték, de még csak vélelelem sem, hogy azon a nyertes pályázók mindegyike feltétlenül átment volna; azaz mindenki jogosultsága megkérdőjelezhetővé válik. Ez pedig eleve szemben áll a névjegyzék megújításának deklarált kormányzati céljával: a felszámoló piacaon a kompetencia és a transzparencia biztosításával.

24. A bíróság határozatával szemben az FNVH a Kúriához fordult. A Kúria a Kfv.II. 37.820/2017/10. számú, 2018. október 10-én kelt és jogerős végzésével a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság határozatát hatályon kívül helyezte és a bíróságot új eljárás lefolytatására utasította. Ez azonban lényegében csak perttechnikai természetű hatályon kívül helyezést jelentett, amennyiben arra irányult, hogy túl a korábbi hatályon kívül helyező határozat és a megismételt hatósági eljárás viszonyán, a bíróságnak önmagában is vizsgálnia kell a „második körben” meghozott hatósági határozat jogszerűségét. Arra – az első fokú döntésekben már folyamatosan megjelenő törvényi követelményre – azonban még a Kúria is utalt, hogy a döntést hozó hatóság nincs a szakértői testület véleményéhez kötve, annak törvényességéről, jogszerűségéről – indokolt határozatban – maga köteles dönten.

25. Közben azonban – a 24. pontban ismertetett Kúriai eljárás hatálya latt – a NFM – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.33.400/2016/11. számú ítélete nyomán, de a 16.K.31.521/2014/17. számú ítélet szerint eljárva, FNVH/86682/2017-NFM szám alatt megkezdte az elrendelt új eljárás lefolytatását, melynek során – a hiánypótlás keretében még a 20. pontban jelölt bírósági ítélet alapján „bekért” korábbi pályázat, immár harmadszori értékelésébe fogott. Ennek során megállapította, hogy a hiánypótlás keretében 2016. március 8-án iktatott és újként aposztrofált: FNVH6685–1/2016-NFM pályázaton az Indítványozó – szemben a korábbikkal, sem nem 144, sem nem 133, hanem – 141 pontot ért el. A 2017. november 24-én meghozott, FNVH/86682/2017/NFM számú határozata rendelkező részében megállapította, hogy ezzel azonban nem teljesítette a 142 pontos minimális ponthatárt, így a felszámolói névjegyzékbe való felvételét ezen alapon tagadta meg.

26. Indokolásában rámutatott, hogy a bíróság által elrendelt feladatoknak nem minden tekintetben tud eleget tenni. Nincs ugyanis lehetősége az Értékelő Bizottság újra való összehívására, ugyanis tagjainak mandátuma az új névjegyzék felállításával egyidejűleg megszűnt. Ennek folytán nincs is módja a hiányosságok pótlására vagy a felmerült ellentmondások tisztázására; új bizottságot pedig nincs hatásköre felállítani. Ezért csak azt a megoldást tudja követni, hogy a határozat meghozatala során a korábban eljáró Értékelő Bizottság által javasolt pontszámot indokolja vagy helyesbíti. Ennek előre bocsátása mellett a korábbi Értékelő Bizottsági jegyzőkönyv megállapításait az indokolás keretében „jelentésszerűen” beidézte, de ahhoz pályázat szövegében

foglaltak megismétlésén kívül semmiféle érdemi okfejtést nem fűzött. Ezen felül csak a „levont” pontok esetében támasztott „hiányosságokat”, de ezeknek sem a tényleges szükségességét, sem a hiányoknak a ponthatárok körében, a tényleges súlyt kifejező arányait nem fejtette ki.

27. A Kúria 24. pontban jelölt végzése nyomán a Fővárosi Közigazgatási Munkaügyi Bíróság 15.K.30.293/2019. szám alatt folytatta le a megismételt eljárást. A 2019. március 26-án kelt, 5. alszámú ítéletével (a 26-27 pontban jelzett új közigazgatási határozatot egyébként nem bevonva, minthogy az nem is volt a megismételt alap-eljárás eredeti része) az Indítványozó keresetét elutasította. Indoklásában arra hivatkozott, hogy bár számos ponton egyetértett a kereseti kérelemben foglalt, a pontozás ellenőrizhetetlenségére vonatkozó állításokkal, de ennek nem volt kihatása az érdemi elbírálásra; s a hatóság arra nem „nyilatkozhatott”, hogy mi volt az oka az Értékelő Bizottság és az ő döntése közötti különbségnek, így az értékelést el kell fogadni.

28. Az Indítványozó felülvizsgálati kérelme nyomán eljáró Kúria az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló, a Kfv. IV.37.777/2019./6. Számú, 2020. május 20-án kelt ítéletével a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.30.293/2019/5. Számú ítéletét helybenhagyta azzal, hogy álláspontja szerint a Ket. 72. § (1) bekezdésében foglaltak teljesültek; a közigazgatási hatóság határozata tartalmaz indokolást, a tényállás megállapításának alapjául szolgáló bizonyítékokat, valamint a mérlegelési jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket. Az pedig végső soron a közigazgatási hatóság dolga, hogy a megfelelő pontozást a folyamatban biztosítsa.

III. A támadott ítéletek alaptörvény-ellenességre vonatkozó okfejtés és az alapjogi jogsérelem

29. Az Indítványozó előre bocsátja, hogy az alkotmánybíróági eljárás kezdeményezésével nem a pályázat „újraértékelését” célozza. Ez ma már egyébként is lehetetlen lenne, mivel közben lejárt az a teljes ciklus (eltelt a hét év), amelyre a pályázata vonatkozott és jelenleg már az új (legújabb) névjegyzékre való felkerülést célzó pályázati határidő is lejárt. Ez az utóbbi, köznyilvános adatok alapján ellenőrizhető tény önmagában is megkérdőjelezi, hogy az eljárás megfelelt volna a tisztességesség feltételeinek. Az alkotmányossági vizsgálat azonban ennek ellenére – sem az indítványos személyes érdekei szempontjából, sem állampolgársági aspektusból nézve – nem tekinthető okafogyottnak, mivel semmiféle biztosíték nincs arra, hogy a következő, s a majdani újabb pályázatok nem hasonlóképpen folynak, s a jogosultak ezek során sem kapnak valódi jogvédelmet. Az Indítványozó utal arra, hogy a tudomása szerint a hozzá hasonló helyzetben lévők által kezdeményezett eljárások még jelenleg is folynak, azaz egy egész ciklus elégtelen volt arra, hogy legalább bírósági szinten kialakuljon egy egységes követelményrendszer.

30. Az Indítványozó elismeri, hogy az államnak joga van a gazdasági rendszer vagy annak valamely ágazata és benne a gazdasági szereplők helyzetét érintő – valódi – igényeknek megfelelő, a fair balance tesztet érvényre juttató újraszabályozására (rendszerek átalakítására). Ekként arra is, hogy bizonyos tevékenységek gyakorlására akár a szakmaiság, akár a transzparencia követelményeit az eddigieknél jobban kielégítő új kereteket alkosson, új feltételeket szabjon meg és gyakorlásukat meghatározott formában elnyerhető engedélyhez kösse. Alkotmányjogi szempontból

a súlypont azon van, hogy **ez az átalakítás valóban megfelel-e a fair balance követelményeinek** és legalább a sarkalatos pontokon, a lényeges elemeket tekintve a jogszabályok és a jogalkalmazói gyakorlat együttesen tudja-e biztosítani, hogy az átalakítás az alkotmányos garanciák mentén haladjon.

31. Az ugyanis nem joga sem a törvényhozásnak, sem a jogalkalmazásnak, hogy az alkalmazott megoldásokkal, a tisztességes eljárás szabályait megkerülve vagy tudatosan figyelmen kívül hagyva egyeseknek ellenőrizhetetlen előnyöket biztosítson, másokkal szemben pedig – őket minden érdemi jogorvoslat és tulajdoni jellegű kárpótlás nélkül hagyva – önkényes, eleve ezen gazdasági szereplők bukását magában hordozó megoldásokat kövessen, majd végül ezt a csoportot még az érdemi bírói felülvizsgálat lehetőségétől is elzárja, piaci helyzetüket végleg ellehetetlenítse. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata szerint ez akkor sem járható út, ha például élvezeti szolgáltatások és élvezeti cikkek kereskedelméről/szolgáltatásokról van szó, s egyébként – megfelelő eljárás mellett – még a közérdek (közérdekből korlátozás) is érvényesíthető lenne [vö: *Pudas and Bodén v. Sweden*, 27/10/1987.; *Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*, 07/07/1989.; *Fredin v. Sweden* 18/02/1991.; *Allan Jacobson v. Sweden*, 25/10/1989., *Hakansson and Struresson v. Sweden*, 21/02/1990.]. Továbbá az egyes rendszerek átalakításakor – még a változás szükségessége esetén is – érvényesülnie kell az arányosság követelményeinek. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat ugyanakkor kimondta, hogy az Alkotmánybíróság által nyújtott **alapjogvédelem szintje semmiképpen nem lehet alacsonyabb, mint amelyet az EJEB garantál**. Ezt megerősítették a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatban, és a 8/2013. (III. 1.) AB határozatban foglaltak.

32. Bár ahogyan azt az igazságügy-miniszter a jelen ügygel összefüggő, a 33/2014. (XI. 7.) AB határozat kapcsán az előzetes véleményében hangsúlyozta: az alkotmányossági gyakorlatban a szerzett jogok védelme erősen limitált, és azt sem vitatva, hogy a vállalkozáshoz, foglalkozás gyakorlásához való jog nem abszolút [először: 54/1993. (X. 13.) AB határozat], ezektől függetlenül az Indítványozónak ebben a pályázati eljárásban **létezett a tulajdon védelméhez való joga**, (s nem csupán azért, mert korábban is felszámoló cégment működött). **Ennek védelmét pedig a teljes pályázati eljárás során garantálni kellett volna, ami viszont az eljárás tisztességességén esett sorozatos csorbák miatt nem történt meg.**

33. Nem téveszthető szem elől, hogy a jelen ügghöz kísértetiesen hasonló, Magyarországot érintő ügykategória kapcsán (trafik ügyek) az EJEB a tulajdonvédelem körében rámutatott miszerint a „javak” kategóriájába a **bevételi forrás alapját képező, megteremtő engedélyek, jogosultságok** is beletartoznak, s az ezekkel való rendelkezésbe történő beavatkozás tulajdoni sérelmet valósíthat meg (*Vékony v. Hungary*, judgment 13/01/2015.). Szűkebb keresztmetszetben ez jelenik meg a 17/1992. (III. 30.) AB határozatban és a 40/1997. (VII. 1.) AB határozatban is, melyek szerint az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed minden olyan jogosítványra, amely a jogosult pozícióját meghatározza. Ezekből a döntésekből szintúgy az következik, hogy a felszámolói piac átalakításakor mindenképpen meg kellett volna találni az egyensúlyt a közösség általános érdeke és az Indítványozó alapvető jogainak érvényesülése között, valamint a piac átalakítása tekintetében a cél-eszköz relációban is. Ennek „módszertanára” – az alkotmányos tulajdonjogot érintő más kontextusban – az alapokat már a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat lefektette; a praxisjogra vonatkozó 26/2006. (VI. 21.) AB határozat és a kezelői jog védelmére vonatkozó 50/2004. (XII. 6.)

AB határozat a kritériumrendszer vonatkozásában tovább pontosította; és a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat az értékgarancia követelménye körében, az arányosságra vonatkozóan szofisztikálta.

34. Az „engedélyezési”, egy foglalkozás, hivatás, jogviszony gyakorlásának megkezdésével és folytatásával kapcsolatos eljárások továbbá attól még nem nélkülözik a tulajdoni, így polgári jogi elemeket, hogy az állam közjogi jellegű aktus keretében teremti meg a jogviszony szabályozásának kereteit [Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden, 07/07/1989; De Moor v. Belgium 23/06/1994.] Ekként jelen esetben sem az a tény nem negálható, hogy az Indítványozó korábban rendelkezett az „engedélyes javakkal”, sem pedig az Indítványozó jövőbeni tulajdoni igénye nem érdektelen attól, hogy a jövedelemszerző ténykedésre irányuló tevékenységként megjelenő polgári jogi jogviszonyba lépés előfeltétele egy pályázati rendszer keretében került szabályozásra. Az Fnj.Korm.r. alapján (2. §) a felszámolói jogviszonyba lépés előfeltétele a pályázat során is egy – célirányos, a feladtból adódó követelményeknek megfelelő működési feltételekkel rendelkező – a magántulajdon alapján álló, ténylegesen egzisztáló, a korábbiakban is a pályázatban kiemelt típusú feladatokat ellátó gazdasági vállalkozás megléte volt; az engedélyes tevékenység is ennek keretében valósult volna meg. Nem volt ugyan feltétel a korábban felszámolóként való működés, de az előnyök, hátrányok között megjelenő – bár „lazán” megfogalmazott – követelményekből (legalábbis a jóhiszemű gondolkodás mellett) eredetileg arra lehetett következtetni, hogy a feladat ellátáshoz szükséges cégüzemeltetésben, erős piaci környezetben, de kötött szabályok mentén szerzett tapasztalat, majd a nyertes pályázat esetére vállalt, célirányos üzleti fejlesztés evidens kíváncsi. Ez utóbbinak is azonban feltétele egy elkülönített – a pályázat egész tartama alatt megtartott – tőke megléte.

35. A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Kerettörvény) 2. § d) pontja – a belső piaci szolgáltatásokról szóló, az Európai parlament és a Tanács 2006/123/EK (2006. december 12.), a magyar jogrendbe is átültetett Irányelve (a továbbiakban: Szolgáltatási Irányelv) engedélyezés-fogalmának átültetésével – tartalmazza az engedélyezés fogalmát. Eszerint 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.

36. Az engedélyezés fogalma alá esik tehát minden olyan **állami, közigazgatási**, illetve az **államnak betudható cselekmény**, amely a **piacra lépés megkezdésének akadálya**. Ehhez nincs szükség semmiféle „formális” engedélyezési irat (okirat), igazolvány, igazolás kiállítására, vagy az ennek megszerzéséhez vezető út „engedélyezési folyamat” szerint történő megnevezésére. A fogalmat a Kerettörvény és a Szolgáltatási Irányelv alapján, a gyakorlatban érvényesülő módon kell vizsgálni. E szerint pedig egyetlen sarkalatos pont van: ha egy tevékenység megkezdése az államnak betudható cselekményhez kötött, akkor az – függetlenül a nemzeti jog sajátosságaitól – engedélyezési folyamatot tételez fel. A Szolgáltatási Irányelv (39) értelmező preambulumbeközdése

szerint, az engedélyezési rendszer fogalma magában foglalja az engedélyek, licencek, koncessziók, jóváhagyások kibocsátásának közigazgatási eljárásait, a szolgáltató arra vonatkozó kötelezettségével együtt hogy a tevékenység gyakorlására való jogosultság megkezdése érdekében az engedély címzettjét (jogosultját) egy szakma képviselőjeként jegyezzék be, vegyék valamilyen nyilvántartásba, állítsanak ki számára meghatározott (adott tevékenység végzésére jogosító tevékenységet igazoló) adatbázisba, testületbe való bejegyzésről szóló, vagy egy meghatározott szakmához való tartozást igazoló dokumentumot.

37. Ebből a szempontból az is érdektelen, hogy az engedélyhez jutás egyszerű adatigazolással elnyerhető bejegyzést, végzettség igazolásához kötött működést, vagy éppen pályázati eljárásban való részvételt igényel: ez a dolog közigazgatási jellegén és az államnak való betudáson nem változtat, mint ahogy azon sem, hogy ha a jövedelemszerző szerző tevékenység engedélyhez kötött, **akkor ez az engedély olyan javakat testesít meg, amelyeknek tulajdoni vonzata van.** Ha az az engedély feltel, a jövedelemszerző tevékenység ennek hiányában meg sem kezdhető, megvont engedély esetén (többnyire nyomban) befejezendő; tehát az engedélynek közvetlen kihatása van az engedélyes tulajdoni helyzetére, annak változásaira. Ezért tartozik a „javak” kategóriájába. **Magának az engedély megszerzésének, valamint az erre irányuló előzményi folyamat tisztességének garantálása az alkotmányos tulajdonvédelem kezdő pillanata.** Ha ebben a folyamatban a tisztességes eljárás követelménye sérül, az egyben a tulajdonvédelem sérelmét is jelentheti, mivel így végső soron az eljárási alkotmányosság követelményeinek be nem tartása eredményezi a jogalany jövedelemszerző tevékenységből való kiesését. Az egyes alapjogok sérelmét nem lehet egymástól elszigetelten, merev technikai határok mentén kezelni; az alkotmányossági szempontú vizsgálatnak éppen az alkotmányos összhangzattan, az alapjogok egymásra tekintettel való érvényesülése áll a középpontjában.

38. A vállalkozáshoz való jog szempontjából a különböző tevékenységek gyakorlásának akár nagyon súlyos feltételekhez való kötése, azokhoz magas, biztosítéki jellegű vagy működő tőkeként rendelkezésre álló anyagi feltételek előírása ugyan széles határok között megengedett, s valójában csak kirívó aránytalanság esetén lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya; továbbá a feltételek szükségességéhez és arányosságához fűződő érdek fölötté állhat a szerzett jogok védelmének. Ám **ez még semmiképpen nem eliminálja az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében oltalmazott tulajdonvédelmi aspektusokat.** Különösen azokban az esetekben nem, amikor az állam a jogalanyok számára magas kockázatú, közjogi aspektusokkal is rendelkező, az igazságszolgáltatást segítő feladat magánvállalkozásban való ellátásához kapcsolódóan, már az engedélyesek piacára való belépés előzetes előfeltételeként (egyszerűen a pályázati feltételek teljesítéséhez) szükségképpen jelentős súlyú anyagi feltételeket szab. Ezekben az esetekben elvárható, hogy a javak elosztásakor a fair eljárás követelményei a folyamat kezdetétől fogva kifogástalanul érvényesüljenek. **Ezért jelen esetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését csak az Alaptörvény XXIV. cikkével és végső soron a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, továbbá a speciális védelmi szintet garantáló, a XVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben lehet vizsgálni.**

39. Az Alaptörvény XXIV. cikke külön védelmébe vette a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. A tapasztalatok szerint ugyanis a közigazgatási eljárásokat követő bírósági szakaszban nem

minden esetben orvosolhatók teljes körűen azok a hátrányok, amelyek a jogalanyokat a hatósági eljárás keretében érik. A korábbi rezsimben (az Alkotmány alapján) az alkotmánybíróági gyakorlat a lehetséges határokon belül mindig is örködött ugyan a hatósági eljárás során megkívánt tisztességes eljárás követelményei felett, de az Alaptörvény ebben a kérdésben mindenképpen minőségi ugrás jelent; az Alkotmánybíróság számára pedig lehetőséget nyitott a hatósági eljárásokban a védelmi szint megemelésére.

40. Első lépéseként az alkotmánybíróági gyakorlat végrehajtotta a **XXIV. és XXVIII. cikk (1) bekezdése érvényesülésének elhatárolását**. Ennek során – eddig – arra jutott, hogy a XXIV. cikk akkor lehet az alapjogsérelemre való hivatkozás alapja, ha az ügyben nemcsak bírósági, hanem ezt megelőző hatósági eljárás is volt folyamatban [például: 3002/2013. (I. 15.) AB végzés; 3003/2013. (I. 15.) AB végzés; 3235/2013. (XII. 21.) AB végzés; 3169/2015. (VII. 24.) AB végzés; 3138/2017. (VI. 08.) AB végzés; 3234/2017. (X. 3.) AB végzés; 22/2017. (IX. 11.) AB határozat]. Bírói döntés továbbá még elvileg sem sértheti meg a XXIV. cikkben foglalt alapjogot [3030/2014. (III. 3.) AB végzés; 3125/2014. (IV. 24.) AB végzés; 3186/2014. (VI. 27.) AB végzés], a bírósági hatáskörbe tartozó eljárás során a XXIV. cikk (1) bekezdését érintő jogsérelem elvileg nem keletkezhet [például: 3207/2014. (VII. 21.) AB végzés; 3297/2014. (XI. 11.) AB végzés; 3079/2016. (IV. 18.) AB végzés; 3266/2017. (X. 19.) AB végzés].

41. Az Indítványozó esetében a **kettős feltétel fennáll**, mivel jogsérelmei időben és okozati összefüggések körében is elkülöníthetők a XXIV. és XXVIII. cikk szerint; a két külön eljárásban következtek be. Ám helyzete nagyban hasonlatos az **5/2017. (III. 10.) AB határozatban** foglaltakhoz. Ebben az Alkotmánybíróság a XXIV. cikk alapján abból az okból semmisítette meg a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság határozatát, mert a bíróság helyben hagyott egy jogszabálysértő közigazgatási határozatot, azaz a bíróság quasi tudomásul vette a közigazgatási eljárás során elkövetett alapjogsértést. Áttételesen ezzel a bíróság eljárása is alaptörvény-ellenessé vált.

42. Az eddig sem a hatósági szakaszban, sem a bírósági, sem a megelőző alkotmánybíróági eljárás során nem volt vitás, hogy az Indítványozót érintő pályázati-engedélyezési eljárás olyan közigazgatási hatósági eljárásnak minősül, amire a közigazgatási eljárás hatálya és a Ket. rendelkezései kiterjednek. Tehát akkor erre a folyamatra az Alaptörvény XXIV. cikkének hatálya is irányadó és az ebből fakadó követelményeknek érvényesülnie kellett volna.

[A továbbiakban a szöveg egy nagy részét egy fekete téglalap takarja el, amely valószínűleg a dokumentum szerkesztői vagy jogi megjegyzéseit tartalmazza.]

kommentárja
2017. július 26-i
lat alapján a
állapot; szerkesztők: Barabás Barabás
tiszteséges ügyintézéshez való jog minimális tartalma a pártatlan, ésszerű határidőn belül történő
ügyintézéshez, az anyanyelv használatához, az indokolással ellátott határozathoz való jog, de egyes
részterületeken a joggyakorlat további elveket és követelményeket is kimunkált, illetve
folyamatosan kimunkál (Kúria Kfv.IV.35.817/2012/5.). Hagyományosan – az Alkotmánybíróság
által deklaráltak szerint – része ennek a tisztességes eljárás, a jogállamiság és a demokratizmus
(Kúria Kfv.I.35.066/2016/7.). Az eljárás ilyen szempontú megítélésekor figyelembe veendő
továbbá az Európai Parlamentnek az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról szóló 2013. január

15-i 2012/2024(INL) állásfoglalásai, amelyek (a fentiekén túl) tartalmazzák a jogszerűség, a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód, az arányosság, a következetesség, valamint a jogos elvárások, a magánélet tiszteletben tartásának, a tisztességesnek az elvét, az átláthatóság, a hatékonyság, illetve a szolgáltatás követelményét. A Kúria joggyakorlata alapján ezeket – álláspontunk szerint egyébként a jó közigazgatás szervezésekor (például egy pályázat lefuttatáskor) sem figyelmen kívül hagyható – alapelveket – a belső jogrendszer egyidejű érvényesülésével lehet figyelembe venni (Kúria Kfv. IV.35.817/2012/5.).

44. Mélységében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikkének tartalmával részleteiben csak a 22/2013. (VII. 19.) AB határozatában és az 5/2017. (III. 10.) AB határozatában foglalkozott. Az Alapjogi Chartához fűződő, a „jó közigazgatásra” vonatkozó gyakorlatból kiindulva azonban a XXIV. cikk hatóköre kiterjed a részrehajlás nélküli, tisztességes módon, ésszerű határidőn belüli ügyintézésre, a döntés megfelelő indokolásának és dokumentálásának kötelezettségére, a megfelelő tájékoztatáshoz való jogra a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségre, a hatáskör túllépés tilalmára. Az alapjogi biztos a 22/2013. (VII. 19.) AB határozatot indikáló indítványában akként fogalmazott, hogy „[a] tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljes körű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében felléphessen.” Álláspontunk szerint ugyanilyen hatása van annak, **ha a működésében tekintett közigazgatási eljárás az ügyfél számára nem garantálja a kiszámíthatóságot, a megkülönböztetés-mentes, azonos mérce szerinti ügyintézés, vagy az ügyfél nem kap teljes körű, világos tájékoztatást arról, hogy jogait milyen keretben gyakorolja, milyen kötelezettségeknek, mi több elvárásoknak tegyen eleget.**

45. Az Indítványozó jogai ebben az ügyben szinte valamennyi, a fentiekben kifejtett aspektust vizsgálva sérültek. Az már önmagában is megkérdőjelezi bármiféle „jó közigazgatás” működését, hogy az engedélyes tevékenységre a Kormány megbízásából, a lehetséges legmagasabb, minisztériális szinten, eredetileg határidőben kiírt pályázat, lényegében napokkal a hatóság számára biztosított lejárati határidő előtt „visszavonásra” került, miközben valamennyi pályázó 4 és fél hónappal korábban benyújtotta a – nem kevés költséggel előállított – pályamunkáját. Az Alkotmánybíróság honlapján a 33/2014. (XI. 17.) AB határozat előzményi iratai között, „2014. augusztus” dátumozással, aláírás nélkül megtalálható – pontosan meg nem állapítható forrású minisztériumi szinttől származó – kiegészítő véleményből világosan kiderül, hogy a 2012. évi pályázatra jelentkezők, 2012. december 1-ig leadandó pályaműveit (összesen 278 pályázatot) a bíráló bizottság ténylegesen elbírált (5. oldal 4. bekezdés), majd ezt követően változtatott a minisztérium a pályázati feltételeken és kezdeményezett ennek érdekében jogalkotást.

46. Ennek indoklásául a vélemény arra hivatkozott, hogy a bíráló bizottságnak olyan „aggályai támadtak”, ami (hirtelen) az eredményhirdetés előtt a pályázat visszavonására és új pályázat kiírására vezetett. Arról már a véleményező hallgat, hogy az egyébként nem döntéshozói, kizárólag

előkészítő, javaslattevői pozícióban lévő bíráló bizottságot ez a sajátos kezdeményezési „jog” mégis milyen jogszabályi rendelkezés alapján illette volna meg. A pályázati kiírás szerint ugyanis nem a pályázati feltételek átszabására, kizárólag azok értékelése kapott törvényes felhatalmazást. A pályázati kiírásnak, de az ezt megalapozó jogszabályoknak sem volt olyan pontja, ami feljogosította volna ezt a testületet arra, hogy a pályázati feltételek megváltoztatását kezdeményezze. Ebből a szempontból teljesen közömbös, hogy az értékelő bizottságnak – egy **előre rögzített fix pontozási rendszerben – a kiírás helyességével kapcsolatban** milyen, a pályázókat állítólag általánosságban érintő, az alkalmasságukkal kapcsolatos, a „meggyőződését befolyásoló érzései” támadnak. Döntési kompetenciával nem rendelkező, szakértőként, tanácsadóként működő személyek vagy testületek, eredményhirdetésre, általános alkalmasságra vonatkozó „érzései” nem lehetnek alapjai egy kormánysszintű pályázat visszavonásának. Ez semmiképpen nem fér bele az Alaptörvény XXIV. cikke szerinti tisztességes közigazgatás követelményrendszerébe. A bíráló bizottságnak az Indítványozót érintően annyi lett volna a dolga, hogy az előre megállapított nyilvános feltételek alapján a **pályamunkáját átláthatóan pontozza és indokolt javaslatát írásba foglalja, vagy az egyes feltételekhez kapcsolódó, alátámasztott szakértői véleményét szakszerűen kifejezésre juttassa.**

47. Azt az előző pontban foglaltak a napnál világosabban mutatják, hogy a következő, a jelen eljárást érintő perek alapjául szolgáló pályázati fordulóban mi indította a kiírót arra, hogy a szubjektív pontok számát olyan tartományban állapítsa meg, amely minden – egyébként nagyon súlyos – objektív feltétel teljesítéséhez rendelt ponthatárt „közömbösít”. Az objektív feltételek szerinti – az egyébként anyagi megbízhatóságot is részben lefedő – működési forma, az EGT térségben való eljárási jogosultsággal, a működési biztonságot érintő EGT térségben való adóügyi illetékességgel kapcsolatos szigorú kritériumok, a magasan megállapított pénzügyi biztosítékok, a bejártatott elektronikus ügyintézés, a függetlenített belső ellenőrzés, az adó- és bank- és pénzügyi stabilitást érintő tisztaság, a speciális szakképzettségek, a felszámolói jellegű tevékenységben elért tapasztalati és ellenőrzött megbízhatósági szint, együtt sem ér annyit, mint a szubjektív oldal. Valójában még csak nem is a minőségi üzleti terv, a gazdasági alapvetés, hanem az ellenőrizhetetlen „képzési”, majdani jövőbeni foglalkoztatási vállalások, az (önmagában is maximálisan szubjektív megítélésű) felhasználóbarát honlap vagy az ingatlanhasználati arányokra, jogcímekre, helyiségre kivetített, egyébként a tevékenység végzésére, annak minőségére vonatkozóan semmilyen összefüggést meg nem határozó mutatók önmagukban képesek garantálni a sikert.

48. Akkor azonban, ha egy feltételrendszeren belül nagy számú szempont kerül előírásra, de ezeknek objektív eszközökkel csak a töredéke ellenőrizhető, a **pártatlanságnak** – legalábbis a látszata – **már eleve sérül.** Az alkotmánybíróági gyakorlatban is honosságot nyert és az EJEB gyakorlatában is töretlenül követett alaptétel, hogy a tisztességes eljárás szempontjából nem elég pártatlannak lenni, annak is kell látszani; a látszat – ez esetben – maga lényeg [összefoglalóan pl: 17/2001. (VI.1.) AB határozat; 32/2002. (VII. 2.) AB határozat]. Egy engedélyes tevékenység elbírálásakor – a bíróság által csak nagyon szűk körben, kizárólag egyes törvényességi szempontok szerint felülvizsgálható határozat esetén – a döntéshozóval szemben a pártatlanság követelményének semmivel sincs kisebb jelentősége, mint a bírói ítélet meghozatalakor. Méginkább érvényesülnie kell ennek az elvnek akkor, ha a döntéshozó valójában csak formálisan gyakorolja e jogkörét, arra **semmilyen megismerhető szabály nincs, hogy a döntés előkészítő – szakértő és**

döntéshozó relációjában milyen feladatmegosztási követelmények érvényesülnek. Jelen esetben pedig sem a jogszabályok, sem a pályázati kiírás nem foglalkozik azzal, hogy a bíráló bizottság, felelős döntéshozó viszonylatában például a „felülbírálat”, adatkérés, javaslat, véleménykiegészítés, javaslat elutasítása, stb. körében milyen részletszabályok követendők, mi több erre még csak orientációs pontok sincsenek lefektetve. (Megjegyezzük: a jelen indítvány II. pont. 25-26 pontjában jelölt eljárásban magának a döntéshozónak is nehézséget okozott, hogy az Értékelő Bizottságtól nem kaphat felvilágosítást, magyarázatot, nem tehet fel számára kiegészítő kérdéseket. Ez pontosan olyan, mintha a perjogokban a szakértő nem lenne felhívható a véleménye tisztázására, ellentmondásainak feloldására.) Ezáltal **a pályázat értékelése teljes egészében követhetetlen, ellenőrizhetetlen és még az sem tudható, hogy a bíráló bizottság javaslata a formális döntéshozó által felülbíráható-e vagy az Indítványozó esetében felülbírált volt-e.**

49. A pályázat értékelésének eredménye, a folyamat ellenőrzése az Indítványozó számára egyébként sem volt tartalmi értelemben megismerhető. Miként arra a II. pontban hivatkoztunk iratbetekintési jogát eredetileg megtagadták, a szakértő vélemény és a bírálati dokumentáció megismerhetőségét az alperes NFM még a perben is vitatta. Az Indítványozónak úgy kellett tehát a kereseti kérelmét előterjeszteni, hogy „nulla szintű ismerete” volt arról: a döntéshozó milyen szakvéleményt és milyen adattartalommal, milyen bizonyítékokkal vett figyelembe, a szakvélemény készítésekor az Értékelő Bizottság megtartotta-e a törvényi előírásokat, léteznek-e és eljárásjogi, tartalmi szempontból megfelelőek-e azok a jegyzőkönyvek amelyeket a döntéshozó bizonyítékként figyelembe vett; azaz a támadott döntéssel kapcsolatban jelentős ismeretei hiányoztak. **Ez önmagában sérti a XXIV. cikk szerinti tisztességes eljárás követelményét és alkalmas az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti hatékony jogorvoslathoz való jog kiüresítésére,** különösen egy olyan eljárásban, ahol kizárólag a bírósági felülvizsgálat kizárólag a törvényességi szempontokra szorítkozhat.

50. Ezt a problémát **a későbbi eljárás sem tudta, a perrend szerint nem is tudhatta kiküszöbölni.** A közigazgatási eljárásban ugyanis még a korábbi eljárási törvények szerint is nagyon szigorú, speciális kérelemhez kötöttség érvényesült. Ebben az ügyszakban nem lehet a per „menetében” újabb és újabb elemekre korlátlanul kiterjeszkedni és ebből a szempontból teljesen mindegy, hogy az ügyfél miért nincs a kereset benyújtásakor a „kellő tájékozottság állapotában.” Ezen még az sem igazán segít – és az Indítványozó esetében sem segített – ha a hatósági határozatot a bíróság hatályon kívül helyezi, mert ahogyan arra a II. pont 24. alpontjában utalt kúriai ítélet külön is kitért (de ez az általános joggyakorlat is), a megismételt eljárásnak erősen kötöttek a keretei. Hacsak a megismételt eljárásban a közigazgatási hatóság határozata jelentősen meg nem változik, vagy nem merül fel más törvénybe (esetleg más jogágba tartozó jogszabályba ütközés) a bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy a hatályon kívül helyező okként megjelölt instrukcióit a közigazgatási hatóság betartotta-e.

51. Praktikusan ez általában is oda vezet, és jelenleg is oda vezetett, hogy a fél (itt az Indítványozó) döntően akkor sem mehet túl, vagy alig-alig mehet túl az eredeti kereseti kérelmén, ha az új információk alapján már egészen más kérelmet is meg tudna alapozni. Általános vezérelvként ez persze alkotmányossági szempontból is nehezen lenne kifogásolható, mert a „végtelenített” pereskedést, perelhúzást akadályozza, de új típusú perek esetén (és a jelen

indítványban vizsgált perkategória is ide tartozott) ez a megoldás nem mindig tudja garantálni a per alkotmányos funkciójának valódi teljesülését. Ez a perjogi szabályozás magában hordozza ugyanis, hogy – ha csak a hatályon kívül helyező határozatában a közigazgatási bíró nem modellez előre minden elképzelhető helyzetet (ami új perkategória esetén alig-alig lehetséges) – a későbbiek során lelkiismeretével szemben is, maga is „beszorul” saját határozatának kereteibe. Jelen esetben is pontosan az volt a helyzet, hogy **az Indítványozó a legelső perben elszenvedett alapjogi sérelmet, a XXIV. cikk megsértéséből eredő hátrányt a megismételt eljárásokban sem tudta kiküszöbölni, mert a törvény (Ket.) és a hozzá kapcsolódó joggyakorlat nem adott erre módot;** amire a Kúria imént hivatkozott döntése a bizonyíték.

52. A tisztességes eljárás alapvető eleme, hogy az eljárás alanya számára az eljárás dokumentumai, a róla, tevékenységének, magatartásának, helyzetének megítéléséről szóló iratok számára hozzáférhetőek legyenek, a döntést megalapozó bizonyítékokat, okiratokat, adatokat teljes terjedelmükben megismerhesse. A közigazgatásnak mai is rendszerszintű problémája az iratokhoz való hozzáférés problémája (ami egy bírósági eljárásban teljesen természetes). Ennek hiányában viszont a közigazgatás reális működése a felek előtt rejtve marad, és teljes egészében kikerül az érintettek ellenőrizhetősége alól. Ez azonban oda hat vissza, hogy a „védettség biztos tudatában” az eljárás hatósági résztvevőinek semmilyen szabály betartására nem kell ügyelniük, és döntésük megalapozásával nem kell foglalkozniuk. Ilyen körülmények között a **pártatlanság, szakszerűség, megalapozottság, teljes körűség, egyáltalán a tisztességes eljáráshoz kötöttség minden eleme** csak írott malaszt marad. A hatóság oldalán a „tét nélkülség” nem ösztönöz a megalapozott és körütekintő döntéshozatalra. Ebben az ügyben pontosan az első megismételt eljárás mutatja, hogy lényegében a hatóság oldalán következmények nélkül maradt, miszerint kitért a bíróság első – hatályon kívül helyező – döntésének helyes végrehajtása alól. Ugyanakkor a II. pont 25-26 alpontjaiban bemutatott legutolsó, de a perre már ki nem ható közigazgatási hatósági eljárás mutatja, hogy lett volna lehetőség a bíróság határozatának végrehajtásával legalább megpróbálkozni.

53. **Ezen ponton eleve téves a tisztességes eljárás követelményének érvényesülését figyelmen kívül hagyó, a jelen alkotmányjogi panaszban támadott első és másodfokú (kúriai) bírói döntés.** Nem annak van ugyanis jelentősége, amit az első fokú bíróság leírt, majdan Kúria jóváhagyott: nevezetesen, hogy a pályázatban voltak értékelési szempontok és a felperes (Indítványozó) azt nem bizonyította, hogy ezek nem voltak megfelelőek, teljes körűek, vagy ezekhez képest törvénytörés történt, illetve érdemben nem befolyásolták a döntést. Az eljárás bíróságok ítéletének ezen állítása éppen a II. 25-26 pontban utalt, de ebben a perben már figyelembe nem vett közigazgatási hatósági eljárás tükrében nem is valós.

54. A döntéshozatali folyamattal szembeni, a pártatlansággal és a törvényességgel kapcsolatos **kétségeket a döntéseiben maga a közigazgatási hatóság igazolta vissza**, amikor ugyanarról a pályázatról minden körülmény változatlansága ellenére, minden elfogadható magyarázat nélkül jelentősen eltérő pontszámra értékelt döntést hozott. Önmagában az, hogy a pályázat háromszori értékelése három eredményre vezetett, már erősen megkérdőjelezi a hatóság a szakértői testület munkájának érdemi felülbírálatát korábban elvégezte-e. Ennél is plasztikusabban mutatja, hogy a pályázati feltételek túlságosan laza megfogalmazása és az egységes mérlegelési szempontok hiánya,

az ügyfél számára pedig a döntéshozatali dokumentáció megismerhetetlensége együttesen **korlátlanul szélsőségesen befolyásolhatja a döntést.** Amikor ugyanis egyes pályázati feltételek esetén a hatóság szakmai értékelést mutatott be, akkor az arányok jelentősen eltolódtak. (A probléma, hogy ezt még ekkor is csak egyes pontok tekintetében hajtotta végre, és hogy már nem létezett az Értékelő Bizottság, amely ezek szerint szakmai szempontból kifogásolhatóan hajtotta végre az értékelést, és ezt már a feloszlást követően kiküszöbölni sem lehetett. Arra pedig végképp nem volt esély, hogy az összes pályázat azonos mérce szerinti értékelésére sor kerüljön, miként arra sem, hogy ennek konzekvenciáit, a névjegyzék megváltoztatását a közigazgatási hatóság elérje. Ezzel a törvénysértés bebetonozódott.) Ennek hatósági eljárásnak a tükrében azonban megalapozatlan az első fokú bíróság ítéletének a Kúria által is jóváhagyott azon kitétele, hogy nincs érdemi kihatása annak, ha a pontatlanul megfogalmazott feltételek mellé a hatósági ügyintézés során indokolás nélküli, ellenőrizhetetlen döntés társult.

55. Miként arra korábban utaltunk a szakmailag vitatható módon meghatározott pályázati szempontok kiírásával, a szubjektív szempontok túldimenzionálásával, az indokolás megkövetelésének hiányával **már objektíve sérültek a tisztességes eljárás követelményei,** ami eleve veszélyeztette a pártatlan eljárás lehetőségét, majd egy kontrollálhatatlan eljárásban, az Indítványozó számára utólag sem nyomon követhetően, ellenőrizhetetlen maradt az is, hogy ezeket a szempontokat a bíráló bizottság követte-e, helyesen, szakmailag megalapozottan követte-e, és ezen anyag alapján a döntéshozó a valóságnak megfelelő, törvényes döntést hozott-e. **Továbbá – mivel versengő pályázatokról volt szó – kezelhetetlenné tette a helyzetet, az, a 15. K. 33.400/2016/11. sz. ítéletében megfogalmazott tétel, hogy sem a pályázat sem az Értékelő Bizottság jegyzőkönyve nem tartalmazza az egyes feltételekhez rendelt pontrendszert..**

56. Az **indokolt döntéshez való jog** a félnek az Alaptörvény XXIV. cikke alapján is joga. Különösen mérlegelt döntés esetén (de egyébként sem), az indokolási kötelezettség nem abból áll, hogy a döntéshozó jogszabályokat ismertet vagy mint itt, a pályázati feltételek egyes pontjai vonatkozásában egyszerűen pontszámra vonatkozó „lista jellegű” kijelentéseket tesz. Ez az indokolásnak legfeljebb csak a (történeti) tényállási része, ebből még a „miért”, „milyen iratoknak, bizonyítékoknak az alapján” és hasonló kérdésekre semmilyen válasz nem adódik. Megjegyzendő, hogy az indokolt döntéshez való jognak még a bizottság értékelő lapja és a jegyzőkönyve kiadása sem tesz eleget, azok legfeljebb csak mellékletek, s a döntéshozónak éppen az a feladata, hogy ezek felhasználására és mikénti felhasználására, logikus, a jogszabályoknak megfelelő részletes okfejtést ad.

57. Az indoklásnak olyan világosnak és részletesnek kellett volna lennie, hogy az alapján a döntés alanya, az ügyfél megismerhesse a hatóság döntésének indokait, illetőleg a felülvizsgálatra jogosult bíróságok a döntés törvényességi szempontú vizsgálatát is el tudják végezni. Az indokolt döntésnek éppen az az alapfunkciója, hogy mindenki előtt világosan igazolja a döntés önkényességtől való tartózkodását, elfogulatlanságát, befolyásmentességét, jogszerűségét, szakmaiságát, a körütekintő és teljes körű eljárás lefolytatását. Ilyen indokolást a hatóság jelen ügyben vizsgált döntése nem tartalmaz ami eleve ellehetetleníti az azzal szembeni jogorvoslat megalapozását. Ebben az ügyben az indokolás „jelentésszerűen” adatok felsorolására és a bíráló bizottság tevékenységéről való szűkszavú, csak az egyes pályázati szempontokhoz kapcsolt

pontokra kiterjedő számadásra szorítkozik. Ebből az eljáró bíróságok sem igen vonhattak semmiféle következtetést a döntés megalapozottságára. Összességében: az Indítványozó álláspontja szerint **a Kúria a jogerős ítéletében**, illetve az első fokú bíróság az ezt megelőző határozatában **akkor is a XXIV. cikket sértő közigazgatási eljárást és döntést hagyott jóvá, ami az 5/2017. (III. 10.) AB határozat nyomvonalán haladva, önmagában is alaptörvény-ellenes.**

58. Ettől elkülönítve, egymással viszont szoros összefüggésben áll azonban az is, hogy az Indítványozónak sérültek az Alaptörvény **XXVIII. cikk (1) bekezdésében** biztosított tisztességes (bíróági) eljáráshoz és a **(7) bekezdés** szerinti jogorvoslathoz való jogai.

59. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését igen nagyszámú határozatában vizsgálta és többször összefoglalta az erre vonatkozó döntéseinek lényegét. A 7/2013. (III. 1.) AB határozatában kifejtette, hogy: „Az Alkotmánybíróság (...) az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglalta össze. Az Abh.-ban megfogalmazott megállapításokat az Alkotmánybíróság utóbb több döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] is megerősítette és gyakorlattá formálta. Az Abh.-ban kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni.”

60. „(...) 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 ezt a követelményt első ízben a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában, a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésével összefüggésben úgy fogalmazta meg, hogy '[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírói ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésben meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkör meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.' Az Alkotmánybíróság e határozatának indokolásában kifejtette, hogy a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésének alkotmányos szabályát csak a tisztességes eljáráshoz fűződő jogra tekintettel lehet értelmezni. Az

Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben úgy fogalmazott, hogy '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 felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az így felfogott érdemi elbírálással nem áll ellentétben, hogy a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja.”

61. Az Alkotmánybíróság e döntésében a közigazgatási határozatokra vonatkozóan leszögezte: „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 ezen összefoglaló álláspontját, kisebb kiegészítésekkel a 2/2017. (II. 10.) AB határozatában is fenntartotta.

62. Tény, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ebben az ügyben több fordulóban és számos eszközzel kísérelte meg elérni, hogy a közigazgatási határozat valódi felülvizsgálatát lefolytathassa. A hierarchikus bírói rendszer működéséből következő sajátosság, hogy az első fokú bíróság lehetőségei egy idő után elfogynak, ha a felsőbb szintű bíróság tőle eltérő álláspontra helyezkedik, vagy ha a perjog olyan korlátokat szab a valódi felülvizsgálhatóságnak, amelyre korábbiakban már utaltunk.

63. A bíróság a végső eljárásában – még első fokon eljárva – olyan bizonyítási terhet hárított az Indítványozóra, amelynek az – megfelelően indokolt közigazgatási határozat hiányában – eleve nem tehetett eleget, majd megállapította, hogy nem tudta kétséget kizáróan igazolni a határozat jogsértő voltát. Egyidejűleg – a Kúria döntésben is megerősítve – indokolatlanul (és megindokolatlanul) vélelmezte, hogy a hatóság határozata megfelel a Ket 72. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek. Ezzel szemben a közigazgatási határozat egyetlen mondatot sem tartalmaz arról a Ket 72. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt követelményről ami a szubjektív pontszámok esetén kötelessége lett volna: nevezetesen, hogy meghatározza a mérlegelésben szerepet játszó szempontokat és ezeket tudassa is az eljárás alanyával. Még az értékelő lap is pusztán text-szerűen tartalmaz az egyes körülményekre adott pontokat, de abból nem derül ki, hogy a konkrét pontszám esetén mi volt az a mérce, igazodási pont, amihez mérten „ez az eredmény” jött ki.

64. Ennek azért van külön jelentősége, mert jelen esetben a névjegyzék nem nyílt pályázati szisztéma alapján alakult ki, nem voltak benne olyan biztosítéki elemek, mint amelyek például a közbeszerzési eljárásokban a pályázatok bizonyos körű megismerhetőségéhez kapcsolódnak. Ebben

az esetben az egyes pályázók egymás pályaművét nem ismerhették meg, tehát nincs és nem is lehet arról fogalmuk, hogy ugyanazon szubjektív pontoknak mi volt az általános, közös és egyenlő mércéje vagy volt-e ilyen. Ez – a megismerhető közös értékelési pont – volt az, ami kezdettől fogva valamennyi alkotmányos aggályt táplált és amelyet a hatóság egyetlen eljárásban sem, meg sem próbált kiküszöbölni. Az ebből a hiányból adódó bizonyítási terhet azonban nem lehet áthárítani a bírálási folyamatról ismeretekkel nem rendelkező, más pályázatok megismerésétől eltiltott Indítványozóra.

65. Tény, hogy az ilyen típusú pályázatok esetén nem egyszerű feladat a közös mérce hiteltérdemlő meghatározása, ez azonban a kiíró felelőssége, mint ahogyan az is, hogy ilyen egyértelműsített meghatározás hiányában hogyan küszöböli ki az ennek hiányából adódó – a tisztességes eljárás követelményének érvényesülését fenyegető – problémákat. Noha a már idézett alkotmánybírósági határozat szerint a közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is, a bíróság pontosan ezt nem tette meg: ellenőrizhetetlen vélelmekre alapozva egyszerűen csak hitelt adott a senki által nem igazolt és nem is bizonyított körülménynek, hogy mindenkinél minden esetben azonos mérce szerint került sor a szubjektív pontok leosztására, vagy az előnyök-hátrányok között értékelhető, esetenként szintúgy erős mérlegelést engedő körülmények értékelésére.

66. Megjegyzendő, hogy eközben – egyébként megkívánt szakképzettség és szakmai szempontok nélkül – a bíráló bizottságnak a szubjektív pontok körében olyan körülményeket kellett – elvileg – egyenlő mércével mérnie, amelyek sokszor ízlésbeli különbségek miatt is eltérően értékelődnek (pl. 4.2.4., 4.2.5.); vagy amelyek a pályázó cég helyi adottságaiból, egyéb, nem összeférhetetlen tevékenységi köréből kifolyólag is számos tekintetben csak különbözőek, de ettől még nem feltétlenül eltérő „értékűek” lehetnek (pl. 4.2.3.); más esetekben pedig nem is tudható, hogy azok alatt pontosan milyen „hasznos” elemek értendők, vagy azokkal szemben milyen minőségbiztosítási, képzési háló, ezek hiányában pedig mégis mi egyéb körülmény jelenti az elvárt szintet (pl. 4.2.2.) Így állt elő az a helyzet, amit az idézett alkotmánybírósági döntés az igazgatás alkotmányellenes túlhatalmaként jelöl: amikor a jogalkotó az igazgatás számára olyan korlátlan mérlegelési jogot ad, ami semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz és a bírói döntés meghozatalakor nincs is mit felülbírálni.

67. Mindezek után a **bíróság határozata sem tartalmaz érdemi indokolást**, vagyis a tisztességes eljárásnak ez az eleme itt is sérül. Az Indítványozó nem kapott választ egyetlen aggályára, felvetésére sem; a bíróság az indokolási kötelezettségének legfeljebb nagyon absztrakt értelemben tett eleget.

68. Kiemelkedő jelentősége van az indokolási kötelezettség teljesítésének akkor, ha a döntéshozónak nem csupán mérlegelt döntést, de részben olyan szubjektív szempontokon alapuló mérlegelt döntést kell hoznia, ahol a jogalanyok közötti különbségtétel sajátos szempontok alapján merül fel (még akkor is, ha jogi személyekről van szó és a különbségtétel az általános diszkrimináció tilalom hatálya alá nem besorolható esetköröt érint). Minden olyan eset ide tartozik, ha a döntés egyik sarokpontja „előnyök” és „hátrányok” azonosítása és ezek súlyának adott

tartományon belüli, de hozzárendelt (mindenki számára azonos mércét jelentő) szint nélküli értékelése, illetve annak bemutatására, hogy a jogalkotói döntés szerinti tudatos különbségtételt miként sikerült követni, az indokolt volt-e, nem okozott-e bírálat során ki nem küszöbölhető aránytalanságot.

69. A pályázati szempontok között egész sor olyan elem van, amely az Indítványozó, mint volt és egyidejűleg törölt felszámoló, valamint a korábban felszámolóként nem működők között tesz különbséget; mégpedig egyértelműen a volt felszámolók hátrányára. Esetükben ugyanis a pályázat számos olyan feltételt írt elő, amelyek esetén az „újak” megfelelési kényszere fel sem merül, tehát pontot sem veszíthetnek. Továbbá nagyszámú olyan elem is található, ahol bizonyos körülményeket az Indítványozó (és a hasonló státusban lévők) terhére kell értékelni, de csak az övére, az újonnan belépőkre nem is vonatkoztathatók. Összességében ezek mind olyan feltételek, amelyek alá az új pályázók eleve be sem sorolhatók.

70. Az Indítványozó itt utal arra, hogy az EJEB gyakorlatában van annak jelentősége, ha az állam magatartása következtében, a diszkriminatív pályázati feltételek meghatározása kapcsán egyes jogi személyek – tulajdoni érdekeiket érintően – eleve hátrányos helyzetbe kerülnek, ami közvetlen kihatással van a tulajdonosok (a kérelem természetes személyei) helyzetére is. A Bíróság úgy fogalmazott, hogy a jogi személyek esetében illuzórikus lenne az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének érvényesülése, és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó 14. cikk, valamint a 12. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének értelme, ha ilyen egyszerű – trükkös – kirekesztéssel védelmük kikerülne az Egyezmény hatálya alól. Az ilyen megoldást az EJEB közvetve már a Pokis v. Latvia [(528/02), 5/10/2006], közvetlenül pedig Arma v. France [(23241/04) 08/03/2007] ügyekben is elutasította. Vagyis a kérdés azzal az Indítványozó esetében sem elintézhető, hogy a klasszikus értelemben vett hátrányos megkülönböztetés tilalma a magyar alkotmányossági gyakorlatban az emberi méltósághoz való sérelmén keresztül kizárólag a természetes személyekhez kapcsolódóan kerül érdemben megvizsgálásra. A „cégek” mögött ugyanis végső fokon mindig természetes személyek vannak, akikre a jogi személyt ért hátrányos elbánás szükségképpen kihat.

71. A már korábban kifejtettekből egyenesen következik az is, hogy az Indítványozónak **nem állt rendelkezésére az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése** szerinti hatékony jogorvoslathoz való jog sem.

72. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint: „A jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve pedig azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. 'Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett

határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége” [22/2013. (VII. 19.) AB határozat].

73. „Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. (...) [A jogorvoslatot elbíráló szerveknek jogot kell kapniuk arra, hogy] az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják. A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap) jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben. {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [16]–[17]}” [Részletesen: 9/2017. (IV. 18.) AB határozat]

74. Nem megismételve a korábban kifejtetteket: egyrészt az Indítványozó megfelelően indokolt határozatok és a bírálási folyamatról való kellő mélységű tájékoztatás hiányában nem is volt abban a helyzetben, hogy a bírósági felülvizsgálat során teljes körű és jól megalapozott jogorvoslati kérelemmel éljen, másrészt a bíróság sem volt abban a helyzetben, hogy mindenre kiterjedően és megfelelő mélységben vizsgálja meg a jogsérelmeket. A formai, technikai elemekre korlátozott felülvizsgálat még nem jogorvoslat; az ilyen megoldás valójában csak a bíróság jogorvoslati funkciójának lejárására alkalmas.

75. Ennél relevánsabb, hogy a **jogorvoslat ebben az esetben eleve nem is vezethetett eredményre**. Egyrészt a keretszám feltöltésével az új névjegyzék még azt megelőzően kialakult, és annak felhasználása foganatba is ment, hogy a jogorvoslatok elbírálására sor kerülhetett volna. Másrészt az Fnj.Korm.r. 5. § (2) bekezdése alapján az új névjegyzék felállítása mellett a névjegyzékből az ott szereplő, de pályázatot nem nyert jogalanyok törlése szintúgy még azt megelőzően megtörtént, hogy a bírósági felülvizsgálat lefolytatódott volna. A közigazgatási hatóság – de a jogalkotó sem – számolt azzal, hogy az ügyben érdemi jogorvoslatra sor kerülhet, a bíróság tényleges, érdemi felülvizsgálatot folytat. Ezt a már többször hivatkozott, a II. 25-26. pontban utalt közigazgatási határozat is világosan mutatja, abban a részében, amelyben elismeri, hogy **a bíróság által elrendelt feladatoknak azért tud csak részlegesen eleget tenni, mert az Értékelő Bizottság már a törvény erejénél fogva feloszlott, így nem folytatható le a szakértői testülettel való, a hatóság által is szükségesnek ítélt kommunikáció**. Ezzel szemben első percben nyilvánvaló volt, hogy ha még a bíróság el is jut a valódi jogorvoslat gyakorlásáig, döntése úgysem lesz végrehajtható. **Ez tehát a tipikus látszat és egyben üres, szinte még formailag sem teljesülő jogorvoslat, ami semmiféle alkotmányos követelménynek nem felel meg.**

76. Az EJEB több döntésében is kitért arra, miszerint nem megengedhető, hogy a pályázatok elbírálása során a pályázók azzal ne lehessenek – méghozzá előzetesen – tisztában, hogy kérelmüket mely – követhető – szempontok alapján bírálja el a tender kiírója, s hogy ezt érdemben ne vizsgálhassa meg bírói fórum [vö: *Tinelly and Sons Ltd. And Others and McElduff and Others v. the United Kingdom* (10/07/1998).; *Devlin v. the United Kingdom* (30/10/2001)]. Más ügyekben pedig arra mutatott rá, hogy az érdemi **felülbírálati jogkör teljes hiánya** pedig ellentétes az

Egyezményrel, mert a hatékony jogorvoslat tekintetében jelentős érdeksérelmet eredményez [vö.: Yankov v. Bulgária (11/12/2003)]. Jelenleg az Indítványozó esetében pontosan ez a helyzet.

77. Nyilván ez utóbbi körülmény jogalkotói mulasztás, de mulasztás megállapításának kezdeményezése nem tartozik az Indítványozó kompetenciájába [Abtv. 71. § (2) bekezdés]; az Alkotmánybíróság azonban az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján hivatalból ezt is megállapíthatja. Minden esetre a tisztességes eljárás követelményének aligha megfelelő az olyan processzus, ami egy teljes névjegyzéki ciklus alatt nem tudta lezárni az Indítványozó ügyét. Ugyanis időközben már eltelt a hét év, és az új hétéves ciklusra a pályázatokat a jelen indítványt megelőző pár napban kellett benyújtani. A hatékony jogorvoslat kapcsán pedig jelen esetben minden szempontból „teljesülni” látszanak az EJEB előtt folyamatban volt Patyi v. Hungary [(35127/08) 17/01/2012.] ügy feltételei: azaz a reménytelenül, vagy csak a hosszú éveket követően esetlegesen eredményes jogorvoslat sem minősül hatékonnak.

78. A fenti okfejtés alapján – az indítvány korábbi részeiben foglaltakat is figyelembe véve az Indítványozó ismételten kéri a támadott ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Melléklet: ügyvédi meghatalmazás