

Dr. Kadlót Erzsébet

ügyvéd

Alkotmánybíróság

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

részére

1015 Budapest

Donáti u. 35-45

Ügyszám:

IV/ 0 0 3 3 8 - 0 / 2021

Érkezett:

2021 FEBR 12.

Példány:

Kezelőiroda:

Melléklet:

db

PÉLDÁNY:

MELLÉKLET:

KOZTUK:

FOLAJSTROMSZÁM:

UTÓIRATON:

Tárgy: Alkotmányjogi panasz

Tisztelt Alkotmánybíróság!

1. Alulírott: a [redacted] Indítványozó [redacted]

– az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat (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. 38.343/2019/3. számú ítélete, valamint az ezen ítélettel helyben hagyott, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.31.439/2019/4. 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. III. 38.400/2019/7. számú ítélete, valamint az ezen ítélettel helyben hagyott, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.K. 31.331/2019/9. 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.

4. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló, 2020. szeptember 21-én kelt és jogerős Kúriai ítéletet az Indítványozó **perbeli jogi képviselője 2020. december 3-án vette** kézhez. Erről a bírósági iratok között a formanyomtatvány szerinti, úgynevezett elektronikus kézbesítési ívnek kell rendelkezésre állnia. Ez alapján alkotmányjogi panasz az Abtv. 30. § (1), (4) bekezdései, valamint az Ügyrend 28. § (1)-(2) bekezdései szerint **határidőben előterjesztett**.

5. 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 kizárt**.

6. 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.

7. 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.

7.1. 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.

7.2. 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. Tény, hogy a tevékenység, amelynek folytatására pályázott több ponton is kötődik az igazságszolgáltatás tevékenységéhez, de ez is csak a jogi személy egyes részfeladataira 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.

8. 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 joga,
 - a **XXIV. cikk (1) bekezdésében** garantált **tisztességes hatósági eljáráshoz** való joga,
 - a **XXVIII. cikk (1) bekezdésében** foglalt foglalt, **tisztességes eljáráshoz**, független és pártatlan bíróság által lefolytatott nyilvános tárgyaláshoz és ésszerű határidőn belüli határozat meghozatalához való joga,
 - 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.

9. Az Abtv. 31. §-ban foglaltakra figyelemmel az Indítványozó előadja, hogy a 33/2014. (XI. 7.) AB határozat jelen ügyben szintűgy 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.

10. 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

11. Az alkotmányjogi panasz előterjesztője a jelen ügy kezdetét megelőzően is felszámolási és ahhoz kapcsolódó tevékenységgel foglalkozott. Az ezzel kapcsolatos adatokat a felszámolói névjegyzékről szóló közhiteles nyilvántartás [REDACTED] cégjegyzékszám szerint bejegyezve, (a releváns időpontot figyelembe véve a 2012. július 25-i állapotra aktualizáltan az [REDACTED] oldalakon 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 rögzített előfeltételeknek megfelelő cég indulhatott; az Indítványozó pedig kizáró ok hatálya alá nem esett.

12. 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 lejárta előtt szűk három héttel, 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 annulálódtnak.

13. 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.

14. 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 értékeléséhez rögzített néhány szempontot, 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.

15. 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-képviselői szervét.

16. A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (a továbbiakban: KIH) a 2013. december 13-án kelt FNJ/23-5/2013. számú határozatával megállapította, hogy az Indítványozó a 344 benyújtott pályázatból – a 170 pontból 141 pontot elérve – a 179. számú ranghelyen végzett. A bírálóbizottság a felszámolói névjegyzékre való felkerülés minimális pontszámát 142. pontban határozta meg. Minthogy az Indítványozó így nem került fel a felülről zárt listára, a (névjegyzéket ekkor vezető)

Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal FNJ/317/2014. számú, 2014. február 10-én kelt határozatával 2014. február 15-i hatállyal törölte is felszámolói névjegyzékből.

17. A 16. pontban jelzett határozatokat az Indítványozó a bíróság előtt megtámadta, minek folytán több fordulóban (megismételt eljárások) a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság és a Kúria előtt több per volt folyamatban. Egyidejűleg kérte a határozatok végrehajtásának felfüggesztését is, arra hivatkozással, hogy ennek elmaradása helyrehozhatatlan károkat idéz elő a tevékenységében.

18. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 16. K. 30661/2014. /9. számú, 2014. június 17-én kelt végzésével a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal FNJ/317/2014. számú határozatának végrehajtását a per jogerős befejezéséig felfüggesztette. A Legfelsőbb Bíróság 2/2006 KJE jogegységi határozatában foglaltakra figyelemmel kifejtette, hogy ezzel biztosítható az FNJ/23-5/2013. számú határozatából eredő azonnali hátrányok kiküszöbölése is. Az alperes fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék a 2.Kpkf.670402/2014/3. számú, 2014. november 26-án kelt végzésével az elsőfokú határozatot helyben hagyta. A bírósági döntést – a jogszabályváltozás folytán a KIH helyébe lépő, a Felszámolók Névjegyzékét Vezető Hatóságként (a továbbiakban: FNVH) eljáró Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, mint közigazgatási hatóság – (hasonlóan a más, azonos tárgyú ügyekben született határozatokhoz), nem hajtotta végre. *[Megjegyzés: Az egyes kormányrendeleteknek a kormányzati szerkezetalakítással összefüggő módosításáról szóló 221/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet alapján, 2014. szeptember 5-i hatállyal a felszámolók névjegyzékének vezetése a Közigazgatási és Igazságügyi Hivataltól átkerült a Nemzeti Fejlesztési Miniszter feladat- és hatáskörébe. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 33/2014. (X. 10.) NFM utasítás szerint pedig a felszámolói névjegyzékkel kapcsolatos hatósági feladatok a Cégeljárási Jogi Főosztály feladatkörébe tartoztak. A bíróság valamennyi döntésében rögzítette, hogy az NFM-t jogutód alperesnek tekintette.]*

19. Az Indítványozó – még az első, a határozat végrehajtásának felfüggesztését kimondó bírósági döntést követően – 2014. július 4-én, a KIH felé indítványt és kérelmet terjesztett elő annak érdekében, hogy a felfüggesztő végzésnek érvényt szerezzen. Ebben kérte, hogy továbbra is kaphasson felszámolói kijelölést, tekintve, hogy a vele szemben megvalósult jogszabálysértés eredménye csak így hárítható el. A KIH, az FNJ/375-7/2014 számú, 2014. július 28-án kelt írázatában erre olyan tartalmú tájékoztatást adott az Indítványozónak, hogy erre nincs lehetőség. A jogutódlást követően az Indítványozó, a 2014. szeptember 5-én kelt beadványában ezt a kérelmet az NFM felé is megismételte.

20. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte hasonló tárgyban folyamatban lévő valamennyi ügy elbírálását, így az Indítványozó által kezdeményezett per tárgyalását is felfüggesztette és a 2.K.30.492/2014/20-II. számú végzésével (illetve az egyes ügyekben további megismételt végzéseivel) az Fnj.Korm.r. számos rendelkezése alaptörvény-ellenessége megállapítása és a folyamatban lévő ügyekben az alkalmazási tilalom kimondása érdekében az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság – a hasonló alapokon folyamatban lévő ügyeket III/1273/2014. ügyszám alatt egyesítve – a 33/2014. (XI. 7.) AB határozatában az indítványt részben elutasította, részben formai okokra alapozva visszautasította.

21. Tekintettel arra, hogy az eljárás a jelen ügyben is húzódott, az Indítványozó közben intézkedés megtételét kérte annak érdekében, hogy az eljárás befejezéséig felszámolóként, vagyonfelügyelőként, ideiglenes vagyonfelügyelőként kijelölésre kerülhessen. Ezt a kérelmet az NFM Cégeljárási Jogi Főosztálya a CJF/12709-2/2015-NFM iktatószámú, és FNJ/129-6/2014. hivatkozási számú 2015. április 22-én kelt határozatával – jogszabályi lehetőség hiányára hivatkozva – elutasította.

22. Az Indítványozó a határozattal szemben közigazgatási pert kezdeményezett, melynek során a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 28.K.33.707/2015/13. számú, 2016. március 4-én kelt ítéletében a CJF/12709-2/2015-NFM határozatot hatályon kívül helyezte és a közigazgatási hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Indokolásában rámutatott, hogy a bírósági eljárás előzetes kiüresítése történik akkor, ha a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését a közigazgatási szerv megkerüli és olyan értelmet tulajdonít a törvény szövegének, ami lehetetlenné teszi a bírói döntés végrehajtását. Az alperes kérelme alapján eljáró Kúria a Kfv.37.403/2016/7. számú, 2016. november 8-án kelt felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletével a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 28.K.33.707/2015/13. számú döntését hatályában fenntartotta. Külön kiemelte, hogy a bírósági döntések fényében nem is csupán a végrehajtás felfüggesztése az akadálya az Indítványozó névjegyzékből való törlő határozata fenntartásának, hanem az időközben bekövetkezett hatályon kívül folytán (lásd: következő pont) nincs is már olyan döntés, ami fenntartható lenne. Ennek ellenére a felfüggesztő határozatokat a közigazgatási hatóság az elmúlt hat évben soha, semelyik perben nem hajtotta végre. *[Megjegyzés: Közben ugyanis – a soron következők szerint bemutatva – folyt az alapeljárás és annak az volt a merituma, hogy az alperesi közigazgatási hatóság minden érdemi döntését is hatályon kívül helyezte a bíróság. Az nem az Indítványozó hibája, hogy ezek az eljárások „képtelenek voltak” perrendszerűen „találkozni”, és bármilyen jogcímen, bármilyen ügyben lett is pernyertes, a végrehajtás felfüggesztését minden eljárásban, minden jogcímen megtagadta a közigazgatási hatóság akkor is, ha – mint a jelen Kúriai döntésben – világossá vált, hogy nem törvényi akadálya van a végrehajtásnak, és már nincs is olyan közigazgatási határozat érvényben, ami fenntartható lenne.]*

23. Az alkotmánybírósági döntést követően a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság folytatta az ügyeket. A jelen perben a bíróság a 16. K. 30.661/2014/28. számú, 2015. március 17-én kelt és jogerős ítéletében az Indítványozó által támadott FNJ–23-5/2013. számú, a ranghely megállapításával kapcsolatos és az FNJ/317/2014. számú, a névjegyzékből való törlést kimondó hatósági határozatot hatályon kívül helyezte és a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezte. A kétoldalú felülvizsgálati kérelmek folytán eljáró Kúria, a Kfv.II.37640/2015/12. számú 2016. május 18-án kelt ítéletével a határozatot helyben hagyta. A bíróság az Alkotmánybíróság határozata nyomán megállapította, hogy a bíráló bizottság az ügyben szakértői funkciót töltött be, ám a határozatok és az eljárás sértették a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: 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. Rögzítette, hogy a pályázati felhívás tartalmazott szempontokat, de a határozatokból az okszerű és alapos mérlegelés nem tűnik ki, s hiányzik annak indokolása is, hogy a bizottság által meghatározott értékelésből, a részpontszámokból hogyan tevődött össze az

összpontszám. A jogsértések következtében az Indítványozó nem is volt abban a helyzetben, hogy a közigazgatási hatóság határozatát érdemben vitatni tudja, jogorvoslathoz való joga csak formálisan érvényesült. Mivel a támadott határozat a Ket 72. § (1) bekezdés *ea)* és *ec)* pontjainak egyáltalán nem felel meg, felülbírálatra alkalmatlan.

24. A bírósági határozat nyomán az NFM., mint közigazgatási hatóság FNVH/6666/2016-NFM szám alatt megismételt eljárást folytatott le. Ennek során bekérte az Indítványozó pályázatát, továbbá nyilatkozattételre és hiánypótlásra hívta fel, majd – pontosan nem tudható jogszabályi alapon, nem megismerhető elvek és szabályok mentén folytatott eljárásban – „újraértékelte” a pályázatot és új pontszámokat állapított meg. Ennek során változatlan tartalom mellett, 141 pont helyett, 131 pontban állapította meg a pályázat során elért pontszámok összegét. Az FNVH/6666-3/2016-NFM számú, 2016. július 26-án kelt határozata indokolásában rögzítette azt is, hogy a szakmai tartalom tekintetében egyébként sem a pályázati felhívás, sem a szakértői bizottság jegyzőkönyve nem tartalmazta a feltételekhez rendelt pontrendszert, így e körben – utólag – az alperesi hatóság saját maga állapította meg az egyes pályázati elemekre elérhető részpontszámokat.

25. Ekként az Indítványozó ebben a szakaszban sem ismerhette meg érdemben, hogy az eredeti eljárásban az értékelőlap és a jegyzőkönyv elkészítésekor a jogszabályi kritériumoknak megfelelően érvényesültek-e az értékelési szempontok, és a megismételt eljárás sem vitte közelebb az értékelési szempontrendszer megismeréséhez; utóbb sem tudhatta meg, hogy a szubjektív tartományban a hatóság ténylegesen minden aspektusokat, kritériumokat értékelte. A közölt – formális indokolás mellett – a pontszámokból eredő ranghelymegállapítás következményeként ismételten elutasította az Indítványozó felvételét a felszámolói névjegyzékbe. Itt mutatkozott meg annak a jelentősége, hogy az Indítványozó számára a bírálati dokumentumok nem hozzáférhetőek, s hogy milyen elháríthatatlan következménye van annak, hogy az alapeljárásban a határozatoknak a szakmai tevékenységre, a rész és összpontszámokra vonatkozó indokolása teljes egészében hiányzott. Így történhetett meg, hogy ugyanaz a pályázat változatlan tartalom mellett egyszer 141, egyszer 131 pontot ért, s ezzel a korábbi ranghelybesorolása negatív irányban változott. Mindez már önmagában is eklatáns példája annak, hogy valódi számonkérhetőség, ellenőrizhetetlenség, folyamat- és értékelés megismerhetősége hiányában minden pályázaton csak részrehajló, szubjektív döntések születhetnek.

26. Az Indítványozó ekkor ismét bírósághoz fordult, újfent kérve a ranghelymegállapító közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését is. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.34.125/2016/2. számú, 2016. december 15-én kelt végzésével – ugyanazon 2/2006 KJE határozatra alapozva, amelynek alapján az alapeljárásban a bíróság a felfüggesztésre irányuló kérelemnek helyt adott – a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet elutasította. Az Indítványozó fellebbezése nyomán eljáró Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf. 670.569/2016/4. számú 2017. január 25-én kelt és jogerős döntésével ezt megváltoztatta és az FNVH/6666-3/2016-NFM határozat végrehajtását a per jogerős befejezéséig felfüggesztette. Megállapította, hogy az Indítványozó (felperes) helyzete a megismételt eljárásban a korábbiakhoz képest semmit nem változott, és ugyanazon a veszélyek értelemszerűen fennállnak, amelyek a korábbi felfüggesztő döntést is indikálták.

27. Ugyanakkor mindezzel párhuzamosan, az alperesi hatóság a ranghelymegállapító eljárás – előtte történő – befejezését követően, 2016. augusztus 18-án hivatalból törlési eljárást is indított az Indítványozóval szemben, melynek során a 2016. szeptember 8-án kelt FNVH/21082/2016-NFM határozatával az Indítványozót – 2014. február 15-re visszamenő hatállyal – törölte a felszámolói névjegyzékből. Az Indítványozó által emiatt indított perben, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 21. K. 34.125/2016/19. számú, 2017. szeptember 29-én kelt ítéletében ezt a határozatot hatályon kívül helyezte. Indokolásában hivatkozott arra, hogy a ranghelymegállapítási eljárás jogerősen még nem fejeződött be, mert az FNVH/6666-3/2016-NFM határozat vonatkozásában még folyik a bírósági eljárás; így annak jogerős befejeződését megelőzően törlő határozat meghozatalának nincs helye. Kifejtette, hogy az FNVH/21082/2016-NFM „törlő” határozat ennek folytán „jogalap” nélküli, mivel ennek előfeltétele lenne (lett volna) a ranghelymegállapító döntés jogerős, végleges befejezése. A „véglegesség” nem azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság saját eljárása befejeződik, nem is ez van a törvényben, minthogy ez a határozat bíróság előtt megtámadható. Bíróság előtt pedig a jogalapra vonatkozó kérdés még nem dőlt el.

28. A ranghelymegállapítás tárgyában a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 21.K.33380/2016/18. számú, 2017. szeptember 27-én kelt ítéletével az FNVH/6666-3/2016-NFM számú közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte és a ranghelymegállapítás tárgyában új eljárás lefolytatását rendelte el. Megállapította, hogy az alperesi hatóság nem a korábbi, hatályon kívül helyező döntésben foglaltaknak megfelelően járt el és figyelmen kívül hagyta az AB határozatban foglaltakat is. A közigazgatási hatóságnak elsőként a korábbi eljárás bizottsági szakaszát, az értékelő jegyzőkönyv egyértelműségét, hiányosságait, ellentmondásait kellett volna megvizsgálnia, s ennek függvényében a törvény kógens rendelkezéseit követve lett volna szükség a bizottság megkeresésére. Ezzel szemben a közigazgatási hatóság az utóbbi szabályokat annak ellenére nem követte, hogy saját maga állapította meg a jegyzőkönyvnek az ügy érdemére kiható, releváns hiányosságait, s helyett saját maga állapított meg rész- és összesített pontszámokat, amire nem volt kompetenciája.

29. Az alperesi hatóság által kezdeményezett felülvizsgálati eljárásban a Kúria a Kfv.37.104/2018/8. számú, 2019. március 20-án kelt végzésével a a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 21.K.33380/2016/18. számú határozatát hatályon kívül helyezte és az első fokú bíróságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Ebben azt fejtette ki, hogy a megismételt eljárás során a bíróság túlmént az alap-hatályon kívül helyező határozatban általa előírtak számonkérésén és az újabb megismételt eljárásban nem lehet újra kezdeni a felülvizsgálatot.

30. Mindezen – igen elhúzódó eljárások alatt – az Indítványozó többször kísérelt meg érvényt szerezni a felfüggesztő döntésekből származó jogainak és annak, hogy a további jogellenes helyzet fennmaradjon. Az erre vonatkozó kérelmeit a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 9. K. 31.986/2017/4. számú, 2017. október 4-én kelt végzésével idézés kibocsátása nélkül, míg a Kfv. VI. 38400/2019/3. számú, 2019. december 13-én kelt végzésével érdemben elutasította. Más kérelmének a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2018. február 9-én kelt 21.K.30348/2018/2. számú végzésével helyt adott, de ezt a Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf.670438/2018/3. számú végzésével megváltoztatta és a felfüggesztő határozatok végrehajtása

iránti kérelmet elutasította. Gyakorlatilag a bíróságok – a Kúria Kfv.37.403/2016/7. Számú, a minisztérium által negált döntését követően – nemigen tudtak mit kezdeni azzal, hogy a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó döntést a közigazgatási hatóság önként nem hajtja végre, azon az alapon, hogy csak a saját eljárásában hozott döntést tekinti „utolsónak” és a bíróságot obligón kívül esőnek tekinti. Tény, hogy valójában a Kúriai döntés ténylegesen lezárta a jogkérdést és ahhoz nem volt mit hozzátenni, csak nem volt eszköz, amivel ennek érvényt lehetett volna szerezni, mivel ez kívül esik a végrehajtási jogon; perjogilag pedig az Indítványozó minden lehetséges változatával megpróbálkozott a bírói döntés kikényszerítésének.

31. Mindezek után az újabb megismételt eljárásban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2019. szeptember 20-án kelt, 22.K.31331/2019/9. számú ítéletével az Indítványozó keresetét elutasította arra hivatkozással, hogy felperesként nem igazolta kétséget kizáró módon, miszerint a közigazgatási határozat a pályázat feltételeit taglaló jogszabályhoz képest az ügy érdemére is kihatóan törvénysértő lenne, illetve a per alperese a megismételt eljárásban ehhez képest mulasztást követett volna el. Az Indítványozó felülvizsgálati kérelme nyomán a Kúria a jelen alkotmányjogi panasszal támadott Kvf.III. 38.400/2019/37 számú ítéletével a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.K.31331/2019/9. számú ítéletét hatályában fenntartotta. Indokolásában kitért arra, 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 az egységes értékelést biztosító súlypontrendszer dolgozzon ki, így ezzel a Kúria nem foglalkozott. Gyakorlatilag ezek a határozatok már csak ismétlik a más, azonos töről fakadó ügyekben hozott döntéseket; tényállási vagy jogi novumot nem tartalmaznak.

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

32. Előre bocsátva, hogy az indítvány nem a jogalkotói szabadságot és nem a bírói mérlegelés vagy az Alaptörvény 28.cikkének keretei között maradó jogértelmezés szabadságát támadja, az Indítványozó álláspontja szerint a lassan hét éve tartó eljárás eklatáns példája annak, hogy a közigazgatási hatósági döntések bírósági felülvizsgálata ez esetben működésképtelen jogintézménynek bizonyult és ez vezetett alapjogai sérelméhez. Az Indítványozó – hasonlóan az azonos helyzetbe került felszámolói piaci szereplőkhöz – nem vitatja, hogy az államnak joga van a gazdasági szereplők helyzetét érintő – valódi – igényeknek megfelelő, a fair balance tesztet érvényre juttató újraszabályozására (rendszerek átalakítására). Ekként arra is, hogy bizonyos tevékenységek gyakorlására új kereteket alkosson, új működési feltételeket szabjon meg és gyakorlásukat meghatározott formában elnyerhető, meghatározott feltételek teljesüléséhez kötött engedélyhez kösse. Alkotmányjogi szempontból a súlypont azon van, hogy **ez az átalakítás valóban megfelel-e a fair balance követelményeinek** és – legalább a lényeges elemeket tekintve – a jogszabályok és a jogalkalmazói gyakorlat együttesen tudja-e biztosítani, hogy egy rendszer átalakítása az **alkotmányos garanciák mentén, a szükségesség-arányosság** követelményeit figyelembe véve haladjon.

33. A fair eljárás garanciája lenne, hogy a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása során a bíróság rendelkezzen **valódi és hatékony felülvizsgálati** lehetőséggel és a közigazgatási hatóság ne tudjon visszafordíthatatlan helyzeteket teremteni (mint történt ebben az ügyben) – még ennek befejezését megelőzően. Az ugyanis nem joga sem a törvényhozásnak, sem a jogalkalmazásnak, hogy a rendszerek átalakítása során alkalmazott megoldásokkal, a tisztességes eljárás szabályait megkerülve vagy azokat tudatosan figyelmen kívül hagyva egyes szereplőknek ellenőrizhetetlen előnyöket biztosítson, másokkal szemben pedig – őket minden érdemi jogorvoslat és tulajdoni jellegű kárpótlás nélkül hagyva – önkényes és eleve gazdasági bukásukat célzó megoldásokat kövessen, majd végül ezt a csoportot még az érdemi bírói felülvizsgálat lehetőségétől is elzárja.

34. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata szerint ez akkor sem járható út, ha például élvezeti szolgáltatások és élvezeti cikkek kereskedelméről/ezzel kapcsolatos 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 megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, és a 8/2013. (III. 1.) AB határozat is.

35. Mint ahogyan azt az indítvány 20., 23. pontjai tartalmazzák a jelen problémakört érintően az ügyben (és a hasonló ügyekben) eljáró közigazgatási bíróság – az indítványtól eltérő szempontok alapján – az Alkotmánybíróság előtt már kezdeményezte a jogszabály normakontrollját. Az erről szóló döntést tartalmazó 33/2014. (XI. 7.) AB határozat kapcsán az ügyben előzetes véleményt nyilvánító igazságügyminiszter azt hangsúlyozta, hogy az alkotmányossági gyakorlatban a szerzett jogok védelme erősen limitált és a vállalkozáshoz, foglalkozás gyakorlásához való jog nem abszolút [először: 54/1993. (X. 13.) AB határozat]. Azt azonban az alkotmánybírósági gyakorlat az Alaptörvény hatályba lépését követően sem tagadta, hogy ezek a jogok – részint önmagukban, részint más, ezek érvényesülését biztosító alkotmányos jogokon keresztül – alkotmányos védelmet élveznek; s ezért a jogalkotói szabadság sem korlátlan a rendszerek és a gazdasági viszonyok átalakítása kapcsán.

36. Az 54/1993. (X. 13.) AB határozat tartalmazza azt is, hogy az állam nem teheti lehetetlenné a vállalkozóvá válást, és minthogy a vállalkozáshoz való jog nem képzelhető el a tulajdonhoz való jog érvényesülése nélkül, nem is akadályozhatja meg a tulajdonossá válás lehetőségét. A továbbiakban is – jellemzően – megmaradt az az alkotmánybírósági gyakorlat, amely a piaci szereplők helyzetét a tulajdonhoz való jog védelmén keresztül támogatta, ezalatt azonban nem önmagában a „dolgot” vagy a vagyoni értékű jogot értve, hanem a tulajdonosi jogállás alkotmányos értékét is elismerve. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat rögzítette azt is, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem az egyéni cselekvési autonomia alapja, ami azonban feltételezi azt is, hogy a

jogalkotó számára a tulajdonosi jogállás mögött lévő intézményvédelem feladata olyan helyzet garantálása, ami közvetett módszerekkel sem lehetetleníti el a tulajdonosok biztonságos cselekvési szabadságát. Ezen nem változtatott a gyakorlat akkor sem, amikor az alkotmányos tulajdonvédelem tárgya a szociális kötöttségekkel együtt érvényesülő tulajdon lett [összefoglalóan: 37/2007. (VI. 12.) AB határozat]. A tulajdoni viszonyokba való állami beavatkozás határait illetően pedig az Alaptörvény hatályba lépését követően született határozatok is az állam, a jogalkotó korlátozott – az alkotmányos garanciáknak megfelelő eljárásban alkalmazott – „szabadságának” talaján maradtak [például: 3048/2013. (II. 28.) AB határozat 11/2013. (V. 9.) AB-határozat, 20/2014. (VII. 13.) AB határozat], noha a korlátozás „közérdekűsége” (szükségességének igazolása) kapcsán kétség kívül a korábbinál cizelláltabb álláspontot képviseltek [26/2013. (X. 4.) AB határozat, 20/2014. (VII. 13.) AB határozat]. Az értékgarancia követelményének érvényesülésétől azonban ezek a döntések sem tekintettek el és egyik határozatból sem lehet arra következtetni, hogy ezen belül a testület csak a tulajdonkorlátozás súlya versus közérdek összevetésének „absztrakt” vizsgálatára korlátozná magát és a megvalósulás folyamatában figyelmen kívül hagyná a jogalkalmazás tisztességességét szavatoló alkotmányos garanciákat.

37. Az Indítványozónak a közigazgatási hatósági eljárásba ágyazott pályázati eljárás során megsértették a fenti határozatok szerint értelmezett, a **tulajdon alkotmányos védelméből** származó jogait, majd pedig a **bírószági eljárásban sem kapott** jogvédelmet, ami főként az **eljárás tisztességességén esett sorozatos csorbák miatt nem történt meg**. A jelen üggyhöz 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 kontextusban 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 pozícióit 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 alapvető jogok között, s ennek nem csupán a cél-eszköz relációban, hanem az érintett jogvédelmét garantáló hatósági és bírósági eljárások tekintetében is érvényesülnie kellett volna a tisztességes eljárás követelményeinek. 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.

38. Az EJEB gyakorlata szerint az „engedélyezési”, egy foglalkozás, hivatás, jogviszony gyakorlásának megkezdésével és folytatásával kapcsolatos eljárások 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.] Emellett az Európai Bíróság egységes jogértelmezési gyakorlata – közvetlenül vagy adaptáció útján alkalmazandó közösségi jogforrásokra alapozva – az engedélyes kategóriába tartozó tevékenységekre vonatkozóan további, nem megkerülhető feltételeket szab meg.

39. Mindezekből következően jelen esetben sem az a tény nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Indítványozó korábban rendelkezett az „engedélyes javakkal”, sem pedig az Indítványozó jövőbeni tulajdoni igénye nem érdektelen és nem válik el attól, hogy a jövedelemszerző tevékenységre irányuló tevékenységként megjelenő polgári jogi jogviszonyba lépés előfeltétele egy pályázati rendszer keretében került szabályozásra. A pályázati feltételeket ugyanis **jogszabály – a tulajdoni, gazdasági viszonyoktól nem függetlenül – szabta meg**. Az Fnj.Korm.r. alapján (2. §) a felszámolói jogviszonyba lépés előfeltétele a pályázat során is egy – célirányos, a feladatból adódó követelményeknek megfelelő feltételekkel rendelkező – a magántulajdon alapján álló, működő, a korábbiakban is a pályázatban kiemelt feladatokat ellátó gazdasági vállalkozás megléte volt; az engedélyes tevékenység is ennek keretében valósult volna meg.

40. 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.

41. 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 preambulumbekkezdése 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.

42. 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 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. Magának az engedély megszerzésének, valamint az erre irányuló előzményi folyamat tisztességének garانتálása 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.**

43. A tisztességes eljárás követelménye sérül mindazon esetekben, amikor az engedélyezési, nyilvántartásba vételi folyamatért felelős közigazgatási hatóság nem tartja be a folyamat különböző fázisait érintő határozathozatalra vonatkozó követelményeket és ezzel olyan helyzetet teremt, ami **kiüresíti a végső döntésre feljogosított bíróság döntési jogkörét, s ügyféli oldalról lényegében megkérdőjelezi a jogorvoslathoz való jog értelmét.** Az Indítványozó esetében pontosan ez történt: a rangsor megállapító határozat felülbírálata még be sem fejeződött, valójában el sem kezdődött, amikor a közigazgatási hatóság a tevékenységből kizáró határozatot már meghozta, s a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó döntést pedig a Kúria külön, a nem létező határozatra vonatkozó okfejtése ellenére sem hajtotta végre [l. 22. pont]. Ez nem hogy a hatékony jogorvoslat követelményének nem felel meg, de – a közigazgatási szerv részéről az „előre hozott”, a tevékenységi listából való törlésre irányuló határozathozatal – egyszerűen a tisztességes eljárás olyan sérelmét jelenti, ami **eredményében az Indítványozó tevékenységét lehetetlenített el és az alkotmányos védelem alatt álló tulajdonhoz való jogát vette semmibe.** Hangsúlyozandó, hogy ez a megoldás még akkor sem lett volna elfogadható, ha a tulajdoni korlátozás mögött a jogalkotó igazolt volna bármilyen méltányolható és a szükséges korlátozási terjedelmet nem meghaladó közérdeket. Ám ilyet nem igazolt és ilyen nem is volt. A tevékenység, a feladat nem szűnt meg, nem merült fel egyetlen olyan érdek sem, mint amire az Alkotmánybíróság a 3194/2014 (VII. 15.) AB határozatban hivatkozott és főként nem volt olyan körülmény, ami a **bíróság döntési kompetenciájának elvonását** igazolta volna. Annak tehát, hogy a tulajdoni sérelem nem közvetlen elvonással, hanem kerülőúton, más jogok megsértésével következett be, az „eredmény” szempontjából semmiféle relevanciája nincs; legfeljebb az állapítható meg, hogy ezáltal az alapjogi jogsérelem még súlyosabb. Az egyes alapjogok sérelmét ugyanis 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.

44. A vállalkozáshoz való jog szempontjából a különböző tevékenységek gyakorlásának akár nagyon súlyos feltételekhez való kötése, azokhoz magas fázisú anyagi feltételek előírása ugyan széles határok között megengedett, s valójában csak kirívó aránytalanság esetén lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya; továbbá a feltételek szükségességes és arányos korlátozáshoz fűződő érdek fölötté állhat a szerzett jogok védelmének, Ám ez **még 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 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 XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben lehet vizsgálni.**

45. Az **Alaptörvény XXIV. cikke** külön védelmébe vette a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. A tapasztalatok szerint ugyanis azok a hátrányok a közigazgatási eljárásokat követő bírósági szakaszban nem minden esetben orvosolhatók teljes körűen, amelyek a jogalanyokat a hatósági eljárás keretében, az ügyintézés első szakaszában érik. Jelen esetben pedig a közigazgatási szakasz során elkövetett jogsértések **az Indítványozó helyzetét is visszafordíthatatlanná tették, annak ellenére is, hogy a bíróság a határozat végrehajtását felfüggesztő határozataiban megkísérelte megakadályozni ezt a következményt.**

46. Az alkotmánybírósági gyakorlat – a lehetséges határokon belül – az Alkotmány hatálya idején 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 védelmi szint megemelésére. Első lépéseként az alkotmánybírósági gyakorlat végrehajtotta a **XXIV. és XXVIII. cikk 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].

47. Az Indítványozó esetében **a kettős feltétel fennáll, mivel jogsérelemei időben és a döntéshozatal folyamatában is részben elkülöníthetően a XXIV. és XXVIII. cikk szerint a két külön eljárásban, egymásra épülve 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.

48. Az eddig sem a hatósági szakaszban, sem a bírósági, sem a megelőző alkotmánybírósági 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.

49. Az Általános Közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény kommentárja [Wolterskluwer e-könyvek, kommentár (<https://shop.wolterskluwer.hu/mediaek>) 2020. július 26-i állapot; szerkesztők: Barabás-Baranyi-Fazekas,] szerint a hozzáférhető bírói gyakorlat alapján a tisztességes 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 veendők 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 tisztességességnek az elvét, az átláthatóság, a hatékonyság, illetve a szolgáltatás követelményét. A Kúria joggyakorlata alapján ezeket – álláspontunk szerint egyébként a jó közigazgatás szervezésekor sem figyelmen kívül hagyható – alapelveket – a belső jogrendszer egyidejű érvényesülésével lehet figyelembe venni (Kúria Kfv. IV.35.817/2012/5.).

50. 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. A határozatok tartalma szerint Alapjogi Chartához fűződő, a „jó közigazgatásra” vonatkozó gyakorlatból kiindulva a XXIV. cikk hatóköre kiterjed a részrehajlás nélküli, tisztességes módon **ésszerű határidőn** belüli ügyintézésre, a döntés megfelelő **indokolásának** 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 fellépessen.”

51. A jogszabályon túl, azonban lehet sérelmes a **közigazgatási hatóság gyakorlata is**, ha jogalkalmazás során eleve nem követi a tényállás tisztázására alkalmas döntéshozatalt, negálja az indokolási kötelezettségét, – **bíróági döntésben foglaltakkal szemben is** – olyan jogi megoldást követ, ami a **jogszabály szövegéből a józan ész szabályai szerint sem értelmezhető ki**, vitatva még azt is, hogy a bíróság által felülvizsgálható határozatok esetén a végső, jogerős, mindenkre irányadó döntést nem a hatóság, hanem a bíróság hozza. Az Indítványozó jogai ebben szinte valamennyi, a fentiekben kifejtett aspektust vizsgálva éppen azért sérülte ilyen végletesen, mert a közigazgatási hatóság még alapelvi szinten sem követte sem a Ket, sem az Alaptörvény

rendelkezéseit. Az már önmagában is megkérdőjelezi bármiféle „jó közigazgatás” működését, hogy az engedélyes tevékenységre a Kormány megbízásából, a lehetséges legmagasabb, miniszteriális szinten, eredetileg határidőben kiírt pályázat, lényegében napokkal a hatóság számára biztosított lejárati határidő előtt „visszavonásra” került, miközben valamennyi pályázó, így az Indítványozó is határidőben, 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 elbírálta** (5. oldal 4. bekezdés), majd ezt követően változtatott a minisztérium a pályázati feltételeken és kezdeményezett ennek érdekében jogalkotást. Megjegyzendő, hogy arra sincs – nem hogy alkotmányjogilag értékelhető, de semmilyen – magyarázat, miszerint ennek a bírálatnak a tartalma a pályázók számára miért nem volt megismerhető egy olyan helyzetben, amikor nyilvánvaló volt az új pályázat kiírásának elkerülhetetlensége.

52. A bírálat tényének elhallgatására önmagában az új pályázat kiírása sem ad semmiféle magyarázatot. Ennek indokolásaként az előző pontban említett minisztériumi vélemény egyébként is csak 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 és melyek voltak ezek az aggályok. A pályázati kiírás szerint a bizottság 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 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 kormány szintű 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 pontozza és javaslatát írásba foglalja.

53. 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 bejáratott 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.

54. 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 alkotmánybírósági 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 a jogkörét, arra **semmilyen megismerhető szabály nincs, hogy a döntés előkészítő – szakértő és döntéshozó relációjában milyen feladatmegosztási követelmények érvényesülnek**.

55. Jelen esetben pedig sem a jogszabályok, sem a pályázati kiírás nem foglalkoztak azzal, hogy a bíráló bizottság, felelős döntéshozó viszonylatában például a „felülbírálat”, adatkérés, javaslat, vélemény- kiegészítés, javaslat elutasítása, stb. körében milyen részletszabályok érvényesülnek, mi több erre még csak orientációs pontok sincsenek lefektetve. Valójában még azon is vita volt, hogy a bizottságnak egyáltalán mi a státusa – még ezt is csak a perek menetében, a bírói indítvány alapján született 33/2014. (XI. 7.) AB határozat döntötte el, hogy szakértői testületként működött. Ezáltal a pályázat értékelése teljes egészében **követhetetlen, ellenőrizhetetlen** és még **az sem tudható, hogy a bíráló bizottság javaslata a formális döntéshozó által felülbírálható-e vagy az Indítványozó esetében felülbírált volt-e**. Ezt **tetézi**, hogy a bizottságnak a **dokumentációja erősen hiányos volt**, ugyanakkor **az alperesi közigazgatási hatóság a perben a bírói döntés ellenére sem volt hajlandó a bizottságtól a törvényesség és szakszerűség tisztázásához szükséges felvilágosítás és dokumentumok beszerzésére, még részlegesen sem**. Az e körben a közigazgatási hatóság részéről előadottak a tisztességes eljárás elvszerű vizsgálatakor nem bírhatnak relevanciával. A közigazgatási határozat törvényessége – mint alapvető ismérv – a közigazgatási szerv részéről kíván igazolást; a Ket. és a perjogok szabad bizonyításra, hiánypótlásra irányadó szabályai mentén pedig annál bonyolultabb problémák is megoldódtak már, hogy „időközben a bizottság” feloszlásra került.

56. A közigazgatási hatóságnak a törvényesség, szakszerűség, okszerűség igazolására vonatkozó kötelezettsége ebben az ügyben már csak azért is felértékelődött (volna), mert a pályázat értékelésének eredménye, a folyamat ellenőrzése, az értékelő lapok, jegyzőkönyvek az Indítványozó számára egyébként **sem voltak megismerhetőek**, a kapott döntések pedig eredetileg még indokolást sem tartalmaztak. A tisztességes eljárás **fegyveregyenlőségre** vonatkozó

követelménye is teljes egészében **kiüresedett**, mert az Indítványozónak az alapügyben a keresetét úgy kellett előterjesztenie, hogy a támadott döntéssel kapcsolatban jelentős ismeretei hiányoztak. A határozatok **indokolása** csupán a ranghelymegállapítás tényére, a pontszámokra, illetve a névjegyzékből való törlésnek a pusztá közlésére szorítkozott, azokban sem a megállapított tényállásra, sem az annak megállapításához vezető útra, vonatkozó, sem pedig jogi indokolás nem szerepel. Ugyanakkor a közigazgatási perben a felülvizsgálat (felülvizsgálhatóság) terjedelme kötött és korlátozott, a keresetkiegészítés/változtatás lehetőségének pedig kivételes és elhanyagolható a szerepe. **Ez önmagában alkalmas nem csupán az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének, de az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti hatékony jogorvoslathoz való jognak a kiüresítésére is.**

57. 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 (miközben ez a 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 viszont 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 **törvényesség, pártatlanság, szakszerűség, megalapozottság, teljes körűség, egyáltalán a tisztességes eljáráshoz kötöttség minden eleme** csak írott malaszt marad, a hatóság oldalán a „tét nélküliség” nem ösztönöz a megalapozott és körültekintő döntéshozatalra.

58. Erre figyelemmel önmagában is **téves a tisztességes eljárás követelményének érvényesülését figyelmen kívül hagyó a jelen alkotmányjogi panaszban támadott bírósági és Kúriai döntés.** Az eljárás tisztessége és a tartalmában hatékony jogorvoslathoz való jog tükrében nem annak van ugyanis jelentősége, amit a Kúria már az első, hatályon kívül helyező (l. 29. pont), majd ennek nyomán a Fővárosi és Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság és a Kúria, a bevezető részben támadotként jelölt ítéleteiben rögzített (l. 31 pont): nevezetesen, hogy a pályázatban voltak értékelési szempontok és a felperes (Indítványozó) azt nem bizonyította, hogy ezek nem voltak megfelelőek vagy ezekhez képest törvénysértés történt.

59. A pályázatot lezáró ranghelymegállapító és törlő határozat tartalma mögöttes adatok, megismerhetetlen információk hiányában (l. 55. pont) éppen a törvényesség, szakszerűség, okszerűség szempontjából **nem is volt ellenőrizhető**, ami pedig a közigazgatási per merituma lenne. Végső soron – miként arra korábban utaltunk – a pályázati szempontok kiírásával, **a szubjektív szempontok túldimenzionálásával már objektíve sérültek a tisztességes eljárás követelményei, ez eleve veszélyeztette a pártatlan eljárás lehetőségét**, majd egy **kontrollálhatatlan eljárásban**, úgy az Indítványozó, mint a bíróság számára **utólag sem nyomon követhetően, ellenőrizhetetlen maradt az is, hogy ezeket a szempontokat a bíráló bizottság követte-e, helyesen követte-e, és ezen anyag alapján a döntéshozó a valóságnak megfelelő, törvényes döntést hozott-e.**

60. A döntéshozatali folyamattal szembeni, a pártatlansággal és a törvényességgel kapcsolatos

kétségeket egyébként **döntéseiben maga a közigazgatási hatóság igazolta vissza**, amikor ugyanarról a pályázatról az alap- és a megismételt eljárásban, minden körülmény változatlansága ellenére, minden elfogadható magyarázat nélkül jelentősen eltérő pontszámra értékelt döntést hozott. Ez persze szoros összefüggésben áll azzal, hogy a közigazgatási döntésnek alapvetően **nincs is valódi indokolása**, abból a pályázatra, a ranghelyre vonatkozó döntésről, a mérlegelési szempontokról semmi nem tudható meg. Egyébiránt pedig az **újraértékeléssel** a közigazgatási hatóság **nem a bíróság hatályon kívül helyező döntését hajtotta végre, és az ebben foglaltakat nem is hajtotta végre**. Az indítványban támadott döntésekkel a bíróság és a Kúria végső soron nem is az alaphatározatot bírálta felül, hanem egy – **sehol nem létező, minden jogszabályi alapot nélkülöző eljárásban született – közigazgatási döntést**. Mindezt „törvényességi szempontból”.

61. Az végső közigazgatási határozathoz fűzött indokolás azonban még az „újraértékelt” pályázatok képest sem felel meg a tisztességes eljárás követelményeinek és nem is áll szinkronban az első hatályon kívül helyező bírósági döntésekben előírt követelményekkel. 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, egyszerűen pontszámra vonatkozó „lista jellegű” kijelentéseket tesz a pályázati feltételek egyes – nem tudni milyen eljárásban, milyen szabályok mentén megállapított – pontjai vonatkozásában. Ez az indokolásnak legfeljebb csak a (történeti) tényállási része, ebből még a „miért”, „minek, 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. Az újraértékeléshez – nem létező eljárási szabályok alapján – nem is fűzhető olyan indokolás, ami törvényességi szempontok megtartásának igazolására alkalmas.

62. A közigazgatási határozatok indoklásának világosan és részletesen kell tartalmazni mindazon szempontokat, amelyek alapján a bírósági eljárás, a törvényességi szempontú ellenőrzés tartalmilag lefolytatható. Másfelől pedig az indokolás az ügyfél megismerési jogát szolgálja, s ez alapján kell döntenie arról, hogy indít-e egyáltalán bírósági eljárást, van-e értelme számára a kereset benyújtásának. 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, az anyagi és eljárási szabályok megtartását. Ilyen indokolást a hatóság – jelen ügyben a bíróság és a Kúria támadott döntésével felülvizsgált – határozata nem tartalmaz ami eleve ellehetetleníti az azzal szembeni jogorvoslat megalapozását.

63. Miután az Fnj.Korm rendelet lefektetett egy olyan eljárási rendet, amelyben a bizottság (időközben már az alkotmánybíróság döntésével megerősítetten is) szakértői testületként vesz részt, az semmivel nem magyarázható, hogy mindazok esetében – így az Indítványozó tekintetében is – a döntéshozó szerv kihagyta az eljárásból a jogszabály szerint kompetens testületet és az újraértékelés során maga vette át ennek szerepét; majd ennek jogszerűségét meg sem indokolta. A perjogok igen régóta ismerik a kötelezően igénybe veendő szakértő intézményét, s nincs olyan eljárásjog, ami

ennek negálását ne tekintené törvénysértőnek. Jelen esetben a bizottság ugyanilyen szerepet töltött be a pályázati eljárásokban, s az igen távol áll a tisztességes eljárásnak még a gondolatától is, hogy ezen a döntéshozó szerv átlépjen, s létrehozza azt a helyzetet, ami szerint egyesek (a nyertesek) esetében van szakértő kompetencia, más csoportok esetében (vesztesek) pedig ezt az elemet „kihagyja” a folyamatból. Mindemellett a meghozott közigazgatási döntésekben az indokolás csupán „jelentésszerűen” egymáshoz nem kapcsolódó adatok felsorolására és a bíráló bizottság tevékenységéről való szűkszavú, csak az egyes pályázati szempontokhoz kapcsolt pontokra kiterjedő számadásra szorítkozik.

64. Az ilyen határozatokból az eljáró bíróságok sem igen vonhattak semmiféle következtetést a sem a döntés megalapozottságára, sem annak törvényességére. Enélkül viszont valódi közigazgatási per nem is folyhat. Így az Indítványozó álláspontja szerint **a Kúria a jogerős ítéletében**, illetve az első fokú bíróság az ezt megelőző határozatában **a XXIV. cikket sértő közigazgatási eljárást és döntést hagyott jóvá, ami az 5/2017. (III. 10.) AB határozat nyomvonalán haladva, önmagában is alaptörvény-ellenes és kihat a bírósági eljárás alkotmányos minőségére is. Ugyanakkor** ettől függetlenül is a bíróság eljárásában sérültek az Indítványozónak az Alaptörvény **XXVIII. cikk (1) bekezdésében** biztosított tisztességes (bírósági) eljáráshoz és a **(7) bekezdés** szerinti jogorvoslathoz való jogai.

65. 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 összefoglalóan kifejtette, hogy: „Az Alkotmánybíróság (...) az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági 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 Alkotmánybíróság az Abh.-ban megfogalmazott megállapításokat 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 olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. (...) 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 igénybevételenek 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.”

66. „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 bírósági 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 felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az így felfogott érdemi elbírálással nem áll ellentétben, hogy a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja.'

67. 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.

68. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ebben az ügyben számos fordulóban és számos eszközzel kísérelte meg elérni, hogy a közigazgatási határozat valódi felülvizsgálatát lefolytathassa. Mi több azt is, hogy a határozatok végrehajtása felfüggesztésének érvényt szerezzen; azaz az Indítványozó pernyertessége esetén objektíve képes legyen valódi jogorvosláshoz jutni. 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. Így azonban a végső eljárásban az alkotmányjogi panasszal támadott Kúriai döntés mellett, ennek a bíróságnak az ítélete sem tesz eleget a tisztességes eljárás követelményeinek (túl a már korábban részletezett körülményeken.)

69. A bíróság az eljárás egy pontján – 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. Mindeközben a közigazgatási hatóság nyilvánvalóan nem létező eljárásban és nem létező szabályok mentén, minden garancia negálásával lefolytatott eljárását – jogszabályhelyre hivatkozás nélkül – úgy ismerte el törvényesnek, mintha az Fnj Korm. r-ben annak lenne bármiféle jogszabályi alapja. A merőben technikai jellegű hatályon kívül helyezést követő, a jelen indítványban támadott döntésében a bíróság – a Kúria határozatával is megerősítve – indokolatlanul (és megindokolatlanul) vélemezte, 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 azon követelményről ami a szubjektív pontszámok esetén kötelessége lett volna: nevezetesen, hogy meghatározza a mérlegelésben szerepet játszó szempontokat és ezeket közölje is az eljárás alanyával. Ezekből a közigazgatási döntésekből az semmiképpen nem derül ki, hogy a konkrét pontszám esetén mi volt az az egységes: mindenkire irányadó mérce, szint, igazodási pont, minőségi követelmény amihez mérten „ez az eredmény” jött ki.

70. 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; a bíróság viszont következetesen elutasította (perjogilag alkotmányossági szempontból nem támadhatóan) a más pályázókra vonatkozó adatok beszerzését is. **Az ebből a hiányból adódó bizonyítási terhet azonban nem lehet áthárítani a bírálási folyamatról ismeretekkel nem rendelkező, más pályázatok megismerésétől eltiltott Indítványozóra. Végző soron ez a megoldás is a tisztességes eljárás sérelmét jelentette és hozzáadódva a már hivatkozott sérelmekhez, az Indítványozó ellehetetlenült helyzetéhez erőteljesen hozzájárult.**

71. Az ilyen típusú pályázatok esetén természetesen 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.

72. Megjegyzendő, hogy e közben – 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. Mindezekre a körülményekre vonatkozóan a **bíróság határozata sem tartalmaz érdemi indokolást**, (csupán egy kijelentést arra vonatkozóan, hogy „voltak szempontok”); vagyis a tisztességes eljárásnak ez az eleme itt is sérül. Az Indítványozó a keresetben megfogalmazott egyetlen aggályára, felvetésére sem kapott választ; a bíróság az indokolási kötelezettségének legfeljebb nagyon absztrakt értelemben tett eleget.

73. 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 esetkört 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.

74. 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. Ezekre a kérdésekre azonban a bírósági határozatok sem tértek ki.

75. 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.

76. A már korábban kifejtettekből egyenesen következik az is, hogy az Indítványozónak ebben az eljárásban **nem állt rendelkezésére az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése** szerinti hatékony jogorvoslathoz való jog sem. Nem csupán folyamatos lépéshátrányban volt az iratok és szempontok megismerhetetlensége miatt, nem csupán olyan bizonyítási terhet hárított rá a bíróság, amit a fentebb kifejtettek szerint nem is teljesíthetett (fegyveregyenlőség sérelme), nem csupán az indokolási kötelezettség elmulasztása rontotta a hatósággal szemben perjogi helyzetét, nem csupán a jogalkalmazó által önkényesen módosított eljárási szabályok sérültet a pártatlan elbírálás követelményei, de ez a helyzet, valamint az, hogy a bíróság felfüggesztő végzéseinek nem lehetett érvényt szerezni – merőben formálissá tették, technikai jellegűvé degradálta a jogorvoslathoz való jogát is.

77. 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].

78. „Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá **a jogorvoslás lehetősége**, vagyis a **jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvoslhatóságát.** (...) [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]

79. Fenntartva azt, a korábban már kifejtett érvelést, miszerint egyrészt az Indítványozó megfelelően indokolt határozatok és a bírálási folyamatról való kellő mélységű tájékoztatás hiányában nem is volt abban a helyzetben, hogy a törvényesség, jogszerűség, megalapozottság

szempontjából 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, vizsgálandó, hogy objektíve megvolt-e a lehetősége a jogorvoslásnak. A formai, technikai elemekre korlátozott felülvizsgálat még nem jogorvoslat; az ilyen megoldás valójában csak a bíróság jogorvoslati funkciójának lejárására alkalmas.

80. Valójában 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. Az Indítványozó „sorsa” ott eldőlt, amikor a ranghelymegállapító határozat véglegességét be sem várva megszületett a törlő határozat, majd a bíróság végrehajtást felfüggesztő döntései ellenére az Indítványozó nem tudta érvényesíteni azt a jogát, hogy határozat hiányában nem hagyható ki a felszámolási eljárásban résztvevők köréből. Az indítvány pertörténi részre vonatkozó fejezetéből láthatóan a bíróság, jelesül még a Kúria is több ízben kísérelte meg elmagyarázni a közigazgatási hatóságnak – eredménytelenül. Mindebből világosan látszik, hogy eleve nem is számolt a közigazgatási hatóság – de a jogalkotó sem – azzal, hogy az ügyben érdemi jogorvoslatra sor kerülhet, a bíróság tényleges, érdemi felülvizsgálatot folytat. 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.**

81. Az EJEB több döntésében is kitért arra, miszerint nem megengedhető, hogy a pályázatok elbírálása során a pályázók azzal ne lehessenek – még hozzá 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 Egyezményvel, mert a hatékony jogorvoslat tekintetében jelentős érdeksérelmet eredményez [vö.: Yankov v. Bulgária (11/12/2003)]. Jelenleg az Indítványozó esetében pontosan ez a helyzet.

82. Nyilván ez utóbbi körülmény részben 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 pályázatok már a jelen indítványt megelőzően hetekkel lezárultak. 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 hatékornak**.

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

Budapest, 2021. január 24.

dr. Kadlót Erzsébet
ügyvéd

[Redacted signature area]

Tisztelettel: dr. Kadlót Erzsébet, ügyvéd
az Indítványozó jogi képviselője

Melléklet: ügyvédi meghatalmazás