

## **Kúria Kfv. 37.354/2015/5.**

### **Közigazgatási ügyben hozott határozat**

A KÚRIA

mint felülvizsgálati bíróság

Kfv. II.37.354/2015/5. szám

A Kúria a Dr. Kondorosi Mátyás ügyvéd (cím) által képviselt Felperes (cím) felperesnek a Karl, Verasztó, Bleyer Ügyvédi Iroda (cím, ügyintéző: Dr. Karl Gábor Csaba ügyvéd) által képviselt Nemzeti Fejlesztési Miniszter (1011 Budapest, Fő utca 44-50.) alperes ellen felszámolói névjegyzékkel kapcsolatos hatósági ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2014. december 3. napján kelt 28. K.30.727/2014/15. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 18. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon tartott tárgyaláson meghozta az alábbi

*ítéletet:*

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 28. K.30.727/2014/15. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 40.000 (negyvenezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A le nem rótt 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

### ***Indokolás***

A Kormány az új felszámolói névjegyzékbe történő felvételre nyilvános pályázati felhívást (a továbbiakban: Pályázati felhívás) tett közzé 2013. április 15. napján. A Pályázati felhívás alapján a felperes határidőn belül kérelmet nyújtott be az alperesi jogelődhez (a továbbiakban: alperes). Az eljárás során a hiánypótlás megtörténtét követően az alperes megállapította, hogy a felperes formai szempontból alkalmas pályázati anyagot nyújtott be. A felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 3. § (4) bekezdése alapján megalakult a Pályázatok kiértékelő bizottság (a továbbiakban: Bizottság). A Bizottság a Korm. r. 3. § (5) bekezdésében foglaltak szerint személyes meghallgatást tartott, egyhangú döntést hozott, majd javaslatát határidőben eljuttatta az alperesnek. A Pályázati kiírás 3. pontja alapján összesen legfeljebb 167 pont volt adható, amelyből a felperes - tekintettel arra, hogy a felszámolók akkor hatályos névjegyzékében nem szerepelt - a formai-tartalmi értékelésre 1-77 pontig, míg a szakmai és gazdasági tevékenység szakmai program értékelésére pedig 1-90 pontig terjedő részpontoszámot kaphatott. A pályázó a Bizottság értékelése szerint a formai-tartalmi pontszámából 77 pontot, míg a szakmai-gazdasági tevékenység alapján programjára és vállalásaira tekintettel 63 pontot ért el, összesen a 167 pontból 140 pontot kapott, így a névjegyzékbe történő felvételhez szükséges, és a pályázat során kialakult 144 pontos határt nem érte el. A 140 pontszámot több pályázó is elérte, ezért az alperes a Pályázati felhívás 1. pontjában rögzített

keretszám betartása érdekében a Pályázati felhívás 6. pont 2. mondata, valamint a Korm. r. 3. § (5) bekezdése alapján az azonos pontszámmal rendelkező pályázók között közjegyző jelenlétében sorsolással alakította ki a sorrendet, melynek eredményeképpen a felperes a 212. ranghelyre került. Az alperes 2013. december 13. napján kelt FNJ/236-4/2013. számú határozatával a felperes - új felszámolói névjegyzékbe való felvételre irányuló - pályázati kérelmét elutasította.

A felperes keresetének az elsőfokú bíróság helytadott, az alperes határozatát hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárásra kötelezte. Ítéletének indokolásában mindenek előtt utalt az Alkotmánybíróság 33/2014. (XI. 7.) AB határozatára (a továbbiakban: AB határozat), amely a Korm. r. Alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította, azonban az indokolásban tett megállapításokat az elsőfokú bíróság döntésének alapjául elfogadta. Így többek között rögzítette, hogy a Korm. r. alapján a nyilvántartásba vételi eljárás egy, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerinti kérelemre indult eljárásnak minősül. Ezen túlmenően az elsőfokú bíróság kimondta, hogy az alperesi jogelőd által lefolytatott nyilvántartásba vételi eljárásban a jogalkotó kötelezővé tette a Bizottság megkeresését, ezért az szakértőnek minősül, így rá a Ket. 58. § (3) bekezdése vonatkozik. Az elsőfokú bíróság utalt a Korm. r. 3. § (5) bekezdésére, amely szerint a Bizottság jegyzőkönyvet készít és az alperes ennek alapján hozza meg érdemi döntését, amelynek indokolása tételesen megjelöli a pályázó által kapott pontokat, így az mérlegelési jogkörben hozott döntés. Az elsőfokú bíróság a 34/2007. (VI. 6.) AB határozatra hivatkozva rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: új Abtv.) azon rendelkezése, mely szerint az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező, egyúttal azt is jelenti, hogy nemcsak az Alkotmánybírósági határozat rendelkező része, hanem annak indokolásában foglaltak is kötőerővel bírnak. Az elsőfokú bíróság hivatkozott a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339/B. §-ára, eszerint megállapítható volt, hogy az alperes a Bizottság javaslatában kimunkált pontszámokat elfogadva határozatában csak azt közölte, hogy a felperes mennyi pontszámot ért el. A határozatban nem részletezte, hogy a felperes részére a gazdasági tevékenység körében megadott 63 pontot milyen metodikával számolta ki, s milyen mérlegelési szempontok figyelembe vételével határozta meg, hogy a felperes a pályázatban tett vállalása mennyit ér. Az elsőfokú bíróság ez okból úgy értékelte, hogy a határozat érdemi felülvizsgálatára alkalmatlan volt, mivel abból a Ket. 72. § (1) bekezdés *ec*) pontjaiban meghatározott tartalmi elemek teljes mértékben hiányoznak. Az elsőfokú bíróság kifejtette, hogy a felperes joggal hivatkozott arra, hogy az alperesi határozat sérti a Ket. 1. § (1) bekezdését és 3. § (2) bekezdését, az alperes elmulasztotta a tényállás tisztázását, sérült a Ket. 50. § (1) bekezdése is.

Az elsőfokú bíróság az új eljárásra adott iránymutatásában előírta, hogy az alperesnek a Ket. 72. § (1) bekezdésének megfelelő határozatot kell hoznia. Az alperesnek vagy a Bizottságot kell felhívnia a Ket. 59. § (4) bekezdése alapján a hiányos indokolása pótlására, vagy a rendelkezésére álló dokumentációkat, adatokat kell összevetnie, mérlegelnie a bizottsági döntésben, illetőleg a Korm. r.-ben foglaltakkal. Az alperesnek ezt követően a rendelkezésére álló dokumentumokat értékelve konkrét jogszabályhelyekre történő hivatkozással kell határozatát megindokolnia.

A jogerős ítélet ellen előterjesztett felülvizsgálati kérelmében az alperes az ítélet hatályon kívül helyezését és elsődlegesen új, a keresetet elutasító határozat meghozatalát, másodlagosan az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte. Álláspontja szerint nyilvántartást vezető szervként ranghely-megállapító határozatai nem mérlegelési jogkörben hozott határozatok. Az alperes kifejtette, hogy a közigazgatásági hatóságok mérlegelési jogköre nem a tényállás feltárásához kapcsolódik, hanem az alkalmazható jogkövetkezmények

vonatkozásában biztosít döntési szabadságot az eljáró hatóság számára. A perbeli esetben azonban a jogszabályi környezet ilyen döntési szabadságot nem engedett, a mérlegelési jogkörben hozott döntéshozatal nem azonos a tényállás feltárása körében alkalmazott bizonyítékok mérlegelésével. Az alperes szerint sem a Korm. r., sem más jogszabály nem biztosított mérlegelési jogkört a ranghely megállapító határozatok meghozatalakor a hatóságnak, a Korm. r. kógens rendelkezéseiből eredően a legmagasabb ranghelyet elért pályázókat köteles volt a felszámolói névjegyzékbe felvenni, mérlegelési lehetősége nem volt. Az alperes szerint a hatóság a tényállás feltárása során is korlátozott mérlegelési lehetőségekkel rendelkezett, a Ket. 86. § (1b) bekezdése alapján kizárólag az értékelő Bizottság, mint a Korm. r.-ben kijelölt bizonyítási eszköz javaslatát használhatta a tényállás tisztázásához. E körben hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság EBH.2010.2277. számú eseti döntésére. Az alperes cáfolta, hogy az értékelő Bizottság az eljárásban szakértőként járt volna el, mivel sem AB határozatban, sem pedig az ítéletben nem került megjelölésre olyan indok, amelyek az értékelő Bizottság szakértői minőségét megalapozná. Miután ennek jogszabályi alapja nincsen, a Korm. r. és más szabály sem utal arra, hogy a Bizottság szakértőként működne, ezért ez az állítás alaptalan. Az alperes hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs olyan joga, hogy a normaszöveget önmagában értelmezze, hanem az élő jogot kell az Alkotmánnyal vagy az Alaptörvénnyel összevetnie. Hivatkozott arra is, hogy az Alkotmánybírósági határozatokat megelőző ítéletek úgy értelmezték a jogszabályokat, hogy az alperes nyilvántartó szervként jár el, és eljárása során hatásköre kizárólag arra terjed ki, hogy az értékelő Bizottság javaslata alapján a névjegyzékbe felvegye azt a felszámoló szervezetet, amely elért pontszáma alapján belefér a Kormány Pályázati felhívásában meghatározott keretszám-korlátba. Az alperes szerint az elsőfokú bíróság által idézett azon kijelentés, miszerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) 27. § (2) bekezdése alapján a jogalkalmazót nemcsak az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező része, hanem annak indokolása is köti, a jelen eljárásban nem alkalmazható. Az alperes szerint az új Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság döntése kötelező mindenkire nézve, miként erre utal az új Abtv. 63. § (2) bekezdése is. Ebből kifolyólag a döntés a kötelező, és az indokolás annak csak járulékos része. Az alperes végül hivatkozott arra, hogy az elsőfokú bíróság ítéletében az AB határozatot jogszabályi szintre emelte azáltal, hogy annak megállapításaira közvetlenül hivatkozott. Az AB határozat értelmezése álláspontja szerint az új Abtv. rendelkezéseivel is és az Alaptörvény B. cikkével is ellentétes. Az alperes e körben még hangsúlyozta, hogy az AB határozatot egy már lezárt közigazgatási eljárás vonatkozásában alkalmazta az elsőfokú bíróság mintegy visszamenőleges hatállyal, amely a jogalkalmazás körében tiltott.

A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. Álláspontja szerint a bíróság helyesen állapította meg, hogy a Bizottság véleményén túl a közigazgatási határozatban azok a tényállási elemek sem kerültek rögzítésre, amelyeken az alperesi döntés alapult. A felperes nyomatékosan hivatkozott arra, hogy a szakmai program értékelésére adható részpontszámok a felhívásban sem voltak előzetesen meghatározottak, és az értékelés részpontszámait sem a határozat, sem az értékelő Bizottság jegyzőkönyve nem tartalmazza. A Korm. r.-ben és a Pályázati felhívásban megfogalmazott, hátrányként értékelésre kerülő adat vagy körülmény nem állt fenn, ezzel szemben az előnyként értékelésre kerülő adatok, tények a felperes vonatkozásában igazoltak voltak. A felperes továbbra is sérelmezte, hogy a megismert értékelő bizottsági jegyzőkönyv és szakmai értékelő lap alapján sem volt megállapítható, hogy pályázata miért éppen a 63-as részpontszámot érte el, miért történt a felperessel szemben pontelvonás. Sérelmezte azt is, hogy a közigazgatási szerv nem tárta fel az erre vonatkozó tényállást, és ezáltal nem tett értékelése alapjává olyan tény, amely a

határozatban foglalt és megjelölt részpontoszámokat valamilyen módon alátámasztaná. Ilyen formán megállapítható, hogy a Bizottság nem látta el mérlegelési feladatát, s mivel a közigazgatási határozat részét, mi több, alapján képezte a Bizottság által megállapított pont, magának a határozatban foglalt döntésnek a törvényessége is megkérdőjelezhető.

Az alperes felülvizsgálati kérelme nem alapos.

A Kúria a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta felül a Pp. 272. § (2) bekezdése és a Pp. 275. § (2) bekezdése alapján.

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helyesen megállapított tényállásból helytálló következtetésre jutott az alperesi határozat jogszerűségével kapcsolatban, döntésével és indokaival a felülvizsgálati bíróság egyetért.

A Kúria a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra tekintettel az alábbiakra mutat rá.

Az elsőfokú bíróság helyesen járt el, amikor döntése kialakításánál az AB határozat megállapításaiból indult ki. E körben ugyanis egyetért a Kúria azzal, hogy az új Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság döntése - amely egy Alkotmánybírósági határozat esetében annak rendelkezését és ahhoz egyben szervesen tartozó indoklását is jelenti - köti a bíróságokat is. Ebből következően a döntésre váró, folyamatban lévő perben akkor is alkalmazni kell, ha a per tárgyát képező közigazgatási határozat meghozatalakor az AB határozat tartalma nem volt ismert, ez nem tekinthető visszaható jogalkalmazásnak.

Az Alkotmánybíróság az érintett AB határozatban az Alaptörvénnyel konform és a valós bírósági felülvizsgálatot biztosító [9/1997. (VII. 1.) AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat] jogszabály értelmezést dolgozott ki, amely a pályázati kérelem előterjesztésétől a döntésig egy folyamatos eljárásnak tekinti a névjegyzékbe történő felvételt, beleértve a Bizottság eljárását is. Egyértelmű - miként ezt a Kúria korábbi ítéleteiben kifejtette -, hogy a Bizottság és a döntést hozó hatóság között feladat- és hatáskör megosztás van. Ennek ellenére a Bizottság nem tekinthető szakhatóságnak, mivel nem önálló közigazgatási szerv, mi több, nem is hatóság, továbbá nem a feladatkörébe tartozó külön jogszabályban rendezett kérdésben kell állást foglalnia. Az értékelő Bizottság a Ket. 58. § (3) bekezdése alapján szakértői testületnek tekinthető, amelynek igénybevételét a Korm. r. 3. § (4)-(5) bekezdése kötelezővé teszi, és amely lehetőségről maga a Ket. 50. § (5) bekezdése is rendelkezik. Az alperesnek eljárása során vizsgálnia kell a Bizottság véleményét, ezután pedig döntenie kell a nyilvántartásba vétel kérdésében. Az a körülmény, hogy a kérelmező megfelelőségéről való döntés során valójában a Bizottság mérlegel, - hiszen a Korm. r.-ben és a pályázati kiírásban szereplő szempontok alapján értékeli a benyújtott pályázatokot és osztja ki a től-ig határok közötti pontoszámokat - még nem jelenti azt, hogy a hatóság meg lenne fosztva a mérlegelés vizsgálatának lehetőségéről. A döntést hozó hatóságnak ugyanis - miként ugyanilyen tényállás mellett hozott kúriai döntések erre már rámutattak - a szakértő Bizottság mérlegelésének jogszerűségét értékelnie kell abból a szempontból, hogy a Bizottság javaslata kellően áttekinthető és okszerűen indokolt ahhoz, hogy a saját döntése alapját képezze. A hatóság által a fentiekben részletezett vizsgálatnak a határozat indokolásából ki kell tűnnie, annak meg kell felelnie a Ket. 72. § (1) bekezdés e) pontjában körülírt kötelezettségnek és a feltétele annak, hogy a döntés megfeleljen a pontkiosztás vonatkozásában a Pp. 339/B. §-ában rögzített előírásnak is.

Az alperes tévedett tehát akkor, amikor saját eljárását úgy fogta fel, hogy a jogszabályi környezet számára nem engedett döntési szabadságot, sem a Korm. r., sem más jogszabály nem biztosított mérlegelési jogkört, mert a ranghely megállapító határozatok meghozatalakor a hatóságnak a Korm. r. kógens rendelkezéseiből eredően a legmagasabb ranghelyet elért pályázókat köteles a felszámolói névjegyzékbe felvennie, mérlegelési lehetősége nincs. A Kúria utal arra, hogy az úgynevezett „direkt jogalkalmazói döntés” - a jogszabály pusztá végrehajtása -

az, amit a mérlegelés hiányában hozott döntésnek tekint a jogtudomány, minden egyéb esetben a hatóság rendelkezik valamilyen szűkebb vagy tágabb mozgástérrel. A perbeli esetben egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotó sem zárta ki a hatóság mozgásterét, a vitára okot adó elnagyolt jogszabály szöveget pedig az AB határozat értelmezte, melyet az alperesi értelmezés nem írhatja fölül. A fentiekre tekintettel mindaddig, amíg a jogalkotó nem pontosítja az alkalmazandó rendelkezéseket az általa preferált célnak megfelelően, a jogszabálynak ehhez az AB határozat szerinti értelmezéséhez mindenki, így a bíróság is kötve van.

Minderre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A perveztes alperes a Pp. 270. § (1) bekezdése folytán a felülvizsgálati eljárásban is alkalmazandó Pp. 78. § (1) bekezdése alapján köteles a felperes oldalán felmerült felülvizsgálati eljárási költség megfizetésére, melynek összegét a Kúria a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (3) és (5) bekezdései alapján állapította meg a felülvizsgálati eljárásban kifejtett munkára tekintettel.

Az alperes személyes költségmentessége okán a tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati illetéket a 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 14. §-a alapján az állam viseli, melynek összegét az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdése alapján állapította meg a Kúria.

Budapest, 2015. október 7.

Dr. Tóth Kincső s. k. a tanács elnöke, Dr. Rothermel Erika s. k. előadó bíró, Dr. Buzinkay Zoltán s. k. bíró