



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.I.37.831/2025/12.

A tanács tagjai: dr. Tóth Kincső a tanács elnöke
dr. Figula Ildikó előadó bíró
dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit bíró
dr. Heinemann Csilla bíró
dr. Kalas Tibor bíró

A felperes: felperes
(cím1)

A felperes képviselője: dr. Solymosi Erzsébet Csilla ügyvéd
(cím2)

Az alperes: Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti
Központ
(1097 Budapest, Albert Flórián út 2-6.)

Az alperes képviselője: Szigeti-Szabó és Társai Ügyvédi Iroda
eljáró ügyvéd: dr. Pál Balázs
(cím3)

Az alperesi érdekelt: érdekelt
(cím4)

A jogvita tárgya: közegészségügyi ügyben hozott határozat
jogszerűsége vizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Budapest Környéki Törvényszék
104.K.702.417/2024/30. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Budapest Környéki Törvényszék 104.K.702.417/2024/30. számú ítéletét megváltoztatja és az alperes NNGYK/GYSZ/54221-1/2024. számú határozatát megsemmisíti.

Kötelezi az alperest, hogy fizessen meg a felperesnek 15 napon belül 238.000 (kettőszázharmincnyolcezer) forint elsőfokú eljárási és 140.000 (száznegyvenezer) forint felülvizsgálati perköltséget.

A 30.000 (harmincezer) forint kereseti és a 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] Az alperes P. városában létesítendő közforgalmú gyógyszertár működtetésére 2024. szeptember 30-ai beadási határidővel pályázatot írt ki. A pályázati felhívás részletezte a pályázati feltételeket, és a pályázathoz csatolandó dokumentumokat. Többek között rögzítette, hogy a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) 56. §-ában foglalt feltételekre vonatkozóan a pályázónak teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozata szükséges. A pályázati felhívásban a kötelezően csatolandó dokumentumok felsorolása azonos módon lett meghatározva, mint ahogy az a gyógyszertárak létesítésének és működtetésének részletes szabályairól szóló 422/2016 (XII.14.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Rendelet) 3. §-ában szerepel.

[2] A pályázati felhívásra három pályázat került benyújtásra, köztük a felperesé és az alperesi érdekelté. Az alperesi érdekelt pályázatához csatolta az általa működtetni kívánt gyógyszertár helyszínéül szolgáló ingatlan tulajdoni lapját, továbbá az ingatlan két – de nem valamennyi – tulajdonosa részéről kiállított szándéknyilatkozatot arról, hogy a pályázat elnyerése esetén bérbe kívánják adni gyógyszertár üzemeltetése céljából az ingatlant, továbbá, hogy a jogszabályi feltételek fennállása esetén hozzájárulnak a hatósági vezető kirendeléséhez. Emellett az alperesi érdekelt nyilatkozott arról, hogy hozzájárul a jogszabályi feltételek fennállása esetén a hatósági vezető kirendeléséhez, és ő maga nyilatkozott arról, hogy az ingatlan két tulajdonosa is hozzájárul ugyanehhez.

[3] Az alperes NNGYK/GYSZ/54221-1/2024. számú határozatával a közforgalmú gyógyszertár létesítését az alperesi érdekelt részére engedélyezte. A döntés indokolása szerint bár valamennyi pályázó azonos terjedelemben vállalta a pályázati felhívásban szereplő többletszolgáltatások biztosítását, ugyanakkor az alperesi érdekelt által létesíteni kívánt gyógyszertár az egyetlen, amely a már engedéllyel rendelkező valamennyi P.i gyógyszertártól több, mint 1,5 km-re található, ezért a Rendelet 3. § (5) bekezdés c) pontjában foglaltak alapján az alperesi érdekelt nyertességét kellett megállapítani.

Kereseti kérelem és védírat

[4] Az alperes határozatával szemben a felperes élt keresettel, amelyben az alperes határozatának hatályon kívül helyezését, az alperes új eljárásra kötelezését kérte azzal az iránymutatással, hogy a felperes, mint gyógyszerész részére engedélyezze a közforgalmú gyógyszerértár létesítését P. városában.

[5] A kereset szerint az alperes határozata azért jogsértő, mert figyelmen kívül hagyta a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ed) és ee) alpontjában foglaltakat. Ezekben a rendelkezésekben került szabályozásra, hogy melyek a kötelezően pályázathoz csatolandó dokumentumok. Az ed) alpont kötelezővé teszi, amennyiben a kérelmező nem saját tulajdonában lévő ingatlanban kívánja működtetni a gyógyszerértárt, hogy a pályázó a tulajdonos nevét, lakcímét vagy székhelyét, illetve az ingatlan használatának jogcímét dokumentálja, az ee) pont pedig kötelezővé teszi az ingatlan tulajdonosa hozzájárulásának csatolását a hatósági vezető kirendeléséhez. A kereseti kérelem hangsúlyozta, hogy a nyertes pályázó részéről csatolt tulajdoni lap szerint az az ingatlan, amelyben a felperes a gyógyszerértárt működtetni kívánja, nem két, hanem három tulajdonossal rendelkezik, vagyis mindegyik tulajdonosnak szükséges lett volna szándéknyilatkozatot adnia a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ee) és ed) alpontjára tekintettel.

[6] A kereset szerint miután az általa hivatkozott kötelező dokumentumok vizsgálatára az alperes részéről nem került sor, ezért a határozat sérti a Gyftv. 49. § (13) bekezdés b) és c) pontját. A pályázati anyagának hiánya és a feltételeknek való meg nem felelés miatt az alperesnek az alperesi érdekelt pályázatát érvénytelennek kellett volna nyilvánítani.

[7] A kereset továbbá észrevételezte, hogy az alperesi érdekelt pályázati anyaga a Rendelet 3. § (4) bekezdés, illetve pályázati felhívás szerinti vállalást nem tartalmazott, ezért is érvénytelennek kellett volna azt az alperesnek nyilvánítania a Gyftv. 49. § (13) bekezdés b) és c) pontja alapján.

[8] A kereset szerint az alperes a bemutatott hiányok és a pályázati felhívásnak való meg nem felelések észlelése elmulasztásával megsértette az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alapelveit, így az Ákr. 2. § szerinti jogszerűség elvét, az Ákr. 4. § szerinti hatékonyság elvét és az Ákr. 6. § szerinti jóhiszeműség és bizalmi elvet, valamint a tényállás-tisztázási kötelezettséget, amelyet az Ákr. 62. §-a rögzít.

[9] Az alperes védiratában elsődlegesen a felperes keresetének keresetösségi jog hiánya miatti elutasítását kérte, érdemben pedig a keresetet, mint alaptalant kérte elutasítani.

[10] Az alperes érvelése szerint a felperesnek nincs keresetösségi joga a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ed), ee) alpontjai, valamint 3. § (4) bekezdése megsértésén alapuló kereset kapcsán, ugyanis ezen rendelkezésekkel összefüggésben nincs közvetlen érintettsége. A felperes jogát vagy jogos érdekét semmiben nem érinti, hogy a nyertes pályázó részéről a létesítés helyeként megjelölt ingatlan tulajdonosai milyen formában járultak hozzá a gyógyszerértárnak helyet biztosító ingatlan használatához, vagy hogy a hatósági vezető kirendeléséhez való hozzájárulást ki és milyen formában adta meg.

[11] A védirat érvelése szerint a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ed) alpontja nem teszi kötelezővé a létesítés helyeként megjelölt ingatlan tulajdonosától származó tényleges nyilatkozatot, és nem teszi kötelezővé a bérleti szerződés csatolását sem. Elég csak a pályázónak nyilatkoznia az ingatlan tulajdonosáról, illetve a tulajdonos jogszabályban meghatározott személyes adatairól, végül pedig a használat jogcíméről. Ebből az következik, hogy a jogalkotó nem támasztott olyan elvárást, hogy az ingatlan tulajdonosaitól bármilyen szándéknyilatkozatot a pályázónak be kellene nyújtania. Az alperes érvelése szerint ugyanez vonatkozik a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ee) pontjában foglalt előírásra is, a működtetői nyilatkozat meglétének kérdése a lakossági gyógyszerellátás szempontjából bír jelentőséggel, a felperes jogát vagy jogos érdekét sem közvetve, sem közvetlenül nem érinti, a

felperesi oldalon a keresetösségi jogot a jogszabályi rendelkezés esetleges megsértése sem alapozza meg.

[12] A védírat érdemi érvelése szerint az alperes keresettel támadott határozata megfelel a Rendelet előírásának, annak 3. § (1) bekezdés e) pont ed) és ee) alpontját a felperes tévesen értelmezi. A tulajdoni lap csatolásán és az ingatlantulajdonos adatainak megadásán kívül ugyanis a jogalkotó egyéb elvárás nem támasztott, így nincs annak a kérdésnek relevanciája, hogy a szándéknyilatkozatot ki és milyen tartalommal írta alá. Az ee) alpont pedig a hatósági vezetővel kapcsolatos nyilatkozatot kizárólag a gyógyszerértár működtetőjétől várja el. Mindebből következik, hogy az alperesi érdekelt pályázata megfelelt mind a Rendelet, mind a pályázati felhívás kritériumainak, ezért a kereset alaptalan.

[13] Az alperesi érdekelt a közigazgatási perben nyilatkozatot nem tett.

A közigazgatási bíróság ítélete

[14] A Budapest Környéki Törvényszék a felperes keresetét alaptalannak találta, ezért azt a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.

[15] Az elsőfokú bíróság a keresetösségi jog hiányára hivatkozó érvelést alaptalannak találta. Megállapította, hogy bár a pályázat a lakosság gyógyszerellátásának biztosítása érdekében került kiírásra, az alperes által érvényre juttatandó ezen közérdek nem zárja ki, hogy a pályázat elbírálása egyúttal a pályázatot benyújtó felperes jogát, illetve jogos érdekét is érintse, ugyanis a felperes saját pályázatának elbírálására is kihat, ha a közigazgatási szerv esetlegesen hibásan döntött. A felperes közvetlen érdekelttségét támasztja alá az is, hogy az alperesi érdekelt pályázatának érvénytelensége esetén ő lett volna a pályázat nyertese.

[16] Az ítélet szerint a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ed) és ee) alpontjának helyes értelmezése, hogy a jogalkotó nem kívánja meg a tulajdonosok nyilatkozatát, mert kifejezetten a gyógyszerértár leendő működtetőjének, azaz a pályázónak kell nyilatkozni arról, hogy milyen jogcímen használja majd a gyógyszerértár működését biztosító ingatlant, és ugyancsak neki kell nyilatkozni arról, hogy a hatósági vezető kirendeléséhez történő hozzájárulás megtörtént-e az ingatlan tulajdonosa, illetve saját maga részéről. Az ítélet érvelése szerint, bár a tulajdonosi nyilatkozat alapján azt is lehetne feltételezni, hogy az ingatlan valamennyi tulajdonosa nem járult hozzá a hatósági vezető kirendeléséhez, vagy az ingatlan bérbeadásához, ebből azonban nem következik, hogy ez a hozzájárulás a további tulajdonos részéről ténylegesen hiányzik, tehát nem lehet teljes bizonyossággal arra következtetni, hogy az alperesi érdekelt nyilatkozata valótlan tartalmú lenne. Hangsúlyozta, hogy az alperesi érdekeltnek nem kötelessége – jogszabályi előírás hiányában – a nyilatkozatában foglaltak valószínűsítése, alátámasztása.

[17] Az ítélet indokolása szerint a felperes a jogszabályi előírásoknak olyan többlettartalmat szeretett volna tulajdonítani, amely a jogszabályból nem következett. Mindebből következően a kereset alaptalanul állította, hogy az alperesi érdekelt pályázata érvénytelen volt.

[18] Az ítélet indokolása szerint a Rendelet 3. § (4) bekezdése a 3. § (3) bekezdés e) pontjában foglaltakkal együtt értelmezendő, mert ehhez képest a (4) bekezdés csak egy evidenciát fogalmaz meg, hogy az nyújthat be pályázatot, aki személyi jogos gyógyszerész, vagy arra jogosult, aki vállalja a személyi jogra és tulajdoni hányadra vonatkozó előírások

folyamatos betartását. Az érvelés szerint, ha a jogalkotó szándéka az lett volna, hogy a Rendelet 3. § (4) bekezdésben megfogalmazottak tekintetében is egy nyilatkozatot kell benyújtani, akkor ez a 3. § (3) bekezdés e) pontjában került volna szerepeltetésre további alpontként, azonban ilyet a jogszabály nem tartalmaz.

[19] Az ítélet indokolása szerint a felperes csak a kereset benyújtására nyitva álló határidőn túl hivatkozott arra, hogy az alperesi érdekelt elmulasztotta a pályázatához benyújtani a Rendelet 3. § (3) bekezdés e) pont eb) alpontjában előírt nyilatkozatot. A bíróság ezt a Kp. 43. § (1) bekezdés alapján tiltott keresetváltoztatásnak minősítette, megjegyezve, hogy a közigazgatási iratok alapján megállapítható, hogy az alperesi érdekelt pályázata kifejezetten (külön íven) tartalmazta ezt a nyilatkozatot.

A felülvizsgálati kérelem és felülvizsgálati ellenkérelem

[20] A jogerős ítélettel szemben a felperes élt felülvizsgálati kérelemmel, amelyben elsődlegesen az ítélet megváltoztatását kérte az alperesi határozat megsemmisítésével és az alperes új eljárásra kötelezésével. Másodlagosan az ítélet hatályon kívül helyezését és a bíróság új határozat hozatalára utasítását kérte, azzal az iránymutatással, hogy a felperes részére kell engedélyezni a közforgalmú gyógyszerár létesítését P. városában.

[21] A felülvizsgálati kérelem szerint ellentétes az Ákr. alapelveivel és 62. §-ával, a Gyftv. céljaival és szellemiségével, az Alaptörvény 28. cikkével, valamint a Kúria Kfv.37.706/2023/5. számú ítéletével az ítélet azon megállapítása, hogy az alperesnek a gyógyszerár létesítési pályázat elbírálása során nincs hatásköre vizsgálatot folytatni a gyógyszerárnak helyet adó ingatlan tulajdonosai körében.

[22] A Kúria ítélete kapcsán hivatkozott annak elvi tételére, mely szerint közös tulajdonban álló jármű tulajdonosai csak közösen dönthetnek arról, hogy ki a jármű üzembenartója, ez ugyanis csak a tulajdonostársak egybehangzó nyilatkozata alapján állapítható meg.

[23] A felülvizsgálati kérelem szerint a Gyftv. többek között arra figyelemmel került megalkotásra, hogy az államnak garanciális szabályokkal biztosítania kell, hogy a gyógyszerek biztonságosan, megfelelő helyen, időben és választékkal álljanak a betegek rendelkezésére. Érvelése szerint elfogadhatatlan gyakorlatot jelentene, ha a gyógyszerár működtetéséhez szükséges létesítési engedély kiadásához ne lenne szükséges a benyújtott pályázati anyag jogszabályoknak megfelelő ellenőrzése, köztük a gyógyszerárnak helyt adó ingatlan tulajdonosainak ismerete és az ingatlan használatának jogcíme. Álláspontja szerint amennyiben a közigazgatási szerv a közhiteles nyilvántartásból azt látja, hogy az ingatlannak több tulajdonosa van, úgy csak valamennyi tulajdonosra vonatkozó szándéknyilatkozat fogadható el. Amennyiben az ingatlan közös tulajdonban van, úgy a tulajdonosok mindegyike hozzájárulása szükséges és a létesítési engedély nem alapulhat csak a pályázó nyilatkozatán.

[24] A felperes érvelése szerint téves és a Kp. 78. § (2) bekezdésébe ütköző megállapítást tett az ítélet indokolása [11] bekezdésében a bíróság azzal, hogy a megelőző eljárás irataiban szerepel olyan irat, amely megfelel a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ed) alpontja követelményeinek. Felperes szerint nincs olyan irat, ami tartalmazná a tulajdonosok mindegyikének nevét, lakcímét, valamint az ingatlan használatának a jogcímét. A harmadik tulajdonos adatai egyik nyilatkozatban sincsenek feltüntetve, és a Rendelet egyértelműen tartalmazza, hogy a tulajdonos nevét, lakcímét, székhelyét és az ingatlanrész használatának jogcímét meg kell jelölni. A felülvizsgálati kérelem szerint, mivel a pályázat ilyen nyilatkozatot nem tartalmazott, így a bíróság azon megállapítása, hogy a megelőző eljárás

iratanyagából megállapítható volt, hogy az alperesi érdekelt csatolt a pályázathoz ilyen tartalmú nyilatkozatot, megsértette a Kp. 78. § (2) bekezdését, 79. §-át, valamint a Pp. 263. §-át. A felperes érvelése szerint ugyanis a tulajdonos adatai nem válthatóak ki egy csatolt tulajdoni lappal. Emellett a használat jogcíme csak a tulajdonosok egybehangzó nyilatkozata alapján értékelhető és bár, ha a Rendelet nem is feltétlenül írja elő a konkrét tulajdonosok által aláírt nyilatkozatot, úgy a pályázó nyilvánvalóan köteles a tulajdonosok mindegyikét feltüntetni. Hangsúlyozta, hogy sem a pályázó, sem a feltüntetett két tulajdonos nem tehet a harmadik tulajdonos helyett jognyilatkozatot, ez következik a közös tulajdon szabályából, a Ptk. 5:78. § (2) bekezdéséből is.

[25] A felülvizsgálati kérelem szerint álláspontját támasztja alá a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.K.33.571/2019/20. számú ítéletében kifejtett értelmezés is.

[26] Állította a felperes, hogy a gyógyszerár létesítési engedély kiadásának feltétele a gyógyszerárnak helyt adó ingatlan helyzete jogi értelemben legalább annyira tisztázott legyen, hogy ki a (valamennyi, összes) tulajdonos és azt a pályázó milyen jogcímen használja. Az a körülmény, hogy az egyik tulajdonos tulajdoni hányadát bérleti jogviszony alapján használni akarja valaki, nem igazolja, hogy a másik tulajdonos tulajdoni hányada is bérleti jogviszony keretein belül kerül használatra. Állította, hogy egy hatósági döntés alapját nem képezheti közhiteles nyilvántartással ellentétes, avagy azzal nem egyező, nem ellenőrzött nyilatkozat, főleg nem egy biztonságos gyógyszerellátásra vonatkozó pályázati döntés esetén.

[27] A felperes – az alperes felülvizsgálati ellenkérelme ismeretében is – fenntartotta azt az álláspontját, hogy a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ed) alpontját a Gyftv. céljának és szellemiségének figyelembevételével, a biztonságos gyógyszerellátás elvét szem előtt tartva csak úgy célszerű értelmezni, hogy a tulajdonos, így valamennyi tulajdonos adatait és a használati jogcím feltüntetését is tartalmazó, tulajdonosok által aláírt nyilatkozatot kell csatolni. Az alperes mulasztása az, hogy a hiányos, ezáltal érvénytelen, jogszabályba ütköző nyilatkozatot hatósági jogkörben eljárva nem észlelte, és a pályázatot nem érvénytelenítette a Gyftv. 49. § (13) bekezdése alapján. Álláspontja szerint, amikor a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont és alpontjai „tulajdonos” kifejezést használja, az mindennemű magyarázat nélkül úgy érthető, hogy valamennyi tulajdonosnak kell az ott megjelölt nyilatkozattal rendelkeznie.

[28] Nem vitatva, hogy a Kfv.37.706/2023/5. számú kúriai határozat nem gyógyszerári ügyben született, a felperes érvelése szerint az ott rögzített dogmatikai alapvetés a közös tulajdon egysége és a hatóság vizsgálati kötelezettsége minden közigazgatási eljárásra kötelező érvényű.

[29] A felperes észrevételében előadta, hogy az alperes 2025. december 10-én a P., cím5 szám alatti ingatlanban tartott helyszíni szemle során megállapította, hogy a létesítési engedélyben megjelölt ingatlan egy családi ház, amelyben életvitelszerűen laknak, a gyógyszerár kialakítására nem került sor.

[30] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében az ítélet hatályában való fenntartására tett indítványt. Álláspontja szerint a Budapest Környéki Törvényszék jogszabályoknak megfelelő ítéletet hozott, eljárási szabálysértést nem követett el.

[31] Érvelése szerint a felülvizsgálati kérelem változatlanul tévesen értelmezi a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ee) és ed) alpontjait. Kiemelte, hogy a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ed) alpont – úgynevezett idegen ingatlan esetén – a tulajdoni lap csatolása mellett nyilatkozatot nem vár el a pályázótól, csak az ott meghatározott adatok megadását. Az ed) alpont megfogalmazása alapján pedig kétséget kizáróan megállapítható, hogy nem elvárás az, hogy a használat jogcíméről a tulajdonosok nyilatkozzanak. Kiemelte, hogy a létesítési engedély birtokában a gyógyszerár még nem kezdheti meg a működését, így a határozatot kiadó hatóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a gyógyszerár helyeként

megjelölt ingatlan – ahol sok esetben még kialakított, beköltözhető ingatlan nincs is – használata miként fog ténylegesen megvalósulni. A Gyftv. 53. §-a alapján a gyógyszerár működéséhez a létesítési engedély megléte csupán egy azon feltételek közül, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a gyógyszerár a működését megkezdhesse. A tárgyi és személyi feltételeket a hatóság a működési engedély iránti kérelem benyújtására irányuló hatósági eljárásban ellenőrzi. Ekkor válik relevánssá az a kérdés, hogy a gyógyszerár működtetője rendelkezik-e a tárgyi feltételekkel.

[32] A felülvizsgálati ellenkérelem szerint a törvényszék nem sértette meg a Kp. 78. § (2) bekezdését és a Pp. 263. §-át sem, miután a közigazgatási iratanyag részét képező alperesi érdekelti pályázati anyagot, mint bizonyítékot megfelelően, a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltakkal összhangban értékelte.

[33] Az alperes szerint a felülvizsgálati kérelem az Ákr. alapelvei és Ákr. 62. § megsértésére már csak azért is alaptalanul hivatkozott, mert a közigazgatási bíróság az Ákr. szabályait megsérteni nem tudta.

[34] A felülvizsgálati ellenkérelem szerint a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott Kfv.37.706/2023/5. számú kúriai határozat esetében az ügyazonosság nem áll meg.

[35] Az alperes – a felperes részéről alperesi felülvizsgálati ellenkérelemre tett nyilatkozatra – úgy nyilatkozott, hogy nincs relevanciája annak, hogy 2025. december 10-ei helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyve mit rögzített, az ítélet jogszerűsége megítélése szempontjából csak azoknak a tényeknek és körülményeknek van jelentősége, amelyek az ítélet meghozatalát megelőzően a közigazgatási cselekmények részét képezték. Ezzel összefüggésben azonban megjegyezte, hogy a nyertes pályázó által benyújtott működési engedély kiadása iránti eljárást a közigazgatási perre tekintettel felfüggesztette. Az elsőfokú ítéletre tekintettel azonban az alperes folytatta a felfüggesztett eljárást, mely eljárás végül a működési engedély iránti kérelem elutasításával zárult. Mivel a létesítési engedély jogosultja – az alperesi érdekelt – a gyógyszerár működését nem kezdte meg a létesítési engedélyben rögzített határnápig, az alperes a működési engedély iránti kérelem elutasításával egyidejűleg a létesítési engedély visszavonásáról is rendelkezett a Gyftv. 49. § (12) bekezdése, illetve a Gyftv. 54. § (2) bekezdése alapján. Megjegyezte, hogy a gyógyszerár kialakításának esetleges meghúszulása a létesítési engedély jogszerűségét nem befolyásolta.

A Kúria döntése és jogi indokai

[36] A felülvizsgálati kérelem megalapozott az alábbiak miatt.

[37] A Kúria a felperes felülvizsgálati kérelmét a Kp. 118. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontjára tekintettel fogadta be, mert indokoltnak látta – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.K.33.571/2019/20. számú ítéletében kifejtett értelmezésre figyelemmel – az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében a Rendeletnek gyógyszerár létesítésére irányuló pályázat kiírására és elbírálására vonatkozó 3. § (1) bekezdés e) pont ee) és ed) pontja értelmezését. Emellett vizsgálta azt is, hogy a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott kúriai határozattól jogkérdésben eltér-e a felülvizsgálni kért ítélet.

[38] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó, Kp. 108. § (1) bekezdése szerint az elsőfokú bíróság ítéletét a felülvizsgálati kérelem és felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta, ezért a felülvizsgálati eljárás a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ed) és ee)

alpontjai értelmezésére, továbbá a Kúria precedensként hivatkozott ítéletétől történő eltérés vizsgálatára korlátozódott.

[39] A Kúria elsőként a felperes által hivatkozott precedens döntés és a jogerős ítélet közötti ügyszabályosság kérdését vizsgálta. A Kúria a Jpe.I.60.002/2021/7. számú jogegységi határozatban dolgozta ki először az ügyszabályosság vizsgálatánál irányadó szempontokat {Indokolás [20]-[22]}. Amennyiben a precedensként hivatkozott ügy tényállása lényegesen különbözik a felülvizsgálni kért határozatban szereplő tényállástól, vagy az alkalmazandó jogszabályok köre eltérő, ügyszabályosságról nem beszélhetünk. A Kúria Kfv.37.706/2023/5. számú ítélete egy közös tulajdonban lévő személygépjármű forgalomból való kivonásának kérdésével állt összefüggésben, és bár a közös tulajdonban lévő „dolog” (gépjármű) feletti rendelkezési jog kérdését járta körül, egy gyógyszerár létesítésére vonatkozó pályázati feltételeknek való megfelelés, a jogszabály által megkívánt jognyilatkozat teljessége értelmezéséhez még analógia útján sem alkalmazható. Emiatt a két döntés közötti eltérés elemzését mellőzte.

[40] Miután a Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott ítélettől jogkérdésben való eltérésre a felülvizsgálati kérelem eredménytelenül hivatkozott, a Kúria azt vizsgálta, hogy az elsőfokú bíróság helyesen értelmezte-e az alkalmazandó Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ed) és ee) alpontjait. E körben releváns, hogy a jogerős ítéletet hozó bíróság eltért a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.K.33.571/2019/20. számú ítéletében kifejtett értelmezéstől.

[41] A Kúria jogértelmező és jogegységesítő tevékenysége során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkben szereplő, bíróságok számára előírt jogértelmezési szabályra, különösen arra, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályokat elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Ugyanakkor hangsúlyozza a Kúria, hogy a bírói jogalkalmazás során történő jogértelmezés nem kerülhet át a bírói „jogalkotás” kategóriájába (1/2022.közigazgatási jogegységi határozat, indokolás [27]).

[42] A Kúria az ismertetett jogszabályhely értelmezése során figyelemmel volt arra is, hogy egy gyógyszerár létesítésének engedélyezése pályázati elbírálás útján történik, amelyben valamennyi pályázónak azonos feltételekkel kell „versenyeznie”, és mindenre vonatkozik a jogszabályok pontos betartásának kötelezettsége. Csak az a pályázó lehet nyertes egy tisztességes versenyben, aki a pályázati kiírásnak maradéktalanul megfelel. A pályázat során nem lehet valótlan állításával, vagy bizonytalan tényekre alapítva előnyt szerezni. A tisztességes pályázati eljárás akkor biztosított, ha a pályázati feltételeknek való megfelelés kétséget kizáróan igazolható a jogszabály által elvártak szerint. A gyógyszerárak létesítése során is figyelemmel kell lenni a biztonságos gyógyszerellátás feltételei megteremtésére, és amennyiben a leendő gyógyszerárnak helyt adó ingatlan tulajdoni helyzete ismeretlen, a gyógyszerárhoz szükséges idegen (azaz nem a pályázó tulajdonában lévő) ingatlan használata bizonytalan jogi sorsú, az végső soron a gyógyszerellátást is veszélyeztetheti.

[43] A gyógyszerár létesítésére kiírt országos pályázathoz kapcsolódóan a verseny tisztasága és a biztonságos gyógyszerellátás biztosítása megköveteli, hogy a pályázati kiírás és a jogszabályi feltételek – a pályázathoz kötelezően csatolandóan dokumentumok köre – mindenkivel szemben egységesen elbírálásra és értékelésre kerüljenek.

[44] A Kúria egyetért azzal az elsőfokú bírósági ítéleti megállapítással, és az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében is hivatkozott érveléssel, hogy a pályázóknak csak a jogszabályi rendelkezéseket és a megismerhető pályázati kiírást kellett alapul venni a pályázat összeállításakor, azaz helytállóan hivatkozott az ítélet is arra, hogy érvénytelené nyilvánításra nem kerülhet sor olyan okból, amely a jogszabályi rendelkezésekből vagy a pályázati kiírásból nem következik.

[45] A Rendelet 3. § e) pont ed) alpont értelmezése során figyelembe kell venni, hogy e jogszabály a pályázathoz csatolandó dokumentumok körében két helyen is (vö.: eb) és ee) alpont) kifejezetten nyilatkozatot követel meg, míg más esetben (vö.: ea) és ec) alpont) egyéb dokumentumok csatolását írja elő. A normaszöveg vizsgálata alapján az ee) alpont előírása egyik fenti körbe sem tartozik, mert kifejezetten nem vár el nyilatkozatot a pályázótól a gyógyszerértárnak helyet adó épület tulajdoni viszonyai tekintetében. Saját tulajdonú ingatlan esetében a hatályos tulajdoni lapot kell csatolni. Ha azonban a kérelmező (pályázó) nem saját tulajdonában lévő (idegen) ingatlanban kívánja működtetni a gyógyszerértárt, akkor a tulajdoni lap csatolása mellett a tulajdonos nevét, lakcímét vagy székhelyét, az ingatlan (ingatlanrész) használatának jogcímét kell a jogalkotó által nem meghatározott módon dokumentálni. E követelmény értelmezését helyesen a fent ismertetett elvekre figyelemmel lehet elvégezni.

[46] A Kúria álláspontja szerint – figyelemmel arra is, hogy a pályázati eljárásnak a tisztességes versenyt kell biztosítani, nem lehet valótlan, bizonytalan tények alapján versenyelőnybe kerülni, és a hatóság csak igazolt, valós tényekre alapozhatja pályázati döntését, különösen, hogy a működtetési engedélyezés során már nem vizsgálhat pályázati feltételeket – a gyógyszerértárnak helyet adó, de idegen tulajdonban lévő ingatlan esetében az a minimum elvárás, hogy a tulajdoni lap csatolása mellett valamennyi tulajdonostársat hiánytalanul jelölje meg a pályázati dokumentáció, és valamennyi tulajdonostól származzon a jogcímet alátámasztó szándéknyilatkozat. Ez utóbbi dokumentummal igazolható valósan, kellő bizonyossággal az idegen ingatlan használatának jogcíme.

[47] Jelen ügyben ennél tovább nem kellett a Kúriának a jogértelmezés körében elmennie, mert helyállón hivatkozott a felülvizsgálati kérelem arra, hogy a felülvizsgálni kért ítélet indokolása [11] bekezdése iratellenesen állította, hogy a megelőző eljárás iratanyagából megállapítható volt, hogy az alperesi érdekelt csatolta pályázatához a jogszabály és a pályázati kiírás által megkívánt nyilatkozatot.

[48] A Kúria kiemeli, hogy a megelőző eljárás iratai között egyrészt az alperesi érdekelt nyilatkozata található, amelyben arról nyilatkozik, hogy ő hozzájárul hatósági vezető kirendeléséhez. Nyilatkozata azonban nem tartalmazta az ingatlan valamennyi tulajdonosának hozzájárulásáról szóló nyilatkozatát.

[49] Másrészt a megelőző eljárás iratai között szerepel egy 2024. szeptember 23-ai dátumú, az ingatlan három tulajdonosa közül két tulajdonos részéről aláírt szándéknyilatkozat, amelyben egyrészt nyilatkoznak arról, hogy bérbe akarják adni a közforgalmú gyógyszerértár létesítése céljából az ingatlant, másrészt, hogy hozzájárulnak ahhoz, hogy hatósági vezető kerüljön kirendelésre. Ezek a dokumentumok csak részben felelnek meg a Rendelet 3.§ (1) bekezdés e) pont ed) és ee) alpontban előírtaknak.

[50] A megelőző eljárás iratanyagából ugyanis hiányzik a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ed) alpontja szerinti, az ingatlan valamennyi tulajdonosa nevét és címét tartalmazó dokumentum, a használatra vonatkozó, valamennyi tulajdonostól származó szándéknyilatkozat, másrészt a pályázó alperesi érdekelt a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ee) alpontjával ellentétben nem nyilatkozott arról, hogy az ingatlan valamennyi tulajdonosa hozzájárul a hatósági vezető kirendeléséhez.

[51] A felülvizsgálati kérelem helytállón hivatkozott arra, hogy a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ee) és ed) alpontjában a „tulajdonos” kifejezésen a jogalkotó szerint valamennyi, az ingatlanban tulajdonjoggal rendelkező személyt érteni kell.

[52] Az alperesnek a tisztességes eljárás szabályait betartva, a szakszerűség elvét figyelembe véve észlelni kellett volna, hogy az alperesi érdekelt pályázatához csatolt

melléletek nem teljesítik a pályázati kiírásban írt feltételeket, ugyanis az alaki feltételek teljeskörű vizsgálata a pályázat elbírálásánál evidencia.

[53] A fentiekre tekintettel, miután a Kúria megállapította, hogy a bíróság tévesen értelmezte a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pont ed) és ee) alpontját és iratellenes megállapítást is tett, ezért jogsértő módon került sor a felperes keresete elutasítására. A Kúria a Kp. 121. § (1) bekezdés a) pontját alkalmazva a felülvizsgálni kért ítélet megváltoztatásával az alperes határozatát – a fenti indokok miatt – megsemmisítette.

[54] A Kúria kiemeli – ahogy erre a felülvizsgálati eljárásban a felek helyesen hivatkoztak –, hogy a felülvizsgálati eljárásban új tényre körülményre nem lehet hivatkozni, ebből következően a felülvizsgálni kért ítélet és az alperes határozata jogszerűsége megítélése szempontjából nem volt jelentősége annak a ténynek, hogy az alperes a felülvizsgálati eljárás tartama alatt, a működési engedélyezési eljárás során feltárt hiányosságokra tekintettel, a Gyftv. 49. § (12) bekezdése és 54. § (2) bekezdése alapján a létesítési engedélyt visszavonta. A Kúriának értékelnie kellett, hogy a felülvizsgálat tárgya maga a jogerős ítélet, amelynek jogszerűségéről a meghozatalkor fennálló tények és alkalmazandó jogszabályok alapján dönthet.

[55] Rögzíti a Kúria, hogy a létesítési engedély időközbeni visszavonására, az alperesi döntéshozatal óta megváltozott körülményekre tekintettel nem került sor az alperes új eljárásra kötelezésére.

A döntés elvi tartalma

[56] Egy gyógyszertár létesítésére kiírt országos pályázat során a verseny tisztasága és a biztonságos gyógyszerellátás biztosítása is megköveteli, hogy a pályázatot a pályázati kiírásban és a jogszabályban szereplő feltételeknek való megfelelés érdekében szakszerűen értékeljék.

[57] *A gyógyszertárak létesítésének és működésének részletes szabályairól szóló 422/2016. (XII.14.) Kormányrendelet (Rendelet) 3. § (1) bekezdés e) pont ed) alpontjában szereplő, nem saját tulajdonban megvalósítandó gyógyszertár létesítéséhez kapcsolódóan a tulajdonos neve, lakcíme megnevezése nem helyettesíthető az ingatlanra vonatkozó hatályos tulajdoni lap csatolásával.*

[58] *A Rendelet 3.§ (1) bekezdés e) pont ed) és ee) alpontjában szereplő „tulajdonos” kifejezésen valamennyi, az ingatlanban tulajdonjoggal rendelkező személyt érteni kell.*

Záró rész

[59] A Kúria a felülvizsgálati kérelemről a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül határozott.

[60] A Kúria a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó, polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 81. § (1) bekezdése alapján a pervesztes alperest kötelezte a felperes elsőfokú eljárásban és felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltsége megfizetésére. Ennek össze meghatározása során figyelemmel volt a felperes által elsőfokú és

felülvizsgálati eljárás során becsatolt költségjegyzékben megjelölt, a munkavégzéshez kapcsolódó időtartamra. Az erre tekintettel megállapítható munkadíj összegét a Kúria a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. (XII.9.) IM rendelet 3. § (2) bekezdése alapján határozta meg.

[61] A tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt elsőfokú eljárási és felülvizsgálati eljárási illeték az alperes, illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti személyes illetékmentessége folytán az állam terhén marad.

[62] Az ítélettel szembeni felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2026. április 30.

dr. Tóth Kincső a tanács elnöke, dr. Figula Ildikó előadó bíró, dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit bíró, dr. Heinemann Csilla bíró, dr. Kalas Tibor bíró