



A Kúria

mint felülvizsgálati bíróság

í t é l e t e

Az ügy száma: Kfv.VI.37.120/2026/6.

A tanács tagjai: Dr. Vitál-Eigner Beáta a tanács elnöke

Dr. Hajas Barnabás előadó bíró

Dr. Kurucz Krisztina bíró

Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit bíró

Dr. Rák-Fekete Edina bíró

A felperes: Név1

(cím1)

A felperes képviselője: Dr. Kozma Gábor Ügyvédi Iroda

(eljáró ügyvéd: Dr. Kozma Gábor

cím2)

Az alperes: Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ

(cím3)

Az alperes képviselője: Pál, Szabó, Gilly, Hortobágyi és Társai Ügyvédi Iroda

(eljáró ügyvéd: Dr. Pál Balázs ügyvéd

cím4)

A per tárgya: népegészségügyi ügyben indult közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: az alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat száma: Fővárosi Törvényszék 2025. november 11. napján kelt 105.K.703.434/2024/21. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 105.K.703.434/2024/21. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy fizessen meg a felperesnek 15 napon belül 675.640 (azaz hatszázhetvenötezer-hatszáznegyven) forint felülvizsgálati perköltséget.

A felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálati kérelem alapjául szolgáló tényállás

[1] Az alperes a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) és a gyógyszertárak létesítésének és működésének részletes szabályairól szóló 422/2016. (XII. 14.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Rendelet) alapján 2024. március 14. napján pályázatot írt ki Helylében közforgalmú gyógyszertár létesítésére. A pályázati kiírás szerint a pályázat benyújtásának feltétele volt az is, hogy „a pályázó hitelt érdemlően igazolja, hogy a településen meglévő közforgalmú gyógyszertárak bejárata és az új közforgalmú gyógyszertár bejárata között 50 000 lélekszámot meghaladó településen és az 50 000 lélekszámot meghaladó fővárosi kerületekben legalább 250 méter, egyéb településeken és egyéb fővárosi kerületekben legalább 300 méter távolság van”. A felperes 2024. március 25. napján benyújtott pályázatában megadta az új közforgalmú gyógyszertár létesítésének helyét azzal, hogy ennek bejárata a legközelebbi közforgalmú gyógyszertár bejáratától a Google Maps távolságmérő funkciójával lemérve gyalogosan 278 méter távolságra van.

[2] Az alperes a 2024. június 28. napján kelt NNGYK/GYSZ/10219-6/2024. számú levelében arról tájékoztatta a felperest, hogy pályázata a Gyftv. 49.§ (13) bekezdés b) és c) pontja alapján hiányos, ezért érvénytelen, mert a „google útvonaltervező másolat” „hitelt érdemlően” nem igazolja a meglévő közforgalmú gyógyszertár bejárata és az új közforgalmú gyógyszertár bejárata közötti távolságot.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[3] A felperes keresetében elsődlegesen a levél megváltoztatását, másodlagosan annak megsemmisítését, illetve hatályon kívül helyezését kérte.

[4] Azt sérelmezte, hogy az alperes elzárta pályázata érdemi elbírálástól, a leveléből nem tűnik ki egyértelműen, hogy pályázatát annak hiányossága vagy a pályázati kiírásnak meg nem felelés miatt nyilvánította érvénytelennek, de az sem, hogy a Google Maps távolságmérő funkciójával készített térkép miért nem „hitelt érdemlően” igazolás. Hivatkozott arra, hogy ilyen előírást sem a Gyftv. 49/A. § (2a) bekezdése, sem a Rendelet pályázati kiírás kötelező tartalmi elemeit meghatározó 3. § (1) bekezdése sem tartalmaz. Álláspontja szerint pályázata nem volt hiányos, az a jogszabályi feltételeknek megfelelt. Kifejtette, hogy a pályázati eljárás az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya alá tartozik, a meglévő és a létesítendő közforgalmú gyógyszertár bejárata közötti

minimális távolság megléte pedig az ügy érdemi kérdése, nem visszautasítási ok.

[5] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte.

[6] Arra hivatkozott, hogy a felperes valójában nem a levelét, hanem a pályázati kiírást támadta, amelyre a keresetindítási határidő eltelte miatt nem volt lehetősége. Kifejtette, hogy a pályázati eljárásra nem az Ákr., hanem a Gyftv. és a Rendelet szabályai vonatkoznak, így sem a meglévő és létesítendő gyógyszertárak betegforgalmi bejárata közötti távolság számítására, sem annak igazolására vonatkozó hiánypótlási felhívás kibocsátására, vagy szakértő igénybevételére sincs mód. A távolságmérés hitelt érdemlőségét vitatta. Előadta, hogy mivel levelében nem az ügy érdeméről döntött, hiánypótlásnak sem lehetett helye. Arra is hivatkozott, hogy a pályázat nem a meglévő és létesítendő gyógyszertárak bejárata közötti tényleges távolságot tartalmazta, amely ezért a Gyftv. 49/A.§ (2a) bekezdésének nem felel meg.

A jogerős ítélet

[7] Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével az alperes levelét, mint közigazgatási cselekményt megsemmisítette, és az alperest új eljárásra kötelezte.

[8] Az elsőfokú bíróság a 105.K.703.434/2024/9. számú végzésével – amelyet Fővárosi Ítéltábla az 1.Kpkf.750.204/2025/3. számú végzésével helybenhagyott – a tájékoztató levelet kérelem tárgyában hozott visszautasító végzésnek minősítette, és a keresetet egyszerűsített perben bírálta el.

[9] Megállapította, hogy miután a Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2022. évi XXIV. törvény 48. §-a hatályon kívül helyezte a Gyftv. 49/A. § (2a) bekezdésének „a közforgalmú gyógyszertárak betegforgalmi bejárata közötti távolság adatokat igazoló földmérői szakértői véleményt a pályázat mellékleteként kell benyújtani” fordulatát, a Gyftv. a szakvéleménynél alacsonyabb szintű igazolást vár el. Rámutatott, hogy az alperes sem a pályázati kiírásban, sem a perben nem jelölt meg olyan módot, mely a távolság „hitelt érdemlő” igazolásának megfelelne. Az alperes nem adta okoszerű indokát annak, hogy a Google Maps mérési eredménye miért hiteltelen. Mivel a „hitelt érdemlő” igazolási módokat a pályázati kiírásban nem határozta meg, az a jogerős ítélet szerint minden olyan igazolásra igaz, ami a távolságok igazolására objektív, de mérésügyi szempontból nem feltétlenül akkreditált módon alkalmas, ezért az elsőfokú bíróság a Google Maps alkalmazását „hitelt érdemlő” módnak elfogadta, így alaptalanul állapította meg az alperes, hogy a pályázat a pályázati kiírásban foglaltaknak nem felelt meg.

[10] Azon alperesi megállapítással kapcsolatban, miszerint a pályázat nem tartalmazza a meglévő és létesítendő közforgalmú gyógyszertár bejárata közötti távolság-adatokat, a jogerős ítélet a Kúria Kfv.37.440/2020/7. számú ítéletének felhívásával rámutatott, hogy a felperes nem tévedett, amikor a bevásárlóközponton belüli távolságot már nem mérte le.

[11] Az elsőfokú bíróság – a Fővárosi Ítéltábla végzésére is hivatkozva – rámutatott, hogy a pályázati eljárásra az Ákr. szabályait kell alkalmazni. Tévesen hivatkozott arra az alperes, hogy a kérelem visszautasítása esetén nincs helye hiánypótlásnak, mert az Ákr. 44. §-a az eljárási előfeltétel tekintetében sem zárja ki a hiánypótlást. A jogerős ítélet arra is kitért, hogy a hiánypótlási felhívás a pályázati határidő diszkriminatív meghosszabbítását sem jelentette volna, mert a felperes pályázatát több, mint egy hónappal a pályázati határidő letelte előtt benyújtotta.

A felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem

[12] Az alperes felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a felperes keresetének elutasítását, másodlagosan a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte.

[13] Állította, hogy a jogerős ítélet az Alaptörvény 28. cikkét, a Gyftv. 49. § (13) bekezdés b)-c) pontjait és (14) bekezdését, 49/A. § (2a) és (3) bekezdéseit, valamint a Rendelet 3. § (1) bekezdését sérti.

[14] Álláspontja szerint – mivel a jogerős ítélet szerint a felperes nem a pályázati kiírás tartalmát vitatta – a felperes pályázatával vállalta annak „hitelt érdemlő” igazolását is, hogy a meglévő közforgalmú gyógyszertárak bejárata és az új közforgalmú gyógyszertár bejárata között legalább 250 méter távolság van, azonban pályázata ennek azért nem felelt meg, mert a Google Sútója alapján a szolgáltatás segítségével végzett távolságmérésnek nemcsak az eredménye, hanem az ehhez értelemszerűen hozzá tartozó végpontok megjelölése sem tekinthető pontos és ellenőrizhető adatnak. Erre figyelemmel megalapozatlan az az ítéleti megállapítás, amely szerint a Google Maps-szel végzett mérés „hitelt érdemlő” volna. Az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozva azt is vitatta, hogy a Gyftv. 49/A. § (2a) bekezdésének módosításából az következne, hogy távolságmérés adatainak igazolása szempontjából kétségkívül alacsonyabb szintű elvárást fogalmazott volna meg a jogalkotó.

[15] A jogerős ítéletet azért is jogszabálysértőnek tartotta, mert annak hiánypótlási felhívással kapcsolatos értelmezése nyomán semmilyen körülmény között nem lehet érvénytelen a felperes pályázata, mert annak bármely hiányossága az eljárásban pótolhatóvá válna, ez pedig a Gyftv. 49. § (13) bekezdés b)-c) pontjait és a Rendelet előírásait kiüresítené. E körben hivatkozott arra is, hogy a hiánypótlás alatt az Ákr. az alaki hiánypótlást érti.

[16] Arra is hivatkozott, hogy a Gyftv. és a Rendelet különös eljárási szabályai elsőbbséget élveznek az Ákr. rendelkezéseivel szemben. A Gyftv. a pályázatok tekintetében a hiányos pályázatokkal kapcsolatos eljárásra is eltérő szabályokat állapít meg. A pályázati eljárás alapvetően különbözik a kérelemre induló ügyektől, mert a pályázati kérelmek a befogadást követően az elbírálás szakaszába lépnek, amely során a hatóság azt állapítja meg, hogy az érvényes pályázatok közül melyik felel meg a leginkább a betegérdekeknek, és engedélyezi a

gyógyszertár létesítését.

[17] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte.

[18] Kifejtette, hogy a távolságra vonatkozó elvárásokat csak a Gyftv. 49/A. § (2a) bekezdése tartalmazza, a Rendelet 3. § (1) bekezdés e) pontja pedig nem jogosítja fel az alperest arra, hogy tetszőlegesen határozza meg a csatolandó dokumentumok körét, azonban ezek között a távolság „hitelt érdemlő” igazolása nem szerepel. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy a Google térkép alkalmas a távolságok igazolására. Azt is kifejtette, hogy a Fővárosi Ítéltábla 1.Kpkf.750.204/2025/3. sz. végzése folytán a Fővárosi Törvényszék 105.K.703.434/2024/9. sz. végzése jogerőre emelkedett, ezért a felülvizsgálati eljárásban az alperes már nem hivatkozhat arra, hogy a pályázat érvénytelenségének megállapítását másképp (azaz nem visszautasításként) kell értékelni. E körben hangsúlyozta, hogy az Ákr. 44. §-ából az következik, hogy alperes a kérelmezőt a hiányok pótlására fel kell hívnia. Arra is rámutatott, hogy a Gyftv. pályázat elbírálására vonatkozó rendelkezései nem minősülnek lex specialis-nak az Ákr. rendelkezéseihez képest.

A Kúria döntése és jogi indokai

[19] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint nem alapos.

[20] A Kúria a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 108. § (1) bekezdése szerint a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta felül.

[21] A Kp. 120. § (5) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.

[22] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 118. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja alapján azért fogadta be, mert azt az alperes által felvetett jogkérdést, hogy Gyftv. és a Rendelet alapján kiírt pályázat elbírálására milyen eljárási szabályok vonatkoznak, különleges súlyúnak ítélte, és amelyben korábban még nem foglalt állást.

[23] Az elsőfokú bíróság azt állapította meg, hogy a pályázati eljárásra az Ákr. szabályai vonatkoznak, és az alperes cselekményét a kérelmet visszautasító végzésnek minősítette. Az alperes sem az elsőfokú eljárásban, sem pedig a felülvizsgálati eljárásban nem tudta alátámasztani azon hivatkozását, amely szerint a pályázat érvénytelenségéről való döntésre ne vonatkozna az Ákr. A Gyftv. 49. § (1) bekezdése szerint új közforgalmú gyógyszertár létesítését a 49/A. § (1)-(2) bekezdésében foglalt feltételek esetén, országos pályázat alapján az egészségügyi államigazgatási szerv engedélyezi. A Gytv. 64. §. (3) és (4) bekezdése kifejezetten hatósági eljárásként nevesíti a gyógyszertárak létesítésével összefüggő

eljárásokat. Nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely a létesítés engedélyezését pályázati és engedélyezési szakaszra osztaná. Mindebből az következik, hogy a pályázatot engedélyezési (hatósági) eljárásban bírálja el az egészségügyi államigazgatási szerv, jelen közigazgatási jogvita alperese. Így helytállóan jutott az elsőfokú bíróság arra a következtetésre, hogy az alperes alakszerűtlen levelét tartalma szerint kérelmet visszautasító végzésnek kell tekinteni.

[24] Az alperes levele indokolásából a pályázat érvénytelenségének oka nem állapítható meg, az Gyftv. 49. § (13) bekezdés b) és c) pontját egyaránt felhívja, a pályázat hiányosságát és a pályázati feltételeknek meg nem felelését is állítja. Nem tűnik ki belőle, hogy a pályázatnak milyen hiányossága volt, mindössze arra tartalmaz indokolást, hogy miért nem tartja „hitelt érdemlőnek” a felperes távolságmérését. Az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja szerint a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz. E rendelkezésnek a perbeli közigazgatási cselekmény a következők miatt nem felel meg: egyrészt a pályázat hiányossága abból nem tűnik ki, ezért e körben oly mértékben hiányos, hogy az önmagában érdemi felülbíráltra alkalmatlanná teszi a közigazgatási cselekményt. Másrészt pedig – mivel a pályázati kiírás azon feltétele, amelynek az alperes szerint a felperes pályázata nem felel meg, olyan feltétel, amely sem a Gyftv.-ben, sem a Rendeletben nem szerepel, továbbá az alperes sem a pályázati kiírásban, sem pedig perbeli nyilatkozataiban sem tudta megjelölni, mit ért a távolságadatok „hitelt érdemlő” igazolása alatt. Annak megítélése, hogy a felperes által becsatolt Google Maps alkalmazásban elvégzett távolságmérés megfelelő-e az ügy érdemére tartozó kérdés.

[25] Indokolt rámutatni arra is, hogy az alperes levelében állította, hogy a Google útvonaltervező másolat „hitelt érdemlő” igazolásként nem felel meg, de ennek indokát ott nem adta. A Kp. 85. § (2) bekezdése szerint a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja. A közigazgatási cselekmény ilyen hiánya a perben már nem pótolható, ezért sem az elsőfokú bíróság, sem pedig a Kúria az alperes a Google maps pontosságával kapcsolatos előadását nem értékelhette.

[26] A jogerős ítélet szerint az alperesnek a pályázat távolság „hitelt érdemlő” igazolása körében hiánypótlásra kellett volna a felperest felhívnia. Amint arra az alperes felülvizsgálati kérelmében helytállóan rámutatott, az Ákr. a hiánypótlás jogintézményét a kérelem alaki hiányainak pótlására tartja fenn. Az Ákr. 44. §-ának „ha a kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek nem felel meg” fordulata alapján a hiánypótlásra kizárólag alaki okból van mód – ideértve különösen a kérelem jogszabályban meghatározott formájára, tartalmára, illetve mellékleteire, az előterjesztés módjára, helyére vonatkozó előírásoknak való megfelelést –, a tényállástisztázás körébe tartozó, további bizonyítékok szolgáltatására irányuló felhívás nem a kérelem jogszabályban meghatározott formai vagy tartalmi hiányosságának pótlására, hanem legfeljebb az ügyfél nyilatkozattételére, vagy más bizonyíték szolgáltatására irányulhat. Ha tehát nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely alapján a kérelem hiányosnak minősülne, akkor az Ákr. 44. §-ának megsértése kizárt. Az elsőfokú bíróság részéről a megismételt eljárásra vonatkozó iránymutatásban előírt hiánypótlásnak nincs jogszabályi alapja, nem ismert az a rendelkezés, amely azt lehetővé tenné.

[27] Az Ákr. 1. §-a alapelvei rendelkezésével az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkének felhívásával a megfelelő ügyintézéshez való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését biztosítja. A megfelelő ügyintézéshez való jogból több jogalkalmazói követelmény fakad, amelyek közül a Kúria a teljesség igénye nélkül a ténytörvényszerűség elvére (és e körben a bizonyítandó tény kiválasztására), a tényállástisztázási kötelezettségre (ideértve annak teljességét is), a bizonyítás tisztességére és általában az önkényesség tilalmára utal.

[28] A közigazgatási (hatósági) eljárások során a tényállást a hatóságnak kell hivatalból megállapítania, vagyis őt terheli annak tisztázási kötelezettsége. Ez az Ákr. 3. §-ában a hatóságot terhelő alapelvei rendelkezésként, az Ákr. egészét átható módon jelenik meg, amikor kimondja, hogy a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást. E kötelezettség nem parttalan, kizárólag az ügy szempontjából releváns tényállási elemek tisztázására terjed ki. Azok tekintetében azonban az Ákr. 3. §-a alapján a hatóságot kötelezettség terheli.

[29] E rendelkezés feltételezi a bizonyítandó tények azonosítását. A hatóságnak a rá és eljárására irányadó anyagi- és eljárásjogi előírások – leegyszerűsítve törvényi tényállás – alapján első lépésként meg kell határoznia a tényállás szempontjából lényeges elemeket. Ezen releváns tényállási elemek azonosítása nem jelenthet szemezgetést azok közül, nem lehet önkényes, hanem valamennyi, a törvényi tényállásból fakadó bizonyítandó tényre ki kell, hogy terjedjen, de ne terjedjen ki olyan tényekre és körülményekre, amelyek nem bírnak relevanciával {Ld. hasonlóan: Kfv. IV. 37.298/2022/6., Indokolás [58]; Kfv. IV. 37.134/2023/5., Indokolás [39]-[41]; Kfv. IV. 37.660/2023/15., Indokolás [33]-[35]}.

[30] Mivel jogszabály nem írja elő a távolságadatok „hitelt érdemlő” igazolását, és az igazolás módjára vonatkozóan a perbeli pályázati kiírás sem tartalmazott semmilyen meghatározást, az alperesnek az Ákr. 3. §-a és 62. §-a [különösen pedig annak (2) bekezdésének első mondata alapján] a felperes által csatolt egyszerű okirati bizonyítékot értékelnie kell, és annak eredményéhez képest, ha szükséges – az Ákr. 62. § (1) bekezdése szerint – bizonyítási eljárást kell lefolytatnia. Fontos hangsúlyozni, hogy egy pályázati feltételnek a felperes utóbb nem tulajdoníthat olyan tartalmat, amely sem a felhívásban, sem a pályázati eljárásra vonatkozó jogszabályokban nem szerepel.

[31] A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy a jogerős ítélet a felülvizsgálati kérelem által vitatott körben nem jogszabálysértő, ezért azt a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

[32] Érdemi felülbírálatra alkalmatlan az a közigazgatási cselekmény, amelyből nem állapítható meg, hogy a pályázat miért hiányos, továbbá, hogy mely okból nem felel meg a pályázati feltételeknek.

[33] Az egészségügyi államigazgatási szerv utóbb, a pályázatok elbírálása során nem tulajdoníthat egy pályázati feltételnek olyan tartalmat, amely sem a pályázati felhívásban, sem

a pályázati eljárásra vonatkozó jogszabályban nem szerepel.

Záró rész

[34] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése és 107. § (1) bekezdése alapján tárgyalás tartására irányuló kérelem hiányában, és mivel tárgyalás tartását maga sem tartotta szükségesnek, tárgyaláson kívül járt el.

[35] A pervesztes alperes a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 83. § (1) bekezdése szerint köteles a felperes részére a felülvizsgálati perköltség megfizetésére, melynek összegét a Kúria a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. (XII. 9.) IM. rendelet 3. § (2) bekezdése alapján a felperes által megjelölt, összegben állapította meg.

[36] Az alperes az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés c) pontjára figyelemmel teljes személyes illetékmentes, így a feljegyzett felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

[37] A Kúria határozatával szemben a további felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2026. április 30.

Dr. Vítál-Eigner Beáta sk.

a tanács elnöke

Dr. Hajas Barnabás sk.

előadó bíró

Dr. Kurucz Krisztina sk.

bíró

Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit sk.

Dr. Rák-Fekete Edina sk.

bíró

bíró

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő