

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.I.35.523/2011/5.szám

A Kúria a dr. Jobbágy Krisztina ügyvéd által képviselt Kiss Vajda Gabriella (felperes címe) felperesnek a dr. Ivanovits Andrea ügyvéd által képviselt Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Közvetlen Támogatások Igazgatósága (alperes címe) alperes ellen támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indult perében a Fővárosi Bíróság 2011. június 22-én kelt 8.K.30.141/2011/2. sorszámú jogerős ítélete ellen a felperes részéről 3. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem, és az alperes részéről Kfv.3.szám alatt benyújtott csatlakozó felülvizsgálati kérelem folytán, az alulírott napon - tárgyaláson kívül - meghozta az alábbi

í t é l e t e t:

A Kúria a Fővárosi Bíróság 8.K.30.141/2011/2. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A felek a felülvizsgálati eljárásban felmerült költségeiket maguk viselik.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak - külön felhívásra - 36.000 (harminchatezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

A csatlakozó felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

I n d o k o l á s

A felperes a 113/2009. (VIII. 29.) FVM rendelet alapján fiatal mezőgazdasági termelők elindítása címén nyújtott be 2009. november 2-án támogatási kérelmet az alpereshez, melyet az 2010. május 20-án kelt 1120314109 számú határozatával elfogadott, majd 2010. augusztus 6. napján meghozott 168/1401/123/8/2009. számú határozatával visszavont, és ezzel egyidejűleg a támogatási kérelmet forráshiány miatt elutasította. Indokként a visszavonás és az elutasítás tekintetében azt jelölte meg, hogy a támogatási kérelem pontozásának felülvizsgálata eredményeképpen megállapította, hogy a helyt adó határozat nem felelt meg a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek. A rangsorolás után a kérelemre adható pontszám összesen 130 volt, így ezáltal az nem éri el a minimum 132 pontos határt, amely miatt a kérelmet el kellett utasítani.

A visszavonó határozattal szemben a felperes terjesztett elő keresetet a bíróságon, melyben kifejtette, hogy az jogszabálysértő, ugyanis nem tartalmaz indokolást arra, hogy a korábban elért és megállapított 132 pontból mely okból lett ennél kevesebb, azaz csak 130 pont. Ezáltal a határozat sérti a közigazgatási hatósági

eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.) 72. § (1) bekezdés e) pontját. Hivatkozott továbbá a Ket. 1. § (4) bekezdésére, amely ugyancsak sérült, hiszen a közigazgatási hatóságnak védenie kell az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait. A pozitív támogatási határozat odaítélését követően a felperes ugyanis már megtette a szükséges intézkedéseket induló gazdaságának létrehozásához. Kifejtette, hogy semmiképpen nem lehet az sem érv a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokkal szemben, hogy a támogatásra az ügyfeleknek nincs alanyi joga, ugyanis a helyt adó határozat alapján a pénzügyintézetek az ügyfeleknek előfinanszírozást biztosítanak addig az időpontig, amíg a támogatás megérkezik.

Az alperes a kereset elutasítását kérte. Ellenkérelmében részletesen kifejtette, hogy mely okból került sor a felperes esetében a minimális pontszám alatti pont megállapítására.

A *Fővárosi Bíróság* a felperes keresetét alaposnak találta, 8.K.30.141/2011/2. számú ítéletével a határozatot hatályon kívül helyezte, és új eljárást rendelt el. Hivatkozott az ítélet a Pp. 324. § (2) bekezdés a) pontjára, az *Legfelsőbb Bíróság* Közigazgatási Kollégiumának KK 31. számú állásfoglalására, a Ket. 109. § (1) bekezdésére, 51. § (1) bekezdésére, valamint 72. § (1) bekezdésére. Ez utóbbit teljes terjedelmében idézte a bíróság, ami azt rögzíti, hogy egy közigazgatási határozatnak melyek a kötelező tartalmi elemei. A bíróság kiemelte, nem vitás, hogy a hatóságnak nincs olyan jogszabályon alapuló kötelezettsége, hogy a pontozási táblázatot meg kell küldenie az ügyfélnek. A határozat indokolási része azonban nem nélkülözheti annak részletezését, hogy miből tevődött össze a felperes által elért 130 pont, mik azok a tételek, amit az alperes a felperes üzleti tervéből nem fogadott el. A döntés alapjául szolgáló jogszabályokat pontosan kell megjelölni, nem elegendő csak az irányadó jogszabály száma, nem elégíti ki a jogi indokolást, hogyha hiányzik a konkrét döntéssel adekvát paragrafus megjelölése. Megjegyezte a bíróság, hogy az iratok alapján azt is észlelte, hogy a felülvizsgálati lap 2010. július 7-én kelt példánya szerint a felperes részére nem is 130, hanem 131 pontszám volt a javasolt, míg a 2010. augusztus 3-án kelt felülvizsgálati lapon már csak 130. Ennek az 1 pont különbségnek az indoka sem derült ki a határozatból. Külön kiemelte a bíróság, hogy nem pótolhatja az alperesi ellenkérelem, illetőleg annak részletes tartalma a határozat indokolásának hiányosságait. A bíróság tehát azt állapította meg, hogy a Ket-ben előírt, a döntés indokolására vonatkozó követelményeknek a határozat nem felelt meg, amelyet olyan súlyos eljárási szabálysértésnek tekintett, hogy az megalapozta - a Pp. 339. § (1) bekezdésére figyelemmel - az alperesi határozat hatályon kívül helyezését, és az alperes új eljárásra kötelezését. Az új eljárásban az alperesnek határozatát a Ket. szabályai szerint megfelelően megindokolva kell meghoznia. Az új eljárásra vonatkozó instrukció lényegében a Ket. 72. § (1) bekezdésre vonatkozó követelmények kielégítésére irányult.

A jogerős ítélettel szemben a felperes felülvizsgálati kérelmet, az alperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő.

A felperes felülvizsgálati kérelmében arra a kérte a *Legfelsőbb Bíróságot*, hogy a Pp. 275. § (4) bekezdés alapján változtassa meg a *Fővárosi Bíróság* jogerős ítéletét úgy, hogy a felperes keresetének helyt adó ítéletet hozzon, amelyben az új eljárásra kötelezést mellőzi, egyben marasztalja az alperest a perköltségben. A tényállás rövid összefoglalása után kifejtette, hogy az első fokú jogerős ítélet több szempontból is jogszabálysértő. Először idézte a Pp. 339. § (1) bekezdését, amely azt mondja, hogy a bíróság a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése mellett csak szükség esetén rendel el új eljárást. Jelen ügyben nem volt szükség az új eljárás lefolytatására, ugyanis a bíróság által hatályon kívül helyezett határozat egy hivatalból indult eljárás volt, már ami a visszavonó határozat meghozatalát illeti. Ezáltal nem maradt elbírálatlan kérelem, hiszen a visszavonó határozat hatályon kívül helyezésével hatályban marad a korábban meghozott, a támogatást megítélő határozat. Kifejtette továbbá a felperes, hogy a bíróság megsértette a Pp. 3. § (2) bekezdését is, azaz a kereseti kérelemhez kötöttség elvét, mely szerint a bíróság törvény eltérő rendelkezése hiányában a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozathoz kötve van. A kereseti kérelemhez kötöttség a közigazgatási perben is érvényesül, amit a 2/2011. (V.9.) KK vélemény is megerősít, azaz a döntés nem terjedhet túl a kereseti kérelmen, illetőleg ellenkérelmen, márpedig a felperes az új eljárás lefolytatását nem kérte. Mindennek azért van különösen fontos jelentősége, mert amennyiben a 2010. májusában a támogatást megítélő döntést az új eljárás során a közigazgatási hatóság ismételten visszavonná, akkor a keresetben is kifejtettek szerint sérülnének a felperes jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogai, hiszen a támogatási határozat kézhezvétele után a beruházást megkezdte. Ezáltal az új eljárás lefolytatása a Ket. 114. § (3) bekezdését is sértené, ugyanis e rendelkezés szerint nem lehet módosítani vagy visszavonni a határozatot akkor, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene. A bíróságnak meg kellett volna állapítania a 114. § (1)-(3) bekezdésének sérelmét, hiszen a határozat módosítására vagy visszavonására csak jogszabálysértés esetén lett volna lehetőség, amennyiben az nem sértene jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot. Jelen esetben jogszabálysértés nem indokolhatta a visszavonást, ugyanakkor a visszavonás sértette a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat. Megjegyezte a felperes, hogy az első fokú bíróság ítélete tartalmaz egy olyan bekezdést, amelynek szövege ellentétes a meghozott döntéssel. A felperes is feltételezte, hogy az tévedésből történt, amelyet erre való tekintettel utóbb az első fokú bíróság javított, és az oda nem illő bekezdést mellőzte az ítélet indokolásából.

Az alperes az első fokú jogerős ítélettel szemben csatlakozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyben a Pp. 275. § (4) bekezdésében foglaltak alapján kérte hatályon kívül helyezni az ítéletet és helyette a jogszabályoknak megfelelő új határozatot hozni, melyben a felperes keresetét kérte elutasítani. Az alperes csatlakozó kérelmét arra alapította, hogy álláspontja szerint téves az az első fokú bírósági megállapítás, amely szerint még a visszavonó határozatnak is meg kell felelnie a Ket. 72. §-ban foglaltaknak. Ez az ítéleti állítás azért nem fogadható el, mert az MVH eljárására vonatkozó törvény ehhez képest speciális rendelkezéseket tartalmaz. Idézte az alperes a 32. § (1) bekezdését, mely szerint a támogatást odaítélő szerv az egyes intézkedésekkel kapcsolatos támogatási döntéseit jogszabályban vagy pályázati felhívásban rögzített támogatási mértékek alapján, illetőleg az egyes jogcímekre elkülönített forrás figyelembevételével, egyebek mellett rangsor állításával hozza meg. A 113/2009. (VIII. 29.) FVM rendelet 6. §-a értelmében a fentiekben említett rangsor felállítására az 5. számú melléklet szerinti pontrendszer alapján végzett értékeléssel kerül sor. Az így meghozott határozat módosítására vagy visszavonására az MVH eljárási törvény 57. § (1) bekezdése konkrét szabályt tartalmaz, amelyet részletesen idézett az alperes. Ennek lényege, hogy amennyiben a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult szerv, illetőleg a bíróság által még el nem bírált döntése jogszabálysértő, a határozatát az ügyfél terhére a döntés közlésétől számított 1 éven belül, javára pedig az intézkedésben való részvételhez való jog közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban, illetőleg jogszabályban meghatározott elévülésig módosíthatja vagy visszavonhatja. Az idézett jogszabályhely tehát 1 éves határidőt biztosít a jogszabályba ütköző határozat visszavonására. Jogszabályba ütközik az is, hogyha a pályázatot elbíráló hatóság helytelen pontszámítást alkalmazott. Álláspontja szerint az ismertetett speciális jogszabályokra való tekintettel az a visszavonó határozat, amely csak a jogszabályhelyre utal - illetőleg a hibás pontszámításra annak részletesebb indokolása nélkül -, önmagában nem tekinthető olyan súlyos eljárási jogszabálysértést tartalmazó határozatnak, amely az ügy érdemére is kihatna és a bírósági eljárásban ne lenne orvosolható, amely feltétlenül hatályon kívül helyezést kell, hogy eredményezzen.

Összefoglalva: állította az alperes, hogy a hibás pontozáson alapuló támogatási határozatok egyértelműen jogszabálysértők, mivel olyan támogatási kérelmet nyilvánítottak támogathatóvá, melyekkel kapcsolatosan nem teljesült az egyik legfontosabb feltétel, a támogatási ponthatár elérése. Az ilyen jogszabálysértő határozat visszavonása, illetve módosítása nem lehet törvénysértő. A Ket. 114. §-sal kapcsolatban idézte az idevonatkozó miniszteri indokolást, azon belül külön kiemelte, hogy egy döntés több okból lehet jogszabálysértő a figyelmetlenségtől a tényállás

tisztázatlanságán keresztül a hatályos jog téves alkalmazásáig. Ugyanakkor kimondja a törvény miniszteri indokolása, hogy a jogszabálysértést orvosolni kell, azaz a közigazgatási hatóságnak - figyelemmel a Ket. 1. § (1) bekezdésére is - nem lehet más választása. A mérlegelési jogkörben hozott határozat nem tekinthető jogszerűnek, hogyha a tényállás nincs kellő mértékben feltárva.

Az alperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmében az ítélet által megsértett jogszabályként megjelölte a 2007. évi XVII. törvény 32. § (1) bekezdését, 57. § (1) bekezdését, valamint a 113/2009. (VIII. 29.) FVM rendelet 6. §-ában foglaltakat. Másodlagosan azt kérte az alperes, hogy amennyiben a fentiekben foglalt érveit a felülvizsgálati bíróság nem osztaná, akkor hatályában tartsa fenn a jogerős első fokú ítéletet. Álláspontja szerint a Pp. 339. § (1) bekezdése és az ahhoz szervesen kapcsolódó 1/2011. KK vélemény alapján az állapítható meg, hogy ezek alkalmazása során a bíróság nincs kötve a keresetlevélben foglaltakhoz. A törvényes rend helyreállítása érdekében mérlegelési jogkörében dönthet arról, hogy elrendel-e új eljárást vagy sem, tehát az új eljárás elrendelésének szükségessége megítélése a bíróság diszkrecionális jogába tartozik. Azért helyes az új eljárásra utasítás, mert amennyiben e nélkül helyezné hatályon kívül a bíróság az alperesi visszavonó határozatot, akkor hatályban maradna egy hibás pontszámítás alapján született első fokú határozat, amely azért is problémát jelentene, mert közben a forráskeret kimerült, tehát e vonatkozásban az új eljárás lefolytatása mindenféleképpen indokolt lenne. Az alperes álláspontja az, hogy amennyiben a *Legfelsőbb Bíróság* úgy foglal állást, hogy a Ket. 72. § megsértése eljárási jogszabálysértést valósít meg, akkor az a bírósági eljárás során nem orvosolható eljárási jogszabálysértésnek minősül, tehát a hatóságnak új eljárást kell lefolytatnia. A hatóságnak a Ket. 72. § figyelembevételével a tényállást teljes körűen ismételten tisztáznia kell, és ennek megfelelő új határozatot hoznia. Ez annál inkább fontos a konkrét ügytípust illetően, mert új eljárás nélkül az Unió forráskeret kimerülését követően felmerülhet a kérdés, hogy joghatályosnak tekinthető-e egy bírósági döntéssel hatályon kívül helyezett közigazgatási határozat helyébe lépő határozat.

A felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem sem alapos.

A Ket. 50. § (1) bekezdés szerint: „A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le.”

A Ket. 72. § (1) bekezdés e) pontja alapján: „A határozatnak - ha jogszabály további követelményt nem állapít meg - tartalmaznia kell az indokolásban a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait.”

A Ket. 114. § (1) bekezdés értelmében: „Ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja.”

A Pp. 339. § (1) bekezdés alapján: „Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi és - szükség esetén - a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.”

A közigazgatási perekben törvényi előírás, hogy a keresettel támadott közigazgatási határozat jogszerűségének megítéléséhez a határozat meghozatalakori tényállást és az akkor hatályos jogszabályokat kell figyelembe venni. Általánosan elvárt jogelv az is, hogy a speciális jogszabály megelőzi az általánost. Az ügyfél anyagi jogi és eljárásjogi jogszabálysértésre is hivatkozhat, ez esetben a bíróságnak mindenekelőtt azt kell megvizsgálnia, hogy nincs-e olyan súlyos eljárási jogszabálysértés, ami az ügy érdemére kihatott és a bírósági eljárásban nem orvosolható. Ehhez mindig az adott ügy egyedi tényállását kell áttekinteni és ennek eredményeképpen mérlegeli a bíróság, hogy szükség van-e hatályon kívül helyezés mellett új eljárás elrendelésére. Ugyancsak alapvető követelmény, hogy a határozat indokolásából derüljön ki, hogy milyen tényállás alapján, mely jogszabályokra figyelemmel, milyen körülményeket mérlegelve (amennyiben ilyen volt) jutott a hatóság a határozati döntésre. Ezt az elvárást a visszavonó határozati indokolásnak is ki kell elégítenie azzal a többlettelemmel, hogy magának a visszavonásnak a jogalapjára, annak okára is ki kell térnie. Semmiképpen nem elégíti ki a határozatok indokolásával szemben fennálló törvényi követelményt, hogyha az indokolás csupán a döntés tényét, valamint a konkrét jogszabályhelyek megjelölése nélkül csupán az alkalmazott jogszabályok számát tartalmazza.

A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság megállapította, hogy jogszerűen járt el az első fokú bíróság, amikor a határozat indokolásának súlyos fogyatékoságára hivatkozással hatályon kívül helyezte az alperesi határozatot és instrukciók megadásával új eljárásra kötelezte az alperest. Helyesen hivatkozott az első fokú bíróság a Ket. rendelkezéseire, amelyek a speciális mezőgazdasági támogatással kapcsolatos eljárásban is alkalmazandók mögöttes szabályként. Amennyiben a határozat indokolása nem elégíti ki az abban foglalt követelményeket, akkor a határozat jogszerűsége nem ítélt meg, a határozat érdemben nem vizsgálható felül. Ennél fogva sem a felülvizsgálati kérelemben foglalt vagylagos kérelem, sem a csatlakozó fellebbezésbe foglalt kérelem nem volt elfogadható. Az első fokú bíróság is rögzítette ítéletében, hogy a pályázat pontozásával kapcsolatos tényállás sem volt egyértelmű a rendelkezésre álló iratok alapján.

Ennél fogva a felülvizsgálati bíróság az érdemben helyes első fokú ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A felek a felülvizsgálati eljárásban felmerült költségeiket a Pp. 270. § (1) bekezdés alapján alkalmazandó Pp. 81. § (1) bekezdés alapján maguk viselik.

A tárgyi illetékeljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati illeték viseléséről a Kúria az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdése és a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdése alapján, a csatlakozó felülvizsgálati illeték esetében a 14. § alapján rendelkezett.

Budapest, 2012. június 21.

Dr. Darák Péter sk. tanácselnök, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet sk. előadó bíró, Huszárné dr. Oláh Éva sk. bíró