

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.IV.35.608/2015/3.szám

A tanács tagjai: . Kozma György a tanács elnöke, Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: Dr. Szlamka Gergely ügyvéd

Az alperes: alperes neve
(alperes címe)

Az alperes képviselője: Dr. Orlovics Bojána

A per tárgya: vidékfejlesztési támogatás

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.064/2015/9/II. számú ítélete

Az elsőfokú bíróság határozatának száma: 4.K.27.064/2015/9/II.

Rendelkező rész

A Kúria a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.064/2015/9/II. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes a 76/2011.(VII.29.) VM rendelet (a továbbiakban: R.) helyi vidékfejlesztési stratégiák LEADER fejezetének végrehajtásához nyújtott be 2011. november 30-án támogatás iránti pályázatot. Az alperesi jogelőd a pályázatot határozatával elutasította, amely határozatot a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős ítéletével hatályon kívül helyezett és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte.
- [2] A megismételt eljárásban az elsőfokú hatóság 2014. október 14-én kelt határozatával ismételten elutasította a felperes pályázatát.
- [3] Döntését azzal indokolta, hogy a felperes pályázata az IH Közlemény szerinti 140 minimum szakmai pontszámhoz képest csupán 136 pontot ért el, ezért „a támogatáshoz szükséges minimum pontszámot el nem érő pályázatokat forráshiány miatt” el kellett utasítania. A pályázat pontozását, az egyes részpontszámok jogalapját és indokait a határozat 1. számú melléklete tartalmazta. Az első fokú hatóság kizárta a határozata elleni fellebbezés lehetőségét, döntése jogalapjaként pedig a mezőgazdasági agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) 32. § (1) bekezdés c) pontját, valamint a R. 21. § (3) bekezdését jelölte meg.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [4] A felperes keresetében az alperes határozatának hatályon kívül helyezését kérte, mivel álláspontja szerint az alperes határozatának indokolása nem felel meg a törvényes előírásoknak, továbbá keresetét kiegészítve előadta, hogy a határozat sérti az 1698/2005. EKr. 61. és 62. cikkét.

Az elsőfokú ítélet

- [5] A felperes keresete folytán eljáró Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) a felperes keresetét 2015. június 17-én kelt 4.K.27.064/2015/9/II. számú ítéletével elutasította.
- [6] A Bíróság érvelése szerint az alperes elsőfokú hatósága eleget tett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 72. § (1) bekezdés e) pont ec) alpontjában foglaltaknak, mivel indokolása tartalmazta azokat az okokat, valamint azt a jogalapot is, amire hivatkozással a felperes pályázata - a minimumpontszám hiányában - nem volt elfogadható. Részben a támadott határozat szöveges része, részben pedig az ahhoz fűzött melléklet

egyértelműen és mindenre kiterjedően indokolta a felperes pályázatával összefüggésben az egyes részterületeken megállapított és elfogadott pontszámokat.

- [7] A Bíróság a felperes keresetkiterjesztésével kapcsolatosan az ott megjelölt anyagi jogi hivatkozásokra, jelesül az 1689/2005/EK rendelet 61. és 62. cikkében foglaltak megsértésével összefüggésben arra utalt, hogy a felperes a Pp. 335/A. §-ába ütköző tiltott keresetkiterjesztést hajtott végre, mivel azt a keresetindításra nyitva álló 30 napos határidőn túl nyújtotta be, ezért a Pp. 335/A. §-a szerinti rendelkezésbe ütköző, eltérő irányú kereseti kérelemnek minősült.
- [8] A Bíróság nem adott helyt az 1698/2005/EK rendelet 62. cikkét érintő felperesi előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésére irányuló indítványnak sem. Ebben a tekintetben utalt arra, hogy az Európai Unió Bírósága a C-24/2013. számú döntésével már értelmezte a megjelölt másodlagos közösségi jogforrás tartalmát. A Bíróság a luxembourgi döntést magára nézve kötelezőnek ismerte el, így a tárgykörben az ismételt előterjesztést szükségtelennek ítélte.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [9] A jogerős ítélettel szemben a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben elsődlegesen a jogerős ítélet Pp. 335/A. § (1) bekezdésének, valamint a Ket. 72. § (1) bekezdés ec) és ef) pontjainak megsértésére tekintettel a jogerős ítélet mellett az alperesi határozat hatályon kívül helyezését és keresetének megfelelő ítéleti döntést kért. Másodlagosan ugyanezen jogalapra hivatkozással a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az első fokon eljáró bíróság új eljárásra, új határozat hozatalára utasítását kérte. Perköltségeire is igényt tartott.
- [10] A felperes a felülvizsgálati kérelmében fenntartotta azt a perben elfoglalt álláspontját, amely szerint az R. 21. § (3) bekezdés b) pontja alapján elvégzett alperesi rangsorolás mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási döntésnek minősül, ezért az alperesi hatóság akkor tesz eleget maradéktalanul indokolási kötelezettségének, amennyiben a határozatból kiderül, hogy az R. 21. § (2) és (3) bekezdése alapján az alperes vagy a LEADER HACCS által elvégzett rangsorolás milyen indokokon alapul. „(...) amennyiben ugyanis a rangsorolás során mérlegelésre nem nyílna lehetőség, úgy a különbségtétel értelmetlen lenne”. A rangsorolás indokolásának hiányában pedig – a Bíróság ítéletének indokaival ellentétben – nem teljesülnek a Ket. 72. § (1) bekezdés c) pont ec) alpontjában, valamint a Pp. 339/B. §-ában foglaltak.
- [11] A felperes felülvizsgálati kérelmében felrótta a jogerős ítéletnek a Pp. 335/A. § helytelen értelmezését is. Utalva a 2/2011.(V.9.) KK

véleményben foglaltakra hangsúlyozta, hogy mivel a keresetlevelében is sérelmezte a pontozás érdemét, ezért az első tárgyaláson nem a keresettől eltérő irányú újabb kérelmet terjesztett elő, hanem uniós jogi hivatkozással erősítette meg csupán eredeti kereseti kérelmét. Utalt arra is, hogy a felperes a „fejlesztési cél” rovatban 0 pontot kapott a maximálisan adható 2 pont helyett olyan körülmények között, hogy a pályázat kitöltési útmutatója nem tartalmazott idevonatkozóan olyan előírást, amely a pályázat dokumentumokkal történő kiegészítését írta volna elő kötelezettségként.

[12] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő.

A Kúria döntése és jogi indokai

[13] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

[14] Az Eljárási tv. 32. § (1) bekezdése értelmében „[a] mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv az egyes intézkedésekkel kapcsolatos támogatási döntéseit jogszabályban vagy pályázati felhívásban rögzített támogatási mértékek alapján, illetve az egyes jogcímekre elkülönített forrás figyelembevételével: (...) c) rangsor állításával, illetve az a)-c) pontban rögzített eszközök önálló vagy együttes alkalmazásával hozza meg”.

[15] A LEADER HACS-k intézményét a magyar jogrendbe a R. integrálta az 1698/2005/EK rendelet 61. cikkében meghatározottak (fogalom, jogállás, feladatok) alapján, az R. 1. § (1) bekezdés 18. pontja szerinti jogállással. A LEADER HACS alapfeladata az R. 1. § 19. pontja értelmében az, hogy illetékességi területére nézve kidolgozza a Helyi Vidékfejlesztési Stratégiát.

[16] Emellett az R. 21. § (2) bekezdése szerint az MVH - azaz az alperesi hatóság elsőfokú szerve, a hatósági jogkör címzettje és gyakorlója - valamint a LEADER HACS között létrejött delegálási szerződés (közigazgatási szerződés) alapján [R.21. § (2) bekezdés] avagy delegálási szerződés nélkül [R.21. § (3) bekezdése] a LEADER HACS értékeli a pályázatokat, érvényesítve a célterület-specifikus pontozási szempontokat és közreműködik a pályázatok közötti rangsor kialakításában. Hangsúlyozandó, hogy az R. 21. § (1) - (3) bekezdései szerint a támogatási döntést az alperes hozza meg. A LEADER HACS szerepe a pályázatok elbírálásában előkészítő, javaslattevő jellegű, amelynek a célja a LEADER HACS által az adott területre kidolgozott Helyi Vidékfejlesztési Stratégia és a célterület-specifikus szempontok érvényesítése a pályázatok elbírálásában.

[17] Ebből következőleg a pályázatok elbírálása, ezen belül a pályázatok pontozása és a pályázatok rangsorba állítása a támogatás

megszerzése szempontjából hatósági jogkör, amelynek gyakorlására az alperes kapott törvényi felhatalmazást, ezért a döntés Ket.-nek és a Pp. 339/B. §-ának megfelelő indokolása is az alperest terheli. A Ket. és a Pp. alapján az alperes nem azt indokolja az ügyfél támogatási kérelmét elbíráló határozatában, hogy miért nem fogadta el a LEADER HACCS értékelését és az általa javasolt rangsorba állítást, hanem azt, hogy miért nem adott pontot, avagy miért az adott pontszámban ismerte el a pályázat egyes részkérdéseit - végső fokon miért adott helyt vagy miért utasította el a pályázó támogatási kérelmét. Az alperes által felállított rangsor pedig - szintén hatósági aktusként - ennek függvényében áll elő.

- [18] Figyelemmel a Kúria 2/2015. (XI. 23.) KMK véleményében foglaltakra is, a Kúria megállapította, hogy az alperes pályázatok elbírálásával kapcsolatos határozata mérlegelési jogkörben meghozott határozat. Az alperes ugyanis a döntése kereteit meghatározó jogszabály alapján értékeli a támogatás iránti kérelmet benyújtó ügyfél alkalmasságát a támogatás megszerzésére.
- [19] Ettől eltérő kérdés ugyanakkor a rangsorba állítás, amelynek az Eljárási tv. 38. § (7) bekezdése értelmében és a Kúria következetes gyakorlata szerint - eltérően az alacsony pontszám miatt nem támogatható kérelmekkel - az a lényege, hogy nem minden, egyebekben szabályszerű pályázat juthat támogatáshoz. Az intézkedéshez rendelt, előre meghatározott mértékű költségvetési forrás véges, amely ezért adott esetben korlátját jelentheti annak, hogy minden, egyebekben szabályszerű kérelmet benyújtó ügyfél támogatáshoz jusson. A nem folyamatos kérelembírálat esetén ugyanis csak a rangsorba állítást követően oszthatóak fel a támogatási keretek (erről lásd: elsőként a 2013. május 22-én kelt Kfv.II.35.044/2013., majd: Kfv.IV.35.784/2013. számú határozat).
- [20] A Kúria gyakorlatában (a fentiek mellett: Kfv.IV.35.246/2013/3., Kfv.35.409/2013., Kfv.IV.35.635/2013/4. határozatok) a pályázat elutasításának két oka lehet: az egyik eset az, amikor a pályázat az alperes értékelése szerint nem éri el az IH közleményben meghatározott minimumpontszámot. Ilyen esetben az ügyfélnek biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy vitathassa az alperesi értékelés jogszerűségét. A másik eset a támogatási forrás kimerülése, amikor a szabályos, tehát a minimumfeltételeket teljesítő pályázat sem támogatható a rendelkezésre álló pénzügyi keretek végeessége folytán. Utóbbi esetben a jogorvoslat biztosítása szükségtelen, mivel a pályázat sikertelensége nem a pályázó és nem az alperes jogszerű, avagy jogszerűtlen magatartására vezethető vissza.
- [21] A perbeli esetben a Bíróság hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító ítéleti döntése folytán az alperes számára a Ket. 72. § (1) bekezdése mellett a 109. § (4) bekezdése alapján is kötelezettséggé

vált a határozata és azon belül a pontozás jogi és ténybeli alapjainak megjelölése, amelynek az alperes maradéktalanul eleget tett. Az alperesi határozat melléklete a pályázat valamennyi részpontoszámahoz hozzáfűzte azt a jogszabályt és azokat a ténybeli alapokat, amelyekkel döntését alátámasztotta.

- [22] A felülvizsgálati kérelemben megjelölt „II.3.Fejlesztés célja” pontozási szempont esetében a felperes a maximális 2 pontot szerezte meg, ezért a Kúria nem fogadta el azt a felperesi hivatkozást, hogy az alperes ebben a körben nem indokolta a 0 pontot. Mindezen indokok alapján a Kúria a felperes indokolási kötelezettség elmulasztására alapozott és a Ket. 72. § (1) bekezdésében, valamint a Pp. 339/B. §-ában megjelölt felülvizsgálati kérelmét megalapozatlannak ítélte.
- [23] A felperes arra is hivatkozott felülvizsgálati kérelmében, hogy a Bíróság a Pp. 335/A. §-ának megsértésével utasította el keresetkiterjesztését. A Pp. 335/A. § (1) bekezdése értelmében „[a] felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson [141. § (1) bek.] változtathatja meg. A keresetet azonban a közigazgatási határozatnak a keresetlevéllel nem támadott önálló - a határozat egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető - rendelkezésére csak perindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni”.
- [24] A Kúria - figyelemmel a 2/2011. (V. 9.) KK véleményben foglaltakra - a perbelihez hasonló tényállású vidékfejlesztési ügyben meghozott, Kfv.IV.35.395/2014. számú ítéletében már értelmezte a Pp. 335/A. § (1) bekezdését. Megállapításai értelmében a kereseti kérelem irányváltása, azaz az alperesi jogsértés keresettől eltérő megjelölése az a keresetkiterjesztés, amely a Pp. hivatkozott rendelkezése értelmében tilalmazott. A felperes eredeti keresetét további érvekkel, ténybeli vagy más jogszabályi hivatkozásokkal kiegészítheti. „Az alperesi határozatnak a keresetben nem támadott elkülöníthető részére már nem lehet a keresetet kiterjeszteni (...), mivel a kereset új iránya tekintetében már elteltnek tekinthető a keresetindításra nyitva álló jogvesztő 30 napos határidő.” (Kfv.IV.35.395/2014.)
- [25] A Kúria tilalmazott keresetkiterjesztésnek minősítette azt a helyzetet, amikor a felperes pályázata további részkérdésében kapott pontot kívánta új jogszabályi alapon vitatni annak ellenére, hogy keresetében általában és csak egy részkérdésben támadta a hatósági határozatot. A Kúria megállapította, hogy az általánosságban támadó kereset nem szab irányt a kereseti kérelemnek, az ilyen kereset jogszerűként történő elfogadása kiüresítené a Pp. 335/A. § (1) bekezdésében foglalt azon jogalkotói célt, amely a kereseti kérelmeket egy adott időpillanatban kívánta rögzíteni, gátat szabva a per indokolatlan elhúzásának.

- [26] A perbeli esetben a felperes kereseti kérelme - szemben a felülvizsgálati kérelmében foglaltakkal - nem a pontozás érdemét támadta. A jogsértést a pontozás indokolásában jelölte meg. Utalt arra keresetlevelében, hogy tudomása szerint a támogatás alsó határát 140 pontban meghatározó LEADER HACS helyi akciócsoportként történt elismerése kapcsán közigazgatási peres eljárás van folyamatban, amelyben még nem született bírósági döntés. Mindemellett az első tárgyaláson (5. sorszám alatt) megsértett jogszabályhelyként hivatkozott az 1698/2005/EK rendelet 61. és 62. cikkeire. Határidőt kért - és kapott - kiterjesztett keresete indokainak előterjesztésére. A 6. sorszámú előkészítő irata a keresetkiterjesztés indokai nélkül, lényegében a fentiekben megjelölt közösségi jogi szabályozás rendelkezéseivel összefüggő előzetes döntéshozatali eljárás indítvány-tervezetét tartalmazta.
- [27] Megvizsgálva a felperes keresetlevelében foglaltakat, az első tárgyaláson általa előadottakat, valamint a 6. sorszám alatti előkészítő iratát megállapítható, hogy a felperes a keresetében jelzett indokolási kötelezettség elmulasztásához mint alperesi jogsértéshez képest utóbb azt kívánta bizonyítani, hogy a közösségi jogba ütközött az egyesületként működő LEADER HACS működése és ezen belül a minimumpontszám általa történt meghatározása is. Ez a kereseti kérelem nem jelent meg eredeti keresetlevelében, annak kifejtését, indokolását a felperes nem adta meg, mindemellett pedig ezzel keresetének más, a Pp. 335/A. § (1) bekezdése értelmében nem megengedhető irányt szabott. A Bíróság tehát ebben a körben jogszerű és helyes döntést hozott.
- [28] Az 1689/2005/EK rendelet 61. és 62. cikkei a LEADER HACS-ok jogállását, összetételét, feladatait szabályozták. Megjegyzendő, hogy időközben az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EuB) meghozta a perben jelzett eljárásban C-24/13. számú határozatát és döntéséből következőleg nem ütközött az uniós jogba az a tagállami szabályozás, amely egyesületi formát írt elő a LEADER HACS-ok jogi kereteként. A Bíróság helyesen vonta le azt a következtetést, hogy a már folyamatban lévő eljárás, illetve annak tárgya (a LEADER HACS-ok működési formája) a perbeli eset tényállásának függvényében szükségtelenné és indokolatlanná tette a per tárgyalásának felfüggesztését és az EuB-hez fordulást.
- [29] A kifejtettek értelmében a Bíróság ítélete jogszerű volt, ezért azt a Pp. 275. § (3) bekezdése értelmében a Kúria hatályában fenntartotta.

Az döntés elvi tartalma

- [30] *A vidékfejlesztési ügyben az alperes nem azt indokolja az ügyfél támogatási kérelmét elbíráló határozatában, hogy miért nem fogadta el a LEADER HACS értékelését és az általa javasolt rangsorba*

állítást, hanem azt, hogy miért nem adott pontot, avagy miért az adott pontszámban ismerte el a pályázat egyes részkérdéseit – végső fokon miért adott helyt vagy miért utasította el a pályázó támogatási kérelmét.

[31] *A közigazgatási hatósági határozatot általánosságban támadó kereset nem szab irányt a kereseti kérelemnek. Az ilyen kereset jogszerűként történő elfogadása kiüresítené a 335/A. § (1) bekezdésében foglalt azon jogalkotói célt, amely a kereseti kérelmeket egy adott időpillanatban kívánja rögzíteni, gátat szabva a per indokolatlan elhúzásának.*

Záró rész

[32] *A pernyertes alperesnek a felülvizsgálati eljárásban költsége nem merült el, ezért arról a Kúriának határoznia nem kellett. A felülvizsgálati eljárás illetékét az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. §-a alapján az állam viseli.*

[33] *A Kúria határozatával szembeni további felülvizsgálat lehetőségét a Pp. 271. § (1) bekezdés e) pontja zárta ki.*

[34], 2016. május 24.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt sk. bíró