

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság
í t é l e t e

Az ügy száma: Kfv.V.35.690/2016/5. szám

A tanács tagjai: Dr. Lomnici Zoltán a tanács elnöke
Dr. Kárpáti Magdolna előadó bíró
Dr. Kurucz Krisztina bíró

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: dr. Bacskai Edina Ügyvédi Iroda

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: Hajdu Ügyvédi Iroda

A per tárgya: támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bíróság általi felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes

Az elsőfokú bíróság határozatának száma: Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. június 8. napján kelt 14.K.27.204/2016/5. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.204/2016/5. számú ítéletét és az alperes JHÁT-JF/4077/1 (2015) számú határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú közigazgatási hatóságot új eljárásra kötelezi.

Kötelezi az alperest, hogy fizessen meg a felperesnek 15 napon belül 50.000 (azaz ötvenezer) forint elsőfokú és 25.000 (azaz huszonötezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A feljegyzett kereseti és felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Ez ellen az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a fiatal mezőgazdasági termelők számára nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 67/2007. (VII.26.) FVM rendeletre (FVMr.) alapítottan támogatás iránti kérelmet terjesztett elő. Az első fokon eljáró közigazgatási szerv a 2008. augusztus 28. napján kelt 1075206661 számú határozatában a támogatási kérelemnek helyt adott, a felperes részére 10.149.200 Ft jövedelempótló támogatást állapított meg.
- [2] A felperes 2008. október 14-én kifizetési kérelmet terjesztett elő, amelynek az első fokon eljáró közigazgatási szerv a 2009. január 28. napján kelt 1083978734 számú határozatában helyt adott és 9.134.280 Ft támogatást állapított meg. Ez a határozat a felperesnek 2009. február 2-án szabályszerűen kézbesítésre került.
- [3] A közigazgatási hatóság 2012. március 28-án - a 2009-2011. évi kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése céljából - helyszíni ellenőrzést végzett. Ennek során jegyzőkönyvben rögzítette, hogy a felperes nem őrizte meg, nem tudta bemutatni a gazdaság működésével kapcsolatos bizonylatokat, és 2009. évre elmulasztotta az üzleti tervhez kapcsolódó kommunikációs tervben vállalt feladatok ütemezésének megfelelő teljesítését.
- [4] Az elsőfokú közigazgatási szerv - a 2014. június 12. napján hozott 168/0301/84/32/2008. számú határozatában - megállapította, hogy a 1075206661 számon nyilvántartott támogatási határozatba foglalt jogosultságok e döntésének jogerőre emelkedésével megszűnnek, a felperest további kötelezettségek nem terhelik, és kötelezte a 1075206661 számon nyilvántartott támogatási határozatra benyújtott kérelem alapján kifizetett összegből 9.134.280 Ft jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére.
- [5] Az elsőfokú közigazgatási szerv határozatát a helyszíni ellenőrzés adataira alapítottan azzal indokolta, hogy a felperes nem őrizte meg a gazdaság működésével kapcsolatos bizonylatokat, ezeket a helyszíni ellenőrzés során nem tudta bemutatni, emiatt nem felel meg az FVMr. 4. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt kötelezettségeknek, így a 9. § (1) bekezdése értelmében a támogatás jogosulatlanul igénybe vettnek minősül. Hivatkozott arra is, hogy a felperes tudomásul vette az ellenőrzési jegyzőkönyvbe foglalt megállapításokat, ezekre észrevételt nem terjesztett elő. Az üzleti tervhez kapcsolódó kommunikációs tervben vállalt feladatok ütemezésének megfelelő teljesítését 2009-re elmulasztotta, így nem teljesítette az FVMr. 4. § (4) bekezdés d) pontjában foglalt kötelezettségét. A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési valamint halászati

támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (MVH eljárási törvény) 69. § (1) bekezdés e) pontja alapján pedig, ha az ügyfél megszegi a részvételre vonatkozó feltételeket, akkor az intézkedésben való részvétellel összefüggésben megállapított jogosultság vagy az igénybe vett támogatás jogosulatlannak minősül.

- [6] A felperes fellebbezése alapján eljárta alperes a 2015. szeptember 11. napján kelt JHÁT-JF/4077/1(2015.) számú határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Érdemi döntésének indokolása szerint az elsőfokú határozat megalapozott és jogszerű, mivel megfelel az FVMr. 2. § (7) bekezdésében, 4. § (4) bekezdés c), d) és g) pontjaiban, 9. § (1) bekezdésében, az MVH eljárási törvény 59. § (3) bekezdésében, 69. § (1) és (5) bekezdéseiben, a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében a 1698/2005/EK Tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megalkotásáról szóló 65/2011/EU Bizottsági rendelet 5. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak. Hangsúlyozta, hogy a felperes fellebbezésében bizonyítást nem ajánlott fel, nem csatolt bizonyító erejű dokumentumokat, tévesen sérelmezte a hiánypótlásra történő felhívás elmaradását, mivel a hatóság eljárására nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezései az irányadók.

A kereseti kérelem és ellenkérelem

- [7] A felperes keresetében az alperes határozatának elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését kérte.
- [8] Az alperes ellenkérelmében a felperes keresetének elutasítását kérte.

A jogerős határozat

- [9] Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította.
- [10] Ítéletének indokolásában hangsúlyozta, hogy a felperes nem vitatta a támogatási feltételek teljesítésének hiányát, kizárólag eljárási jogszabálysértésekre (elévülésre, a tényállás tisztázási kötelezettség nem teljesítésére, hiánypótlási, iratpótlási lehetőség biztosításának elmaradására) hivatkozott. Az MVH eljárási törvény 41. § (1) bekezdése szerint azonban - tekintettel arra, hogy a visszafizetésre kötelező határozat hivatalból, a helyszíni ellenőrzés nyomán indult eljárásnak minősül - nem állt fenn a hiánypótlási lehetőség. Az MVH eljárási törvény 51. § (1) bekezdése értelmében pedig az iratrendezéssel kapcsolatos

határidő az ellenőrzés határidejébe nem számít bele.

- [11] A 2012. március 28-i ellenőrzésről felvett jegyzőkönyvben a felperes maga is elismerte, hogy nem kezdte meg tevékenységét, ezért erre vonatkozó iratokat sem tudott volna pótolni. A helyszíni ellenőrzésen részt vett, aláírta a jegyzőkönyvet, a hatóság felperesi közreműködéssel tette meg a megállapításait, ezért nem értelmezhető az iratcsatolási kötelezettségre való felperesi hivatkozás.
- [12] A hatóság a felperes támogatási kérelmének a 2008. szeptember 3-án átvett határozattal adott helyt, de a visszafizetési kötelezettséggel érintett támogatást a 2009. január 28. napján kelt és 2009. február 2-án átvett határozattal állapította meg. Tekintettel arra, hogy a támogatási összegre való jogosultság külön kifizetési kérelemre született és ennek átvételére az előzőekben megjelölt időpontban került sor, a felperes alaptalanul hivatkozott az MVH eljárási törvény 69. § (8) bekezdésének megsértésére, azaz az elévülésre. Az Európai Községek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95/EK tanácsi rendelet (Euratom rendelet) 3. cikk (1) bekezdése értelmében egyébként is megszakadt az elévülés a helyszíni ellenőrzés miatt. Az elévülés továbbá, tekintettel arra, hogy a jelen eljárással érintett program több évesnek tekintendő, mindaddig nem következik be, amíg a program véglegesen le nem zárul, és erre a keresettel támadott határozat meghozatalakor még nem került sor, ezért az alperes érdemi döntését az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés nélkül hozta meg.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [13] A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, kérte hatályon kívül helyezését, kereseti kérelme szerinti döntés meghozatalát, vagy hatályon kívül helyezés mellett a közigazgatási szerv új eljárásra kötelezését. Azzal érvelt, hogy a határozatok nem felelnek meg a Ket. 50. § (1) bekezdésében, az MVH eljárási törvény 41. § (1) bekezdésében és 51. § (1) bekezdésében, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 141. § (2) bekezdésében, 336/A. § (2) bekezdésében, 339/A. §-ában foglaltaknak.
- [14] A felperes keresetével egyezően kifejtette, hogy az alperes az ügy érdemi eldöntésére is kiható érdemi, lényeges eljárási jogszabálysértéseket követett el azzal, hogy nem szólította fel iratainak pótlására, nem biztosított számára lehetőséget hiánypótlásra, iratcsatolásra. Az intézkedésben való jogosulatlan részvétel megállapítására pedig csak a jogosultságot megállapító határozat közlésétől számított 5 éven belül van lehetőség. A támogatási jogosultságot a 2008. szeptember 3. napján átvett támogatási kérelemnek helyt adó határozat keletkeztette, és az MVH eljárási törvény 69. § (8) bekezdésének alkalmazása szempontjából irreleváns a helyszíni

ellenőrzés időpontja. Az alperes ezért kizárólag 2013. szeptember 3-ig hozhatott volna határozatot, de nem így járt el, elkésett, mivel az elévülési idő letelt. Hivatkozott arra is, hogy az alperes korábbi határozata is tartalmaz számításokat, ezért nem valós az a megállapítás, mely szerint nem őrizte meg a gazdasággal kapcsolatos iratait. Hangsúlyozta, hogy a hatóság által alkalmazott szankciók nem arányosak, nem a közösségi jogszabályon alapulnak, és a szankciókhoz, továbbá az elévüléshez kapcsolódóan az EURATOM rendelet 2. cikk (4) bekezdése egyébként is a tagállami jogszabályok primátusát írja elő. A helyszíni ellenőrzéssel érintett év továbbá olyan volt, amelyhez kapcsolódóan a jogalkotó nem büntette az üzemméret elmaradást, ezért kizárólag azt vizsgálhatták volna, hogy 2009-2011. évre a támogatást szabályszerűen elköltötte-e, amit szerződéssel igazolni tudott és a bér munkához kapcsolódóan is csatolt be számlákat.

- [15] Az alperes érdemi ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte, arra alapítottan, hogy a határozatok megalapozottak, jogszerűek, és az elévülés tekintetében megfelelnek az Euratom rendelet 3. cikk (1) bekezdésének.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [16] A felülvizsgálati kérelem alapos.

- [17] A bíróságnak a közigazgatási határozatot a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján kell felülvizsgálnia (Pp 339/A.§-a, EBH 2015. K. 29.). A bírói felülvizsgálat tárgya mindig a jogerős másodfokú közigazgatási határozat, és a bíróság nem alapíthatja érdemi döntését olyan jogcímre, ami nem szerepel a határozatban. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmében tehát kizárólag az alperes érdemi döntése, azaz a másodfokú jogerős határozat képezheti bírói felülvizsgálat tárgyát, amely ellenkérelemben nem egészíthető ki és nem módosítható. A Pp. 339. § (3) bekezdése értelmében pedig a bíróságnak abban az esetben, ha más jogalapon álló határozat meghozatalát látja indokoltnak, akkor nem a kereset elutasításáról kell döntenie, hanem hatályon kívül kell helyeznie a közigazgatási határozatot és a határozathozó közigazgatási szervet új eljárásra kell köteleznie (KGD 2014.139.).

- [18] A Kúria - a Pp. 275. §-a alapján eljárva - a rendelkezésére álló iratok alapján azt állapította meg, hogy iratszerű az a felperesi érvelés, mely szerint az alperes keresettel támadott határozata az elsőfokú határozattal egyezően, alapvetően nem olyan tényre és jogcímekre alapította érdemi döntését, mint amelyet a jogerős ítélet tartalmaz, ezért nem felel meg a Pp. 339.§ (3) bekezdésében és 339/A.§-ában foglaltaknak. Kiemeli e körben a Kúria, hogy a közigazgatási határozatok - a jogerős

ítélettel ellentétben - nem a kifizetési kérelemnek helyt adó 2009. február 23-án jogerőre emelkedett, hanem a 2008. augusztus 28-án kelt 1075206661 számú támogatásra való jogosultságot megállapító határozatot tekintették irányadónak, és nem a közösségi jogszabályok, tehát nem az Euratom rendelet, hanem a nemzeti jogszabályok alapján állapítottak meg kötelezettségszegést, illetve szankciót. A hivatalból indult eljárás során azonban nem folytattak le vizsgálatot ezért nem is hoztak érdemi döntést a tekintetben, hogy bekövetkezett-e vagy sem az elévülés.

- [19] A bíróság a perben - a Pp. 339. § (1) bekezdése értelmében - kizárólag felülvizsgálatot végez, nem veheti át a közigazgatási szerv hatáskörét, mivel ezzel csorbítaná az ügyfél jogorvoslathoz való jogát. Az elsőfokú bíróság ezért jogszabálysértően járt el akkor, amikor a keresettel támadott határozatok hatályon kívül helyezése, és új eljárás elrendelése helyett - az alperesi határozatban nem szereplő tényállási elemek (kifizetési kérelem tárgyában hozott határozat, több éves, véglegesen le nem zárult program), meg nem jelölt jogcímek (MVH eljárási törvény 69. § (8) bekezdése, Euratom rendelet 3. cikk (1) bekezdése) alapján keresetet elutasító ítéletet hozott.
- [20] A kifejtettekre figyelemmel a Kúria - a Pp. 339. § (1) bekezdése és a Pp. 275. § (4) bekezdése alapján eljárva - a jogerős ítéletet és a keresettel támadott határozatokat hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú közigazgatási szervet új eljárásra kötelezte.
- [21] Az új eljárás során a közigazgatási szervnek mindenekelőtt - tényállást megállapítva, jogszabályi rendelkezéseket megjelölve - arról kell döntenie, hogy helytálló-e vagy sem a felperes elévüléssel kapcsolatos kifogása. A felperes fellebbezésében, keresetében, felülvizsgálati kérelmében megjelölt egyéb tény és jogkérdések vizsgálatára kizárólag akkor kerülhet sor, ha elévülés nem kerül megállapításra, ezért ezek tárgyában a Kúria sem foglалhatott állást. A közigazgatási szervnek az új eljárás eredményeként határozatát a jogvita eldöntésére irányadó anyagi és eljárási szabályoknak megfelelően kell meghoznia.

Záró rész

- [22] A perköltségre vonatkozó rendelkezések a Pp. 78. § (1) bekezdésében és a Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 78. § (1) bekezdésén, az illetekre vonatkozók pedig - az alperes személyes illetekmentességére figyelemmel - az illetekkekről szóló 1990.évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés c) pontján és a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14.§-án alapulnak.
- [23] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet tárgyaláson bírálta el.

Budapest, 2017. július 6.

Dr. Lomnici Zoltán sk. a tanács elnöke, Dr. Kárpáti Magdolna sk.
előadó bíró, Dr. Kurucz Krisztina sk. bíró

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő