

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

Az ügy száma: Kfv. IV. 35.066/ 2018/6. szám

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Patyi András
előadó bíró,
Dr. Horváth Tamás bíró

A felperes: Sz.-K. Zs. M.

A felperes képviselője: Prokopovitsch Ügyvédi Iroda
(ügyintéző: dr. Prokopovitsch
László Tivadar ügyvéd)

Az alperes: Földművelésügyi Miniszter

Az alperes képviselője: Dr. Kovács Kond Ügyvédi Iroda
(ügyintéző: dr. Kovács Kond
ügyvéd)

A per tárgya: erdészeti szakirányításhoz nyújtott „de minimis”
támogatás

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Fővárosi Közigazgatási és
Munkaügyi Bíróság 23.K.31.397/2016/29. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria

- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
23.K.31.397/2016/29. számú ítéletét és az alperes MVHF/4884-
2/2015. számú határozatát hatályon kívül helyezi és az alperest
új eljárás lefolytatására kötelezi;

- kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 30 000 (harmincezer) forint elsőfokú és 50 000 (ötvenezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A feljegyzett 30 000 (harmincezer) forint elsőfokú és a 70 000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes házastársa (K. G.) 2010. június 5. napján hunyt el. Néhai K. G. erdészeti szakirányítás de minimis támogatási kérelme 2010. június 14. napján került benyújtásra az erdészeti hatósághoz, a kérelmet a felperes nyújtotta be. Az eljárás folyamán 2010. július 22-én postai úton érkezett meg az elsőfokú hatósághoz K. G. halotti anyakönyvi kivonata. 2010. szeptember 27. napján a 1225896245 azonosítószámon az elsőfokú hatóság az eljárást megszüntette arra hivatkozással, hogy a kérelmet nem az arra jogosult nyújtotta be.
- [2] A felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú hatóság (alperesi jogelőd) a 2011. január 28. napján kelt 252/0141/377/8/2010 iktatószámú döntésével a végzést megsemmisítette és egyben új eljárásra utasította az elsőfokú hatóságot. Végzésében arra hivatkozott, hogy a kérelem elbírálása során semmilyen irat nem állt rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a kérelmet az elhunyt K. G. nevében más, az igény érvényesítésére jogosult személy terjesztette elő, ezért az elsőfokú hatóság nem járt el jogszabálysértően, amikor nem vizsgálta a kérelmet benyújtójának személyét és a kérelem benyújtására való jogosultságát. Az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél vonatkozásában a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban. Ket.) 16. § (1) bekezdése szerinti Jogutódlás nem állt fenn. Tekintettel arra, hogy a fellebbezési eljárásban bizonyítást nyert, hogy a kérelmet a felperes, mint a támogatási kérelem benyújtására jogosult örökös nyújtotta be, az elsőfokú végzésben szereplő tényállítás már nem helytálló, ezért az új eljárásban az elsőfokú hatóságot a jogutódlást igazoló dokumentumok (hagyatékátadó végzés) beszerzésére hívta fel.

- [3] A megismételt eljárásban az elsőfokú hatóság a Heves Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatóságának - a kérelmező támogatási jogosultságát csak részben alátámasztó - adatszolgáltatását követően a felperest nyilatkozattételre hívta fel. A felperes határidőben nem tett eleget a felhívásnak így az elsőfokú hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján állapította meg a támogatási jogosultságot.
- [4] A kérelemnek részben helyt adó döntés ellen a felperes fellebbezést nyújtott be, melynek során az alperesi hatóság a hiánypótló végzést visszavonta, majd ismételten szabályszerűen kézbesítette. A felperesi nyilatkozattételt követően az elsőfokú hatóság a 2015. április 15-én kelt 1707382893 azonosítószámú határozatában a kérelemnek részben helyt adott, a felperes számára - azon területek vonatkozásában, amelyekre erdőgazdálkodóként szerepel - 547.866.- Forint támogatási összeget állapított meg. A felperes e határozat ellen fellebbezést nyújtott be, melyben arra hivatkozott, hogy a kérelem kitöltése időpontjában néhai K. G. még életben volt, és a kérelmet a felperes, mint ideiglenes gondnok írta alá.
- [5] A fellebbezés kapcsán eljáró alperes, mint jogutód a 2015. október 22. napján kelt MVHF/4884-2/2015. sz. határozatában az elsőfokú határozatot megváltoztatta és az eljárást megszüntette. Határozatában arra hivatkozott, hogy a jogutódláshoz egyrészt szükséges egy folyamatban levő eljárás, másrészt a jogutód kérelme a jogutódlás megállapítására vonatkozóan. Álláspontja szerint tévesen vonta le a jogelőd másodfokú hatóság és a megismételt eljárásban az elsőfokú hatóság azt a következtetést, hogy a támogatási kérelmet a felperes, mint a kérelem benyújtására jogosulttá vált örökös nyújtotta be. Az alperes határozatában a Ket. 16. § (1) bekezdésére, a Ket. 30. § f) pontjára, 31.§ (1) bekezdés a) pontjára, 65. § (4) bekezdésére, 104. § (3) bekezdésére és a 105.§ (1) bekezdésére, valamint a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) 12. § (1) bekezdésére, 56. § (3) bekezdés d) pontjára, a 45. § (3) bekezdésére, 38. § (6) bekezdésére hivatkozott, továbbá utalt arra, hogy az Eljárási törvény 45. § (9) bekezdése az eljárás megindításakor még nem volt hatályban.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [6] A felperes keresetében jogszabálysértésre hivatkozással kérte az alperesi határozat felülvizsgálatát és annak hatályon kívül helyezését, valamint a hatóság új eljárásra kötelezését.
- [7] Keresetében előadta, hogy az előzményi eljárás során 2011-től az eljáró hatóságok következetesen ügyfélnek tekintették. Az ügyféli

jogállás vonatkozásában az alperes - az ügyintézési határidőt túllépve - hozott az alperesei jogelőd határozatával merőben ellentétes döntést.

[8] Keresetében hivatkozott a Ket. 1. § (1), (2) és (4) bekezdésében, illetve a Ket. 4.§-ában foglalt alapelvekre (az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogainak védelmére, a tisztességes ügyintézéshez való jogra, a jogszabályok által meghatározott határidőben való döntés, a jogszabályok hatóság általi betartásának és betarttatásának kötelezettségére hivatkozott).

[9]Érelmezte továbbá, hogy a hatóság nem tett eleget tényállás tisztázási kötelezettségének, amikor nem vizsgálta, hogy a támogatási kérelmet mely időpontban töltötték ki, álláspontja szerint ugyanis a nyilatkozat megtételéül ez az időpont és nem a benyújtás időpontja számít.

[10] Kifejtette továbbá, hogy K. G. cselekvőképeséget kizáró gondokság alatt állt, helyette és nevében ideiglenes gondnokaként járt el. Álláspontja szerint az Eljárási törvény 45. § (3) bekezdése alapján az alperesnek K. G. haláláról közjegyzői okiratot kellett volna kérnie az ügyféltől (felperestől) hiánypótlásban, az eljárást pedig a hagyatékátadó végzés meghozataláig az Eljárási törvény 12. § (1) bekezdése és az ott felhívott Ket. 32. § (2) bekezdés alapján fel kellett volna függesztenie.

[11] A felperes utalt az ügyintézési határidő többszöri, jelentős túllépésére is.

[12] Az alperes ellenkérelmében fenntartotta a határozatban foglalt álláspontját, kérte a felperes keresetének elutasítását.

A jogerős ítélet

[13] Az elsőfokú bíróság a 2017. október 19. napján kelt 23.K.31.397/2016/29. számú ítéletében a felperes keresetét elutasította.

[14] Az elsőfokú bíróság ítéletében rögzítette, hogy a perbeli esetben a jogvita tételes jogszabály - nevezetesen az Eljárási törvény rendelkezései - alapján eldönthető, így a döntést erre és nem a sérelmezett, Ket.-ben nevesített alapelvekre tekintettel hozta meg.

[15] A bíróság nem osztotta a felperesnek a hatóság tényállás tisztázási kötelezettségének elmulasztására vonatkozó álláspontját. A felperes által hivatkozott Eljárási törvény 45. § (9) bekezdése az eljárás megindításakor (2010. június 15.) még nem volt hatályban, tehát arra felperes nem hivatkozhatott jogszerűen. A bíróság álláspontja szerint az Eljárási törvény 38. (8) bekezdése

alapján az intézkedésben való részvétel során a kérelmezőnek (felperes) kellett a jogosultsági feltételek meglétét hitelt érdemlően bizonyítani, a hatóságnak e körben nem volt eljárási kötelezettsége.

[16] A bíróság nem fogadta el a felperes hivatkozását, hogy a halotti bizonyítvánnyal együtt a jogutódlási kérelem is benyújtásra került, a felperes ezt okirattal vagy bármilyen egyéb módon nem bizonyította, az alperes által becsatolt expedíálási adatokból éppen az derült ki, hogy ilyen tartalmú dokumentumot a felperes nem terjesztett elő.

[17] Ugyancsak nem értett egyet a bíróság a felperesnek azzal a hivatkozásával, hogy a hatóság az eljárás során nem vette figyelembe felperes ideiglenes gondnokként történő eljárását. A gondnokolt halálával ugyanis az ideiglenes gondnokság is hatályát veszti, így felperes - a gondokolt halálát követően - nem adhatta volna be az elhunyt nevében a kérelmet.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[18] A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben elsődlegesen az alperes határozatának megsemmisítését és az alperes új eljárásra utasítását kérte, másodlagosan a Pp. 275. § (4) bekezdés alapján a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását.

[19] A felperes felülvizsgálati kérelmében - a hatóság tényállás tisztázási kötelezettségére, a hiánypótlásra történő felhívás és a felfüggesztés hiányára, valamint az eljárási határidők túllépésére - vonatkozóan fenntartotta/megismételte keresetében foglaltakat.

[20] Az felperes utalt az alperesi iratkezelési hiányosságára, rendszertelenségére és ezzel összefüggésében arra, hogy az elsőfokú bíróság a tényállást nem derítette fel megfelelően, így az ítélet a Pp. 163. § (1) bekezdésében foglaltakat is sérti. A felperes álláspontja szerint ugyanis a jogutódlási kérelem hiányára vonatkozó alperesi nyilatkozattal ellentétes az a tény, hogy a felperes által benyújtott halotti anyakönyvi kivonat az alperesi iratanyagban fellelhető.

[21] Az felperes álláspontja szerint az elsőfokú bíróság megsértette a Pp. 213. § (1) bekezdésében foglaltakat, amikor a Ket.-ben foglalt eljárási alapsevek megsértésére vonatkozó kereseti kérelmet nem értékelte.

[22] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmet az ügyben nem terjesztett elő.

Kúria döntése és jogi indokai

- [23] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozott.
- [24] A Kúria a Pp. 275. § (2) bekezdése alapján a jogerős határozatot csak a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretei között, az abban megjelölt jogszabályok alapján vizsgálhatja felül. (KGD 2011.62.)
- [25] A felperes a keresetét részben a Ket. alapelveinek sérelmére, felülvizsgálati kérelmét pedig nagyjából arra alapította, hogy az elsőfokú bíróság az alapelvek sérelméről a jogerős ítéletben érdemben nem rendelkezett, így nem merítette ki a kereseti kérelmet. A Kúriának tehát elsősorban abban a kérdésben kellett döntenie, hogy jogszerű-e volt az elsőfokú bíróságnak az alapelv-sérelmek vizsgálatának elutasítása.
- [26] A mezőgazdasági eljárásokban az Eljárási tv. 12. § (1) (2) bekezdése előírja, hogy „ Ha e törvény másként nem rendelkezik, a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásban - a (2)-(4) bekezdésekben meghatározott kivételekkel - a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.
- (2) Az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásokban nem alkalmazhatók a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvénynek az eljárás megindítására, a kérelem benyújtása és a hiánypótlási felhívás során az ügyféltől be nem kérhető adatok és mellékletek körére, valamint az eljáró hatóság által az ügyfél kérésére a más hatóságtól beszerzendő adatokra vonatkozó rendelkezései.
- [27] Az Eljárási tv. 1-8. §-aiban a Ket. általános, valamennyi közigazgatási eljárásban érvényesülő alapelvi rendelkezéseit kibővítette és az eljárás speciális jellegére tekintettel önálló alapelveket fogalmazott meg.
- [28] Az alapelvek az egyedi eljárások alkalmazása során egyrészt zsinórmértéket jelentenek, másrészt normatív rendelkezésként közvetlenül is végrehajthatók. Az alapelvek olyan általános szabályokat tartalmaznak ugyanis, amelyekre a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig figyelemmel kell lennie a hatósági eljárás alanyainak. A Kúria 40/2015. számú közigazgatási elvi határozata szerint „az alapelvi rendelkezések normatív erejének kétségbe vonása az alapelvben megfogalmazott jogintézmények, jogok és elvek érvényesülésének korlátjaként jelentkeznek. Ezért kiemelkedő jelentőségű normativitásuk önmagában történő elismerése is. Így pl. az Alkotmánybíróság ítélezése

kezdetén a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.” Több döntés pusztán a jogállamiság sérelmén alapul. Tehát önmagában alapelvek alapján is lehet megalapozott döntést hozni. A Ket. fontos alapelveket határoz meg. Meghatározza a jogszabályokban foglalt célok figyelembe vételét, a hatóság együttműködési kötelezettségét, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmét, a törvény előtti egyenlőséget és a megkülönböztetés tilalmát, a tisztességes ügyintézéshez való jogot, az anyanyelv használatát stb. A Kúria nyomatékositja, hogy ezeknek az alapelveknek normatív ereje van. Mindez nem ront azon, hogy az alapelvek kijelölik az adott eljárás (nem egyszer alkotmányos) kereteit, de az alapelvek az egyes jogintézményekre vonatkozó szabályozásban is megjelennek. Természetesen ha az adott kérdésre vonatkozóan speciális szabályok is vannak, akkor ezen speciális szabályok nem hagyhatók figyelmen kívül. Ezért mondta ki a Kúria pl. a Kfv.I.35.007/2012/11. számú határozatában, hogy „nem lehet egy jogvitát alapelvi rendelkezések alapján eldönteni, ha az adott jogviszonyt speciális jogszabályi rendelkezések szabályozzák”. Ez az értelmezés azonban nem zárja ki azt, hogy a speciális szabályok is az alapelvi rendelkezések tükrében értelmezhetők, minthogy azt sem, hogy ha nincs más jogszabályi rendelkezés - pl. az anyanyelv használata, vagy a hatóság együttműködési kötelezettsége körében, akkor az - alapelvek szerint is lehet döntést hozni.”

[29] A Ket.-ben foglalt alapelvek egy része, így pl. a tisztességes ügyintézéshez való jog alkotmányos elv is egyben, hiszen alapvető jogként az Alaptörvényben is megjelenik. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az Alaptörvény ezen rendelkezésének normativitása - csakúgy mint annak közvetlen, bíróság általi alkalmazása [lásd a 3/2015. (II.2.) AB határozatot] - szintén nem vonható kétségbe.

[30] A perbeli közigazgatási eljárás a felperes által 2010 júniusában benyújtott kérelem alapján indult el, melynek során a másodfokú döntéssel az alperesi jogelőd 2010. szeptember 27-én az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. Az első fokú hatóság a megismételt eljárás során 2014. november 3. napján meghozott döntését visszavonta, majd 2015. április 15. napján hozott döntést. Az új eljárásra utasító másodfokú határozat és a megismételt eljárásban kibocsájtott elsőfokú döntés között tehát eltelt több mint 4 év. E döntés ellen 2015. április 30-án benyújtott fellebbezés alapján a 2015. október 22. napján kelt másodfokú határozatot az ügyfél 2016. január 4-én vette kézhez.

[31] Mindezek alapján megállapítható, hogy a hatóság több alkalommal, jelentősen túllépte az ügyintézési határidőt, megsértve

ezzel - a vonatkozó tételes jogi rendelkezésen kívül - a tisztességes ügyintézésre és az ésszerű határidőben való eljárásra vonatkozó a Ket. 4. § (1) bekezdésében, és az Alaptörvényben rögzített alapvető ügyféli jogokat és megsértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság integráns részélt képező jogbiztonság követelményét.

[32] A Kúria álláspontja szerint az a tény, hogy az alperesi jogutód, megismételt elsőfokú eljárást követően benyújtott fellebbezésére, a törvényben meghatározott ügyintézési határidőt jelentősen túllépve hozott - a korábbi saját jogelőd hatóságával merőben ellentétes - azaz az ügyféli státus hiányát megállapító döntést, sérti az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogainak védelmére irányuló alapelvi rendelkezést is, melyet az első fokú bíróságnak szintén vizsgálnia kellett volna. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének elve a közigazgatás kiszámíthatóságához és előreláthatóságához kapcsolódik. Az ügyfél által jóhiszeműen szerzett és gyakorolt joga ugyanis általában akadályozza a közigazgatási hatóság jogerős döntésének visszavonását, illetve módosítását. Jelen ügyben a jogelőd alperes 2011. január 28-án kelt végzésében megállapította, hogy a felperes a támogatási kérelem benyújtására és igény érvényesítésre jogosulttá vált örökösként nyújtotta be a kérelmet, ezért kötelezte az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására. A felperes ezzel a döntéssel jogot szerzett a kérelme érdemi elbírálására, mely döntés az elsőfokú hatóságot is kötötte az új eljárásban a Ket. 105. § (4) bekezdése alapján. A jogutódlás elismerését és kérelem érdemi elbírálást követő közel 5 év elteltével a jogutód alperes a fellebbezési eljárásban meghozott határozatában tartalmilag a jogelődje 2011. január 28-án kelt döntését - téves jogértelmezésre hivatkozva - az ügyfél terhére változtatta meg, melyre egy éven túl nincs jogszerű lehetőség az Eljárási törvény 57. § (1) bekezdése alapján még akkor sem, ha a korábbi másodfokú döntés nem felelt meg a törvény tételes jogszabályi rendelkezéseinek. A jogbiztonsághoz kapcsolódik a bizalomvédelem elve is, mely azt a hatóságoktól való elvárást erősíti meg, hogy a meghozott hatósági döntések kiszámíthatóak legyenek, azok alapján a piaci szereplők ésszerű időn belül tudjanak az őket megillető támogatáshoz jutni.

[33] Nem osztja azonban a Kúria a felülvizsgálati kérelemnek a tényállás tisztázásra vonatkozó felperesi megállapítását. Az elsőfokú bíróság a tényállás megállapításához szükséges dokumentumokat, okiratokat az alperestől bekérte, azokat a felperes által előterjesztett bizonyítékokkal együtt vizsgálta, egyenként és összességükben értékelte.

[34] A fenti megállapítások következtében okafogyottá vált annak a kérdésnek a vizsgálata a felülvizsgálati eljárásban, hogy a Ket.

32. § (1) és (5) bekezdésének az eljárás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezéseit megsértette-e az elsőfokú hatóság.

[35] A Kúria a fentiek alapján megállapította, hogy jogsértő az elsőfokú bíróság ítélete a tekintetben, hogy az alapelvek sérelmét - a tételes jogi rendelkezések létére hivatkozva - téves indokok alapján érdemben nem vizsgálta. A Pp. 213. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ítéletben foglalt döntésnek ki kell terjednie a perben, illetőleg a 149. § alapján egyesített perekben érvényesített valamennyi kereseti kérelemre. A fentiekre tekintettel a Kúria megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a felperes által megjelölt összes jogszabálysértésre nem tért ki az ítélet indokolásában, így különösen a jelentős mértékű ügyintézési határidő túllépés kihatását az érdemi döntésre, ezzel megsértette az ítélet teljessége elvét.

[36] Mindezekre tekintettel a Kúria a Pp. 275. § (4) bekezdése alapján rendelkező részben foglaltak szerint döntött és az alperest kötelezte új eljárás lefolytatására. Az alperesnek az új eljárás során - figyelemmel a Ket. fentiekben taglalt alapelveire, különös tekintettel a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt ügyféli jogok védelmére és a tisztességes eljáráshoz való jogra - érdemben kell megvizsgálnia az elsőfokú határozat elleni fellebbezést és döntést hozni abban, hogy az elsőfokú hatóság támogatási kérelemnek részben helytadó döntése megfelel-e a vonatkozó anyagi jogi rendelkezéseknek, mely döntését a Ket. 72. § (1) bekezdés e) pontjának megfelelően köteles indokolni.

Záró rész

[37] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 275. § (4) bekezdése alapján a felperes kérelmére tárgyaláson bírálta el.

[38] A Kúria a pervesztes alperest a Pp. 270. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 75. § (1) (2) bekezdése és a 78. § (1) bekezdése alapján kötelezte a felperesnek az elsőfokú és a felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltségének a megfizetésére.

[39] A feljegyzett kereseti- és felülvizsgálati eljárási illetéket az alperes személyes illetékmentességre figyelemmel a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14. §-a alapján az állam viseli.

[40] Az ítélet ellen a felülvizsgálat lehetőségét a Pp. 271.§ (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

, 2018. október 16.

Dr. Balogh Zsolt s. k. a tanács elnöke, Dr. Patyi András s. k.
előadó bíró, Dr. Horváth Tamás s. k. bíró