

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

Az ügy száma: Pfv.II.21.387/2019/6.

A tanács tagjai: Dr. Baloginé dr. Faiszt Judit a tanács elnöke
. Kövesné dr. Kósa Zsuzsanna előadó bíró
Nyíróné dr. Kiss Ildikó bíró

A felperes: felperes neve (**felperes címe**)

A felperes képviselője:

Kozenschnik és Társa Ügyvédi Iroda (**fél címe 1**
ügyintéző: dr. Kozenschnik Bálint ügyvéd)

Az alperes: alperes neve (**alperes címe**)

Az alperes képviselője:

ászi-Tóth Ügyvédi Iroda (**fél címe 2** ügyintéző: dr. Lovászi-Tóth
Ádám ügyvéd)

A per tárgya: Közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:

Felperes

Az elsőfokú bíróság neve és a határozat száma:

ővárosi Törvényszék 19.P.25.325/2015/33.

A másodfokú bíróság neve és a jogerős határozat száma:

ővárosi Ítéltábla 6.Pf.20.122/2019/4-II.

Rendelkező rész

A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartja.

A le nem rótt 3.500.000 (hárommillió-ötszázezer) forint
felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap keretében igénybe vehető finanszírozási támogatások pályázati és kifizetési feltételeit, az ezzel kapcsolatos eljárás szabályait a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a Nemzeti Diverzifikációs Program keretében megvalósuló támogatások igénybevételének általános szabályozásáról szóló 144/2009. (XI.6.) FVM rendeletben (a továbbiakban: NDP Vhr.) szabályozta. A támogatás utófinanszírozással történt, a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer megállapításáról és a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendeletet módosító 2006. február 20-i 320/2006/ EK Rendelet (a továbbiakban: EK Rendelet) 6. és 7. cikkében meghatározott forrás szerint [NDP

Vhr. 4. § (1) bekezdés].

- [2] A Nemzeti Diverzifikációs Program támogatott célterületeiről és a támogatás jellegének kibővítéséről a 145/2009. (XI.6.) FVM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 3. §-a rendelkezett és visszautalt az általánosan alkalmazandó az NDP Vhr. szabályaira (Rendelet 5. §, 6. §.).
- [3] A benyújtott támogatási kérelmet, illetve a kifizetést a perrel érintett időszakban az alperes jogelődje, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: alperesi jogelőd) bírálta el és utalta át.
- [4] A felperes 2010. január 8. napján a Rendelet alapján két beruházás megvalósítására támogatási kérelmet nyújtott be az alperesi jogelődhöz: a **N. K.** téri piac korszerűsítésének első üteme (a továbbiakban: 1. beruházás) és a **N.** Csónakázó-tó - természeti és tájtörténelmi és táji elemeinek rehabilitációja (a továbbiakban: 2. beruházás). A projektekre külön-külön, egységesen 54.084.000 forint támogatást igényelt.
- [5] A támogatási kérelmeket az alperes jogelődje a felperes márciusi hiánypótlásai után 2010. december 8. napján meghozott két különböző határozatában, azonos indokolással elutasította. A felperes 2011. január 4. napján mindkét határozattal szemben keresetet nyújtott be a Fővárosi Bírósághoz. Az alperesi jogelőd az elutasító határozatokat saját hatáskörében visszavonta, majd a kérelmekben megjelölt támogatást engedélyezte.
- [6] Az 1. beruházásnál a támogatás elutasításának visszavonásról 2011. március 21. napján, az odaítéléséről 2011. június 6. napján kelt határozatában rendelkezett, a határozatot a felperes 2011. június 8. napján vette át. A 2. beruházást illetően 2011. június 8. napján rendelkezett az elutasítás visszavonásáról, és ugyanezen a napon hozott határozatában helyt adott a felperes támogatási kérelmének. A felperes a határozatot 2011. június 10. napján vette át. A támogatás odaítélésekor a művelet (a beruházás) megvalósításának határideje 2011. december 31. napja volt.
- [7] 2011. december 23-tól hatályba lépett a 140/2011. (XII.22.) VM rendelet 2. § (1) bekezdése, amely az NDP Vhr. 15. § (5) és (7) bekezdésében előírt határidőt módosította. Eszerint a támogatott művelet határideje 2012. március 31. napja, ha az ügyféllel a támogatási határozatot 2010. november 30. napját követően közölték és a döntés jogerős volt. Ha az ügyfél kizárólag azért nem tudja az előírt időpontig megvalósítani a műveletet, mert jogerős hatósági engedéllyel vagy engedélyekkel nem rendelkezik, a határidőt megtartottnak kell tekinteni, amennyiben az engedélyek megszerzésére irányuló eljárást 2012. március 31-ig megindította és ezt igazolja, továbbá a jogerős engedélyt vagy engedélyeket legkésőbb 2012. április 30-ig csatolja [NDP Vhr. 15. § (7) bekezdés]. A határidő elmulasztása esetén igazolásnak helye nincs [NDP Vhr. 15. § (9) bekezdés].
- [8] A jogszabály módosítás alapján a felperesnek a támogatott műveletet (a beruházást) legkésőbb 2012. március 31-ig kellett

megvalósítania, az engedélyezési eljárást megindítania és az előírt engedélyeket legkésőbb a jogvesztő határidőig, 2012. április 30-ig csatolnia.

- [9] A felperes a támogatás odaítéléséről szóló határozatok kézhezvétele után a projektek kivitelezését megkezdte. Lefolytatta a közbeszerzési eljárást, megkötötte a vállalkozási szerződéseket. A beruházások 2011. december végén befejeződtek.
- [10] A felperes az 1. beruházás támogatásának kifizetése iránti 2012. január 31. napján benyújtott kérelmét visszavonta, majd 2012. április 27. napján ismét előterjesztette. Az alperesi jogelőd a kifizetési kérelmet a 2012. szeptember 11. napján hozott határozatával az NDP Vhr. 15. § (7) bekezdésére hivatkozva elutasította, mivel a felperes a jogerős használatbavételi engedélyt a jogszabályi határidőn túl nyújtotta be. Indokolása szerint a művelet akkor tekinthető megvalósultnak, ha minden jogerős engedély rendelkezésre áll és a kérelemhez csatolták [NDP Vhr. 3. § (3) bekezdés]. A felperes a 2012. április 27. napján benyújtott kifizetési kérelméhez a használatbavételi engedély iránti 2011. december 30. napján kelt kérelmét, illetve az ahhoz mellékelte dokumentumokat csatolta. Az engedélyt a jogszabályban meghatározott határidőn túl, 2012. június 12. napján nyújtotta be. A felperes fellebbezését az alperesi jogelőd másodfokú szerve elutasította, a közigazgatási bíróságon indult eljárásban a keresetétől elállt.
- [11] Az alperesi jogelőd a 2. beruházás kifizetésére irányuló kérelmet ugyanezen hivatkozással tagadta meg. A határidőben, 2012. január 31. napján benyújtott kérelem hiányos volt, nem tartalmazta a jogerős használatbavételi engedélyt, ezért az elbírálást az alperesi jogelőd elsőfokú hatósága 2012. március 7. napján a használatbavételi engedély jogerőre emelkedéséig felfüggesztette. A jogszabályban előírt határidő lejártá után folytatott eljárásban pedig megállapította, hogy a felperes nem tett eleget az NDP Vhr. 15. § (7) bekezdés c) pontjában és a 15. § (5) bekezdésében foglaltaknak. A felperes ugyan az engedélyezés iránti eljárást megindította, de a jogerős vízjogi fennmaradási engedélyt 2012. április 30-ig nem csatolta. 2012. augusztus 24. napján küldte meg a 2011. április 26. napján kelt vízjogi fennmaradási engedélyét, illetve a 2012. augusztus 2. napján hozott és augusztus 13. napján jogerőre emelkedett fennmaradási engedély módosításáról szóló határozatot. A felperes ebben az ügyben is közigazgatási bírósághoz fordult, majd keresetétől elállt.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [12] A felperes keresetében az alperes kötelezését kérte 143.892.141 forint és a törvényes mértékű késedelmi kamatok megfizetésére. A keresetét a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 339. § (1) bekezdésére, 348. § (1) bekezdésére és 349. § (1) bekezdésére alapította.

- [13] Az alperes kártérítési felelősségének konjunktív törvényi feltételei megvalósultak. Az alperes közigazgatási jogkörben járt el (rég. Ptk. 349. §), az általános törvényi előírások [rég. Ptk. 339. § (1) bekezdés] fennállása egyértelműen megállapítható: az alperes jogszabállyal ellentétes magatartására visszavezethetően az általa előre finanszírozott beruházások utólagos kifizetésének megtagadása miatt az elnyert támogatástól elesett.
- [14] Az alperes eljárásának jogellenességét több körülményre alapította.
- [15] Elsődleges érvelése szerint a kifizetési kérelem jogszabályi feltételeit az alperes késedelmes eljárása miatt nem tudta határidőben teljesíteni. A támogatási kérelmeket ugyanis a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárás. törvény) 55. § (2) bekezdése alapján a közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban meghatározott esedékességéig - a jelen eljárásban 45 munkanapon belül - kellett volna elbírálni.
- [16] Az alperesi jogelőd az 1. beruházás esetén a jogszabálynak megfelelő kérelmet 2010. március 22. napján vette át, az ettől számított 45 munkanap 2010. június 2. napja volt, az elutasító határozatot csak 2010. december 8. napján hozta meg, ami önmagában 130 nap késedelmet jelentett. A jogszabálysértő határozatot visszavonó határozatának kelte 2011. március 21. napja, de a határozatot 35 nap késedelemmel, 2011. május 17. napján adta postára, a támogatási határozatot pedig csak 2011. június 6-án hozta meg. A felperes a határozat 2011. június 8-i kézbesítése után kezdhette meg az előírt közbeszerzési eljárás kiírását, a szükséges szerződések megkötését, majd a kivitelezést. Az alperes tehát legkevesebb 165 munkanap késedelembe esett, felróható magatartásával a felperest súlyosan hátrányos helyzetbe hozta.
- [17] Ugyanez történt a 2. beruházásnál is. Az alperes a hiánypótlást 2010. április 14-én vette át és csak 2010. december 8. napján hozott elutasító határozatot, amely a 45 napos ügyintézési idővel számolva, 120 munkanap késedelmet jelentett. Annak sem volt okszerű indoka, hogy öt hónapig tartott a jogszabálysértő határozat visszavonása. A támogatási határozatot 2011. június 11-én vett kézhez és ezt követően tudta elkezdeni a projektet.
- [18] Az alperes eljárása miatt a vonatkozó jogszabályokban előírt határidőből több hónapot veszített, tehát a kivitelezés megvalósítására igen rövid idő állt a rendelkezésére. A közbeszerzések lebonyolítása minimum három hónapot vett igénybe, ez az idővesztés vezetett ahhoz, hogy 2012. április 30. napjáig a jogerős hatósági engedélyeket nem kapta meg. A határidőt az 1. beruházásnál 42 nappal, a 2. beruházás esetében 105 nappal túllépte. A késedelem terhére nem volt felróható, mert a hatósági eljárásban ügyfélként az engedélyek kiadására ráhatása nincs.
- [19] Jogellenes volt az alperesi jogelőd eljárásában az is, hogy a kötelezően irányadó uniós rendeletekkel ellentétes jogszabály szerint járt el. A NDP Vhr. 15. § (5), (7) és (8) bekezdése nem

koherens a 320/2006/EK Rendelet 6. cikk (3) és (5) bekezdéseivel, a 968/2006/EK Rendelet 17. cikk (2) bekezdésével, továbbá az EK szerződés 87. cikk (1) bekezdésével.

- [20] A 2011. december 23. napjától hatályos NDP Vhr. 15. § (7) és (9) bekezdései a támogatási eljárásban nem alkalmazhatók, mert az irányadó és magasabb szintű Eljárási törvény 5. § f) pontjába ütköznek. A hivatkozott törvényi rendelkezés szerint a pályázati, kérelmezési feltételek és határidők a jogszabály vagy pályázati felhívás alapján egy benyújtási időszakban benyújtott kérelmek vagy pályázatok esetén - a közösségi jogi aktus eltérő rendelkezése hiányában - az ügyfél hátrányára nem módosíthatók.
- [21] Az alperes jogellenes magatartást tanúsított azzal a mulasztással, hogy kifizetési kérelmeinél - az Eljárási törvény 41. §-a, valamint az akkor hatályos a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 37. § (3) bekezdésében előírt - hiánypótlási felhívást nem bocsátott ki. Szabályszerű eljárás esetén a hiánypótlás keretében csatolt használatbavételi engedély határidőben benyújtottnak minősült volna.
- [22] A felperes érvelt azzal is, hogy az 1. beruházáshoz, a kérelem elbírálásához a hatósági engedély beszerzése sürgős volt.
- [23] Az alperes ellenkérelmében a kártérítés általános és konjunktív törvényi feltételeinek hiányában a kereset elutasítását kérte.
- [24] A diverzifikációs támogatással kapcsolatos eljárás két szakaszból áll: a támogatásról való döntés, valamint a kifizetés elbírálása. A támogatási kérelem elbírálásának szakaszában az ügyintézési határidők túllépése és a felperes kára között nincs okozati összefüggés. A felperes maga adta elő, hogy a támogatás engedélyezése után a két beruházást 2011. december 31-ig megvalósította, tehát az ügyintézési késedelem a beruházás kivitelezését nem akadályozta.
- [25] A felperes kárenyhítési kötelezettsége körében hivatkozott arra, hogy a közbeszerzés késedelmes lebonyolításából eredő időmúlás kizárólag a felperes terhére esik. A közbeszerzés megfelelő időben való lebonyolítása esetén a felperesnek három hónappal több ideje lett volna az engedélyek beszerzésére.
- [26] Az alperesi jogelőd semmilyen kirívó jogszabálysértést nem valósított meg. A határozatokat saját hatáskörben visszavonta, ami éppen a gondos ügyintézését bizonyítja. A korrekció pedig nem csak jogosultsága, hanem jogszabályi feltételek fennállása esetén kötelezettsége is.
- [27] A második szakaszban, a kifizetés elbírálásánál sem tanúsított jogellenes magatartást. Az uniós támogatás utófinanszírozott, a felperes a konkrét munkákat 2011 decemberében befejezte, így a módosult jogszabályi határidő alapján 121 nap állt rendelkezésére, hogy a szabályszerű kifizetési kérelem alapján elszámoljon a részére megítélt támogatás összegével. A felperes benyújtott kifizetési kérelmei nem feleltek meg az előírásoknak, a mellékletek nem tartalmazták a szükséges hatósági engedélyeket, ez pedig az

alperes felróhatóságán kívül esik. Az engedélyezés nem tartozik a feladat- és hatáskörébe, ezért a késedelemből eredő kár tekintetében a kárfelelőssége sem állhat fenn. A felperes állított kárát az engedélyezési eljárás elhúzódása eredményezte, amelyben a felperes felróható magatartása is közrehatott. Az 1. beruházás engedélyével kapcsolatban az engedélyező hatóság a felperest háromszor hívta fel hiánypótlásra. A 2. beruházás kapcsán pedig a pontatlan kérelem miatt az engedély módosítására volt szükség.

- [28] Az uniós és a belföldi jogszabályok esetleges ellentétes volta az alperes felelősségére kihatással nincs. Az alperesi jogelőd az NDP Vhr. szabályai alapján járt el. A jogszabályok közötti esetleges inkoherencia nem az alperes kompetenciája tartozó kérdés.
- [29] Az NDP Vhr. 15. § (7) és (9) bekezdései 2011. december 31. napjával, a két kifizetési kérelem benyújtása előtt léptek hatályba. A felperes mindkét kérelem 7. pontjában úgy nyilatkozott, hogy az igényelt támogatásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket ismeri. A 2009. november 7. napjától hatályos NDP Vhr. 3. § 3. pontja alapján a művelet megvalósításának a műveletet alkotó összes tevékenység okirattal igazolt lezárása minősül, ami a támogatás benyújtásakor ismert volt a felperes előtt. A jogalkotó többször meghosszabbította a művelet megvalósítási határidejét: először 2011. március 31., majd 2011. december 31., végül 2012. március 31. napjában határozta meg azzal, hogy a jogerős engedélyt 2012. április 30-ig kell csatolni. A módosítások a pályázók számára előnyt jelentettek.
- [30] Nem jogellenes a hiánypótlási felhívás elmaradása sem. A felperes az ismételten előterjesztett kifizetési kérelmet 2012. április 27-én nyújtotta be, az engedélyek benyújtására meghatározott végső határidő 2012. május 1. napja volt, tehát legkésőbb 2012. május 2-án be kellett volna adnia a szükséges engedélyeket. A hiánypótlási felhívás elmaradása a jogvesztő határidő miatt az eljárás végkimenetelét érdemben nem befolyásolta. A felperes ezért alaptalanul érvelt azzal, hogy ha felhívták volna a hiányzó mellékletek benyújtására, úgy rá nézve kedvező döntés született volna. Az alperesi határozat jogellenességének vizsgálata a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik, a felperes keresetétől elállt, tehát hiányzik a rendes jogorvoslat kimerítésére vonatkozó törvényi feltétel.

Az első- és másodfokú ítélet

- [31] Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította.
- [32] A régi Ptk. 339. §, 348. §, illetve 349. § (1) bekezdésben foglalt törvényi feltételek fennállását vizsgálta. A felperes döntően a támogatás megítélésének elhúzódására hivatkozott, ezért az eljárást két szakaszra bontva vizsgálta az alperes állított jogellenes magatartását.
- [33] A támogatási határozatok meghozatala során az alperes által is elismert pontatlanságok, ügyintézési késedelmek nem álltak ok-

okozati összefüggésben a felperes által érvényesített kárral, így a kártérítés általános konjunktív törvényi feltételei nem állnak fenn.

- [34] Az NDP Vhr. 16. § (1) bekezdése szerint a támogatási kérelem benyújtása után a művelet a fél saját felelősségére megkezdhető. A felperes ennek megfelelően, a jelentős ügyintézési késedelemmel meghozott támogatási határozatok kézhezvételétől függetlenül megindította a szükséges közbeszerzési eljárásokat, majd a megvalósítást követően benyújtotta a kifizetési kérelmeket. A támogatási kérelmek körében tapasztalható ügyintézési késedelem tehát nem állt okozati összefüggésben a kifizetési kérelem elbírálásával.
- [35] Alaptalanul állította a felperes, hogy az 1. beruházás nem volt építési engedélyköteles, ezért az alperes jogellenesen követelte meg a jogerős használatbavételi engedélyt. A felperes mindkét projektre építési beruházás kategóriában nyújtotta be a pályázatát. Az NDP Vhr. 1. § 2. pontja szerint a rendelet rendelkezéseit valamennyi támogatásra alkalmazni kell, a 3. § 3. pontja pedig a művelet megvalósításának minősíti a műveletet alkotó összes tevékenység okirattal igazolt lezárását. Ilyen okirat a jogerős használatbavételi engedély. Az eljárásban a felperes maga sem tette kérdésessé a használatbavételi engedélyek megszerzésének és benyújtásának szükségességét, így utólag alappal nem hivatkozhat ezek szükségtelenségére.
- [36] Nem értékelhető az NDP Vhr. módosulása miatt a jogszabályba ütközésre hivatkozás. A támogatási határozat kézhezvételekor a művelet megvalósítására előírt határidő az NDP Vhr. 15. § (5) bekezdése alapján 2011. december 31. napja volt. A 3. § 3. pontjában definiált művelet megvalósításának fogalma nem változott, vagyis a felperes úgy kezdte meg a beruházások megvalósítását, hogy akkor még 2011. december 31. napja volt a végső határidő. A felperesnek a jogszabály alapján 2012. április 30-ig kellett volna mindkét projekt esetében a jogerős használatbavételi engedélyeket csatolnia, de kötelezettségének nem tett eleget. Az alperes tehát nem járt el jogellenesen, amikor a hiányos kérelmek alapján a felperes kifizetési kérelmeit elutasította. A felperes késedelve az alperes terhére nem értékelhető.
- [37] Tévesen hivatkozott a felperes a hiánypótlási felhívás elmaradására. A benyújtás időpontja és a művelet befejezése közötti rövid időtartam alatt a felperes nem tudta volna becsatolni a használatbavételi engedélyeket, mivel ezek akkor nem álltak a rendelkezésére. A jogszabály alapján a határidő jogvesztő, igazolásnak nem volt helye.
- [38] A közigazgatási jogkörben okozott kártérítés iránti perben a bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy az alperesként eljáró közigazgatási szerv részéről megvalósult-e kirívóan jogellenes magatartás. A felperes tévesen állította, hogy az alperes jogellenes magatartást tanúsított azzal, hogy az Eljárási törvény 5. § f) pontjába ütköző, az NDP Vhr. 2011. december 23. napján

hatályba lépett 15. § (7) és (9) bekezdéseit alkalmazta. Az alperes jogelődje az akkor hatályban volt NDP Vhr. rendelkezéseinek megfelelően járt el, a Magyarországon hatályos jogszabály alkalmazása pedig kirívóan jogszerűtlen és felróható magatartásnak nem tekinthető. A kifizetési kérelem benyújtását megelőző jogszabály változás, az NDP Vhr. 15. § (7)-(9) bekezdése nem állt ellentétben az Eljárási törvény 5. § f) pontjával, mivel a módosítás nem a fél hátrányára, hanem az előnyére szolgált.

- [39] A felperes fellebbezése alapján eljáró másodfokú bíróság ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét a per főtárgya tekintetében helybenhagyta, az alperesnek fizetendő perköltség mértékére vonatkozó rendelkezést részben megváltoztatta.
- [40] Az elsőfokú bíróság a tényállást feltárta, a felperesnek további bizonyítási indítványa nem volt, a másodfokú bíróság ezért a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 252. § (2)-(3) bekezdése alapján a fellebbezést a rendelkezésre álló peradatok alapján bírálta el. Az érdemben helyes elsőfokú ítélet indokolását pontosította és kiegészítette.
- [41] A felperes a határozatokban megállapított, de ki nem fizetett támogatásokból eredő kára megtérítését kérte, ami ténylegesen az elmaradt haszon volt [rég Ptk. 355. § (4) bekezdés]. A kár meghatározásának azért van jelentősége, mert az alperes jogelődje a támogatási határozatok meghozataláig nem tanúsíthatott a felperes kárával okozati összefüggésben álló jogellenes magatartást. Helyesen állapította meg tehát az elsőfokú bíróság, hogy az alperes jogelődjének a támogatási kérelmek elbírálásával kapcsolatos eljárása során bekövetkezett ügyintézési késedelme bizonyosan nem állt oksági kapcsolatban a felperes kárával.
- [42] A felperes tévesen állította, hogy az irányadó jogszabály nem tartalmazott megvalósítási határidőt, ezért a 2011. december 23-án hatályba lépett módosítás számára hátrányt jelentett. A támogatási kérelmek elbírálása idején hatályos NDP Vhr. 15. § (5) bekezdése kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a támogatott művelet legkésőbb 2011. december 31-ig meg kell valósítani. Ehhez képest a 140/2011. (XII.22.) VM rendelettel módosított 15. § (7) bekezdése a művelet megvalósításának határidejét 2012. március 31., a jogerős engedélyek benyújtásának határidejét 2012. április 30. napján állapította meg. A módosítás a felperes számára még akkor is kedvezőbb volt, hogy az utóbbi határidő elmulasztása jogvesztéssel járt, mert a 15. § (9) bekezdése az igazolás lehetőségét kizárta.
- [43] Helyesen állapította meg az elsőfokú bíróság azt is, hogy az okozati összefüggés az alperes hiánypótlási felhívásának elmaradása és a felperes kára között hiányzik. Az 1. beruházásnál a korábbi kérelmének visszavonása után a felperes a kifizetés iránti újabb kérelmét csak 2012. május 2-án, vagyis a jogvesztő határidő leteltét követően terjesztette ismét elő.
- [44] A támogatás elmaradása miatt érvényesített kárigényre tekintettel kizárólag a kifizetésről rendelkező határozat késedelme alapozhatta

volna meg a károkozást, a támogatást elutasító határozat nem. Az alperes felelőssége szempontjából ezért nem volt jelentősége, hogy jogelődje az ügyintézési határidőket a felperes kifizetés iránti kérelmének elbírálásánál is túllépte. Az NDP Vhr. 9. § (1) bekezdése kimondta, hogy kifizetési kérelmet az ügyfél akkor nyújthatja be, ha eleget tesz a rendeletben, valamint a támogatás részletes feltételeit megállapító jogszabályban előírt feltételeknek. Ebből, valamint a 3. § 3) pontjának, a 9. § (8) bekezdésének, a 15. § (7), (9) bekezdésének, a 18. §-ának és a 21. §-ának rendelkezéseiből is az következik, hogy az alperesnek egységesen, a támogatott művelet megvalósításától függően kellett a kifizetés iránti kérelemről határozatot hoznia. A felperes azon hivatkozása, hogy egyes, nem engedélyköteles résztvevőkenységek elvégzése után az alperesnek a rendelet 15. § (7) bekezdés c) pontjában meghatározott előfeltétel fennállására tekintet nélkül kifizetés terhelte, nincs jogszabályi alapja.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [45] A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. Elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú ítélet megváltoztatásával a keresettel egyező tartalmú határozat meghozatalát, másodlagosan a jogerős ítéletnek az elsőfokú ítéletre is kiterjedő hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte. A jogerős ítélet sérti a régi Ptk. 339. §-t, 349. §-t, az NDP Vhr. 15. § (5), (7)-(8) bekezdéseit az Európai Unió rendeletereket, így a Tanács 320/2006. EK rendelet 6. cikk (3) és (5) bekezdését, a Bizottság 968/2006. EK 17. cikk (2) bekezdését, az EK szerződés 87. cikk (1) bekezdését. Állította, hogy az alperes az Eljárási törvény 5. § f) pontjára figyelemmel a NDP Vhr. 15. § (7) és (9) bekezdéseit jogszabálysértően alkalmazta. A jogerős ítélet a régi Pp. 221. §-ába ütközik, mert nem adott magyarázatot arra, hogy a nem építési engedélyköteles beruházások tekintetében a használatbavételi engedély miért szükséges.
- [46] Az eljáró bíróságok a bizonyítékokat tévesen, kirívóan okszerűtlenül mérlegelték, a tényállást tévesen állapították meg és az irányadó anyagi jogszabályok - a régi Ptk. 339. és 349. § - megsértésével utasították el a keresetét.
- [47] A jogerős ítélet érvelésétől eltérően, a jogvita alapjául szolgáló eljárást egységében, egy folyamatként kell vizsgálni, nem lehet támogatási és kifizetési eljárási szakaszokra bontani. Az eljárás bármely szakaszának jogellenesen elhúzódása kihat a véghatáridőre, mert azt eredményezi, hogy a pályázónak kevesebb ideje marad az egyéb szükséges tevékenységek elvégzésére, az engedélyek beszerzésére. A közbeszerzési eljárásokat pedig a felperes önhibáján kívüli ok miatt kellett újból kiírni. Az alperes a kifizetési kérelem elbírálása során is elmulasztotta a jogszabályokban meghatározott határidő betartását, eljárásával a

felperesnek kárt okozott.

- [48] Az alperes a jogellenes magatartását a perben elismerte: a támogatási kérelem elbírálása kapcsán az 1. beruházásnál legkevesebb 165 nappal, a 2. beruházásnál 180 munkanappal túllépte az ügyintézési határidőt, ami nyilvánvalóan okozati összefüggésben van a kárával. A felperes a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényre (Ptk.) hivatkozással kifejtette, hogy a Ptk. 6:520. §-a alapján a károkozás megállapításához külön megállapítható jogellenes magatartás tanúsítására nincs szükség, mert jogellenességet kizáró ok hiányában minden kárt okozó magatartás jogellenes (Kúria Pfv.IV.20.886/2012/4.). Ezt az álláspontot támasztja alá az új Ptk. károkozással kapcsolatos jogszabályhelyeit értelmező, a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye is.
- [49] A jogerős ítélet jogi érvelése lényegében azon a téves állásponton alapul, hogy az alperes mulasztása nem áll ok-okozati összefüggésben a felperes kárával, holott a mulasztás egyrészt absztrakt, másrészt konkrét módon is közrehatott a felperes károsodásában. A közigazgatási szerv hallgatása, a kártérítés körében értékelendő kirívó jogellenesség egyik fajtája (BH 1997.225.). Az alperes magatartása az ügyintézési határidő be nem tartása miatt jogellenes és felróható (EBH 2000.312.).
- [50] A felperes 2012. április 30-i határidő elmulasztásának késedelme lényegesen elmarad az alperes jogellenes ügyintézési késedelmétől. A felperes ugyanis a tárgyi beruházásokat a támogatási kérelmekről való döntésig nem kezdhette meg. Ha az alperes határidőben meghozza a jogszabályoknak megfelelő döntést, a felperes a végső határidő előtt befejezhette volna a beruházásokat és megküldhette volna az alperesnek a szükséges engedélyeket.
- [51] A felperes hangsúlyozta, hogy akkor is kár érte volna, ha a megkésve meghozott támogatási döntések miatt a beruházást nem kezdi meg. Ebben az esetben ugyanis a kára a másik fél jogellenes és felróható magatartása miatt a támogatástól való elesés, ez pedig eredményét, hatását tekintve azonos azzal a helyzettel, hogy a támogatást a másik fél felróható és jogellenes magatartása miatt nem tudja igénybe venni. Alapvetően téves tehát a jogerős ítélet álláspontja: amíg az alperes jogelődje nem hozott a felperes javára támogatási határozatot, nem tanúsíthatott a felperes kárával ok-okozati összefüggésben álló jogellenes magatartást.
- [52] A felperes változatlanul állította, hogy az alperes jogszabályellenesen nem bocsátott ki hiánypótlási felhívást, holott az Eljárási törvény 41. §-a, továbbá a Ket. 37. § (3) bekezdése alapján arra köteles lett volna.
- [53] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [54] A Kúria a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálása előtt hangsúlyozza, hogy a felülvizsgálat nem az első- és másodfokú

eljárás folytatása, nem harmadfokú eljárás, hanem szigorú rendelkezések által szabályozott rendkívüli perorvoslat.

- [55] A felülvizsgálati eljárás tárgya a régi Pp. 270. § (2) bekezdés alapján a jogerős határozatnak a felülvizsgálati kérelem keretei között történő felülbírálata. A régi Pp. 272. § (2) bekezdése szerint a felülvizsgálati kérelem tartalmi kellékei: 1. a támadott határozat megjelölése, 2. a Kúria döntésére irányuló határozott kérelem: azt, hogy a fél milyen tartalmú határozat meghozatalát kéri, 3. a jogszabálysértés és a megsértett jogszabályhely megjelölése, 4. továbbá a jogorvoslati kérelem indokolásának ismertetése: a fél a határozat megváltoztatását milyen okból kívánja.
- [56] A felülvizsgálati kérelem hivatalbóli elutasításának egyes kérdéseiről szóló 1/2016. (II.15.) PK vélemény (a továbbiakban: PK vélemény) 6. pontja szerint, ha a fél felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítéletet több okból is támadja; vagyis több, egymástól elkülönülő jogszabálysértésre hivatkozik, valamennyi hivatkozásnak rendelkeznie kell a régi Pp. 272. § (2) bekezdésében meghatározott tartalmi követelményekkel. Érdemben csak azok a hivatkozások vizsgálhatóak, amelyek esetében ezek maradéktalanul megvalósultak (BH 2015.307.).
- [57] A felülvizsgálati kérelem hivatalbóli elutasításának egyes kérdéseiről szóló 1/2016. (II.15.) PK vélemény 3. pontja szerint a felülvizsgálati kérelem központi eleme a megsértett jogszabályhely megjelölése és a jogszabálysértés körülírása. Az előbbivel szemben az a követelmény érvényesül, hogy a fél a felülvizsgálati kérelemben pontosan jelölje meg a jogforrást és azon belül azt a konkrét jogszabályhelyet, amelynek megsértésére hivatkozik. A jogszabálysértés tartalmi körülírása keretében pedig szöveges formában is meg kell fogalmaznia a jogerős ítélet általa sérelmezett és a rendkívüli perorvoslatot megalapozó fogyatékoságát, amellyel kapcsolatosan részletesen ki kell fejtenie jogi álláspontját.
- [58] A PK vélemény 6. pontja szerint, ha a fél felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítéletet több okból is támadja; vagyis több, egymástól elkülönülő jogszabálysértésre hivatkozik, valamennyi hivatkozásnak rendelkeznie kell a régi Pp. 272. § (2) bekezdésében meghatározott tartalmi követelményekkel. Érdemben csak azok a hivatkozások vizsgálhatóak, amelyek esetében ezek maradéktalanul megvalósultak (BH 2015.307.).
- [59] A felperes a felülvizsgálati kérelmében a régi Pp. 206. § (1) bekezdés megjelölése nélkül állította a bizonyítékok megfelelő mérlegelésének megsértését, ami kizárja a másodfokú bíróság mérlegelésének vizsgálatát.
- [60] A Ptk. 6:520. § megsértésére, a kártérítés elveire hivatkozás sem alkalmas a jogerős ítélet felülvizsgálatra. A jogvitára a Ptk. hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (Ptké.) 1. §-a alapján a régi Ptk. szabályai irányadók.

- [61] A Kúria ítélete [55] bekezdés első mondatára visszautalva hangsúlyozza, hogy a joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye nyilvánvalóan nem jogszabály és felülvizsgálat alapjául szolgáló határozatnak sem tekinthető.
- [62] Az EU jogszabályok és a nemzeti jog inkoherenciája tekintetében a felperes szövegesen nem fejtette ki a felülvizsgálati kérelmében, hogy a belföldi jog általa megjelölt jogszabályhelyei milyen módon, miért ellentétesek a hivatkozott EU jogszabályokkal. A jogsértés mibenléte és a jogi érvelés kifejtése hiányában az állított jogszabálysértés érdemi vizsgálata nem végezhető el, a felülvizsgálati kérelem ebben a részében nem felel meg a kötelező tartalmi kellékeknek.
- [63] A felülvizsgálati kérelem az érdemben elbírálható részében megalapozatlan.
- [64] A jogerős ítélet nem jogszabálysértő, a Kúria az érdemi döntéssel és ennek indokaival egyetért.
- [65] A felperes az alperes jogellenes magatartását arra alapította, hogy az NDP Vhr. szerinti eljárás egységesen, egy folyamatként vizsgálandó és ennek bármely szakaszában megvalósult jogellenesség kihat a teljes eljárásra. Az alperes a támogatás iránti kérelmét először jogszabálysértően elutasítottal, majd ezt korrigálva ugyan helyt adott a kérelemnek, de eljárása hosszadalmasan elhúzódása miatt a felperes számára a projektek (műveletek) megvalósítására, a szükséges engedélyek beszerzésére nem maradt kellő idő. Az alperes is beismerte, hogy a kérelmek benyújtásától a támogatások pozitív elbírálásáig közel másfél év telt el, ami döntően kihatott a kivitelezésre és a kifizetéshez szükséges iratok (engedélyek) beszerzésére. Ha az alperes a támogatás odaítélésénél a rá irányadó jogszabályi határidőket betartva jár el, az engedélyek beszerzésére is megfelelő idő jutott volna.
- [66] A Kúria nem fogadta el a felperes érvelését az eljárás egy folyamatként való értelmezésére, az irányadó jogszabályban a támogatással kapcsolatos eljárás két önálló szabályozási részre különül el. A támogatási kérelmek benyújtására és elbírálására az NDP Vhr. 6.-8. §-ok, illetve a 10.-17. §-ok az irányadók, ezzel szemben a támogatások kifizetése iránti kérelem benyújtását és elbírálását a 9. §, valamint a 18.-24. §-ok szabályozzák. Az elkülönült eljárást alátámasztja, hogy a jogszabály külön rendelkezik a beruházás megvalósításának visszavonásáról [NDP Vhr. 15. § (6) bekezdés].
- [67] A felperes alappal hivatkozott arra, hogy az alperes a támogatási kérelem elbírálása során jogellenes magatartást tanúsított, de tévesen érvelt azzal, hogy ez kihatott a kifizetési kérelmek elbírálására és ebből következően a felperes kárával okozati összefüggésben állt. Tény, hogy az alperes a támogatás odaítéléséről okszerű indokot nem adva, késedelmesen határozott. Magatartása a következetes ítélkezési gyakorlat szerint (EBH 2000.312.) a kártérítési felelősségét akkor alapozza meg, ha mulasztása („hallgatása”) okozta a felperes kárát. Helyesen

vizsgálták tehát az eljáró bíróságok azt, hogy a jogellenesség közvetlen kapcsolatban áll-e a megjelölt kárral, ehhez pedig - a jogerős ítélet indokolásával egyezően - a kár mibenlétének meghatározása indokolt.

- [68] A felperes által megjelölt kár a befejezett beruházás utófinanszírozásának elmaradása volt, azaz a felperes kára abból keletkezett, hogy a támogatás kifizetésben bízva a munkálatokat saját költségén elvégezte, amelynek ellenértékét az alperes nem fizette ki. A kár tehát nem a támogatás odaítélése előtt keletkezett, hanem a már megítélt támogatás kifizetése hiányára vezethető vissza. Ebből viszont az következik, hogy a támogatás elbírálásáig tanúsított alperesi jogellenes magatartás (késedelmes eljárás) és a kifizetés között a jogerős ítélet helytálló megállapítása szerint nincs ok-okozati összefüggés. A felperes kára a támogatás elutasítása, majd az elutasítás visszavonása, a támogatás megítélése kapcsán fel sem merült, hiszen ekkor még semmilyen kifizetést nem eszközölt, ami fogalmilag kizárta vagyonának csökkenését, az elmaradt haszon keletkezését.
- [69] A beruházás elmaradása esetére állított kárral kapcsolatos okfejtés értelemzhetetlen. A támogatás egy EU-s alapból vissza nem térítendő (azaz a pályázat benyújtójának költségeit utólag megtérítő) beruházásra vonatkozott. A beruházás elmaradása esetén a befejezett (lényegében előre kifizetett) projektek költségeivel azonos kár értelemszerűen fel sem merülhet. Az pedig, a jogvita elbírálásánál nem releváns, hogy melyik fél késedelme tartott hosszabb ideig. A kártérítési felelősség jogalapja tekintetében nincs helye a felek által tanúsított magatartások összehasonlításának.
- [70] A Kúria elfogadta a jogerős ítélet álláspontját abban a kérdésben is, hogy a támogatás elnyerése után, a határidő ismeretében a kivitelezés elkezdésének döntési felelőssége az alperes magatartásával összefüggésben nem állt. A felperes a művelet megkezdéséről saját felelősségére döntött [NDP Vhr. 16. § (1) bekezdés], tisztában volt a jogszabályi határidővel, a pályázati eljárásban meghatározott kifizetési kérelem kötelező tartalmi kellékeivel. A rövid határidő ellenére, saját kockázatára vállalta a beruházások teljesítését, az pedig az alperes eljárásával nem volt összefüggésben, hogy a kifizetés iránti kérelem nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek.
- [71] A felperes alapvetően tévesen állította azt is, hogy az alperes jogellenes magatartása a kifizetési kérelem elbírálására is kihatón, a kárenyhítési kötelezettségre való hivatkozása miatt bizonyított. Az alperes elsődlegesen a kereset elutasítását kérte, másodlagosan hivatkozott a felperes kárenyhítési kötelezettségre. A kereset elutasítását a jogellenes magatartása és az okozati összefüggés hiányára alapította. Önmagában az, hogy az alperes a kárral kapcsolatban utalt a kárenyhítésre, a kártérítés általános, konjunktív törvényi feltételei közül a jogellenes magatartás bizonyítottságát nem alapozza meg, a felperest a régi Pp. 164. § (1) bekezdése alapján terhelő bizonyítási kötelezettség alól nem

mentesíti. Kúria utal arra, hogy az alperes másodlagos hivatkozása a régi Pp. 163. § (2) bekezdés szerinti beismerésnek, egyező nyilatkozatnak, vagy bírói felhívás ellenére kétségbe nem vont előadásnak sem tekinthető.

- [72] A jogerős ítélet tehát jogszabálysértés nélkül állapította meg a támogatási kérelem elbírálásánál megvalósult késedelem miatti alperesi jogellenes magatartás és a kár közötti ok-okozati összefüggés hiányát.
- [73] A hiánypótlási kérelemmel kapcsolatban megjelölt jogszabályhelyek sem sérültek. A per tárgyát képző eljárás speciális szabályait az NDP Vhr. tartalmazza, a szabályozás hiányában háttérjogszabályként az Eljárási törvény rendelkezései alkalmazandók. Az NDP Vhr. a benyújtott kifizetési kérelem hiánypótlására rendelkezést nem tartalmaz, a 15. § (7) bekezdése a kérelem benyújtásának határidejét rögzíti azzal, hogy a határidőn túli előterjesztés esetén igazolásnak nincs helye [NDP Vhr. 15. § (9) bekezdés]. Az Eljárási törvény 41. §-a szerint a hiánypótlásra felszólítás akkor alkalmazható, ha azt az intézkedésre vonatkozó jogszabály nem zárja ki. Az adott eljárásra irányadó jogszabálynak a jogvesztő határidőre vonatkozó rendelkezése az Eljárási törvény általános szabályának alkalmazását kizárja és ebből következően annak megállapítását is, hogy a hiánypótlás mellőzése kihatott a kifizetési kérelem elbírálására.
- [74] Az építési engedélyekkel kapcsolatos felülvizsgálati hivatkozás is alaptalan. Az elsőfokú bíróság ebben a kérdésben állást foglalt (elsőfokú ítélet 10. oldal első és második bekezdés), a másodfokú bíróság pedig az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. A felperes ezért iratellenesen állította, hogy a jogerős ítélet nem tartalmaz indokolást az építési engedélyek szükségessége/szükségtelensége tárgyában. A másodfokú bíróság a régi Pp. 221. § (1) bekezdésében előírt indokolási kötelezettségét teljesítette.
- [75] Az Eljárási törvény 5. § f. pontját érintő sérelemmel összefüggésben a Kúria maradéktalanul egyetértett az eljárt bíróságok egyező álláspontjával. A 2011. december 23-án hatályba lépett, a határidőt módosító jogszabályhely rendelkezése a felperes számára előnyös volt, hiszen hosszabb idő állt rendelkezésére a beruházások elvégzésére, a szükséges engedélyek megszerzésére.
- [76] A Kúria a kifejtettekre tekintettel megállapította, hogy a jogerős ítélet nem jogszabálysértő, ezért azt a régi Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

Záró rész

- [77] A felek nem terjesztettek elő közös kérelmet a vészhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III.31.) Korm. rendelet (Veir.) 21. § (3) és (4) bekezdése szerinti tárgyalás tartására. A Kúria ezért a felülvizsgálati kérelmet a Veir. 29. § (2) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

- [78] A felperes felülvizsgálati kérelme nem vezetett eredményre. Az alperesnek felülvizsgálati eljárási költsége nem merült fel, így a régi Pp. 270. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 79. § (1) bekezdése szerint a Kúriának ebben a kérdésben nem kellett határoznia.
- [79] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdése szerinti felülvizsgálati eljárási illeték viselésére vonatkozó rendelkezés az Itv. 5. § (1) bekezdésén, a régi Pp. 78. § (1) bekezdésén, a 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 13. § (1) bekezdésén és 14. §-án alapul.

Budapest, 2020. május 12.

dr. Baloginé dr. Faiszt Judit s.k. a tanács elnöke, dr. Kövesné dr. Kósa Zsuzsanna s.k. előadó bíró, Nyíróné dr. Kiss Ildikó s.k. bíró

A kiadmány hitelül: