

**A Kúria
mint másodfokú bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kf.III.37.170/2020/5.

A tanács tagjai: Dr. Sperka Kálmán a tanács elnöke, Dr. Sugár Tamás előadó bíró, Dr. Vitál-Eigner Beáta bíró

A felperes:

A felperes képviselője: ... Ügyvédi Iroda gyintéző ügyvéd: ...)

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: ... kamarai jogtanácsos

A per tárgya: energia ügyben hozott közigazgatási határozat megtámadása

A fellebbezést benyújtó fél: a felperes

A fellebbezési kérelem száma: 23.

Az elsőfokú bíróság neve, határozatának kelte és száma: Fővárosi Törvényszék 2019. november 6-án hozott 103.K.700.044/2019/22. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.044/2019/22. számú ítéletét megváltoztatja, az alperes VKEFFO_2019/2547-1 (2019) számú határozatával kiegészített VKEFFO_2018/2509-37 (2018) számú határozatát megsemmisíti és az alperest új eljárásra kötelezi.

A kereseti és a fellebbezési illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás

- [1] A víziközmű szolgáltatóként tevékenykedő felperesnél az alperes a 2017. január 1. - 2018. április 16. közötti időszakra vonatkozóan átfogó ellenőrzést végzett, ennek megállapításait jegyzőkönyv-tervezetben rögzítette, amelyre a felperes észrevételt tett. Az alperes 2018. szeptember 24-én adta ki az ellenőrzési jegyzőkönyvet, ebben rögzítette, hogy az ellenőrzés jogsértést tárt fel, ezért megindította a jogkövetkezmények megállapítására irányuló hatósági eljárást.
- [2] Az alperes a VKEFFO_2018/2509-37(2018) számú határozatának (a továbbiakban: alaphatározat) rendelkező része hat pontot tartalmaz. Az 1. pont szerint a használati díjak tekintetében az alperes megállapította, hogy a szolgáltató által a használati díj mértékére vonatkozóan 2015. július 24-ét követően megkötött üzemeltetési szerződés-módosítások jogszabálysértőek (1.1. pont). Kötelezte a felperest, hogy amíg az alperes elnöke a használati díjak mértékét rendeletben nem állapítja meg,

addig a 2015. július 1-jén hatályos üzemeltetési szerződésekben meghatározott használati díjakat alkalmazza az ellátásért felelősök vonatkozásában, egyben felhívta a felperes figyelmét arra, hogy a használati díj mértékére vonatkozóan üzemeltetési szerződés, üzemeltetési szerződés-módosítás vagy más megállapodás a jelenleg hatályos jogszabályi előírások alapján nem köthető (1.2. pont). Kötelezte a felperest arra is, hogy a 2015. július 1-jén hatályos üzemeltetési szerződésekben meghatározott használati díjak alapulvételével a jogszabálysértő használati díjakból eredő díjeltérés tekintetében 2019. augusztus 31-ig számoljon el az érintett ellátásért felelősöktől és erről az alperest tájékoztassa (1.3. pont). A 6. pontban az alperes kötelezte a felperest, hogy a továbbiakban a víziközmű-szolgáltatásra vonatkozó törvény előírásainak, a törvény végrehajtására kiadott jogszabályokban vagy az alperes által kiadott határozatokban meghatározott kötelezettségeinek maradéktalanul tegyen eleget, különös tekintettel az engedélyre vonatkozó jogszabályokban, illetve az engedélyben foglalt feltételekre.

- [3] Az alperes szabálytalanságokat a használati díj, a gazdasági mutató és a beszerzési szabályzatban foglaltak ellenőrzése körében tárt fel. Az indokolás 6. pontjában kifejtette, hogy a használati díj ellenőrzése vonatkozásában öt település került kiválasztásra. Kiemelte, mivel a használati díj összegét 2015. július 24-e óta a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.) 87. § (1) bekezdése határozza meg, ezért e naptól kezdve a használati díj összege üzemeltetési szerződésben nem szabályozható jogszerűen. A felperes által 2015. július 24-ét követően a használati díj mértékére vonatkozóan megkötött üzemeltetési szerződés-módosítások sértik a fenti jogszabályhelyet. A felperes az általa ellátott településeken nem a 2015. július 1-jén hatályos üzemeltetési szerződésekben előírt használati díjakat alkalmazta a vizsgált időszakban, ezzel szintén sérült a Vksztv. 87. § (1) bekezdése. A használati díjra vonatkozó üzemeltetési szerződés-módosításokat a felperes nem nyújtotta be az alpereshez jóváhagyásra, ez a magatartás ellentétes a Vksztv. 22. § (1) bekezdésében írtakkal.
- [4] Az alaphatározat indokolása 8. pontjában az alperes kifejtette, hogy a 2017. évi mérlegadatok alapján vizsgált gazdasági mutatók - tőkeerősségi mutató, eladósodottsági mutató, likviditási mutató - nem feleltek meg a Vksztv. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II.27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 4. számú mellékletében előírt, az engedély kiadásának feltételeként megjelölt határértékeknek.
- [5] Az alaphatározattal szembeni keresetlevél benyújtását követően az alperes az alaphatározatot a VKEFFO_2019/2547-1(2019) számú határozatával kiegészítette és egyben az alaphatározattal egységes szerkezetbe foglalta (a továbbiakban: kiegészítő határozat). A rendelkező rész új 7. pontjában a hatóság megállapította, hogy a felperes gazdasági mutatói a vizsgált időszakban nem feleltek meg a jogszabályban előírt azon közzgazdasági követelményeknek, melyek feltételei a víziközmű-szolgáltatói engedély kiadásának. Az indokolás 6. pontját kiegészítve a hatóság településenként vizsgálta és értékelte a szerződés-módosításokat. Kifejtette, hogy a felperes a Vksztv. 87. § (1) bekezdését megsértve a 2018-ban három alkalommal módosított üzemeltetési szerződésben meghatározott használati díj szerint állított ki számlákat 2017-re. Mivel jogszabály rögzítette a használati díj összegét, és annak számítási módját is, ezért 2015. július 1-jét követően a használati díj mértékére és számítási módjára vonatkozó szerződés-módosítások jogszabálysértőek. Az alperes az indokolás 8. pontjában is kiegészítéseket tett, így a vizsgált gazdasági mutatók 2017. évi alakulását számszakilag levezette és rámutatott, a felperes a 2017. évi éves beszámolójának kiegészítő mellékletében meghatározta az érintett gazdasági mutatókat. Ezek értéke az alperes által megállapított értékhez képest minimális eltérést mutat.

A kereseti kérelem

- [6] A felperes keresetlevelében és - a kiegészített határozat kézhezvételét követően - a 9. alszámú iratában megjelölt jogszabálysértésekre hivatkozással keresettel támadta az alaphatározatot és a kiegészítő határozatot.

Az elsőfokú ítélet

- [7] A törvényszék ítéletében a keresetet elutasította. A kiegészítés jogszerűsége körében hangsúlyozta, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 91. § (1) bekezdése kizárólag a megállapított tényállás alapján meghozott, de hiányos döntés kiegészítésére ad lehetőséget, nem a határozat alapjául szolgáló tényállás vagy indokolás utólagos kiterjesztésére. Az alaphatározat a használati díjak és a gazdasági mutatók tekintetében is részletesen feltárt tényállást tartalmazott, a kiegészítés a felperes hivatkozásával ellentétben nem a korábban feltáratlan tényállás újabb elemekkel történő, utólagos kiegészítését jelentette. Az alperes a kiegészítő határozatban az ellenőrzésnek nem adott új irányt, csupán a korábbi eljárási szakaszban már felderített, és több alkalommal is a felperes elé tárt bizonyítékok szerint megállapított tényállást részletezte és pontosította. A kiegészítés nem lép túl a határozat jogszerű kiegészítésének az Ákr. 91. § (1) bekezdésében rögzített kereteit, nem sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot és a jogszerűség elvét sem. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 83. § (1) bekezdése nem sérült, az ezzel kapcsolatos felperesi okfejtés alaptalan. A felperes által hivatkozott EBH2017.K.14. számú határozat a tényállás eltérősége miatt jelen ügyben nem alkalmazható.
- [8] Az ügy érdemében a bíróság kifejtette, a 2015. július 24-i hatállyal módosított Vksztv. 87. § (1) bekezdése egyértelműen a 2015. július 1-jén hatályos megállapodásokban rögzített használati díj alkalmazását írta elő, még pedig a felperesi hivatkozással ellentétben nem visszaható hatállyal, hanem a jövőre nézve, a Vksztv. 74. § (4) bekezdés 1. pontjában meghatározott rendelet hatálybalépéséig, lényegében a 2015. július 1-jei állapotot befagyasztva. A 2015. július 1-jén hatályos megállapodásokban meghatározott használati díj alkalmazását előíró szabályozás nem minősül visszaható hatályú jogalkalmazásnak, így nem sérült az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdése, 28. cikke és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése.
- [9] A Vhr. az engedély kiadása során vizsgált gazdasági mutatóként a tőkeerősségi, az eladósodottsági és a likviditási mutatókat nevesíti, konkrétan meghatározza ezek számításának módját, valamint az engedély kiadásához elvárt határértékeket. Az alperes a felperes gazdasági adatainak elemzését kizárólag a Vhr. 4. számú mellékletében részletesen kifejtett rendben végezhetette, azoktól nem térhetett el. Az alperes e jogalkalmazásra korlátozódó tevékenysége nem igényelt olyan különleges, az alperes oldalán rendelkezésre nem álló szakértelmet, amely igazságügyi könyvszakértő kirendelését indokolta volna. Ugyanezen okból a bíróság a Kp. 78. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 276. § (5) bekezdésére figyelemmel a szakértői bizonyítás elrendelését mellőzte, és a felperesnek az Ákr. 62. §-ának és 71. § (1) bekezdésének sérelmére vonatkozó érvelését alaptalannak ítélte.
- [10] A bíróság a megtámadási per kereteit meghaladó körben a felperes kötött árak okozta gazdasági ellehetetlenülésére vonatkozó érveit érdemben nem vizsgálhatta. Nem értékelhette a felperesnek a víziközmű-szolgáltatók működési-, és finanszírozási rendszere visszasságaira, valamint a rendelet megalkotásának elmaradására történő hivatkozását sem. Túlmutat a közigazgatási per keretein annak vizsgálata, hogy a rentábilis működés és a jogszabályban rögzített gazdasági mutatók javulása milyen árak mellett biztosítható. Az e körben a felperes által előterjesztett igazságügyi szakértő kirendelésére vonatkozó bizonyítási indítványt a bíróság mellőzte.

A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem

- [11] A törvényszék ítélete ellen a felperes terjesztett elő fellebbezést annak akként történő megváltoztatása iránt, hogy az alaphatározat 1. és 6. pontját, a kiegészítő és az alaphatározattal egységes szerkezetbe foglalt határozatának 1. és 6. pontjára is kiterjedően, valamint a kiegészítő és az alaphatározattal egységes szerkezetbe foglalt határozatának 7. pontját - az ahhoz kapcsolódó indokolásra is kiterjedően - a közlésére visszamenőleges hatállyal a Kúria helyezze hatályon kívül és ezzel a keresetnek adjon helyt.
- [12] Előadta, hogy az elsőfokú ítélet sérti az Ákr. 2. § (1), 71. § (1), 81. § (1), 91. § (1) bekezdéseit, 62. §-át; a Kp. 83. § (1) bekezdését; a Vksztv. 87. § (1) bekezdését, az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdését és 28. cikkét, továbbá a Jat. 2. § (2) bekezdését.
- [13] A kiegészítő határozatnak az abban szereplő azon indoka, hogy az alaphatározat rendelkező részéből és indokolásából is hiányoznak tartalmi elemek, nem lehet törvényes indoka a kiegészítésnek. Ugyanis az Ákr. 91. § (1) bekezdése a „jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem” hiányát követeli meg a kiegészítő határozat meghozatalának alapjául, illet azonban maga az alperes sem jelölt meg. Ezzel sérült az Ákr. 81. § (1) és 91. § (1) bekezdése. Az alperes a határozat-kiegészítés jogintézményét rendeltetésével ellentétben arra használta, hogy az alaphatározatának az ügy érdemére kiható, jogszabálysértő hiányosságait pótolja. A felperes érvelése alátámasztásául felhívta az EBH2017.K.14. számon közzétett felsőbb bírósági döntést.
- [14] Kiemelte, hogy a Vksztv. 87. § (1) bekezdése csak 2015. július 24-étől volt hatályos, így kizárólag az azt követően megkötött bérleti-üzemeltetési szerződésekre vonatkozhat. A jogbiztonság követelménye magában foglalja a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát is. A Módtv. 28. §-a - az elsőfokú bíróság véleményével ellentétben - a felperes állítását támasztja alá, hiszen már a 2015. július 1-jén hatályban lévő bérleti-üzemeltetési szerződésekre állapított meg rendelkezéseket 2015. július 24. napjától kezdődő hatállyal, amely szintén az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében és 28. cikkében, valamint a Jat. 2. § (2) bekezdésében megfogalmazott visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.
- [15] Az alaphatározat és a kiegészítő határozat 6. pontja végrehajthatatlan kötelezést tartalmaz, hiszen - többek között - a Vksztv. 74. § (2) bekezdés 3. pontja szerinti felhatalmazás alapján a víziközmű-szolgáltatás díjai és azok alkalmazásának kezdő időpontja 2014. óta nem kerültek megállapításra. A jogalkotó tehát mulasztásos alkotmányosságtörést követ el.
- [16] Az Ákr. 2. §-ában meghatározott jogszerűség elvének kereteinek között a rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközik az alaphatározat és a kiegészítő határozat 6. pontja, ezek olyan jogszabály betartására kötelezi a felperest, amelyet az alperes maga sem tart be. Tévesen értelmezte tehát az elsőfokú bíróság az Ákr. 2. §-át akként, hogy az nem kerülhetett megsértésre az alperes jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatt.
- [17] A használati díj ellenőrzése, valamint a gazdasági mutatók ellenőrzése körében tett alperesi megállapításról számszaki levezetését a kiegészítő határozat nem tartalmazza. Az csupán a Vhr. 4. számú mellékletében foglalt képleteket helyettesített be, amely nem pótolja a hiányzó szakvéleményt, így a kiegészítő határozat megalapozatlan. Ezért az elsőfokú bíróság jogszabálysértő módon mellőzte a felperes igazságügyi könyvszakértő kirendelésére vonatkozó bizonyítási indítványát is, amellyel igazolható lett volna, hogy az alperesi határozatban foglaltakkal ellentétben a felperes gazdasági mutatói megfelelnek a jogszabályban rögzített követelményeknek.
- [18] Az alperes fellebbezési ellenkérelmében az ítélet helybenhagyását indítványozta helyes indokai folytán.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [19] A fellebbezés alapos.

- [20] A Kp. 108. § (1) bekezdésére figyelemmel a másodfokú bíróság az ítéletet - a bizonyítás és vizsgálat hivatalbóli elrendelésének körén kívül - csak a fellebbezés, a csatlakozó fellebbezési kérelem és a fellebbezési ellenkérelem keretei között vizsgálhatja felül.
- [21] A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a pontosan és törvényesen megállapított tényállásból az alaphatározat kiegészítése vonatkozásában nem helytálló jogi következtetést vont le.
- [22] A felperes fellebbezésében eljárásjogi jogszabálysértést és anyagi jogi jogszabálysértéseket is megjelölt. A Kúria először az eljárásjogi jogszabálysértés fennállását vizsgálta.
- [23] Az Ákr. 91. § (1) bekezdése értelmében, ha döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést kiegészíti.
- [24] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a jogszabályok értelmezésénél kötelezően figyelembe veendő, az Ákr. 91. §-hoz kapcsolódó törvényalkotói indoklás azt tartalmazza, hogy a döntés kiegészítésére vonatkozó szabályok nem igényeltek alapos revíziót, ezért a törvény elsősorban az eddigi szabályokat pontosítja, megfogalmazását egyszerűsíti.
- [25] Az alperes kiegészítő határozata 21. oldalán rögzítette, hogy az alaphatározat meghozatalát követően az iratok ismételt átvizsgálása során megállapította, a döntés rendelkező részéből és indoklásából is hiányoznak tartalmi elemek. Felhívta az Ákr. 91. § (1) - (5) bekezdéseit és kifejtette, hogy az alaphatározat véglegessé válásától számított egy év még nem telt el, így - mivel a döntés kicserélésére már nincs mód - ezért az alaphatározatot kiegészítette, és azzal egységes szerkezetbe foglalta.
- [26] A Kúria rámutat, az Ákr. 91. § (1) bekezdése egyértelműen és pontosan meghatározza azt a két esetkört, amikor a hatóság döntését kiegészíti. Ez akkor lehetséges, ha a döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés. A fenti kógens rendelkezés kiterjesztő vagy szűkítő értelmezésére nincs lehetőség.
- [27] Az alperes a kiegészítést azzal indokolta, hogy alaphatározata rendelkező részéből és indoklásából is hiányoznak tartalmi elemek. Az alperes ugyanakkor nem hivatkozott olyan jogszabályi előírásra, amely döntésére vonatkozóan olyan kötelező tartalmi elemet határoz meg, amelyet az alaphatározata nem tartalmaz. Önmagában adott tartalmi elemek hiánya nem alapozza meg a döntés kiegészítését, mert az Ákr. 91. § (1) bekezdés I. fordulata „jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem” hiányához köti a kiegészítést.
- [28] A fellebbviteli bíróság nem ért egyet a törvényszék azon érvelésével, hogy „az alaphatározat indoklásában tett megállapítás rendelkező részbe való átemelése és az indoklás kiegészítése annak tartalmára és időpontjára figyelemmel nem lépi túl a határozat jogszerű kiegészítésének az Ákr. 91. § (1) bekezdésébe rögzített kereteit, nem sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot és a jogszerűség elvét sem, nem tartalmaz a korábbiakban nem rögzített, a felperes számára kizárólag az eljárás ezen szakaszában ismertté váló olyan új információkat, melyek az ügy jogi és ténybeli megítélését érdemben befolyásolták volna.”
- [29] A Kúria hangsúlyozza, az Ákr. 91. § (1) bekezdésében megjelölt vagylagos feltételek szempontjából nem releváns az a körülmény, hogy a kiegészítés tartalmaz-e a felperes számára új információkat, avagy nem.
- [30] A törvényszék ítéletében hangsúlyozta, hogy „a kiegészítő határozatban az alperes az ellenőrzésnek nem adott új irányt, csupán az eljárás korábbi szakaszában már felderített, és több alkalommal is a felperes elé tárt bizonyítékok alapján megállapított tényállást részletezte, pontosította.”
- [31] A fellebbezési bíróság megítélése szerint a fenti törvényszéki megállapítás szintén nem támasztja alá a kiegészítés jogszerűségét, mivel a korábban beszerzett és a felperes elé tárt bizonyítékok alapján történő tényállás-pontosítás a kiegészítéshez nem teremt jogalapot.
- [32] A felperes által a fellebbezésben hivatkozott EBH2017.K.14. számú kúriai döntés a perbeli jogviszonyra nem irányadó, mert az alapul szolgáló közigazgatási eljárás során a hatóság nem kiegészítette, hanem módosította a határozatát. A módosítás és a kiegészítés eltérő jogintézmények,

azokat az Ákr. is külön szabályozza, a döntés módosítását a 115. §-ban és 120. §-ban, míg a kiegészítést a 91. §-ban.

- [33] A Kúria a fentiekre figyelemmel megállapította, hogy az alperes alaphatározatát az Ákr. 91. § (1) bekezdésének megsértésével egészítette ki, mert az abban írt vagylagos feltételek közül egyik sem állt fenn. A jogsérelem garanciális jogokat érint, így az alaphatározattal egységes döntésbe foglalt kiegészítő határozat és az azzal szembeni keresetet elbíráló elsőfokú ítélet érdemi felülbírálatára nem kerülhet sor.
- [34] A Kúria a Kp. 109. § (2) bekezdését alkalmazva - figyelemmel a Kp. 92. § (1) bekezdés b) pontjára - a törvényszék ítéletét megváltoztatta, az alperes kiegészítő határozatával kiegészített alaphatározatát megsemmisítette és az alperest új eljárásra kötelezte.
- [35] A megismételt eljárás során az alperes jogosult a hivatalból indított eljárását határozattal lezárni.
- [36] A Kúria a lényeges eljárási jogszabálysértésre tekintettel az anyagi jogi jogszabálysértésekről nem döntött.

A döntés elvi tartalma

- [37] *A hatóság döntését csak akkor egészítheti ki, ha abból jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés.*

Záró rész

- [38] A Kúria a fellebbezést a Kp. 107. § (1) bekezdésére figyelemmel tárgyaláson bírálta el.
- [39] A pernyertes felperes perköltségét nem számította fel, így számára a fellebbezési bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 81. § (1) bekezdésére alapítottan elsőfokú és fellebbezési eljárási költséget nem állapított meg.
- [40] Az alperes személyes illetékmentes az illetékekről szóló 1990. év XCIII. tv. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerint, így a feljegyzett kereseti és fellebbezési illeték az állam terhén marad.
- [41] Az ítélettel szembeni felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2020. szeptember 30.

Dr. Sperka Kálmán s.k. a tanács elnöke, Dr. Sugár Tamás s.k. előadó bíró, Dr. Vitál-Eigner Beáta s.k. bíró