

Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
5.K.27.433/2015/15. szám

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága
Budapest

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	111/640-0/2017
Érkezett:	2017 MÁRC 01.
Példány:	1
Melléklet:	db
Külsőiroda:	deu

A Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság mint elsőfokú bíróság

szám) alperes ellen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a 13. sorszámú végzés alapján

indítványozza,

hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 25.§-ában biztosított jogkörében eljárva állapítsa meg a 33/2015. (VII.13.) MvM rendelet 1.§ (1) bekezdésével megállapított és a 37/2016. (XII.29.) MvM rendelet 1.§ (6) bekezdés c) pontjával hatályon kívül helyezett 23/2007. (IV.17.) FVM rendelet 9.§ (3a) bekezdése alaptörvény-ellenességét és tiltsa meg a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 5.K.27.433/2015. számú perben történő alkalmazhatóságát.

Állapítsa meg, hogy Magyarország Alaptörvényének B) cikkében deklarált jogállamiság, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt jogorvoslati jog követelményének a megsemmisíteni kért rendelkezés nem felel meg.

Indokolás

A felperes a fiatal mezőgazdasági termelők indulásához 2015. évben igényelhető támogatások jogcímre a 24/2015. (IV.28.) MvM rendelet alapján támogatás iránti kérelmet nyújtott be az alperes elsőfokú hatóságához. Az elsőfokú hatóság a támogatási kérelmet a 2015. szeptember 24. napján kelt 168/1601/51/6/2015. számú határozatával elutasította. A határozat indokolása szerint a felperes a rangsorolás során 92 pontot ért el, az elérhető maximális pontszám 116, a támogatás alsó határaként meghatározott minimum pontszám 100 pont. Az elsőfokú hatóság határozatában hivatkozott arra, hogy a támogatáshoz szükséges minimum pontszámot el nem érő kérelmeket a 23/2007. (IV.17.) FVM rendelet 9.§ (3a) bekezdése értelmében a 2007. évi XVII. törvény 56.§ (1) bekezdés b) pontja szerinti forráshiány miatt kell elutasítani.

A felperes jogi képviselője útján a törvényes határidőn belül keresetet terjesztett elő a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt. Keresetében kérte a jogszabálysértő elsőfokú határozatot hatályon kívül helyezni és a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezni, az alperes perköltségben való marasztalása mellett. Keresetében az elsőfokú hatóság által alkalmazott pontszámítás helyességét vitatva azt állította, hogy 4 pont jogszabálysértően került levonásra. Hivatkozott továbbá arra, hogy a Kúria több eseti döntésében kifejtette, hogy nem azonos a kérelem alacsony pontszám vagy forráshiány miatti elutasítása, a fellebbezési jog csak a forráshiány miatti elutasítás esetén kizárt. Kifogásolta, hogy a hatóság nem biztosította számára a fellebbezés jogát az elért alacsony pontszámra tekintettel, a 33/2015. (VII.13.) MvM rendelettel módosított 23/2007. (IV.17.) FVM rendelet 9.§ (3a) bekezdésére, valamint az MVH eljárási törvény 56.§ (1) bekezdés b) pontjára hivatkozással. Véleménye szerint joggal való visszaélésnek minősül a Kúriai gyakorlat megkerülésére irányuló rendeletmódosítás, továbbá az alperes magatartása a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalmába is ütközik.

Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte. Hivatkozott arra, hogy az időközben beiktatott 23/2007. (IV.17.) FVM rendelet 9.§ (3a) bekezdése nem tett kötelezettséget terhesebbé és nem vont el jogot a pályázóktól. A pályázó a beiktatott módosítást megelőzően is egy egyfokú és hiánypótlás nélküli közigazgatási eljárásban nyújtotta be kérelmét. E körben idézte az MVH eljárási törvény 56.§ (1) bekezdés b) pontjának a kérelem benyújtása időpontjában hatályos szövegét, és hivatkozott arra, hogy a hatóság következetes gyakorlata alapján a támogatási kérelem elutasításáról rendelkező határozat ellen bírósági felülvizsgálatnak volt helye. Véleménye szerint a Kúria 44/2014. számú közigazgatási elvi határozata a megváltozott jogszabályi környezetre tekintettel jelen eljárásban nem alkalmazható és nem értelmezhető.

Tényként volt megállapítható, hogy a fiatal mezőgazdasági termelők indulásához 2015. évben a 24/2015. (IV.28.) MvM rendelet alapján igényelhető támogatási kérelmeket 2015. május 18-június 1. napja közötti időszakban lehetett benyújtani. Tényként rögzíthető az is, hogy a 33/2015. (VII.13.) MvM rendelet 1.§ (1) bekezdése 2015. július 14. napjától kezdődő hatállyal a 23/2007. (IV.17.) FVM rendelet 9.§-át, többek között egy (3a) bekezdéssel egészítette ki. Megállapítható továbbá, hogy 2015. július 14. napját megelőzően a bírói gyakorlat és az MVH eljárási törvény 56.§ (1) bekezdés b) pontja alapján – függetlenül az elsőfokú hatóság gyakorlatától – a kérelem alacsony pontszám miatti elutasítása esetén a fellebbezés joga megilletette a támogatási kérelem benyújtóját. A 33/2015. (VII.13.) MvM rendelet 1.§ (2) bekezdése a 23/2007. (IV.17.) FVM rendelet záró rendelkezéseit kiegészítette a 36/M.§-al, melynek értelmében a 33/2015. (VII.13.) MvM rendelettel megállapított 9.§ (3a) és (3b) bekezdést a 33/2015. (VII.13.) MvM rendelet hatályba lépésekor folyamatban lévő eljárásokban, valamint a folyamatban lévő bírósági felülvizsgálati eljárásokban is alkalmazni rendelte. Ennek eredményeképpen a fiatal mezőgazdasági termelők indulásához 2015. évben igényelhető támogatásokra vonatkozó kérelmek elbírálása során a minimum ponthatárt el nem érő támogatási kérelmeket is forráshiány miatt utasították el, kizárva a törvény által korábban biztosított fellebbezési jogot.

A jogbiztonság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme. Az Alkotmánybíróság 63/B/2006. (XI.23.) AB határozatában rögzítette, hogy „Az Alkotmány 2.§ (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság jogállam. A jogállam

Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
5.K.27.433/2015/15. szám

nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság elve azt követeli meg, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek és működésüket tekintve a címzettek számára kiszámíthatók legyenek (...) A végrehajtási jogszabályok az alapjukat szolgáltató rendelkezések keretei között – elsősorban olyan részletes szabályokat határoznak meg, amelyek az alaprendelkezések megvalósulását segítik elő. A felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértése miatt alkotmány-ellenességet eredményez.”

A 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 2.§ (2) bekezdése szerint jogszabály hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a jogbiztonság elvéből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. Az 57/1994. (XI.17.) AB határozat szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell (ABH1994.316,324.).

A bíróság álláspontja szerint a felperes helyzetét hátrányosan érintő visszamenőleges jogalkotásnak minősül, amennyiben a 2015. évi támogatási kérelmének benyújtását követően hatályba lépett rendelet módosítás alapján – mely a minimális pontszámot el nem érő támogatási kérelmeket is forráshiány miatt utasítja el – megfosztja a nem támogatott kérelmek benyújtóit a fellebbezés jogától.

A 9/1992. (I.30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy *„a jogállamiság alapértékét kitöltő elveket – a jogszabályok felülvizsgálata során – az Alaptörvény valamely konkrét rendelkezésével való összhang alapján vizsgálja. A jogállamiság elve azonban ezekhez a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő másodlagos szabály, és nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmány--ellenességét”.*

A támogatási kérelmek benyújtása és azok elbírálása közötti időszakban hatályba lépett jogszabály módosítások nem vonhatják maguk után a fellebbezési jog elvesztését a közigazgatási eljárásban, mert ez az eljárás kiszámíthatóságát, a jogbiztonságot kérdőjelezi meg. A bírósági felülvizsgálat nem pótolhatja a közigazgatási eljárásban biztosított jogorvoslat intézményét, a bíróság nem veheti át a másodfokú hatóság szerepét, nem vonhatja el annak hatáskörét.

Az Alkotmánybíróság a 22/1995. (III.31.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy a jogorvoslathoz való jog egyfelől nem azonos a bírósághoz fordulás jogával, másrészt nem jelent korlátozhatatlan jogot, ekként ez alapján az Állam nem köteles fellebbviteli bíróságok felállítására (Emberi Jogok Európai Bírósága, Delcour-ügy). A jog az állami, hatósági döntések esetében biztosítja a jogorvoslatot és nem terjed ki a nem hatósági jellegűekre, mint a munkáltatói, tulajdonosi vagy más döntésekre. Az egyes eljárások során érvényesülő

jogorvoslati lehetőségeket az eljárási törvények határozzák meg, közöttük azt is, hogy mely jogorvoslati formák minősülnek rendesnek, illetve rendkívülinek, valamint melyek bírnak halasztó hatállyal az eredeti döntésre nézve, illetve milyen szintjeit biztosítja az Állam a jogorvoslásnak.

A 2007. évi XVII. törvény (MVH eljárási törvény) 56.§ (1) bekezdés b) pontja a fellebbezés kizártságát a jogosultsági keret kimerüléséhez vagy forráshiányhoz mint feltételhez köti. A módosított 23/2007. (IV.17.) FVM rendelet 9.§ (3a) bekezdése a ponthatárt el nem érő támogatási kérelmek esetére is a forráshiány miatti jogkövetkezmény alkalmazását írja elő annak ellenére, hogy a bírói gyakorlatban már ezen jogszabályhely hatálybalépését megelőzően kikristályosodott, hogy a támogatási kérelem forráshiány miatti elutasítása nem azonos azzal, ha a kérelmező által elért alacsony pontszám miatt utasítják el a kérelmet. Ez a megkülönböztetés a Kúria 44/2014. számú közigazgatási elvi határozatával teljessé vált ki, melyben a Kúria levezette, hogy ez utóbbi esetben az elutasító határozat ellen fellebbezésnek van helye.

A megsemmisíteni kért rendelkezés folyamatban lévő ügyben történő alkalmazhatósága kizárását az indokolja, hogy bár 2017. január 1. napjától kezdődően a rendelkezés hatálytalan, azonban a Pp. 339/A.§-a értelmében a határozat meghozatalának időpontjára tekintettel jelen eljárásban alkalmazandó, és a felperes jogorvoslati jogának korlátozását eredményezi.

Szolnok, 2017. február 22.

dr. Serestyén Katalin s.k.
bíró



A kiadmány hitelül:

