

Alkotmánybíróság	
Ügyszám:	IV/358-0/2016
1015 Budapest	2016 FEBR 23.
Donáti u. 35-45.	2
Melléklet:	7 + példány

EGRI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI BÍRÓSÁG	
Ügyszám:	K. 27.223/2015
Érk.	2016 FEBR 16.
Postán, kézhől, elektronikusan, faxon	
példány:	2 melléklet

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott

igazolt jogi képviselőm,

útján – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27.§ és 26.§ (1) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panasz indítványt

terjesztem elő:

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban Abtv.) 27.§ alapján állapítsa meg a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.35.199/2015/8 számú ítéletének alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt, mivel sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és B) cikk (1) bekezdését.

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban Abtv.) 27.§ alapján állapítsa meg az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.223/2015/7 számú ítéletének alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt, mivel sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és B) cikk (1) bekezdését.

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 26.§ (1) bekezdése alapján állapítsa meg a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (továbbiakban MVH törvény) 12.§ (4) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt, mivel sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

1. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés(ek), bírói döntések megnevezése, a határidő-számításhoz szükséges adatok közlése (a jogerős ítélet kézhezvételének időpontja):

A Kúria Kfv.IV.35.199/2015/8 számú ítélete (M1 melléklet), amelyet az indítványozó jogi képviselője részére, 2016. január 4. napján, postai úton kézbesítettek és az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.223/2015/7 számú ítélete (M2 melléklet), amelyet az indítványozó jogi képviselője részére, 2015. december 14. napján, postai úton kézbesítettek.

2. Az Alaptörvényben biztosított jog megnevezése:

Tisztességes eljáráshoz való jog (XXIV. cikk (1) bekezdés és (2) bekezdés).

Közigazgatás törvény alá rendeltsége (B. cikk (1) bekezdés)

3. A közvetlen érintettség kifejtése (az eljárás megindításának indokai, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényege, bírói döntés esetén a pertörténet röviden, az ügyben hozott bírói döntések stb.):

Pertörténet

Az ügyfél 2009. május 15. napján egységes területalapú támogatási kérelmet nyújtott be a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalhoz (továbbiakban MVH) az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS), valamint az ahhoz kapcsolódó kiegészítő nemzeti támogatások (top up) 2009. évi igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 37/2009. (IV. 3.) FVM rendelet alapján. Az egységes (több jogcím alapján nyújtandó támogatás igénylésére alkalmas) kérelemben az ügyfél területalapú támogatás (SAPS) és kedvezőtlen adottágú területek területalapú támogatása (KAT) jogcímeiken igényelt támogatást.

Az MVH 2009. szeptember 1 – 2009. október 14. között helyszíni ellenőrzést végzett az ügyfélnél, a helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyvet az MVH 2009. december 14-én iktatta (iktatószám: 217/1001/10895/9/2009, iratazonosító: 1108071051), az ügyfélnek 2010. január 25. napján kézbesítették. A jegyzőkönyvben az ügyfél jelezte, hogy annak megállapításaival nem ért egyet. Az ügyfél az MVH nyilvántartása szerint 8 napos határidőn túl észrevételt tett (2010. június 14.)

SAPS kérelem első és másodfokon

A SAPS kérelmet az MVH 2010. július 2. napján kelt, 217/1001/10 895/15/2009 számú határozatával (M3 melléklet) elutasította, az ügyfél a határozatot fellebbezési határidőben megfellebbezte (M4 melléklet) Az elutasítás indoka: a kérelemben igényelt területek és a helyszíni ellenőrzés alapján megállapított, támogatásra jogosult területek között az eltérés meghaladta a 20%-ot, de nem érte el az 50%-ot, ezért a 796/2004/EK bizottsági rendelet 51. cikk (1) bekezdése¹ értelmében az ügyfél 2009-ben nem jogosult támogatásra.

¹ (1) Amennyiben egy terménycsoport tekintetében az egyik területalapú támogatási rendszer keretében - a 73/2009/EK rendelet IV. címe 1. fejezetének 2. és 5. szakaszában, valamint az 1782/2003/EK rendelet IV. címének 10c. fejezetében meghatározott, keményítő-gyártásra szánt burgonyára, vetőmagra, illetve dohányra vonatkozó támogatás kivételével - bejelentett terület meghaladja az e rendelet 50. cikkének (3) és (5) bekezdésével összhangban meghatározott területet, a meghatározott terület alapján kiszámított támogatást a

A másodfokú hatóság 2011. július 20. napján kelt, 217/1001/10895/24/2009 iktatószámú határozatával (M5 melléklet) az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Az ügyfél a jogszabályban megadott határidőn belül kérte a határozat bírósági felülvizsgálatát (M6, M7 melléklet).

KAT kérelem első és másodfokon

A KAT kérelmet az MVH 2011. május 16. napján kelt, 217/1001/10 895/21/2009 számú határozatával elutasította, az ügyfél a határozatot fellebbezési határidőben megfellebbezte.

A másodfokú hatóság 2011. szeptember 6. napján kelt, 217/1001/10895/25/2009 iktatószámú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Az ügyfél a jogszabályban megadott határidőn belül kérte a határozat bírósági felülvizsgálatát.

Kölcsönös megfeleltetésre (KMF) vonatkozó feltételek teljesítésének ellenőrzése

A helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyv alapján 2010. február 3. napján az ügyfelet kiválasztották KMF ellenőrzésre (221/2150/3 197/1/2010). A KMF feltételek megsértését – a jegyzőkönyv megállapításaira alapozva – megállapító határozatot (221/2150/3 197/2/2010) 2010. szeptember 29. napján küldte meg az MVH az ügyfélnek. Az irat 2010. október 19. napján érkezett vissza az MVH-hoz, „nem kereste” jelzéssel. A szándékosságot a 1181666849 számú KM-szándékossági jegyzőkönyv (M8 melléklet) szerint az elsőfokú hatóság a fényképek alapján állapította meg.

Ezt követően a szankciót tartalmazó határozatot az MVH – még a jogsértést megállapító határozat jogerőre emelkedése előtt – 2010. október 25. napján megküldte az ügyfélnek, amelyet az 2010. október 27. napján átvett. Az ügyfél a határozatot megfellebbezte, melyet a másodfokú hatóság megsemmisített, tekintettel arra, hogy azt a szankció alapjául szolgáló határozat jogerőre emelkedése előtt bocsátotta ki az elsőfokú hatóság. A megismételt elsőfokú eljárásban a határozatot a hatóság 2010. december 15. napján bocsátotta ki (221/2150/3 197/7/2010) a fellebbezést az ügyfél 2010. december 31. napján benyújtotta, melyet a másodfokú hatóság 2011. február 25-én napján elutasított (221/2150/3 197/10/2010). Az elutasítás indoka: valamennyi a fellebbezésben hivatkozott körülmény (a jegyzőkönyvi megállapítások elutasítása) az első, át nem vett és jogerőre emelkedett határozat tartalmára vonatkozik, a szankció megállapítása körében a hatóság a jogerős határozat tartalmát köteles figyelembe venni. A megállapított szankció mértéke: a következő három évben megítélt támogatások 40%-a. Az ügyfél a fellebbezésekben jelezte, hogy az át

különbség kétszeresével csökkentik, ha ez a különbség 3 %-nál vagy 2 hektárnál nagyobb, de nem haladja meg a meghatározott terület 20 %-át.

nem vett határozat tartalmát nem ismeri. Az ügyfél a határozat bírósági felülvizsgálatát nem kérte.

SAPS és KAT határozatok első bírósági felülvizsgálata

Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a SAPS és KAT ügyekben hozott határozatok bírósági felülvizsgálatára indult ügyeket egyesítette. A bíróság 2013. október 8. napján kelt, 9.K.26.842/2013/6 számú ítéletében (M9 melléklet) az MVH első és másodfokú határozatait hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. A bíróság az alábbiakat állapította meg:

- i. a jegyzőkönyv aláírva, lepecsételve nincs;
- ii. a jegyzőkönyv azt rögzíti, hogy a kérelmező [REDACTED] az ellenőrzésen részt vett, ezzel szemben a kérelmező az ellenőrzésen nem vett részt, a jegyzőkönyv aláírásához hívták be az eljárásban és az aláírás során jelezte, hogy a jegyzőkönyv megállapításaival nem ért egyet;
- iii. az ellenőrzési jegyzőkönyvben nem került rögzítésre a gyom százalékos meghatározása és az sem, hogy a gyomok veszélyesnek minősülnek-e;
- iv. nincs meghatározva, hogy a fás szárú növények a hasznosítást zavaró mértékben vannak-e jelen a táblákon;
- v. a 40, 57, 58-as táblához csatolt 30 db. fényképen dátum nincs, több fénykép azonos – nem állapítható meg a fényképekről, hogy azok melyik blokkazonosítójú területről készültek, még az sem, hogy felperes területén készültek-e;
- vi. több fizikai blokkban olyan gyorsan végezte el méréseket az MVH (84 ha 5 perc alatt), hogy az kétségesse teszi a mérésekkel kapcsolatos jegyzőkönyvi megállapítások hitelességét;
- vii. az ügyfél 2010. június 11-én kérte a területek megismételt ellenőrzését, melyet az MVH a 2010. augusztus 3-án kelt feljegyzés (217/1001/10895/17/2009) szerint azzal utasított el, hogy a jegyzőkönyv megfelelő, és a megismételt ellenőrzés lefolytatását a hatóság annak ellenére utasította el, hogy az ügyfél a kifogásait már a SAPS határozattal szemben benyújtott fellebbezésben leírta (nem ért egyet az A30 ellenőri megállapításokkal, a gyomosodás mértékével, a szándékosság megállapításával, a súlyos, fásszárú növényzet jelenlétével, sem a nem azonosítható helyeken készült fényképfelvételekkel);
- viii. mivel az eredeti állapot nem rekonstruálható, a jegyzőkönyv tartalmának figyelmen kívül hagyásával kell a megismételt eljárások során a döntéseket meghozni.

Ugyanez a jegyzőkönyv volt az alapja a KMF határozatnak (221/2150/3 197/2/2010), ezen belül a jegyzőkönyv részeként csatolt fényképek alapján állapította meg az elsőfokú hatóság azt, hogy a KMF feltételek megsértése szándékosan történt, és ez volt az alapja a 40%-os szankció kiszabásának.

Megismételt SAPS hatósági eljárások az MVH-nál

Az ügyfél jogi képviselője 2013. december 17. napján, az ügyfél pedig 2014. február 14-én kelt levelében jelezte az MVH felé (M10, M10-1, M11, M12 mellékletek), hogy nem történt intézkedés az ügyében a bíróság ítéletének kézhezvétele óta (2013. október 14.). Mivel intézkedés az ügyben nem történt, az ügyfél 2014. március 7. napján az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól kérte a hatóság kötelezését az eljárás lefolytatására (M13 melléklet). A bíróság 2014. május 21. napján nyilatkozattételre hívta fel az elsőfokú hatóságot, amely 2014. május 26 napján kiadta az elsőfokú határozatát (217/1001/10/895/46/2009, M14 melléklet), melyet az ügyfél 2014. május 29. napján vett kézhez. Az elsőfokú határozatban az MVH érvényesítette a KMF szankció miatti 40%-os levonást.

Az ügyfél a határozattal szemben a jogszabályban megadott határidőn belül fellebbezést nyújtott be (M15 melléklet), melyet a hatóság 2014. június 17. napján vett kézhez. A másodfokú hatóság 2015. április 30. napján kelt határozatát (MVHF/2629/2015, M16 melléklet) 2015. június 11. napján kézbesítették postai úton az ügyfél részére. A másodfokú hatóság a szankciót megállapító KMF határozatok kapcsán azt állapította meg, hogy a határozatok jogerőre emelkedtek, azokat bíróság előtt az ügyfél nem támadta, azokra vonatkozóan semmisségi ok nem áll fenn, tehát joghatást váltanak ki, ezért a 40%-os szankció alkalmazása jogszerű.

Megismételt KAT hatósági eljárások az MVH-nál

A megismételt elsőfokú határozatot (217/1001/10895/32/2009, M17 melléklet) az MVH 2014. január 22. napján bocsátotta ki, melyet az ügyfél részére 2014. január 25. napján, postai úton kézbesítettek. Az elsőfokú határozatban az MVH érvényesítette a KMF szankció miatti 40%-os levonást.

Az ügyfél a határozattal szemben a jogszabályban megadott határidőn belül fellebbezést nyújtott be (M18 melléklet), melyet a hatóság 2014. február 14. napján vett kézhez. A másodfokú hatóság 2014. április 14. napján kelt, elsőfokú határozatot helybenhagyó határozatát (217/1001/10895/39/2009, M19 melléklet) 2014. április 30. napján kézbesítették postai úton az ügyfél részére. A másodfokú hatóság a szankciót megállapító KMF határozatok kapcsán azt állapította meg, hogy a határozatok jogerőre emelkedtek, azokat bíróság előtt az ügyfél nem támadta, azokra vonatkozóan semmisségi ok nem áll fenn, tehát joghatást váltanak ki, ezért a 40%-os szankció alkalmazása jogszerű.

SAPS és KAT határozatok második bírósági felülvizsgálata, a vitatott határozatok

A KAT határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló (M21 melléklet) közigazgatási perben az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.142/2014/7 ítéletében (M20 melléklet) az ügyfél keresetét elutasította. Az ügyfél a Ket. 109.§ (4) bekezdésére tekintettel kérte a határozatok hatályon kívül helyezését, mivel a KMF szankciókat megállapító határozatok (és a szándékosság megállapítása is) ugyanazon a jegyzőkönyvön alapul, amelyről a bíróság megállapította, hogy nem felel meg a jogszabályi előírásoknak.

A bíróság az indoklásban kimondta:

- i. a támogatáscsökkentést megállapító határozat jogerőre emelkedett, az abban foglaltak ezért az eljáró hatóságot kötik;
- ii. bár a bíróság valóban úgy rendelkezett, hogy a 9.K.26.842/2013/6 számú ítéletében, hogy a helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyvek megállapításait nem veheti figyelembe a hatóság, ugyanakkor e körben a Ket. 109.§ (4) bekezdése kizárólag a hatályon kívül helyezéssel érintett (SAPS és KAT) határozatokra vonatkozik, nem terjed ki azon határozatra, amelyet a felperes keresettel nem támadott akkor sem ha azon határozatnak a rendelkezései szintén azonos jegyzőkönyvi megállapításokon alapulnak;
- iii. a megismételt eljárás során a hatóság nem tekinthetett el a támogatáscsökkentést megállapító jogerős határozat tartalmától.

Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fenti, 8.K.27.142/2014/7 számú ítéletének felülvizsgálata során a Kúria Kfv.IV.35.199/2015/8 számú ítéletében megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem alapos és az alábbi megállapításokat tette:

- i. a Kúriának abban kellett állást foglalnia, hogy mire terjed ki a Ket. 109.§ (4) bekezdésből eredő alperesi kötelezettség tartalma;
- ii. az ügyet érdemben elbíráló közigazgatási határozat – az ügyfél fellebbezésének hiányában – a közléssel jogerőssé válik. Ez azt jelenti, hogy a jogerős közigazgatási határozat tartalma szerint végleges, az abban foglaltak jogalakító hatása „ítélt dolognak” minősül, ezáltal a jogbiztonság alaptörvényi garanciájának érvényesülése folytán az adott közigazgatási ügyben új eljárás nem folytatható le. A jogerős közigazgatási határozat tartalma ennél fogva érvényesülést kíván minden olyan esetben, amikor annak tartalmát az ügyfél a számára rendelkezésre álló formális jogorvoslati eszközök igénybe vételével nem kérdőjelezi meg²;

² Kiemelés az indítványozótól.

- iii. az egyik közigazgatási eljárásban meghozott hatósági határozat jogerőre emelkedését nem érintheti egy másik közigazgatási határozat felülvizsgálata kapcsán a bíróság által megállapított jogsértés és a megismételt eljárásra adott bírósági útmutatás megtartása. Másképpen megfogalmazva: a bírósági felülvizsgálat mint jogorvoslat csak az adott közigazgatási határozat jogsértésének kiküszöbölése alkalmas, de nem törheti fel a más közigazgatási eljárásban meghozott hatósági határozat alaki és anyagi jogerejét³;
- iv. nem kétségesen van tartalmi kapcsolat a két közigazgatási határozat között⁴. Nem kétséges az sem, hogy a perben felülvizsgált közigazgatási határozatok tartalmára is kihatott volna, ha az ügyfél sikeresen él jogorvoslati jogával – de nem élt. Így a Kúria előtti eljárásban az ügyfél nem pótolhatta, korrigálhatta sikeresen a korábban elmulasztott jogorvoslati jogainak gyakorlását;
- v. a bíróság ítélete nem ütközött a Ket. 109.§ (4) bekezdésébe, mert a határozata megfelelt a 9.K.26.842/2013/6 számú ítéletnek.

A SAPS határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló közigazgatási perben az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.223/2015/7 ítéletében az ügyfél keresetét elutasította.

- i. a 9.K.27.223/2015/7 ítélet megállapításai a hatályon kívül helyezett határozatokra vonatkoznak, és nem terjed ki arra a határozatra, amelyet az ügyfél keresettel nem támadott, még akkor sem, ha ez a határozat a 1108071051 számú jegyzőkönyvön alapul;
- ii. az Alkotmánybíróság keresetlevélben idézett véleménye alapján az anyagi jogerő csak azt követően áll be, hogy a bíróság a határozat törvényességét felülvizsgálta és az ügy érdemében döntött. Márpedig a 221/2150/3 197/10/2010 számú másodfokú határozat jogerőre emelkedett és a bíróság azért nem vizsgálta annak törvényességét, mert azt az ügyfél keresettel nem támadta;
- iii. a pernek nem lehet tárgya a már jogerőre emelkedett határozatok felülvizsgálata, a felperesnek nem nyílik meg ismételten a döntés felülvizsgálatának lehetősége;
- iv. az ügyfél kereseti kérelmével ellentétben nem lehet tárgya a perben annak vizsgálata, hogy a felügyeleti eljárás lefolytatásának és a jogerőre emelkedett határozatok megsemmisítésének feltételei fennállnak-e. Így ezekre a kérdésekre az alperesi határozatoknak nem kellett kitérnie és emiatt a Ket. alapelvek sem sérülhettek;

³ Kiemelés az indítványozótól.

⁴ A KMF és a KAT határozat között.

- v. jelen eljárásnak nem lehet tárgya az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.142/2014/7 (M22 melléklet) számú ítéletének vizsgálata és az sem, hogy annak tartalma mennyiben felel meg az alkotmányos előírásoknak;
- vi. hatósági mulasztás hiányában a kérelmezett eljárás lefolytatására (a Ket. 109.§ (4) bekezdés alapján a jogerőre emelkedett KMF határozatok megsemmisítésére) nincs lehetőség;
- vii. a 2007. évi CVII. törvény 55.§ (2) bekezdése értelmében a támogatás iránti kérelmet a támogatás kifizetésének közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban meghatározott esedékességéig (2010. június 30.) bírálja el⁵. Jelen esetben a bíróság ítélete után kellett a hatóságnak a megismételt döntést meghoznia, ennek 2014. május 26. napján (kb. egy hónap híján négy év késéssel) eleget tett – a döntés tartalmát érdemben a határidő mulasztás nem befolyásolja.

Az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének leírása

Az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jog azért sérül, mert a hatóság (és a bíróságok) két olyan – kétségtelenül jogerőre emelkedett – határozat alkalmazásával állapítottak meg szankciót,

- i. amelyek a bíróság megállapításai alapján jogsértő jegyzőkönyvön alapulnak. A szándékos jogsértésre alapozott szankciók alkalmazása és a szándékosság megállapítása során a hatóság kizárólag azokra a fényképekre támaszkodott, melyekről a bíróság többek között azt állapította, meg, hogy nem tudni, az ügyfél melyik területén készültek, sőt azt sem, hogy az ügyfél területén készültek-e;
- ii. amelyek kapcsán a törvényes állapot helyreállításának lehetősége és feltételei – felügyeleti eljárás lefolytatásával – véleményünk szerint fennállnak;
- iii. amelyek kapcsán a törvényes állapot helyreállítása – ellenérdekű fél hiányában – jóhiszeműen szerzett jogot nem sért;
- iv. a jogerős határozatok alapján alkalmazott szankció jelentős hátrányt jelent az ügyfél számára (a következő 3 évben minden támogatási kérelméből 40% levonás).

Álláspontunk szerint, ha a fenti kijelentések igazak, akkor a SAPS és a KAT kérelem elbírálása során nem hozható jogszerű (törvényes) döntés addig, amíg a jogerős határozatok felügyeleti

⁵ (2) A támogatások kifizetésére évente legfeljebb két részletben, a december 1-je és a következő naptári év június 30-a közötti időszakban kerül sor. (73/2009/EK rendelet 29. cikk (2) bekezdés)

eljárás keretében történő megsemmisítése meg nem történik. Ha pedig ez igaz, akkor a felügyeleti eljárás lefolytatása és a jogerős határozatok megsemmisítése nem lehetőség, hanem kötelezettség a hatóság számára.

A hatóság mulasztása ebben az esetben nem csak az ügyfél számára az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot sérti, de nem egyeztethető össze a jogállamiság követelményéből eredő törvényesség alapelveivel sem:

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABK 1999, április 107., 109.]

A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítania kell. [2/2000. (II. 25.) AB határozat]

Sérti az ügyfél tisztességes eljáráshoz való jogát az is, hogy a a Ket. 72.§ (1) bekezdés ee) pontja szerinti információk határozatban történő rögzítésére nem kötelezte a hatóságot a bíróság, az ügyintézési határidőt dátumszerűen sem a hatósági határozat, sem a bíróság nem tartalmazza. Mivel az ügyfél egy 2010. június 30. napján esedékes támogatási összeghez 2014. május 26-át követően jutott hozzá, a kamatkövetelés érvényesítése – és ezáltal az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésében biztosított jog – is sérülhet, attól függően, hogy a polgári bíróság hogyan értékeli azt a tényt, hogy a hatályában fenntartott másodfokú hatósági határozat nem a jogszabály szerinti ügyintézési határidőt tartalmazza és ebben a tekintetben a másodfokú határozat tartalma (2014.06.05.) és a bíróság ítéletének tartalma (a támogatás kifizetésének közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban meghatározott esedékessége) között ellentmondás mutatkozik.

4. Indokolás arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével:

A Kúria Kfv.IV.35.199/2015/8 számú ítélete

A Pp. 270.§ (2) bekezdése és 272.§ (2) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárás során kizárólag a jogerős ítélet jogszerűsége vizsgálható, a Pp. 275.§ (2) bekezdésének megfelelően a felülvizsgálati kérelemmel érintett körben (többek között Kfv.III.37.159/2014/5).

A felülvizsgálati kérelem alapján az volt a felülvizsgálati eljárás tárgya, hogy a hatóság határozata sérti-e a Ket. 109.§ (4) bekezdését.

A hatóságnak a megismételt elsőfokú eljárás során az alábbi tények és utasítások figyelembe vételével kellett a döntését meghoznia:

- i. Egeri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.26.842/2013/6 számú ítélete alapján a 1108071051 számú helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyv tartalma jogsértő;
- ii. ezért a megismételt eljárás során a hatóságnak a jegyzőkönyv tartalmát figyelmen kívül kell hagynia;
- iii. a 221/2150/3 197/2/2010, 221/2150/3 197/7/2010 (221/2150/3 197/10/2010) iktatószámú, jogsértést és szankciót megállapító KMF határozatok jogerősek;
- iv. ezen határozatok tartalma közvetlenül meghatározza a megismételt eljárásokban hozandó SAPS és KAT határozatok tartalmát;
- v. a fenti határozatok tartalma kizárólag a 1108071051 számú helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyv tartalmán alapul.

Mind a Kúria, mind az Egeri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a tényállás elemeként rögzítette, hogy az ügyfél a 221/2150/3 197/2/2010 számú határozatot nem fellebbezte meg, a 221/2150/3 197/7/2010 (221/2150/3 197/10/2010) számú határozatokat bíróság előtt nem támadta meg – nem vizsgálta azonban egyikük sem ennek körülményeit. Nem említik, hogy a 221/2150/3 197/2/2010 számú határozatról az ügyfélnek tudomása nem volt (postáról a küldemény „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza), és ezt a tényt a szankciót megállapító 221/2150/3 197/7/2010 határozat fellebbezésében is jelezte és kérte a határozat ismételt megküldését. A jogi képviselő nélkül eljáró ügyfélnek ezt a nyilatkozatát a hatóság sem a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelemnek, sem a fellebbezés benyújtására előadott igazolási kérelemnek nem tekintette, és – a kilátásba helyezett súlyos jogkövetkezmények ellenére – ezen eljárások kezdeményezésének lehetőségéről sem tájékoztatta az ügyfelet. Egy eljárásban sem vizsgálták továbbá az átvétel elmaradásának körülményeit (önhibáján kívül volt-e akadályoztatva a küldemény átvételére meghatalmazott személy).

Fontos hangsúlyozni azt is: az ügyfél éveken át ugyanazokat a kifogásokat ismételte meg, amelyeket már a helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyv észrevételezésekor is közölt a hatósággal, azaz a KMF határozatok meghozatalakor a hatóságnak tudomása volt az ügyfélnek azokról az észrevételeiről, amelyek alapján később a bíróság a jegyzőkönyvet jogsértőnek minősítette. Az ügyfél 2010. november 5. napján és 2010. december 30. napján előterjesztett fellebbezésében erre a körülményre – arra, hogy a jegyzőkönyv megállapításait nem fogadja el és ezt már korábban, több alkalommal jelezte – szintén hivatkozott.

Nem vizsgálta a Kúria azt sem, hogy a törvénytörő állapot helyreállítására van-e jogi lehetőség:

- i. van-e olyan rendes vagy rendkívüli, kérelemre vagy hivatalból induló, jogorvoslati lehetőségét biztosító, formális eljárás, amelyben a már jogerőre emelkedett határozatok tartalmának utólagos korrekciója – a bíróság ítéletének tartalmát figyelembe véve – elvégezhető;
- ii. ha van ilyen eljárás, akkor van-e bármilyen, jogszabályban meghatározott akadálya annak, hogy ezt az eljárást lefolytassák:
 - a. a jogszabályban előírt határidőn belül kezdeményezhető-e az eljárás megindítása;
 - b. a korrekció sérteni fog-e jóhiszeműen szerzett, gyakorolt jogot;
- iii. ha nincs akadálya az eljárás lefolytatásának – vagyis a jogerőre emelkedett határozatok korrekciója a jogszabály keretei között elvégezhető –, akkor hozható jogszerű, a Ket. 109.§ (4) bekezdésének megfelelő határozat anélkül, hogy a jogerős határozatok korrekcióját elvégezné a hatóság.

Értelemszerűen azt gondoljuk, hogy van olyan eljárás (visszavonás, felügyeleti eljárás), amely lehetőséget ad a korrekcióra. Azt is gondoljuk, hogy a jogorvoslati eljárások kezdeményezésének időpontjában ezen eljárások kezdeményezése a jogszabályi határidőn belül lehetséges volt és – ellenérdekű fél hiányában – a korrekció jóhiszeműen szerzett, gyakorolt jogot nem érint. Azt is gondoljuk, hogy amennyiben a korrekció lehetséges, akkor a bíróság ítéletének tartalmát figyelembe véve, a döntés jogszerűségének biztosítása érdekében – a Ket. 109.§ (4) bekezdésben foglalt kötelezettség teljesítése körében – kötelező is. Nem mondható ki egyszerre az, hogy

- i. bár lehetőségem van a hibás jegyzőkönyvre alapozott szankciót megállapító határozatot visszavonni vagy annak megsemmisítését kezdeményezni a felügyeleti szervnél, de inkább alkalmazom az előttem levő eljárásban a hibás jegyzőkönyvre alapozott szankciót,
- ii. és a határozatot a jegyzőkönyv tartalmának figyelembe vétele nélkül hoztam meg.

A már idézett Kfv.III.37.159/2014/5 ítéletben maga a Kúria is a vizsgálata tárgyává tette azt, hogy az adott ügyben hozott határozat érdemi tartalmát befolyásolja-e más határozatok tartalma:

Szükségesnek tartja azonban a Kúria is hangsúlyozni azt, hogy a jelen közigazgatási perben a bíróságok kizárólag a keresettel támadott alperesi határozat jogszerűségét vizsgálhatták. A hálózatos partnerrel szemben folytatott hatósági és bírósági eljárások nem képezhették a jelen közigazgatási per tárgyát. Kétségtelen, hogy ezen eljárások a tényállás részét képezték, ezt azonban az első és másodfokú bíróság is helyesen megállapította, rögzítette, mint ahogy azt is, hogy a jelen perben felülvizsgált alperesi határozat jogszerűsége szempontjából ezen eljárásoknak - az ügy érdemét érintő - relevanciája nem volt.

Jelen ügyekben a KMF határozatok tartalma egyértelműen, közvetlenül befolyásolja a SAPS, KAT határozatok tartalmát.

Az Alaptörvényben biztosított jogok érvényesülése szempontjából azt is fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy az ügyfél kérte a hatóságtól a felügyeleti eljárás lefolytatását, majd a hatóság hallgatását követően a bírósághoz fordult a hatóság kötelezése érdekében. Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.Kpk.50.019/2015/6 számú döntésében többek között az alábbi indokkal utasította el a hatóság kötelezését:

*„A kérelmező egy olyan eljárás lefolytatására kérte kötelezni a kérelmezett közigazgatási hatóságot, amely a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások közé tartozik. A kérelmező nem jogosult arra, hogy jogerős közigazgatási határozat felülvizsgálatára kényszerítse a hatóságot. ... A **hatóságnak nincs jogszabályi kötelezettsége arra, hogy a jogerős közigazgatási határozatokat kijavítsa**, abban az esetben sem, ha a határozat rendelkezései a kérelmező által hivatkozott megelőző peres eljárásban szereplő helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyvek megállapításain alapulnak.”*

Amellett, hogy a döntés és az indoklás tartalmával nem értünk egyet, az ügyfél ettől a ponttól kezdve „eszköztelennek” tekinthető a hatósággal szemben a már jogerőre emelkedett, de törvénysértő tartalmú határozatok korrekciójának kikényszeríthetősége során (feltéve, ha jogszerűnek tekintjük a Kúria vitatott határozatát). Véleményünk szerint a rendelkezés tételes jogot is sért, mert a 2007. évi CVII. törvény 57.§ (1) bekezdése kötelezettségként írja elő a határozat visszavonását arra az esetre, ha annak jogsértő voltát a hatóság észleli⁶.

⁶ 57. § (1) *Ha* a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult szerv vagy a bíróság által még el nem bírált döntése jogszabálysértő, a határozatát az ügyfél terhére a döntés közlésétől számított egy éven belül, az ügyfél javára az

Ennek a gyakorlatnak az elfogadása azt jelenti, hogy hiába van tudomása a hatóságnak a törvénytől, nem köteles azt orvosolni akkor sem, ha ezzel jelentős joghátrányt okoz az ügyfélnek egy olyan eljárásban, ahol ellenérdekű fél nincs. Ezen a ponton a hatóság magatartása véleményünk szerint az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésébe – a jogállamiság alapelvéből levezetett, közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményébe – is ütközik (lásd az Alkotmánybíróság már idézett 2/2000. (II. 25.) AB határozatát).

Itt jutunk el a jogerő áttörésének kérdéséhez is – a Kúria álláspontja azért kifogásolható, mert a jogerő áttörhető, az ehhez szükséges (jogi) eszközök a hatóság rendelkezésére álltak. Az erre szolgáló jogintézmények létét az Alkotmánybíróság éppen a fenti hivatkozott alkotmányos alapelvből vezeti le:

Rámutatott arra, hogy a közigazgatási döntésekkel szemben a jogállamiságból nemcsak a jogbiztonság, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének, a közigazgatási határozatok törvényességének követelménye is alkotmányi követelményként következik, és az eljárásjog intézményrendszerének mindkét követelmény érvényesülését biztosítani kell. A jogbiztonság garanciarendszerének vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közigazgatási határozatok megváltoztathatatlanságát, a határozatok alapján létrejött jogviszonyok stabilitását biztosító anyagi jogerő a közigazgatási határozatok tekintetében csak akkor áll be, ha a bíróság annak törvényességét felülvizsgálta és az ügy érdemében döntött. A közigazgatási eljárásban lezárt ügyekben a törvényesség és a jogbiztonság követelményének érvényesítése más eljárási jogoktól eltérő jogorvoslási módok és eljárási garanciák kiépítését igényli. Az Alkotmánybíróság kifejtette:

*„A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénytől, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem **sérül a jog által védett közérdek is**. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénytől határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti.” Ezért a közigazgatási eljárásjog az ügyfelek jogorvoslathoz való jogának érvényesülését szolgáló jogorvoslati eszközök mellett szabályoz olyan jogorvoslási módokat,*

intézkedésekben való részvételhez való jog közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban, illetve jogszabályban meghatározott elévüléséig módosítja vagy visszavonja.

amelyek a közigazgatási szakban lezárult ügyekben lehetőséget adnak a törvénysértő közigazgatási döntések felülvizsgálatára, amelyek a közigazgatási döntések törvényességét, az objektív jogvédelmet hivatottak biztosítani akkor is, ha a döntés bíróság előtti megtámadása az ügyfélnek nem állt érdekében, illetőleg módjában (a döntés módosítása, visszavonása, felügyeleti eljárás)." [83/2009. (IX. 3.) AB határozat]

Nem összeegyeztethető a tisztességes eljáráshoz való joggal, végső fokon a jogállamiság elvével az, ha a törvényalkotó a hatékonyság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele személyként vagy hivatása, tevékenysége gyakorlásában kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben. [165/2011. (XII. 20.) AB határozat]

Az, hogy a hatóság az előtte levő ügyben köteles az érdemi döntésének tartalmát befolyásoló, jogerős hatósági határozat törvénysértő mivoltát észlelni és ennek megfelelően ezt a tényt a tényállás részévé tenni, levezethető az officialitás elvéből is:

A hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások, amelyeknek - sok egyéb jellemző mellett - alapvető sajátossága a hivatalbóli jogérvényesítés. Az officialitás az eljárás megindításától, az eljárás lefolytatásán keresztül, annak befejezéséig, illetve a született döntés végrehajtásáig érvényesülő közigazgatási eljárási elv, amely ezért magában foglalja a tényállás megállapításának kötelezettségét is.

....

A hatóság dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges tények, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a bírósági eljárásokra az Alkotmányból és nemzetközi kötelezettségvállalásból is egyértelműen kötelező, fair eljáráshoz való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményére vezethető vissza a törvényalkotónak az a kötelezettsége, hogy a közigazgatási eljárási szabályok megalkotásakor ne önkényesen, kizárólag a hatékonyság, gyorsaság és szakszerűség egyébként méltányolható szempontjai alapján járjon el, hanem legyen tekintettel a tisztességes eljárás jogából fakadó követelményekre, az ügyfél alapjogaira és méltányolható érdekeire is. Nem összeegyeztethető a tisztességes eljáráshoz való joggal, végső fokon a jogállamiság elvével az, ha a törvényalkotó a hatékonyság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele személyként vagy hivatása, tevékenysége gyakorlásában

kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben.
[165/2011. (XII. 20.) AB határozat]

Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.223/2015/7 ítélete

A fent leírtakat az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével kapcsolatban is fenntartjuk, és az alábbiakkal szeretnénk kiegészíteni.

A keresetlevélben az ügyfél kifejezetten kérte a jogbiztonság alapelvéből és a közigazgatás törvény alá rendeltségéből eredő, jelen ügyben egymással ütköző követelmények összevetését, és a jogbiztonság előnyben részesítésének szempontjait. A bíróság erre a pertörténetben ismertetett indoklást adta (lényegében azt, hogy ebben az eljárásban nem vizsgálható a KMF határozatok törvényessége), de a felügyeleti eljárás kezdeményezésének mellőzésére vonatkozóan az ítélet indoklást nem tartalmaz.

Ügyintézési határidő

Az ügyfél mind a fellebbezésben, mind a keresetlevélben kérte az ügyintézési határidő helyes rögzítését és annak kimondását, hogy a hatóság az ügyintézési határidőket jelentősen túllépte (Ket. 72.§ (1) bekezdés ee) pont). A bíróság a pertörténetben ismertettek szerint annyit, rögzített, hogy a támogatás iránti kérelmet a támogatás kifizetésének közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban meghatározott esedékességéig kell elbírálni (a2010. június 30-i határidő feltüntetése nélkül) és, hogy jelen esetben a bíróság ítélete után kellett a hatóságnak a megismételt döntést meghoznia, ennek 2014. május 26. napján a hatóság eleget tett – a döntés tartalmát érdemben a határidő mulasztás nem befolyásolja.

Mivel az ügyfélnek szándékában áll a csaknem négy éves csúszás miatt kamatot kérni a már kifizetett támogatási összeg után, a határozat tartalmának változatlanul hagyása nem csak tételes jogot sért⁷, hanem korlátozhatja, rosszabb esetben ellehetetleníti az ügyfél kártérítési jogának érvényesítését⁸ (a polgári bíróság hivatkozhat arra, hogy a bíróság a másodfokú hatóság határozatát hatályában fenntartotta, az ügyfél keresetét elutasította, ezért közigazgatási jogsértésre alapozott igény érvényesítésére nincs lehetőség). Ez a jog abban az esetben is megilleti az ügyfelet, ha az alapkérdésben az ügyfél számára hátrányos döntés születik (a szankció alkalmazása nem sért Alaptörvényben biztosított jogot). Emiatt a határidő mulasztás megfelelő rögzítésének érdemi hatása van, annak korrekciója nem mellőzhető.

A határidő mulasztásnak véleményünk szerint egyéb, jogérvényesítést befolyásoló hatása is van. Az ügyfél a jogerős határozatok korrekcióját nem csak felügyeleti eljárás megkezdésével kísérelte meg, hanem az ügyész fellépését is kérte a Ket. 120.§ alapján. Az ügyész az ügyben

⁷ Ket. 72.§ (1) bekezdés ee) pont és a 2007. évi XVII. törvény 55.§ (2) bekezdésén keresztül a 73/2009/EK rendelet 29. cikk (2) bekezdés

⁸ Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdés

további intézkedést azért nem tett, mert az intézkedés kezdeményezésére nyitva álló egy éves határidő⁹ (2012. február 28.) letelt.

Az alábbi táblázat röviden tartalmazza a jogszabályi határidőket és a tényadatokat:

Eljárási cselekmény	Kezdőnap	Jogszabályi határidő	Jogszabályi hivatkozás	Tény	Késedelem mértéke
KMF ellenőrzés					
Ellenőrzési jegyzőkönyv véglegesítése	2009. október 14. (helyszíni ellenőrzés lezárása)	15 nap 2009. október 29.	2007. évi XVII. törvény 52.§ (6) bekezdés	2010. január 12.	75 nap
Tájékoztatás a követelmények nem teljesítésének valamennyi feltárt esetéről	2009. október 14. (helyszíni ellenőrzés lezárása)	3 hónap 2010. január 14.	796/2004/EK rendelet 48. cikk (2) bekezdés	2010. október 16. (a jogsértés tényét megállapító KMF határozat jogerőre emelkedése)	275 nap
SAPS kérelem					
SAPS fellebbezés elbírálása	2010.08.04. (felterjesztés a másodfokú hatósághoz)	2 hónap (4 hónap ¹⁰) 2010.10.04 (2010.12.04)	2007. évi XVII. törvény 55.§ (2) bekezdés ¹¹	2011.07.20 (másodfokú döntés)	228 nap (a hatóságnak kedvezőbb változattal számolva)
SAPS megismételt elsőfokú eljárás	-	2010. június 30.	2007. évi XVII. törvény 55.§ (2) bekezdés ¹²	2014. május 26.	1426 nap
SAPS másodfokú eljárás	2014.06.24 (felterjesztés a másodfokú hatósághoz)	2 hónap (4 hónap) 2014.08.24 (2010.10.24)	2007. évi XVII. törvény 57/A.§ (4) bekezdés	2015. április 30. (a kézbesítés további 40 napot vett igénybe)	188 nap (a hatóságnak kedvezőbb változattal számolva)

Ezeket a határidő mulasztásokat figyelembe véve különösebb indoklást nem igényel, hogy mennyiben befolyásolja az ügyfél utólagos jogérvényesítésének lehetőségét (például az ügyészség egyéves határidejét figyelembe véve) a hatóság késedelme. A késedelem

⁹ 2011. évi CXLI. törvény 5.§ (4) bekezdés (Fővárosi Főügyészség TK.9244/2014/11-I)

¹⁰ A másodfokú hatóság az ügyintézési határidejét jellemzően meghosszabbítja két hónappal, ennek indokát – a törvényi előírás figyelmen kívül hagyásával – jellemzően nem indokolja

¹¹ 2009. május 15. napján hatályos állapot szerint

¹² 2014. január 22-i állapot szerint

következményeinek értékelése során azt is figyelembe kell venni, hogy a bíróság előtt a közigazgatási per is csaknem két évig tartott – a perre nem lett volna szükség akkor, ha a hatóság a döntését az ügyfél korábban már közölt észrevételeinek és a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően hozza meg.

A 4 éves csúszást érdeminek kell tekinteni továbbá azért is, mert az ügy olyan támogatási összeg odaítélésére vonatkozik, amelyet a jogalkotó deklaráltan a mezőgazdaságból élő gazdálkodók jövedelmének kiegészítésére adnak – az ügyfélnek úgy kellett a gazdaságában a jogszabály által előírt követelményeket teljesíteni, hogy közben egy teljes évi támogatási összeghez évekig nem jutott hozzá. Hogy ez mennyiben befolyásolja az ügyfél gazdasági tevékenységét: ha csak a megítélt támogatás összegét vesszük alapul az 12 millió forint, miközben az ügyfél támogatástól független árbevétele 2009-ben 430E forint, 2010-ben 0 forint, 2011-ben 8000E forint volt.

A 2007. évi XVII. törvény 12.§ (4) bekezdésének alkotmányossága

Az ügyfél a keresetlevélben kifejezetten kérte annak vizsgálatát, hogy a 2007. évi XVII. törvény 12.§ (4) bekezdése megfelel-e az alkotmányos előírásoknak. A rendelkezés vizsgálatát arra az esetre kérte az ügyfél, ha a kereset elutasításának oka az lenne, hogy a felügyeleti szerveknek a vitatott jogszabályi rendelkezés miatt nincs lehetőségük felügyeleti eljárás lefolytatására, ilyen módon a határozatok megsemmisítéséhez szükséges formális jogi procedúra hiányzik.

A kérdéses rendelkezés hatályos az alábbiakat tartalmazza:

(4) Újrafelvételi eljárásnak és felügyeleti eljárásnak csak az EMVA-ból, illetve az EHA-ból folyósított támogatások esetében van helye azzal, hogy a felügyeleti eljárás során a felügyeleti szerv jogszabálysértés esetén a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv által hozott döntést nem változtathatja meg.

A törvény kihirdetése időpontjában hatályos szöveg:

(4) A Ket. 112. §-ában, valamint 115. §-ában foglaltakat csak az EMVA-ból, illetve az EHA-ból folyósított támogatások esetében lehet alkalmazni azzal, hogy a 115. § (2) bekezdése alkalmazásakor a felügyeleti szerv jogszabálysértés esetén a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv által hozott határozatot nem változtathatja meg.

Az ügyfél az egységes kérelemben EMGA-ból (SAPS) és EMVA-ból (KAT) finanszírozott támogatást is igénybe vett. A megsemmisíteni kért KMF határozatok alapjául szolgáló eljárás az egységes kérelemre tekintettel indult, maguk a KMF határozatok pedig mind az EMGA, mind az EMVA forrásból finanszírozott támogatások igénybe vételét érintik¹³.

¹³ 81/2009 (VII.10.) FVM rendelet

Sem az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, sem a Miniszterelnökség (M24 melléklet) nem hivatkozott a rendelkezésre a felügyeleti eljárás lefolytatásának elutasítása kapcsán, ezért véleményünk szerint – a KMF határozatok EMVA érintettsége miatt – a felügyeleti eljárás lefolytatásának helye van. Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elutasításának indokát már idéztük, a Miniszterelnökség pedig arról tájékoztatta az ügyfelet, hogy „az eljárás a jogszabályoknak megfelelően történt” és „felügyeleti intézkedés lefolytatására okot adó körülményt nem tártunk fel”.

Ha azonban a törvényes állapot helyreállításának az MVH törvény 12.§ (4) bekezdése jelentené az akadályát a konkrét ügyben, akkor kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy az ellentétes az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésével.

Fent már hivatkoztunk arra, hogy az Alkotmánybíróság a jogállamiság alapelvéből, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményéből vezeti le azon jogorvoslási módok létjogosultságát – többek között a felügyeleti eljárását –, amelyek a közigazgatási szakaszban lezárult, de törvénytörő határozatok korrekciójának eljárásjogi kereteit biztosítják.

A vitatott törvényi rendelkezés egyértelműen ennek az Alaptörvényben biztosított jognak az érvényesülését korlátozza. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében önmagában a hasonló korlátozások Alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg. Vizsgálni kell, hogy a rendelkezés megalkotása azért volt szükséges, mert azzal az Alaptörvényben rögzített alapjogok ütközését kellett-e feloldani. Ebben a körben vizsgálandó az is, hogy a korlátozás arányos volt-e az elérendő céllal.

A vitatott rendelkezéshez fűzött jogalkotói indoklás a következő volt:

A javasolt kiegészítés az akkreditációs követelményekre, a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv folyamatos működésére, valamint a kialakult gyakorlatnak megfelelően törvényi szinten szabályozza a hatósági fórumrendszert. (T.2082/17 számú kapcsolódó módosító javaslat)

Az akkreditációs problémák elkerülése miatt nem indokolt, hogy a törvény hatálya alá tartozó eljárások esetében a felügyeleti szerv egyedi kérelmekben döntést hozzon. Ez adott esetben szükségtelen a felügyeleti szervnél többlet munkaerő kapacitás biztosítását és anyagi ráfordítást is igényelne. (T.2082/12 módosító javaslat)

Az indoklás alapján a korlátozás sem indokoltnak, sem az elérni kívánt céllal arányosnak nem tekinthető. Nem világos, hogy az a másodfokon eljáró szerv – amelyik 2014. július 16-ig az egyébként akkreditációval rendelkező Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal szervezeti keretein belül működött – miért nem jogosult felügyeleti eljárás keretében elvégezni azt a feladatot, amelyet a rendes jogorvoslati eljárás keretében egyébként ellát.

Nem derül ki az indoklásból az sem, hogy konkrétan milyen nehézséget okoz az akkreditáció során (milyen módon sérti az akkreditált szervezet szakmai és jogi függetlenségét) egy az európai jogrendszerben sem ismeretlen, az eljárások törvényességét biztosító, garanciális jellegű jogintézmény alkalmazása.

Ezzel az állásponttal egyetért a földművelésügyi miniszter is, aki az 52/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 66.§(1) bekezdés b) pontja értelmében előkészíti az Európai Unió közös agrárpolitikája I. pilléréből és a kizárólag hazai forrásból nyújtott agrár-vidékfejlesztési támogatásokra vonatkozó jogszabályokat. Az alapvető jogok biztosa előtt folyamatban volt eljárásban így nyilatkozott:

Egyetértett azzal, miszerint kifogásolható, hogy – a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (továbbiakban: Tv.) 12.§ (4) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – újrafelvételi és felügyeleti eljárásnak nincs helye az Európai Mezőgazdasági és Garancia Alapból (EMGA) folyósított támogatások esetében és a felügyeleti eljárásban a felügyeleti szerv nem változtathatja meg jogszabálysértés megállapításakor sem a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv által hozott döntést. A minisztérium kezdeményezi a hatályos rendelkezés hatályon kívül helyezését, melynek előkészítése folyamatban van. [AJB-2714/2015, M23 melléklet]

A tájékoztatás ellenére kérjük a rendelkezés Alaptörvény-ellenességének megállapítását, tekintettel arra hogy a tapasztalatok szerint a hasonló tájékoztatások eljárásjogi garanciát az ügyfél részére nem biztosítanak a folyamatban levő eljárásban, továbbá az is várható, hogy a jogvitát véglegesen eldöntő jogi procedúrák 2016. február 28. után zárulnak le – ezt követően pedig feltehetően a felügyeleti eljárás lefolytatásának feltételei sem állnak már fenn, mert az ötéves jogvesztő határidő eltelt (a visszavonás lehetősége attól függően áll fenn, hogy a Kúria a folyamatban levő eljárásban előírja-e megismételt eljárás lefolytatását). Ez azt is jelenti, hogy amennyiben az ügyfél által előadottak alapján a hatóság és a bíróság eljárása jogsértő volt, úgy a határozatokban a KMF szankció címén visszatartott összeghez az ügyfél – a Kúria előtt folyamatban levő felülvizsgálati eljárás eredményétől függően – csak polgári perben juthat hozzá.

6. Nyilatkozat arról, hogy az ügyben van-e folyamatban felülvizsgálati eljárás a Kúria előtt, illetve arról, hogy kezdeményeztek-e perújítást (jogorvoslat a törvényesség érdekében) az ügyben:

Az indítvány benyújtásával egyidejűleg az ügyfél kezdeményezte az az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.223/2015/7 számú ítéletének felülvizsgálatát a Kúria előtt. A kérelmet jelen panasz mellékleteként csatoljuk.

A Kúria Kfv.IV.35.199/2015/8 számú ítéletével szemben jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva az indítványozó számára

Budapest, 2016. február 12.

Indítványozó képviselőjében:

