

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4313/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) eljárását sérelmezte.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 16. § (1) bekezdésében és 20. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja, vizsgálatot rendeltem el.

Az ügyben tájékoztatást kértem a Hivatal elnökétől.

Az érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam”.)
- *A tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény
- az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a kertészet korszerűsítéséhez nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 25/2008. (III. 7.) FVM rendelet (a továbbiakban: Rendelet I.)
- az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrárkörnyezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet (a továbbiakban: Rendelet II.)
- a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.)

A megállapított tényállás

A Hivatal tájékoztatása szerint a panaszos által előadott panasz a Hivatal előtt EMVA kertészet korszerűsítése jogcímen folyamatban lévő, illetve EMVA agrárkörnyezetgazdálkodási jogcímben jogerősen lezárult ügyét érinti.

A Hivatal EMVA kertészet korszerűsítése jogcímmel kapcsolatos tájékoztatása:

A panaszos 2009. december 30. napján a Rendelet I. alapján kertészet korszerűsítése iránti támogatási kérelmet nyújtott be a Hivatal hatáskörrel rendelkező első fokon eljáró hatóságához. A panaszos kérelmét az elsőfokú hatóság a 1348529161 számú, 2011. március 10. napján kelt határozatával elutasította. Határozatában rögzítette, hogy a rangsorolás során 58 elért szakmai pontszámot vett figyelembe. Az elérhető maximális pontszám 110 pont volt, míg a rangsorolás eredményeképpen a támogatás alsó határa 60 szakmai pontszám, ezért a panaszos – a támogatáshoz szükséges minimum pontszámot el nem érő – kérelme forráshiány miatt elutasításra került. A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007.

évi XVII. törvény 56. § (1) bekezdés b) pontja alapján fellebbezés benyújtásának nincs helye, amennyiben a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv a kérelmet a jogosultsági keret kimerülése vagy forráshiány miatt utasítja el, ezért ezen döntés ellen közvetlenül bírósági kereset benyújtásának volt helye.

A panaszos az elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt 2011. március 17. napján keresetet terjesztett elő. A kereset továbbítása – mint ahogyan azt a jogi képviselő a per folyamán már elismerte, és ezt a bíróság ítéletében is rögzítette – jelentős késedelemmel történt meg, amelynek indokát a Hivatal érdekkörében felmerült adminisztrációs hiba okozta, azonban az eljárás indokolatlan elhúzására irányuló szándék nem merült fel. A késedelemben szerepet játszott az is, hogy a Hivatalt érintő közigazgatási perekkel kapcsolatos eljárási illetékességi szabályok változása miatt országszerte további jogi képviselők bevonása vált szükségessé ahhoz, hogy a Hivatal a saját jogi képviseletét megfelelően és szakszerűen elláthassa.

A Nyíregyházi Törvényszék a 6.K.20.397/2012/7. számú, 2012. május 15. napján kelt ítéletével hatályon kívül helyezte az elsőfokú hatóság határozatát, és egyúttal új eljárás lefolytatására kötelezte. Az új eljárás eredményeként az elsőfokú hatóság a 1528579485 számú, 2012. augusztus 14. napján kelt határozatával helyt adott a panaszos támogatási kérelmének, és a nettó kiadásra jutó támogatási összeget 18.712.320,- Ft-ban állapította meg. Ezen döntés ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be, amelyet a másodfokú hatóság részére 2012. október 5. napján terjesztettek fel. A másodfokú hatóság soron kívül járt el az ügyben, és a jogorvoslati eljárás eredményeként a 2093814522 számú, 2012. október 16. napján kelt végzésével megsemmisítette az elsőfokú hatóság 1528579485 számú határozatát és az elsőfokú hatóságot a Ket. 105. §-a által biztosított felhatalmazás alapján új eljárás lefolytatására utasította.

A másodfokú hatóság megállapította, hogy az elsőfokú hatóság nem a Rendelet I. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően járt el akkor, amikor a panaszos támogatási kérelmében A02 hivatkozási azonosítóval szereplő, 24016 tevékenységkódú *'Szociális helyiségek (öltözők, pihenők, iroda), kiszolgáló terek (göngyöleg tároló, géptároló, fedett és nyitott rámpák) együttesen HUF/m2 (szociális és kiszolgáló helység alapterületére)'* tevékenységet támogathatónak minősítette. A panaszos ugyanis a 2. célterületre vonatkozóan nyújtott be támogatási kérelmet, amelynek esetében a 2. számú mellékletben szereplő építés, épületgépészet-kialakítása, felújítása és korszerűsítése, valamint az infrastrukturális beruházás minősül elszámolható kiadásnak, amelyek jelen esetben az új burgonya tárház és a térburkolat építése.

A jogorvoslati eljárás során a másodfokú hatóság megállapította továbbá, hogy az elsőfokú hatóság nem tett eleget a Nyíregyházi Törvényszék 6.K.20.397/2012/7. számú, 2012. május 15. napján kelt ítéletében foglaltaknak, tekintettel arra, hogy a határozat 2. számú, a 'Pontozás részletezése' című melléklete nem tartalmazza annak az indokolását, hogy a panaszos az egyes pontozási szempontokra a maximálisan adható részpontszámból miért a táblázatban szereplő részpontszámot kapta, vagyis a mérlegelés szempontjairól az elsőfokú hatóság számot adott a határozatban, azonban az indokolás hiányában az értékelési szempontok okszerűsége továbbra sem tűnik ki a határozatból.

A panaszosnak a kisebbségi többletpontokra vonatkozó előadása kapcsán kiemelendőnek tartotta a Hivatal elnöke, hogy a támogatási kérelemhez mellékelte, Szabolcsbáka Cigány Kisebbségi Önkormányzat által kiállított támogató nyilatkozatra a Rendelet I. 3. számú melléklete értelmében 2 pont csak abban az esetben adható, ha az ügyfél nem természetes személy. A megismételt elsőfokú eljárás folyamatban volt.

A panaszos által becsatolt további iratmásokból megállapítható, hogy kérelme alapján a 2013. 03. 01. dátummal kelt 183/1501/2/35/2010. iktatószámú, 1001456022 számú határozattal sor került az időközben, 2012. 11. 14-én a panaszosnak kézbesített 1534828612

számú támogatási határozat visszavonására lemondás alapján. A panaszos szerint a támogató határozatban megítélt támogatási összeget nem áll módjában elfogadni, biztos abban hogy az általa 2009-ben benyújtott Kertészet Korszerűsítése című pályázati anyag minden, az Európai Unió támogatások igénybevételéhez szükséges kritériumnak megfelelt. Szerinte a Hivatal munkatársai minden eszközt megragadtak, hogy ügyében egyedi döntés meghozatalára ne kényszerüljenek, annak ellenére, hogy a pályázati kiírás nem felel meg a jogszabályi követelményeknek. Véleménye szerint az utolsó támogatási határozat sem szolgálja azt a célt, hogy beruházását, az eredeti finanszírozás mellett megvalósíthassa.

A Hivatal EMVA agrár-környezetgazdálkodási jogcímmel (AKG) kapcsolatos tájékoztatása:

A Rendelet II. alapján 2011. április 14. napján kifizetési kérelmet nyújtott be a Hivatal Közvetlen Támogatások Igazgatóságához, mint hatáskörrel rendelkező elsőfokú hatósághoz.

Az elsőfokú hatóság a 261/1501/3 564/4/2011 iktatószámú, 1427931289 számú határozatával a panaszos kifizetési kérelmének részben helyt adott, és részére összesen 218.120 Ft kifizetéséről rendelkezett. Az elsőfokú határozat indokolásának tanúsága szerint, Integrált gyümölcs és szőlőtermesztés célprogramban a megítélt támogatási összeg 30%-a levonásra került a tápanyag-gazdálkodási terv hiánya miatt. Ezen túlmenően a gazdálkodási napló benyújtásának elmulasztása miatti jogkövetkezményként levonásra került további 30%. A szankció alkalmazásának jogalapját a Rendelet II. 52. § (3) és (4) bekezdései képezték.

A határozatot a panaszos 2012. március 13. napján vette kézhez. A jogorvoslati kérelem előterjesztésére nyitva álló 15 napos határidőn belül fellebbezést nem terjesztett elő, az abban foglaltakat csupán 2012. június 28. napján postára adott levelében kifogásolta. A panaszos ezen levelét, tartalma alapján, az elsőfokú hatóság jogszerűen fellebbezésnek tekintette. Tekintettel a Ket. 99. § (1) bekezdésében, valamint a 30. § (1) bekezdés d) pontjában foglaltakra, az elsőfokú hatóság a panaszos fellebbezését a 2012. július 6. napján kelt 261/1501/3 564/6/2011 iktatószámú, 1525932287 számú végzéssel érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A végzést a panaszos 2012. július 11. napján vette kézhez. Ellene fellebbezést nem terjesztett elő, így a végzés a jogorvoslati kérelem előterjesztésére nyitva álló 15 napos határidő leteltét követően jogerőre emelkedett.

Az ügyfelet az elsőfokú hatóság – a végzésen kívül – a 2012. július 9. napján kelt 261/1501/3 564/7/2011 iktatószámú, 1525947959 számú levelében tájékoztatta, hogy a fellebbezésében foglaltak alapján nincs lehetőség a határozat módosítására, tekintettel arra, hogy a szankció alkalmazása a vonatkozó jogszabályi előírások alapján megalapozott volt. A panaszos által a fellebbezéshez mellékelte, az elektronikus közigazgatási rendszerből mellékelte, az elektronikus közigazgatási rendszerből származó visszaigazolásból kiderült, hogy a hiányolt tápanyag-gazdálkodási tervet és gazdálkodási naplót nem megfelelő nyomtatványon (MGSZH_GN_1) küldte be. Az MGSZH rendszere csak a 2. évre vonatkozó nyomtatványokat (MGSZH_GN_2) tudta fogadni 2011. szeptember 1. és november 30. között. A panaszos ezen tájékoztató levelet 2012. július 11. napján vette kézhez, részéről a Hatóság felé az AKG jogcím kapcsán további levél, észrevétel nem érkezett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási

határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Megállapítható, hogy a konkrét ügyben egy esetben csak a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata volt biztosítva, ennek során azonban a Hatóság részéről is elismerten és a bíróság ítéletében is megállapítottan a Hatóság adminisztratív hibát vétett, mely még a keresetlevél bíróságra történő megérkezése előtt történt (kereset és iratanyag bíróságra való betérjesztésének elmaradása, illetve késedelmes teljesítése), ilyen közigazgatási adminisztratív hibák vizsgálatára pedig kiterjed hatásköröm. Egy esetben a panaszos kimerítette a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségét, egy másik esetben szintén nyújtott be jogorvoslati kérelmet, azzal azonban elkésett, így érdemi vizsgálat nélkül került az elutasításra. Több esetben nem került sor a rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök igénybe vételére. E keretek között, a benyújtott panasz alapján vizsgáltam az ügyet.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alkotmánybíróság szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetők a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák* [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen.

Az alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte* [1160/B/1992. AB határozat]. Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák [36/1992. (VI. 10.) AB határozat].

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály*.¹

¹ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.²

Ezt az alkotmányos alapelvet fogalmazza meg a 2012. január 1. napjától hatályos Magyarország Alaptörvénye a XXIV. cikkének (1) bekezdésében: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.³

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „*a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...*”

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

III. Az ügy érdemében

A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 12. §-a alapján, ha e törvény másként nem rendelkezik, a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásban – az alábbiakban meghatározott kivételekkel – a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásokban nem alkalmazhatók a Ket.-nek az eljárás megindítására, a kérelem benyújtása és a hiánypótlási felhívás során az ügyféltől be nem kérhető adatok és mellékletek körére, valamint az eljáró hatóság által az ügyfél kérésére a más hatóságtól beszerzendő adatokra vonatkozó rendelkezései. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv hatásköre az akkreditált feladataihoz kapcsolódó hatósági eljárás keretében kizárólagos. 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 hatálya alá tartozó intézkedéssel kapcsolatban elektronikus kapcsolattartásra akkor van lehetőség, ha azt e törvény vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály az ügy típusának megjelölésével lehetővé teszi. Ez esetben a Ket. elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. Jogszabályban meghatározott esetben az ügyfélnek elektronikus úton kell a kérelmet, pályázatot benyújtania, adatszolgáltatási kötelezettségét teljesítenie, illetve elektronikus úton kell kapcsolatot tartania.

Jelentésem előző pontjában kifejtett alapjogi követelmények jelennek meg az ügyben lefolytatott közigazgatási hatósági eljárásokban is alkalmazandó Ket. alapelveiben. A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdései alapján: „a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt

² Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. 109. o., Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. 562. o., valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. 706. o.

³ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám 40-41. o.

célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során *a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.* A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

A Ket. 4. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy *az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.* Ez az *előző pontban megfogalmazott alkotmányos alapelv megadását jelenti a Ket. alapelvei között, így ez az alapelv a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes.*

A tisztességes ügyintézéshez való jog lényegesen többet jelent, mint pusztán a jogszabályok megtartását az eljárás során. A tisztességes ügyintézés tágabb értelemben véve magában foglalja az összes eljárási alapelv érvényesülését: a törvény előtti egyenlőséget épp úgy, mint az ügyfél tájékoztatását jogairól és kötelességéről. Nem csak az az eljárás lehet tisztességes, amelyből az ügyfélnek valamilyen előnye származik, hanem tisztességesnek kell lennie a kifejezetten hátrányos jogkövetkezményekkel – például egy engedély visszavonásával vagy bírság kiszabásával – járó eljárásnak is. Sokféle módon lehet tehát véteni a tisztességes eljárás követelménye ellen, ahogy erre az Alkotmánybíróság is utal 6/1998. (III. 11.) AB határozatában.

Mindezeket az alapelveket a Hivatal eljárása során figyelembe kell venni.

Az EMVA agrár-környezetgazdálkodási jogcímmel (AKG) kapcsolatos hatósági ügyben megállapítható, hogy a panaszos a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket nem merítette ki, így ebben az ügyben további részletes vizsgálatot nem végezhettem.

Az EMVA kertészet korszerűsítése jogcímmel kapcsolatos hatósági ügyben megállapítható, hogy a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 56. § (1) bekezdés b) pontja alapján fellebbezés benyújtásának nincs helye, amennyiben a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv a kérelmet a jogosultsági keret kimerülése vagy forráshiány miatt utasítja el, ezért ezen döntés ellen ebben a hatósági ügyben közvetlenül bírósági kereset benyújtásának volt helye (közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata). A Pp. szerint közigazgatási perben a keresetlevelet jogszabálysértésre hivatkozással az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél a felülvizsgálni kért határozat közlésétől számított harminc napon belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni. Az elsőfokú közigazgatási szerv a keresetlevelet az ügy irataival együtt öt napon belül felterjeszti a másodfokú közigazgatási határozatot hozó szervhez, amely azokat – a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatával együtt – tizenöt napon belül továbbítja a bírósághoz. Ha a keresetlevél a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelmet is tartalmaz, a keresetlevelet és az ügy iratait az első fokon eljáró közigazgatási szerv három napon belül terjeszti fel a másodfokon eljáró közigazgatási szervnek, amely azt nyolc napon belül továbbítja a bírósághoz. Ha a keresetet az első fokon eljáró közigazgatási szerv ellen kell megindítani, akkor a másodfokú szervre vonatkozó rendelkezések irányadók. [Pp. 330. § (2)–(3) bekezdések] Ha a fél igazolja, hogy a keresetlevelet a Pp. 330. § rendelkezéseinek megfelelően az elsőfokú határozatot hozó szervnél határidőben benyújtotta, a keresetlevél és az ügy iratai azonban a felterjesztésre és továbbításra nyitva álló határidőkre figyelemmel a bírósághoz nem érkeztek meg, a keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni. Ebben az esetben a bíróság az igazolással egyidejűleg hozzá eljuttatott eredeti szövegű keresetlevelet az általános szabályok szerint közli az alperessel, intézkedik az iratok és az alperes nyilatkozatának beszerzése iránt,

a mulasztó közigazgatási szervet pedig pénzbírsággal (Pp. 120. §) sújthatja. [Pp. 331. § (2) bekezdés]

Jelen ügyben a panaszos az elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt 2011. március 17. napján terjesztett elő keresetet. A kereset továbbítására, mint ahogyan azt a Hivatal jogi képviselője a per folyamán elismerte, és ezt a bíróság ítéletében is rögzítette, jelentős késedelemmel került sor (355 nap alatt). Ennek szándékossága a rendelkezésemre álló adatok alapján nem állapítható meg.

Megállapítom, azzal, hogy a Hivatal a Pp. idézett rendelkezéseinek megsértésével jelentős késedelemmel továbbította a panaszos keresetét a bírósághoz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okozott.

Megállapítom azt is, hogy a megismételt első fokú eljárást követően meghozott első fokú határozat sem felelt meg a bíróság ítéletében megfogalmazott, és törvényes követelményeknek (határozat indokolási kötelezettség), így ismételt eljárásra volt szükség. Végül a panaszos a támogatásról lemondott.

A jogorvoslathoz való jog alkotmányos alapjognak minősül. Azt a kérelmet, amelyet a hatósági eljárásban az ügyfél vagy a hatósági döntéssel érintett más résztvevő (pl. tanú, szakértő, hatósági közvetítő) előterjeszhet és abban a neki sérelmet okozó hatósági határozat felülvizsgálatát kéri, jogorvoslatnak nevezzük. A jogorvoslás ehhez képest szélesebb körű fogalom, magában foglalja nem csupán az ügyfél kérelmére, hanem a hivatalból vagy az arra feljogosított más szerv (pl. ügyészség) kezdeményezésére történő döntés-felülvizsgálatot is, mindenekelőtt pedig a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát.

A jogorvoslati rendszer az egymásra épülő egyes jogorvoslati formák összessége. A jogorvoslati rendszer jelentősége abban jelölhető meg, hogy az eljárások többsége közigazgatási hatósági határozattal és nem bírósági döntéssel zárul, emiatt – más eljárásjogokhoz képest – kevésbé érvényesül a határozat megváltoztathatatlansága, vagyis az anyagi jogerő, ami a bírósági határozathoz kapcsolódik. Ugyanakkor a jogbiztonságot sértené, ha a közigazgatási hatósági döntést az azt meghozó hatóság vagy felügyeleti szerve akár hivatalból, akár kérelemre bármikor és bármely okból megváltoztathatná. A közigazgatási jogviszony természetéből adódik továbbá, hogy az ügyek nem kis részében a problematikus életviszonyok nem pusztán közigazgatási szakmai döntés révén, hanem mérlegelésen alapuló döntésekkel oldhatók meg. Emiatt a hatósági döntés felülvizsgálata nem korlátozódhat csupán a jogszerűség formális vizsgálatára, hanem szükség van a hatósági döntés és a döntés-előkészítő eljárás komplex (célszerűségi, méltányossági, közigazgatási szakmai és törvényességi) felülvizsgálatára is.

Ugyanakkor, ahogy az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatában megállapította, a fair eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'.

Jelen ügyben a jogorvoslati rendszer sajátosságainak megfelelően bírósági határozat, majd ezt követően másodfokú határozat meghozatalára került sor, megállapítható volt, hogy a bíróság határozatában írt követelményeket a megismételt eljárásban hozott első fokú határozat nem elégítette ki az indokolás tekintetében, az újabb jogorvoslati eljárás során újabb hatályon kívül helyező és megismételt eljárásra utasító másodfokú határozat született. Mindennek eredményeképpen az eljárás méginkább elhúzódott (mindez független attól, hogy a panaszos mint ügyfél élt a jogorvoslati jogával). Az eljárás idejét növelte a kereset – korábban ismertettek szerinti – jelentős késedelemmel történő beterjesztése a bírósághoz a Hivatal részéről.

Megállapítom, hogy a Hivatal eljárása – figyelemmel az Alkotmánybíróság által rögzített és idézett elvekre – összességében nem felelt meg a tisztességes eljáráshoz való jog

érvényesüléséhez szükséges összetett követelményrendszernek, egyúttal veszélyeztette a jogbiztonság elvének érvényesülését is.

Kártérítés igény elbírálására nem rendelkezem hatáskörrel, egy esetleges ilyen igény elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik.

A Rendelet I. 3. számú melléklete értelmében a pályázat értékelésében két pont adható, ha az ügyfél nem természetes személy, és a beruházás helye szerint illetékes helyi cigány kisebbségi önkormányzat vagy az országos cigány önkormányzat nyilatkozik arról, hogy támogatja a beruházást. Ugyanakkor a Rendelet I. 3. számú melléklete arról is rendelkezik, hogy ha az ügyfél természetes személy és roma származású, szintén két pont adható az értékeléskor.

Megállapítható, hogy a panaszos, mint ügyfél nem jelölte be a támogatási kérelmen, hogy roma származású, hanem a helyi cigány kisebbségi önkormányzat támogató nyilatkozatát csatolta be, amelyet azonban nem természetes személy pályázó (ügyfél) esetén lehet csak figyelembe venni.

Vizsgálatom során a Hivatal eljárását vizsgáltam eljárásjogi, jogszerűségi és alkotmányossági szempontból, agrárszakmai tartalmi kérdésekre nem tértem ki, mivel azok megítélése nem tartozik a hatáskörömbe.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *a Hivatal elnökét,*

- gondoskodjon arról, hogy a jövőben a Hivatal és annak valamennyi szerv, a jogszabályoknak és az eljárási alapelveknek megfelelően járjon, továbbá a Hivatal – amennyiben ez még nem történt meg – írásban kérjen elnézést a kereset késedelmes továbbítása miatt bekövetkezett tetemes eljárási késedelem miatt, egyúttal az esetlegesen okozott költséget és/vagy kárt méltányosságból térítse meg az ügyfél számára.

Az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy az egyes alkotmányos jogok érvényesítése érdekében

- intézkedjen, hogy a Hivatal a jövőben valamennyi hatáskörébe tartozó ügyben, a jelentésemben rögzített szempontok szerint és alkotmányos elveknek megfelelően, az azokból fakadó eljárási alapelveket és a hatályos jogszabályokat maradéktalanul betartva járjon el.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.