

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1295/2016. számú ügyben  
(kapcsolódó ügy: AJB-680/2016.)**

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

**I.** Az *AJB-1295/2016.* (*AJB-2483/2015.*) számú ügyben a panaszos 2013 áprilisában területalapú támogatást kért, amit a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: MVH) előbb jóváhagyott, majd – ellenőrzést követően – 2014 májusában a 283/0301/2497/5/2013. számú határozatával elutasított. A döntés ellen benyújtott fellebbezés – a 2014. június 16-án bekövetkezett hatásköri változás miatt – a földművelésügyi miniszterhez került. A miniszter 2014 decemberében új eljárást rendelt el, de – a 2015 májusában benyújtott panasz szerint – az MVH-nál nem történt semmi, holott jogerős területalapú döntés hiányában, sem az anyajuh, sem a kérődző szerkezetátalakítási program támogatási összegeit nem kapja meg a panaszos.

**II.** Az *AJB-680/2016.* (*AJB-7784/2015.*) számú ügyben a panaszos az MVH 2269/0801/62681/21/2012. számú, agrár-környezetgazdálkodási támogatást elutasító határozata ellen 2014 októberében nyújtott be fellebbezést. A panasz 2015. októberi benyújtásáig a fellebbezés elbírálására jogosult Miniszterelnökséget vezető miniszter a jogorvoslati kérelemről nem döntött.

Mindkét panaszbeadvány közös eleme, hogy a másodfokú hatóságok az MVH elsőfokú döntései ellen benyújtott fellebbezésekben – határidőben – nem hoztak érdemi döntést, a panaszosok a fellebbezési eljárások elhúzódását kifogásolják. Figyelemmel arra, hogy a beadványokkal összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslatihoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat során tájékoztatást kértem a földművelésügyi minisztertől, a Miniszterelnökséget vezető minisztertől, valamint az MVH vezetőjétől.

**Érintett alapvető jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”);
- *A jogorvoslatihoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

**Alkalmazott jogszabályok**

- A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (Np.tv.);
- A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (MVH törvény);

- Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.);
- Egyes törvényeknek a kormányzati szerkezetalakítással összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXXV. törvény (Mód.tv.);
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet

## **A megállapított tényállás**

### **I. AJB-1295/2016. számú ügy:**

A panaszos 2013. áprilisában egységes területalapú támogatás kifizetésére, majd 2013. májusában a 2013. évi kárórdzó szerkezetátalakítási támogatásra és a 2013. évi anyajuhtartás támogatásra nyújtott be kérelmeket.

A 2013. évi egységes területalapú támogatási kérelmet az MVH 2014. április 30-án a 283/0301/2497/5/2013. számú határozatával elutasította.

Az MVH-hoz 2014. május 28-án érkezett fellebbezést – az időközben<sup>1</sup> bekövetkezett hatásköri változás miatt – az MVH 2014. július 24-én kelt végzéssel áttette a másodfokon eljáró agrárpolitikáért felelős miniszterhez. A földművelésügyi miniszter nevében kiadott – 2014. december 22-én kelt – MVHF/895-1/2014. számú végzés megsemmisítette az MVH elsőfokú döntését és új eljárásra utasította az első fokú hatóságot. A másodfokú döntés indokolása szerint „a másodfokú eljárás során irányadó ügyintézési határidő – tekintettel a Ket. 33. § (6) bekezdésére – 2014. 08. 05. napján kezdődött, lejáratá 2014. 10. 06. napja. Az ügyintézési határidő túllépésének indoka az MVH törvény módosításáról rendelkező Mód.tv. 51. §-a alapján történt hatáskör változás és kormányzati szerkezet átalakítás.” A döntés a határidő túllépésével kapcsolatban egyéb rendelkezést nem tartalmazott.

#### *I:1. A földművelésügyi miniszter tájékoztatásának<sup>2</sup> összefoglalása:*

Az MVH az új eljárás során a 283/0301/2497/17/2013. számú – 2015. április 22-én kelt – határozatával ismételt elutasította a panaszos kérelmet, aki a döntésről 2015. május 4-én értesült. A nem határidőn belül előterjesztett fellebbezésre tekintettel a döntés jogerőssé vált.

Ezt követően a panaszos 2013. évi kárórdzó szerkezetátalakítási támogatás iránti kérelmét is elutasították 2015. június 3-án, a 283/0301/2497/19/2013. számú határozattal. Az ügyfélkapun keresztül 2015. június 22-án átvett döntés további sorsáról nem volt ismeretük. A panaszos anyajuhtartás támogatás igénybevételi kérelmének a MVH a 64/0301/949/2/2013. számú határozatával 2015. június 26-án helyt adott.

A jogszabályi előírások ismertetésén túl a miniszter közölte, hogy a Földművelésügyi Minisztérium (a továbbiakban: FM), mint másodfokú hatóság folyamatosan törekszik arra, hogy az ügyfelek, a gazdák érdekeit figyelembe véve, soron kívül járjon el, annak ellenére, hogy soron kívüli eljárási kötelezettséget a hatályos jogszabály nem állapít meg. A miniszter szerint ennek ellenére előfordulhatnak olyan esetek, amikor nem tudnak határidőben döntést hozni. Ilyenkor az ügyfeleknek lehetőségük van arra, hogy közigazgatási jogkörben okozott kártérítés iránt polgári peres eljárást kezdeményezzenek az illetékes bíróság előtt. Jelezte továbbá, hogy a bírósági joggyakorlatban pusztán az ügyintézési határidő túllépése nem eredményezi a közigazgatási döntés hatályon kívül helyezését vagy esetleges kár megállapítását.

Álláspontja szerint, mivel a kérelmekben az első fokon eljáró hatóság, az MVH döntést hozott, az ügyintézési határidő túllépésén kívül nem mulasztott.

### **II. AJB-680/2016. számú ügy**

A panaszos agrár-környezetgazdálkodási támogatással kapcsolatos kérelmét az MVH 2014. szeptember 23-án, a 2269/0801/62681/21/2012. számú határozatával elutasította.

A 2014. október 14-én benyújtott fellebbezését az MVH 2014. december 4-én terjesztette fel a Miniszterelnökséget vezető miniszterhez, mint másodfokon eljáró hatósághoz. A miniszter nevében – 2015. november 19-én – kiadott JHÁT-JF/6105/2 (2015) számú másodfokú határozat az elsőfokú határozatot helybenhagyta, mint jogszerűt és megalapozottat.

<sup>1</sup> 2014. július 16.

<sup>2</sup> MVHF/3898-1 /2015.

Ugyanakkor a másodfokú döntés indokolása szerint „A másodfokú eljárás során irányadó ügyintézési határidő – tekintettel a Ket. 33. § (6) bekezdésére – 2014. december 5. napján kezdődött, tartama az MVH törvény 57/A. § (4) bekezdése alapján 2 hónap, ennek megfelelően az ügyintézési határidő lejárt 2015. február 5. napja, melyből következően a Ket. 33/A. § (2) bekezdése alkalmazásának van helye.” A döntés rendelkező része ezzel kapcsolatban további intézkedést nem tartalmazott.

#### *II.1. A Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatásának<sup>3</sup> összefoglalása:*

A másodfokú döntést az elsőfokú hatóság útján kell közölni az ügyféllel, ezért az ügyben a teljes iratanyagot 2015. november 30-án átadták az MVH-nak.

A folyamatban lévő ügyek rendkívül nagy száma, a 2007-2013-as programozási időszak zárásával járó jelentős ügyteher miatt a döntések meghozatala hosszabb időt vett igénybe. A Miniszterelnökség 2015-ben csak az EMVA-hoz kapcsolódóan több mint 4300 másodfokú eljárást folytatott le, ez jelentős mértékben járult hozzá az érintett uniós források felhasználásához. A korábban indult ügyek intézése megelőzte a később keletkezetteket.

A másodfokú döntések tartalmazzák a Ket. 72. §-ába foglalt kötelező tartalmi elemeket, így az ügyintézési határidőre vonatkozó megállapításokat is, megjelölve az ügyintézési határidő kezdetének és lejártának napját, az esetleges határidő túllépést, valamint – ha az fennáll – azt, hogy a Ket. 33/A. § (2) bekezdés alkalmazásának van helye. A fellebbezési eljárás lefolytatásáért az ügyfél az MVH törvény alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére. A bírósági gyakorlat értelmében önmagában az ügyintézési határidő túllépése az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálysértésnek minősül, kártérítésnek ezen az alapon nincs helye.

A támogatási kérelmek elbírálása az első fokon eljáró MVH hatáskörébe tartozik, így ők rendelkeznek információval az esetleg határidő túllépésről.

#### *II.2. Az MVH elnöke tájékoztatásának<sup>4</sup> tartalma:*

A panaszos fellebbezése 2014. október 15-én érkezett az MVH Győr-Moson-Sopron Megyei Kirendeltségéhez, amit október 28-án továbbított az MVH Közvetlen Támogatások Igazgatóságához. Ez idő alatt a belső eljárásrend<sup>5</sup> alapján lezajlott a fellebbezés és az elsőfokú döntés szakmai és jogi szempontú vizsgálata, valamint az akta iratainak összegyűjtése, rendszerezése. A Közvetlen Támogatások Igazgatósága újból megvizsgálta – a kirendeltség írásbeli álláspontja alapján –, hogy indokolt-e a határozat saját hatáskörben történő visszavonása, módosítása, majd a fellebbezést – az iratanyaggal együtt – november 14-én továbbította az MVH Jogorvoslati Főosztályához, mely november 27-én elektronikusan, 2014. december 4-én, papír alapon is átadta a Miniszterelnökségnek.

Az MVH a fellebbezés felterjesztése során 13 nappal túllépte az MVH törvényben meghatározott 30 napos határidőt, amit azzal indokolt, hogy a 2014. július 16-ai hatáskörváltozás jelentős szervezeti változásokat is okozott és az azt követő hónapokban még nem alakult ki a fellebbezések felterjesztését megfelelően koordináló eljárás, illetve nem állt fel a felterjesztésekért felelős szervezeti egység. Az MVH új SzMSz-ének 2015. július 30-ai hatályba lépésével ez a probléma megoldódott és megkezdte működését az Információs és Perképviseleti Főosztályhoz tartozó Szervezési és Koordinációs Osztály. Az MVH nem tudott nyilatkozni arról, hogy a Miniszterelnökség, mint másodfokú hatóság milyen ok miatt nem hozott határidőben döntést.

A JHÁT-JF/6105/2 (2015). számú másodfokú határozatot az MVH 2015. november 30-án vette át, az elsőfokú döntést helybenhagyó határozatot 2016. január 13-án iktatták és másnap postázták a panaszosnak. Ő azt 2016. január 18-án átvette. Az iktatás elhúzódását a 2007 és 2013 közti európai uniós programozási időszak végkifizetéseivel kapcsolatos 2015. december 31-i határidőnek tudták be. Azok az eljárások élveztek prioritást, melyekben a másodfok új eljárás lefolytatására kötelezte az MVH-t, mert ezekben nem csak az új eljárásokat kellett lefolytatni, hanem az azok eredményeként megszülető, kifizetésről szóló határozatok alapján a támogatási összegek kiutalását is teljesíteni kellett.

<sup>3</sup> AVÁT/135/2(2015).

<sup>4</sup> 269/0801/6268/29/2012.

<sup>5</sup> 8/2014. Elnöki Körlevél 3.1. pont

A panaszos esetében azonban az elsőfokú döntést helybenhagyó másodfokú döntés született, ami nem eredményezett sem új eljárás lefolytatására irányuló kötelezettséget a MVH számára, sem pedig kifizetést az ügyfél részére. Az MVH által 2015. évben kezelt elsőfokú hatósági ügyek száma egyébként 1.374.847 volt, melyet 1420 hatósági ügyintéző dolgozott fel. Az év végén különösen nagy munkateher alatt dolgoztak. A támogatásokkal kapcsolatban az MVH törvény<sup>6</sup> határoz meg díj- és illetékmentes eljárásokat. Fellebbezések esetén sincs jogszabályi előírás díjfizetési kötelezettségre. Ezért, amennyiben az elsőfokú döntéssel szemben biztosított a fellebbezési jog, úgy a fellebbezés benyújtása ingyenes. A Ket. 33/A. §-a alapján az esetlegesen befizetett díj visszafizetésére nincs kötelezettsége a hatóságnak. Az eljárási határidő túllépése esetén azonban az állampolgár – a Np.tv. 2. §-a szerinti – kérelemmel élhet, illetve ha kár érte, államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt pert indíthat polgári bíróság előtt a közigazgatási szerv ellen. A határidő túllépése egyébként – figyelemmel az ítélezési gyakorlat által kialakított jogértelmezésre is – főszabály szerint nem tekinthető az ügy érdemére kiható eljárási hibának, ugyanis a Ket. a határidő túllépéséhez nem fűz olyan jogkövetkezményt, amely az ügyfél mentesülését eredményezhetné a támogatási kérelem érdemi vizsgálat nélküli/érdemi elutasítása alól. Továbbá, elkötelezett az MVH a gazdabarát, az ügyféli jogok érvényesítését biztosító, átlátható működés mellett. Folyamatosan fejlesztik a hivatal eljárásrendjeit, mindent megtesznek, hogy az eljárások az irányadó jogszabályok és az ezekkel összhangban álló belső szabályozóik szerinti határidőben befejeződjenek. Ezen kívül, ha a jövőben bármilyen mulasztás történne az ügyintézés során, a miniszterelnökséget vezető miniszter minden rendelkezésre álló lépést meg fog tenni a megfelelő működés helyreállítása és fenntartása érdekében.

### III. Jelen vizsgálatomat megelőző hasonló ügyek ombudsmani tapasztalatai:

**III.1.** Az MVH uniós mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos eljárásaival és döntéseivel kapcsolatban – több állampolgári panasz alapján – az OBH-2206/2008. számú jelentés<sup>7</sup> – többek között – a következőket tartalmazza: „(...) az eljáró hatóság elsősorban másodfokú döntésének meghozatalakor jelentős mértékben túllépte a 60 napos ügyintézési határidőt. A késedelmes ügyintézés oka egyrészt az, hogy az egyes támogatási formákhoz kötődő döntések viszonylag azonos időszakban történnek, ezért a fellebbezések is egyszerre érkeznek meg (torlódnak) a hivatalhoz, másrészt az, hogy az MVH is kénytelen volt létszámot csökkenteni (72 fő), de emellett állandó fluktuációs gondokkal is küzd. Jelenleg olyan szakmai képzettség, mely biztosítaná a szakember utánpótlást ezen a területen, nincs”. „... az MVH több esetben is jelentősen túllépte a rá vonatkozó ügyintézési határidőt, (...) ezért a fentiekben megfogalmazott érvek alapján a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint tisztességes eljárással összefüggő alkotmányos visszásságot idézett elő.” Ezért az ombudsman kezdeményezte az MVH elnökénél, hogy – többek között – gondoskodjon a támogatási ügyekben benyújtott fellebbezések törvényes határidőben történő elintézéséről.

**III.2.** 2014. évben több panaszbeadvány<sup>8</sup> érkezett hivatalomba, melyekben az MVH eljárásait, a fellebbezések késedelmes felterjesztését, a másodfokú eljárások elhúzódását, továbbá más valós vagy vélt jogsértéseket kifogásoltak. Az AJB-2221/2014. számú ügyben a panaszosok – többek között – a fellebbezés késedelmes felterjesztését és elbírálásának elhúzódását kifogásolták, amit az MVH elnöke elismert. A másodfokú közigazgatási döntéssel szemben benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelem miatt eljárásomat – az Ajbt. 18. § (7) bekezdése<sup>9</sup> alapján – meg kellett szüntetnem, de a határidő túllépése miatt rögzítettem a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét és felhívtam az MVH elnökének figyelmét az ügyintézési határidők betartásának garanciális jelentőségére.

<sup>6</sup> MVH törvény 74. §-a

<sup>7</sup> [http://www.ajbh.hu/documents/10180/103448/200802206.rtf/0d77459d-b482-4b33-9983-e734689c1ae6?version=1.0&redirect=http%3A%2F%2Fwww.ajbh.hu%2Fkezdolap%3Fp\\_p\\_id%3D3%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dmaximized%26p\\_p\\_mode%3Dview%26\\_3\\_groupId%3D0%26\\_3\\_keywords%3DOBH%2B2206%252F2008%2B%26\\_3\\_struts\\_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26\\_3\\_redirect%3D%252F](http://www.ajbh.hu/documents/10180/103448/200802206.rtf/0d77459d-b482-4b33-9983-e734689c1ae6?version=1.0&redirect=http%3A%2F%2Fwww.ajbh.hu%2Fkezdolap%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3DOBH%2B2206%252F2008%2B%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F)

<sup>8</sup> AJB-2211/2014., AJB-2583/2014.

<sup>9</sup> Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztosja nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született”.

Az AJB-2583/2014. számú ügyben a panaszosok az MVH több eljárását, a kérelmek elbírálásának elhúzódását kifogásolták. Az ügyben az egy évnél régebbi közigazgatási döntések, a folyamatban lévő eljárások és a megindult bírósági felülvizsgálati eljárások miatt hatásköröm hiányát kellett megállapítanom. Az eljárási határidők észlelt túllépése miatt ugyanakkor ismételt felhívtam az MVH elnökének a figyelmét az ügyintézési határidők maradéktalan betartásának fontosságára.

**III.3.** 2015 évben érkeztek – a jelenleg vizsgált ügyeken túl – az AJB-2174/2015., az AJB-7970/2015. (AJB-1085/2016.) és az AJB-8120/2015. (AJB-169/2016.) számú ügyek, melyekben a panaszosok alapvetően az MVH elsőfokú döntései ellen benyújtott fellebbezéseikben a döntés elmaradását, illetve azok határidőn túl történő elbírálását kifogásolták. Ezen ügyekben a vizsgálataimat szintén meg kellett szüntetnem, mert az időközben meghozott másodfokú döntésekkel szemben a panaszosok bírósági felülvizsgálati eljárásokat kezdeményeztek. Eljárásaim megszüntetésén túl azonban felhívtam a földművelésügyi miniszter figyelmét, egyrészt az ügyintézési határidők betartásának garanciális jelentőségére és a korábbi MVH elnökének címzett felhívásaimra, másrészt jeleztem – a másodfokú döntésekben rögzített határidő túllépés ellenére – a Ket. 33/A. § (2) bekezdés második mondatában foglaltak alkalmazásának hiányát.

A földművelésügyi miniszternek az AJB-7970/2015. számú ügyben adott válasza<sup>10</sup> – a Ket. 33/A. § alkalmazásáról – megegyezik az MVH elnökének jelen jelentésem tényállás címszó alatti II. 2. pontjában ismertetett álláspontjával.<sup>11</sup>

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint 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 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. A MVH törvény előírásai<sup>12</sup> alapján az MVH-nak az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA) nyújtott támogatásokkal kapcsolatos döntések elleni fellebbezéseket másodfokon a földművelésügyi miniszter, mint agrárpolitikáért felelős miniszter, míg az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Halászati Alap (EHA) támogatási döntései elleni fellebbezéseket a Miniszterelnökséget vezető miniszter, mint az agrár-vidékfejlesztésért felelős<sup>13</sup> miniszter bírálja el.

<sup>10</sup> MVHF/221/2016.

<sup>11</sup> „A Ket. 33/A. §-ban foglaltakkal kapcsolatban megjegyzendő, hogy a fellebbezések tekintetében nincs jogszabályi előírás a díjfizetési kötelezettségre vonatkozóan. Mindezek alapján, amennyiben a Hivatal elsőfokú döntéseivel szemben fellebbezési jog biztosított az ügyfél számára, abban az esetben a fellebbezés benyújtása ingyenes, nem jár díjfizetési kötelezettséggel. A fent ismertetett tények alapján a Ket. 33/A. § alkalmazása az adott ügyben nem vált szükségessé. Végezetül az eljárási határidő túllépése esetén az állampolgár fellephet a Np.tv. 2. § szerinti kérelemmel (a hatóság eljárásra kötelezése nemperes eljárásban); illetve ha kár éri, közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése miatt pert indíthat polgári bíróság előtt a közigazgatási szerv ellen. A hatóság részéről történő határidő-túllépés főszabály szerint nem tekinthető az ügy érdemére kiható eljárási hibának, ugyanis a határidő túllépéséhez a Ket. nem fűz olyan jogkövetkezményt, amely az ügyfél mentesülését eredményezhetné a támogatási kérelem érdemi vizsgálat nélküli/érdemi elutasítása alól. Fenti jogszabály-értelmezést támasztja alá a bírósági gyakorlat is az alábbiak szerint: A Kúria által kiadott a közigazgatási szervek határozatait felülvizsgálatának egyes kérdéseiről szóló 1/2011. (V.9.) KK vélemény 2.) pontja kimondja: „Önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatott.” Álláspontunk szerint a fentiekből fakadóan, amennyiben az eljárás során kiderül, hogy a határidő-túllépés nem hatott ki az ügy érdemére, akkor csupán erre hivatkozással nem állapítható meg a határozat vonatkozásában érdemi jogszabálysértés.”

<sup>12</sup> Az MVH törvény 57/A. § (1a)-(1b) bekezdése szerint: „(1a) A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv döntései ellen irányuló fellebbezést – az (1b) bekezdésben foglalt kivétellel – kormányrendeletben meghatározottak szerint az agrárpolitikáért felelős miniszter bírálja el. (1b) A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervnek az EMVA-ból és az EHA-ból finanszírozott intézkedésekkel kapcsolatos döntése ellen irányuló fellebbezést kormányrendeletben meghatározottak szerint az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszter bírálja el.”

<sup>13</sup> A Korm.r. 4. § 7. pontja szerint „A Miniszterelnökséget vezető miniszter (...) a Kormány (...) agrár-vidékfejlesztésért (...) felelős tagja.

Mindezek alapján a szóban forgó uniós támogatásokkal kapcsolatos másodfokú miniszteri eljárások és döntések általam vizsgálható közigazgatási döntéseknek minősülnek, tehát vizsgálati hatásköröm fennáll ezekben az ügyekben.

## II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetéssel tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre. Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján: *„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”*.<sup>14</sup> Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy *az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálnak az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, 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 hat.).

<sup>14</sup> 9/1992 (I. 30.) AB határozat

Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „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.<sup>15</sup>

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 felöllel: 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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'...”.

3. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek. alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az I. cikk (3) bek. értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

### III. Az ügy érdemében

1. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés első mondata szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok (...) ésszerű határidőn belül intézzék.* Az ésszerű ügyintézési határidő alapvetően mérlegeléssel határozható meg, azonban a jogalakotó a közigazgatási hatósági eljárások előírásait, követelményeit egy általános eljárási törvényben, a Ket.-ben szabályozta.

Ebben a közigazgatási hatósági ügyek intézésével összefüggésben kimondja, hogy a *hatóság köteles eljárni* a hatáskörébe tartozó ügyben.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011/1. (40-41.)

<sup>16</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

<sup>17</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), 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.)

<sup>18</sup> A Ket. 20. § (1) bekezdése alapján „A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.”

A Ket. 33. §-a pontosan szabályozza az általános ügyintézési idő hosszát<sup>19</sup>, melynél hosszabbat jelenleg csak törvény írhat elő. Rögzíti az ügyintézési idő (határidő) számításának módját, egyben lehetőséget ad arra, hogy azt – indokolt esetben, meghatározott módon – a hatóság meghosszabbíthassa.<sup>20</sup>

A Ket. határidőkre vonatkozó szabályozása szigorú és részletes, a közigazgatási hatósági eljárások rendelkezéseitől kizárólag akkor lehet eltérni, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi.<sup>21</sup>

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a közigazgatási hatóságok kötelesek a hatáskörükbe tartozó hatósági ügyekben eljárni és a jogszabályban előírt ügyintézési határidőn belül döntést hozni.*

**1.1.** A Ket. előző szabályai a vizsgált uniós támogatásokkal kapcsolatos fellebbezési ügyekre is irányadóak. A panaszolt eljárások idején hatályban volt MVH törvény 57/A. § (4) bekezdése szerint *a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság a jogorvoslati eljárás során hozott döntését az ügy összes iratának beérkezését követő két hónapon belül hozza meg, amelyet a jogorvoslati kérelem elbírálója indokolt esetben, egy alkalommal ugyanezen időtartalommal meghosszabbíthat.*<sup>22</sup> A Mód.tv. 51. §-ával kiegészített MVH törvény 57/A. §-a szerint az uniós támogatásokkal kapcsolatos döntések elleni fellebbezéseket – 2014. július 16-tól – nem az MVH, hanem az agrár-vidékfejlesztésért felelős, illetve az agrárpolitikáért felelős miniszterek bírálják el.

Egyik ügyben sem vitatott – mindkét eljáró miniszter másodfokú döntése rögzítette –, hogy a másodfokú hatóságok a fellebbezések elbírálására irányadó ügyintézési határidőket túllépték. Továbbá nem tartalmaz adatot arra vonatkozóan, hogy az eljárások során az ügyintézési határidőt a hatóságok meghosszabbították és arról az ügyfeleket értesítették volna.

A földművelésügyi miniszter a fellebbezés elbírálására biztosított határidő túllépését – a közel 5 hónapos ügyintézés – a hatáskörváltozással és a kormányzati szerkezet átalakítással indokolta. A Miniszterelnökséget vezető miniszter sem döntésében, sem megkeresésekre adott válaszában nem jelölte meg a – megközelítőleg 12 hónapos – késedelem okát.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a panaszolt fellebbezési eljárásokban eljáró miniszterek – nem indokolhatóan – túllépték a jogszabályban előírt ügyintézési határidőt.*

**1.2.** A Ket. az eljárási alapelvek<sup>23</sup> között elsőként rögzíti: „*a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit*”.

Az ügyintézési határidő túllépésének következményeivel kapcsolatban mindhárom megkeresett szerv a bírósági gyakorlatra és a Kúria közigazgatási szervek határozatai felülvizsgálatának egyes kérdéseiről szóló 1/2011. (V.9.) KK vélemény 2.) pontjára hivatkozott, mely szerint *önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihat.*

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében szabályozott tisztességes hatósági eljáráshoz való jog jellegéből adódóan összetett, több részelemből áll, ennek egyik nevesített eleme a hatósági ügyintézés ésszerű időtartamának követelménye. A közigazgatási hatósági eljárások esetében – az előzőek szerint – a jogalkotó azonban taxatíván meghatározta az ügyintézés idejét, számítását.

Az a körülmény, hogy a hatályos jogi szabályozás – a Pp. 339. § (1) bekezdése<sup>24</sup> alapján – és azon alapuló bírósági joggyakorlat csak az ügy érdemére kiható jogsértések esetén teszi lehetővé a bíróságoknak a közigazgatási döntések megváltoztatását, nem jelentheti azt, hogy az egyéb – az ügy érdemére ki nem ható – (eljárási) szabálysértések az Alaptörvényben rögzített alapvető jogokat ne sértenék, sérthetnék.

<sup>19</sup> A Ket. 33. § (1) bekezdése szerint jelenleg 21 nap.

<sup>20</sup> A Ket. 33. § (3)-(6) és (7)-(9) bekezdései.

<sup>21</sup> Ket. 13. § (3) bekezdés.

<sup>22</sup> Az MVH törvény – 2016. január 1-jétől – hatályos szabályozása szerint az ügyintézési határidő jelenleg negyvenöt nap.

<sup>23</sup> 1. § (1) bekezdés első mondata.

<sup>24</sup> A Pp- 339. § (1) bekezdése szerint „Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével – a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.”



Az uniós támogatásokkal kapcsolatos eljárások, másodfokú hatósági döntések tárgyában már 2008-ban született ombudsmani állásfoglalás. Aszerint a fellebbezési határidők jelentős túllépése sérti a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljárással összefüggő visszásságot okoz.

A 2014-2015. években hozzám érkezett uniós támogatásokkal kapcsolatos panaszok vizsgálatakor – függetlenül attól, hogy a megindult bírósági felülvizsgálati eljárások alapján eljárásaimat meg kellett szüntetni – többször jeleztem az MVH-nak (és a földművelésügyi miniszternek is), hogy a fellebbezési határidők betartásának garanciális jelentősége van, annak indokolatlan túllépése a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét eredményezi, még akkor is, ha az ügy érdemére nincs kihatással.

Az MVH válaszában utalt arra, hogy az eljárási határidőket – többek között – azért nem tudták tartani, mert az ügyek száma és az ügyintézők létszáma között hiányzott az összhang. Az állam feladata és kötelezettsége olyan közigazgatás működtetése, melyben a hatóságok ügyintézői létszáma igazodik az ügyek számához annak érdekében, hogy a határidők tarthatók legyenek. Más oldalról pedig nem ésszerű az olyan ügyintézési idő, melyen belül a közigazgatási szervnél dolgozó ügyintézők nem képesek az ügyeket – azok nagy számára tekintettel – elintézni.

A közigazgatási hatósági eljárások indokolatlan elhúzódása – akár első, akár másod fokon – nemcsak az ügy ésszerű időn belüli lezárásának akadályja, hanem késleltheti az ügy felettes közigazgatási fórumok vagy bíróság előtti felülvizsgálatát is. Vagyis az ügyintézési határidő túllépése – függetlenül attól, hogy annak oka az ésszerűtlenül rövid idő, vagy a nem megfelelő ügyintézői létszám – nemcsak a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, hanem – áttételesen – a jogorvoslathoz való jog sérelmét is okozhatja.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a jogszabályi előírások által meghatározott ügyintézési és más eljárási határidők túllépése – a hatósági eljárás szintjétől függetlenül – sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, az ügyfelek tisztességes hatósági eljáráshoz, továbbá közvetve a jogorvoslathoz való jogát.*

**1.3.** A tényállás szerint a késelem nem csak a fellebbezések elbírálását, hanem a fellebbezés felettes szervhez történő késelemes felterjesztését is érintette.

Az MVH törvény előírásai<sup>25</sup> szerint a fellebbezést az ügy összes iratával harminc napon belül kell felterjeszteni a másodfokú hatósághoz. Az MVH elnöke az egyik panasszal kapcsolatban azt közölte, hogy a fellebbezést az elbírálásra jogosult felettes szervhez határidőn túl terjesztették fel.

A Mód.tv. előírása<sup>26</sup> alapján a törvény előírásai a kihirdetést követő napon hatályba léptek, nem adott lehetőséget a szabályozásra való felkészülésre. Az AB határozatai alapján, ha – közérdek azt szükségessé teszi – a jogszabály akár kihirdetésének másnapján is hatályba léphet és alkalmazhatóvá válhat.

Az MVH válaszából az is kiderül, hogy a hatáskörváltáshoz kapcsolódó egyes eljárási kérdések rendezésére – a tényleges átállásra, felkészülésre – valójában egy évre volt szükség, mert az eljárások lefolytatásának egyik alapfeltétele: a belső eljárási rend kialakítása és elfogadása, – 2014. július 16-ához képest – csak 2015. július 30-ára történt meg.

Az Alkotmánybíróság szerint<sup>27</sup> felkészülési időre azért van szükség, hogy „[...] a jogalanyok számára legyen tényleges lehetőség arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Kellő időt kell hagyni a jogszabály címzettjeinek arra, hogy a jogszabály szövegét megismerhessék, és döntsenek arról, miként alkalmazkodnak az új jogi helyzethez. A kellő idő mértékének meghatározása a jogalkotó feladata, a jogszabály jellegét és a végrehajtáshoz szükséges felkészülési időt figyelembe véve. A jogszabály alkotmányellenessége csak a felkészülési idő jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető hiánya miatt állapítható meg.”

<sup>25</sup> MVH törvény 57/A. § (3) bekezdés

<sup>26</sup> Mód.tv. 105. §

<sup>27</sup> 166/2011. (XII. 20.) AB határozat

Megállapítható, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét közvetlenül veszélyeztetheti, ha a hatóság – mint a jogszabály egyik címzettje, belső eljárási rend hiányában – nem áll készen a jogszabály alkalmazására, ezért az előírt ügyintézési határidőt nem tudja tartani.

2. A Ket. azon túl, hogy – az Alaptörvény, az ügyféli jogok érvényesülése érdekében – az ügyintézési határidők betartását a közigazgatási hatóságok kötelezettségeként határozza meg, annak megtartását is kötelezettségként előírt jogkövetkezmennyel – költségvetési (pénzügyi) szabállyal és szankcióval – biztosítja.

Az ügyintézési határidő elmulasztásának jogkövetkezmenyeit (a hatósági helytállást) a Ket. 33/A. § (1)-(2) bekezdéseiben előírt<sup>28</sup> – vissza- és megfizetési – szabályok rendezik.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter az ügyintézési határidő túllépése miatti hatósági felelősséggel összefüggésben – a Ket. 33/A. § (2) bekezdés második mondatára hivatkozva – kifejtette, hogy ha az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére, az eljáró hatóság az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget – ha az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét ennek kétszeresét – köteles a központi költségvetésnek megfizetni.

Ezzel szemben az MVH elnöke (és a földművelésügyi miniszter) az uniós támogatásokkal kapcsolatban azt közölte, hogy az MVH törvény<sup>29</sup> meghatározza a díj- és illetékmentes eljárásokat.

Fellebbezések esetén sincs jogszabályi előírás a díjfizetési kötelezettségre. Ezért, amennyiben az elsőfokú döntéssel szemben biztosított a fellebbezési jog, úgy a fellebbezés ingyenes, nem kell díjat fizetni, így a Ket. 33/A. §-a szerinti díj visszafizetési kötelezettség sem áll fenn. Az eljárási határidő túllépése esetén azonban az állampolgár a Np.tv. 2. § szerinti<sup>30</sup> kérelemmel, ha pedig kár érte, államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt polgári pert indíthat a közigazgatási szerv ellen.

2.1. A Ket. 33/A. §-át beiktató törvényi előírás<sup>31</sup> indokolása szerint: „A törvény bevezeti a hatóságnak az illeték és díj visszafizetésére vonatkozó kötelezettségét az ügyintézési határidő elmulasztásának esetére. Mindenképpen szükséges világossá tenni, hogy a személyes és tárgyi költségmentes eljárásokban is terbeli az illeték-visszafizetési kötelezettség a hatóságot. Az ügyfél ügyének elintézése nem késlekedhet, szorulhat háttérbe csak amiatt, mert az ügyfél anyagi viszonyaira tekintettel személyes költségmentességet kapott.

Személyes és tárgyi költségmentes eljárásokban ugyanakkor a díj, illeték nem a mentes ügyfelet, hanem a központi költségvetést illeti. A módosítás következetes szóhasználatában a hatóság az ügyfél részére visszafizeti, a központi költségvetés részére megfizeti a visszajáró illetéket vagy díjat. Az egyértelmű szabályozás és az ügyfél jogainak védelme érdekében szükséges arra az esetre is szabályt alkotni, ha a hatóság – a határidő-túllépés ellenére – a határozatban vagy az eljárást megszüntető végzésben nem rendelkezik az illeték vagy díj visszafizetéséről, vagy rendelkezik erről, a teljesítés mégsem történik meg határidőre. Ilyen esetben a fellebbezés vagy felülvizelési eljárás nyomán eljáró szerv kötelezi a hatóságot az illeték, díj visszafizetésére.”

<sup>28</sup> A Ket. 33/A. § (1) Ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni. (2) A hatóság (1) bekezdés szerinti fizetési kötelezettségét nem érinti, ha az ügyfél az illeték vagy díj megfizetése alól részben vagy egészen mentesült; ilyen esetben a hatóság az összeget az ügyfél által meg nem fizetett rész arányában a központi költségvetésnek – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett számlaszámra – fizeti meg. Ha az eljárás lefolytatásáért az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére, úgy a hatóság az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget, illetve ennek kétszeresét fizeti meg a központi költségvetésnek.

<sup>29</sup> Az MVH törvény 74. §-a szerint „E törvény hatálya alá tartozó közigazgatási eljárások közül tárgyi díj- és illetékmentes eljárásnak minősülnek: a) az intézkedésekben való részvétellel, b) a mezőgazdasági vagyoni értékű jogra való jogosultság megállapításával, c) a nyilvántartásba vétellel, d) a mezőgazdasági vagyoni értékű jog átruházásával, átengedésével, nyilvántartásban történő átvezetésével, valamint e) a hatósági engedélyezéssel kapcsolatos eljárások.

<sup>30</sup> Az Np.tv. 2. § (1) bekezdése szerint „A Ket.-ben meghatározott esetben, ha a közigazgatási hatóság az eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, a közigazgatási és munkaügyi bíróság kérelemre – az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül – nemperes eljárásban végzéssel kötelezi a közigazgatási hatóságot az eljárás lefolytatására.”

<sup>31</sup> A Ket. módosításról szóló 2008. évi CXI. törvény 24. §-a.

A földművelésügyi miniszter MVHF/895-1/2014. számú másodfokú végzésének indokolása ugyan megállapítja az irányadó ügyintézési határidő túllépését, azonban a Ket. 33/A. §-ával kapcsolatos előírásokat és intézkedéseket – mert a korábbiak szerint vitatja annak alkalmazhatóságát – nem tartalmaz. A Miniszterelnökséget vezető miniszter JHÁT-JF/6105/2/2015. számú másodfokú határozatának indokolása tartalmazza mind a fellebbezés elbírálására biztosított határidő túllépését, mind a Ket. 33/A. § (2) bek. alkalmazását, de a rendelkező részben nem szerepel a hatóság fizetési kötelezettségével összefüggő megállapítás. A Ket. 72. § (1) bekezdés dc) pontja szerint a határozatnak tartalmaznia kell „(...) az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak az ügyfél vagy *központi költségvetés részére történő megfizetésre vonatkozó döntést (...)*”, továbbá a Ket. 33/A. § (3) bek. kimondja, hogy az „(...) összeget a hatóság saját költségvetése terhére a fizetési kötelezettséget megállapító *döntés jogerőssé válásától számított nyolc napon belül (...)* fizeti meg a *központi költségvetésnek.*” Egyértve a Miniszterelnökséget vezető miniszter álláspontjával, nem képezheti vita tárgyát, hogy az eljáró (első és másodfokú) hatóság – a Ket. 33/A. § (2) bek. második mondata alapján – általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget köteles megfizetni a központi költségvetésnek, ha ügyintézésének időtartama meghaladja az irányadó határidőt és a kérelmet benyújtó ügyfél – jogszabály szerint – nem köteles illetéket vagy díjat fizetni. Álláspontom szerint téves az a jogalkalmazás, amely illeték- vagy díjmentes eljárásban történt határidő túllépés esetén mellőzi a Ket. 33/A. §-ában előírtak – a hatóság fizetési kötelezettségének – alkalmazását. Mindezek alapján *megállapítom, hogy a vizsgált fellebbezési eljárásokban a határidő túllépés jogkövetkezményének a mellőzése, a központi költségvetést megillető megfizetéssel kapcsolatos hatósági intézkedések hiánya sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.*

Megjegyzem, hogy a megállapított hatósági mulasztásokra és az előírt jogkövetkezmények alkalmazásának mellőzésére olyan hatósági eljárásokban került sor, ahol a jogi szabályozás (az MVH törvény) az ügyféli mulasztásokat, késedelmeket (változásbejelentési, monitoring, adatszolgáltatási, stb.) súlyos jogkövetkezményekkel (bírsággal, de akár a támogatások igénybevételeiből való kizárással) sújtja.<sup>32</sup>

**3.** Mint arról már volt szó, az ügyféli jogok érvényesülését, az Alaptörvény szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot és annak részét képező, az ügyek ésszerű határidőn belüli lezárását a Ket. 33. és 33/A. §-aiban foglaltak is biztosítani hivatottak.

Ezzel szemben a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség alapvetően nem az eljárási anomáliák, a rendszerszintű közigazgatási problémák orvoslásának az eszköze; a károkozás ezen túlmutató, polgári jogi alapú és jellegű helytállási kötelezettség.

Jelen vizsgálatom – és az egyéb panaszok – alapján rögzíthető, hogy az uniós támogatásokhoz kapcsolódó fellebbezési eljárásokban az ügyintézési határidők túllépése nem szűnt meg, a korábbi ombudsmani vizsgálatokhoz képest nem észlelhető olyan érdemi változás, melyek az ügyféli jogok, érdekek hatékonyabb védelmét igazolná. A Ket. 33/A. §-ával kapcsolatban kifejtett hatósági álláspontok ugyanakkor azt jelzik, hogy a norma hatályba lépése óta<sup>33</sup> – mintegy hét éve – nem alakult ki egységes jogalkalmazás, a Miniszterelnökséget vezető miniszter azt alkalmazza (függetlenül attól, hogy a konkrét ügyben a központi költségvetést megillető megfizetésről nem rendelkezett), az MVH és a földművelésügyi miniszter nem.

**3.1.** A válaszokból kitűnően az uniós támogatásokkal kapcsolatos hatósági ügyek száma több százszázalékos, a jogorvoslatoké ezres nagyságrendű. Ebből következően, ha a jogszabály által megállapított határidőn belül az ügyek intézése nem biztosított vagy nem biztosítható, esetleg a hatóságok önkéntes jogkövetése akadozik, az jelentős számú ügyfelet, állampolgárt érinthet. Emellett ha a hatósági felügyelet hiányos vagy nem megfelelő, esetleg a jogszabályi előírások sem kellően hatékonyak, az ügyféli jogok érvényesülése nem vagy nem mindig biztosítható, *ami a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét okozza/okozhatja.*

<sup>32</sup> MVH törvény 71-72. §-a

<sup>33</sup> Hatályba lépése 2009. szeptember 1-je

A vizsgált ügyekben a másodfokú hatóságok nem csak az ügyintézési (fellebbezés elbírálási) határidőket lépték túl, hanem a Ket. 33/A. §-ban előírt kötelezettségüket sem teljesítették, a központi költségvetést megillető pénzüsszegek megfizetése elmaradt. Ebből az következik, hogy a Ket. előírásainak érvényesülése, a költségvetésbe történő pénzüsszegek megfizetése eshetőleges, de felmerül a hatósági kötelezettség ellenőrzésének, felügyeleti szervek általi számonkérésének és kikényszerítésének a hiányossága is.

*Megállapítom, hogy az ügyintézési határidők túllépéséből eredő, a központi költségvetést megillető díjak és illetékek hatóságok általi megfizetése – jelenleg – nem garantált.*

Hangsúlyozandó, amennyiben a hatóság a határidőket azért nem tudja tartani, mert a szabályozási környezet (létszám előírások, költségvetési források) nem biztosítják, hogy az ügyek számához igazodó létszámú ügyintézőt foglalkoztasson, a határidő be nem tartásának szankciója alkotmányos szempontból aggályossá válhat. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a közigazgatás területén a szankciónak olyannak kell lennie, mely alkalmas a kívánt cél elérésére, a jogszerű magatartás kikényszerítésére és arányban áll a magatartás jogellenességével. Nem megfelelő ügyintézői létszám esetén nem várható el, hogy a hatóság tevékenysége a szankció hatására a határidők betartásában úgy javuljon, hogy közben a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog valamely más eleme – például a döntések megalapozottsága – ne sérüljön.

Álláspontom szerint a Ket 33/A. §-a csak akkor alkalmas a hatóságok jogkövető magatartásának kikényszerítésére, ha a hatóság olyan ügyintézői létszámmal rendelkezik, amely tekintettel van a határidőkre és az ügyek számára. Az állam kötelezettsége – jogalkotóként és a költségvetés biztosítójaként –, hogy megteremtse e három szempont közötti összhangot.

**3.2.** A Ket. – 2016. január 1-jéig hatályban volt – 33/A. § (4) bekezdése<sup>34</sup> szerint, ha a határidő túllépése miatt a hatóság a visszafizetést vagy megfizetést nem teljesítette, akkor az erre történő kötelezés a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság vagy a felügyeleti szerv feladata volt (amiről az ügyfelet is értesíteni kellett). Ezt az előírást a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény helyezte hatályon kívül, azonban a jogalkotó külön nem indokolta.<sup>35</sup>

A hatályos jogszabályi előírások szerint az uniós támogatásokkal kapcsolatos fellebbezési eljárásokat lefolytató agrárpolitikáért felelős miniszternek – miként más közigazgatási hatáskörben eljáró miniszternek is (függetlenül attól, hogy nevében és megbízásából minisztériumi szervezet vagy személy jár el) – nincs felügyeleti szerve.

A Ket. 20. § (6) bekezdése<sup>36</sup> szerint, amennyiben az adott ügyben az eljárási kötelezettségét megsértő (mulasztó) hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az eljárás lefolytatását – az ügyfél kérelmére – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság rendelheti el. A bíróság – az Np.tv. 2. § (1) bekezdése alapján – az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül nemperes eljárásban, végzéssel kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.

Tehát, ha miniszteri hatáskörbe tartozó hatósági eljárásban elmarad a döntés, annak kikényszerítésére és az eljárás érdemi lefolytatására – a közigazgatási jogn túl, petíciókén kívül – csak bíróság tud intézkedni. Ennek feltétele, hogy azt az érintett ügyfél kezdeményezze. Amennyiben az ügyfél a bírósági eljárást nem vállalja fel (nem meri felvállalni), nincs jogorvoslati lehetősége.

Megjegyzem, a hasonló (különösen a támogatási) eljárások elhúzódása miatti bírósági jogérvényesítés ügyféli fellépését hátráltatja (utólagos, nem operatív jellegén túl), hogy e „bagatel” ok miatt azzal a miniszterrel szemben kell eljárást kezdeményezni, aki az ügy anyagi jogi részében (a támogatás megítélésében) dönt.

<sup>34</sup> A Ket. 33/A. § (4) bekezdése szerint „Ha a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság vagy a felügyeleti szerv megállapítja, hogy a hatóság indokolatlanul hosszabbította meg az ügyintézési határidőt, vagy az (1) bekezdésben foglalt feltételek teljesülése ellenére fizetési kötelezettségét nem teljesítette, a hatóságot az (1), illetve a (2) bekezdésben meghatározott összeg visszafizetésére, illetve megfizetésére kötelezi, és erről a kérelmező ügyfelet értesíti.”

<sup>35</sup> Lásd a 109. § f) pontját és annak indokolását a Complex Jogtárban.

<sup>36</sup> A Ket. 20. § (6) bekezdése szerint „Az (5) bekezdés alapján az önkormányzati hatósághoz intézett felhívás eredménytelensége esetén az ügyfél vagy a fővárosi és megyei kormányhivatal, továbbá ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél kérelmére a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.”

**3.3.** A vizsgált ügyekben a hatóságok a jogszabályban előírt ügyintézési (fellebbezés elbírálási) határidőket és megsértésük jogkövetkezményeit – vagyis törvényi kötelezettségeiket – nem, vagy csak részben érvényesítették. Az MVH-nak és a földművelésügyi tárcának a szóban forgó ügyekben a Ket. 33/A. §-ával kapcsolatos téves jogértelmezése, hibás joggyakorlata – az elmúlt mintegy hét évben – nem vált ismertté. A megkeresett szervek az ügyintézési határidők be nem tartását, a Ket. kötelező (eljárási) előírásának megsértését – a bírósági joggyakorlatra hivatkozva – nem tekintik súlyos jogsértésnek olyankor, ha a döntés anyagi jogilag helytálló.

A közigazgatás korábbi átalakításának egyik prioritása volt a miniszteri szintű hatósági hatáskörök felszámolása (megszüntetése), így ezekben a csökkenő számú ügyekben a Ket. 20. § (6) bekezdése szerinti bírósághoz fordulás megfelelően biztosította a felügyeleti szervvel nem rendelkező hatóságok kontrolját.

A külső (szuverén) felügyelet e szervek közigazgatási súlyához és helyzetéhez illeszkedik, azonban az csak egyedi ügyekre terjed ki.

A határidő túllépése – a bekövetkezett időmúlás – utólagosan nem orvosolható, azt csak előzetes intézkedésekkel (feladathoz illeszkedő feltételek biztosításával, munkaszervezéssel, vezetői felelősségre vonással, stb.) lehet/kell megelőzni.

A hatóságok késedelme miatt a központi költségvetést megillető, de a hatóságok által meg nem állapított vagy meg nem fizetett pénzüsszegek – a Ket. 33/A. § (4) bekezdésének hatályon kívül helyezése ellenére – a Ket. előírásai<sup>37</sup> alapján, felügyeleti eljárásban azonban (utólag) rendezhetők.

A felügyeleti szervvel nem rendelkező szervek esetében azonban a végrehajtást segítő (operatív), általános törvényességi ellenőrzés nem megoldott, ráadásul a közigazgatási rendszer átalakítása – ahogy az uniós támogatások esetében is – a miniszteri hatósági hatáskörök gyarapodását eredményezte (a legújabb tervek szerint azok a közeljövőben tovább bővülnek).

A jelzett joggyakorlat kialakulását, a jogkövetkezmények elmaradását az is segítette (és segíti), hogy e körben a Ket. előírásainak érvényre juttatása (kikényszerítése) csak a közigazgatási szervek feladata. A közigazgatási pereket szabályozó Pp. ugyanis a bíróságok számára nem teszi lehetővé a mindenre kiterjedő, teljes körű felülvizsgálatot<sup>38</sup>, az Ütv. alapján pedig az ügyész csak egyedi döntések – nem az általános joggyakorlat – törvényességét ellenőrizheti.<sup>39</sup>

Megállapíthatjuk, hogy olyan eljárásokban – így az uniós támogatási eljárásokban is – ahol hiányzik az általános hatáskörű felügyeleti szerv, megkérdőjelezhető a Ket. előírásainak teljes körű alkalmazása – a törvényi kötelezettségek betartása –, a jogsértések megelőzésének biztosítása, de maga a jogi szabályozás (hatékonysága) is. A hatóságok – feltétlen és önkéntes – jogkövetése, kötelezettségeik betartása alapvető jogállami elvárás, miként betartatásuk kikényszerítése is.

Ezért olyan biztosíték megteremtését tartom indokoltnak, amely megfelelően és hatékonyan garantálja – a határidő túllépés miatti helytállási kötelezettség mellőzése esetén is – a hatósági kötelezettségek kikényszerítését (betartatását), az állampolgári (ügyféli) jogok és érdekek érvényesítését.

Felügyeleti szerv hiányában a Ket. előírásainak, szankcióinak betartása, érvényre juttatása általános vagy eljárás jogalkalmazási anomáliák (mulasztások) esetén nem mindig biztosított. A jogbiztonság, az ügyféli jogok (érdekek) védelme érdekében nem csak egyedi, hanem rendszerszintű kontroll (általános, szervezetrendszeren belüli vagy kívüli, operatív törvényességi felügyelet) megteremtése és biztosítása is indokolt lenne.

Megállapítom, hogy *a közigazgatási hatósági eljárások hatályos szabályozása és jogorvoslati fórum rendszere nem minden esetben garantálja a Ket. szerinti ügyféli jogok – és a jogalkotói célok – maradéktalan érvényesülését, ami a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljárásból való jog sérelmét okozza, okozhatja.*

<sup>37</sup> Ket. 115. §-a.

<sup>38</sup> Lásd Pp. 339. § (1) bekezdését.

<sup>39</sup> Lásd Ütv. 29. §-át.

## Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az igazságügyi minisztert*, hogy – az érintett miniszterek bevonásával – vizsgálja felül a Ket. ügyintézési határidők betartására, érvényesítésére és kikényszerítésére vonatkozó jogszabályi előírásokat, és a jelentésben foglaltak figyelembe vételével kezdeményezze olyan módosítását/kiegészítését, hogy az biztosítsa a központi költségvetést – a határidők túllépése miatt – megillető díjak és illetékek hatóságok általi megfizetését, illetve annak kikényszeríthetőségét.
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Miniszterelnökséget vezető minisztert*, hogy a jelentésben foglaltak alapján gondoskodjon a hatáskörébe tartozó ügyekben hozott döntései kiegészítéséről és a központi költségvetést megillető pénzüsszeg hatóságok általi megfizetéséről.
3. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *földművelésügyi minisztert*, valamint *az MVH elnökét*, hogy az ügyintézési határidők túllépése esetén – a hatáskörükbe tartozó ügyekben – érvényesítsék a Ket. 33/A. §-ában előírtakat, továbbá a jelentésben foglaltak figyelembevételével vizsgálják felül a 2014. július 16-át követően hozott döntéseiket és gondoskodjanak azok kijavításáról, a központi költségvetést megillető pénzüsszegek hatóságok általi megfizetéséről.
4. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy mérje fel a vizsgálatomban érintett ügyintézési határidők túllépéséből eredő, a hatóságok által a központi költségvetésbe be nem fizetett díjakat és illetékeket, annak teljesítése érdekében pedig – szükség esetén – készítsen intézkedési tervet a Kormány számára.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.