

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.IV.35.640/2012/6.szám

A Kúria a Dr. Jobbágy Ügyvédi Iroda által képviselt felperes nevéfelperesnek dr. Ivanovits Andrea ügyvéd által képviselt alperes neveSzerve (1097 Budapest, Soroksári út 22-24.) alperes ellen támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Fővárosi Törvényszék 2012. június 29. napján kelt 9.K.30.131/2011/14. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 15. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon - tárgyaláson kívül - meghozta a következő

í t é l e t e t:

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 9.K.30.131/2011/14. számú ítéletét és az alperes 221/2150/2004/5/2010. számú határozatát - az elsőfokú határozatra is kiterjedően - hatályon kívül helyezi és az elsőfokú közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi.

Kötelezi az alperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg a felperesnek 50.000 (ötvenezer) forint együttes elsőfokú és felülvizsgálati eljárási költséget.

A kereseti és felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Ez ellen az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A Fővárosi Törvényszék által megállapított irányadó tényállás szerint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: MVH) alperes 2009. augusztus 6-án a felperes 2009. évi egységes kérelme vonatkozásában helyszíni ellenőrzést végzett. Az alperes a helyszíni ellenőrzésről jegyzőkönyvet készített, amely - többek között - azt tartalmazta, hogy a FHPP9-Q-07 azonosítóval jelölt fizikai blokkban található 126-os számú parcellában szándékosságból eredően kis méretű, enyhe, rövid távon helyrehozható égetésre került sor. Az alperes megállapította, hogy a felperes ezáltal megsértette a „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” előírásait. Az alperes a 2009. november 17-ei időpontú jegyzőkönyvet megküldte a felperesnek, aki arra észrevételt nyújtott be. Az észrevétel tartalmazta, hogy a jegyzőkönyvben rögzített napon, 2009. augusztus 6-án ellenőrök nem

voltak a területen, ebben a blokkban a felperes munkálatokat akkor nem végzett, és amennyiben tűz keletkezett, úgy nem a felperes részéről felróható okból került égetésre a gyepterület.

Az MVH Közvetlen Támogatások Igazgatósága a 2010. április 2-án kelt határozatában a felperes gazdaságában végzett helyszíni ellenőrzés alapján a kölcsönös megfeleltetési szabályoknak való meg nem felelést állapította meg. Az elsőfokú határozat szerint a meg nem felelésre vonatkozó jogkövetkezmény mértékéről külön határozatban rendelkezik majd a hatóság. A határozat indokolásában - többek között - szerepelt, hogy a felperes nem tartotta be a tarló, nád, növényi maradvány, valamint gyepek égetésének tilalmára vonatkozó előírást. A meg nem felelés értékelésével kapcsolatosan azt enyhének, mértékét illetően gazdaságon belülinek, tartósságát illetően pedig rövid távon helyrehozhatónak ítélte meg. A határozat hivatkozott az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fenntartásához szükséges feltételrendszer, valamint az állatok állategységre való átváltási arányának meghatározásáról szóló 50/2008.(IV.24.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVM rendelet) 1.sz. mellékletére.

A felperes az elsőfokú határozattal szemben fellebbezést terjesztett elő. Ebben előadta, hogy valószínűsíthetően a területen átkelő horgászok felelőtlen magatartása (csikk eldobása) okozta a tüzet. A mások által okozott tűz esetére pedig a felperes felelősséget vállalni nem tud.

A másodfokon eljáró MVH Központi Szerve a 2010. szeptember 22-én kelt határozatával az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta. A határozat megállapította, hogy a felperes nem tartotta be a tarló, nád, növényi maradvány és gyepek égetésének tilalmára vonatkozó - az FVM rendelet 3. § (1) és (2) bekezdésében, illetve az 1. sz. melléklet 4. pontjában található - előírást. A határozat hivatkozott még a 73/2009. EK tanácsi rendelet 23. Cikk (1) bekezdésére is.

A felperes a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát kérte. A Fővárosi Törvényszék ítéletével a felperes keresetét elutasította. A bíróság ítéletében a következőket állapította meg: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. § (1) bekezdése szerint a hatóságnak tényállás-tisztázási kötelezettsége áll fenn, ugyanakkor az ügyben a felperes nem jelölt meg olyan adatokat, nem csatolt olyan bizonyítékokat, amik a felperes tüzesetben való vétlenségét igazolták volna. Bizonyítékok hiányában - a bíróság álláspontja szerint - az alperesnek további tényállás-tisztázási kötelezettsége nem volt, a döntéshozatalhoz szükséges tényállás a helyszíni szemlén tapasztaltak alapján

megállapítható volt.

A felperes szerint az alperes hiánypótlási felhívást lett volna köteles kiadni arra vonatkozóan, hogy a vis maior bejelentést formanyomtatványon kell megtenni. A hiánypótlásra a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) 41. §-a irányadó. A bíróság megállapította, hogy a törvény e rendelkezése a kérelem nyilvánvaló hibájának a kijavításáról szól, jelen esetben nem kérelem elbírálásáról volt szó, ezért a hiánypótlási felhívásra vonatkozó jogszabályhelyek (az Eljárási tv. 39. §, 40. §, 41. §) nem kapcsolódik a jelen ügghöz.

A felperes hivatkozott a 73/2009. EK tanácsi rendelet 23. Cikk (1) bekezdésének a sérelmére is. Ezt a felperes úgy értékelte, hogy az alperesnek a felperes vétlenségét kellett volna vizsgálnia, mivel a felperes többször utalt arra, hogy nem ő követte el a tarlóégetést. Az EK rendelet úgy szól, hogy amennyiben a mezőgazdasági és a környezeti állapotra vonatkozó előírások nem teljesülnek, illetve azok megsértése a mezőgazdasági termelőnek közvetlen felróható cselekmény, vagy mulasztás eredménye, úgy a kifizetések összegét csökkenteni kell, vagy akár ki kell zárni az érintettet a támogatottak köréből. A bíróság azt állapította meg, hogy a perbeli határozat nem a kifizetés csökkentéséről, vagy a felperes támogatásban való kizárásáról szól, a támadott határozatokban ugyanis az alperes csak azt állapította meg, hogy az égetési tilalom ellenére a felperes területén égetés történt, és a felperes ezáltal megsértette a „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” előírásait. A bíróság e helyen is rögzítette: azt, hogy az égetés a felperesnek nem közvetlenül felróható cselekmény, vagy mulasztás eredménye, a felperes kötelessége lett volna bizonyítani.

A felperes szerint az alperesi határozat sérti az Eljárási tv. 49. § (1) bekezdését is, amelynek értelmében a helyszíni ellenőrzést a megkezdésétől számított 90 napon belül le kell folytatni. A bíróság a rendelkezésre álló bizonyítékok (a jegyzőkönyv) alapján azt állapította meg, hogy az ellenőrzés ezen határidőn belül lefolytatásra került, ugyanakkor az is megállapítható volt, hogy a felperes részére a jegyzőkönyv csak a 90 napos határidőn túl került kézbesítésre. Ezzel kapcsolatosan a bíróság az akkor hatályos Ket. 111. §-a alapján a határidő-túllépés kérdését úgy ítélte meg, hogy a 90 napos ellenőrzési határidő túllépése - az adott esetben - az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálysértésnek tekinthető.

A felperes vitatta az alperes által kiállított elektronikus jegyzőkönyv közokirati jellegét. Az elsőfokú bíróság idézte a Pp. 195. § (1) bekezdését, mely szerint az elektronikus okirat is közokirat, hivatkozott e körben a Pp. 195. § (5) bekezdésére, és a Ket. 39. § (1) bekezdésére egyaránt. A bíróság e jogszabályok alapján megállapította: egyik törvény sem teszi kötelezővé azt,

hogy a helyszínen lévőknek a helyszínen kellene felvenniük a jegyzőkönyvet és hogy ne lenne mód elektronikus okirati formában jegyzőkönyv, mint közirat készítésére. A bíróság megállapította, hogy az alperes által kiállított elektronikus okirat a közokirat fogalmának megfelel és az abban foglaltakat bizonyítja.

Mindezek alapján az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az alperes határozata az eljárási határidők betartását előíró jogszabályi rendelkezésnek a kivételével jogszerű, ezt meghaladóan az alperes az ügy érdemére vonatkozó jogszabálysértést nem követett el.

A döntés ellen a felperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. Kérelmében előadta, hogy a helyszínen a tűz keletkezésekor a felperes részéről senki nem volt jelen, így tanúval a felperes nem tudja bizonyítani állítását. A tanúbizonyításon kívül egyéb bizonyítási eszközzel ezen állítást alátámasztani nem lehet. A károkozók személye ismeretlen, szemtanúk az ügyben nincsenek. A felülvizsgálati kérelem szerint jogkövetkezmény csak abban az esetben állapítható meg, ha a mezőgazdasági termelő a meghatározott meg nem felelést szándékosan követte el, vagy az gondatlanságból fakad, jelen esetben azonban sem az egyik, sem a másik nem állapítható meg, mivel nem a felperes magatartásával összefüggésben következett be a tüzeset.

A felülvizsgálati kérelem szerint a Fővárosi Törvényszék tévesen értékelte az Eljárási tv. 9. § s) és t) pontját az adott ügyben. A felperes szerint sérült a Ket. 50. § (1) bekezdése is, hiszen álláspontja szerint bizonyítékok hiányában az alperesnek további tényállás-tisztázási kötelezettsége lett volna a helyszíni szemlén kívül. A felperes álláspontja szerint pusztán az égetés ténye volt az ellenőrzés alkalmával megállapítható, de ez még önmagában nem jelent a Ket. 50. § (1) bekezdése szerinti tényállást.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmet nyújtott be. Az alperes az FVM rendelet 3. § (1) bekezdésére, 4. § (2) bekezdésére, 5. § (1), (4), (6), (7) bekezdésére, 6. § (1) bekezdésére, illetve 1. sz. melléklet 4. pontjára, valamint az Eljárási tv. 9. § s) és t) pontjára hivatkozott. Álláspontja szerint ezen jogszabályok kimondják, hogy égetés esetén a mezőgazdasági termelőnek kell azt bizonyítania, hogy az égetés kapcsán sem szándékosság, sem gondatlanság nem terheli, vagyis a mezőgazdasági termelő csak a felelősség kimentése esetében mentesül az égetés jogkövetkezménye alól. Az alperes szerint a bíróság törvényesen állapította meg, hogy a felperes a tüzesetet - amely a tulajdonában álló mezőgazdasági parcellán történt - nem tekintette vis maior eseménynek, ugyanis arról ilyen bejelentést nem tett az illetékes támogatási ügyben eljáró hatóságnak. Mivel a szóban forgó tüzeset nem volt vis maior esemény és nem is a hatóság által elrendelt intézkedés eredménye, ezért a hatóságnak okszerűen vizsgálnia

kellett a felperes szerepét a tűzesetben. Az alperes kifejtette, hogy a felperes bízott abban, hogy a mezőgazdasági parcellán égetés nem fog történni, de annak elkerülése érdekében semmilyen tevőleges magatartást nem tanúsított. Álláspontja szerint a mezőgazdasági termelők mezőgazdasági intézkedéssel kapcsolatos magatartása gondatlannak minősül, ha a termelők tudata nem fogja át a magatartásának, vagy mulasztásának támogatással kapcsolatos következményét. Az alperes véleménye, hogy a felperes magatartása megfelelt az Eljárási tv. 9. § t) pontjában szabályozott gondatlanságnak.

A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozott.

Az FVM rendelet 1. számú melléklet 4. pontja értelmében „Tarló, nád, növényi maradvány valamint gyepek égetése tilos.” Ez felel meg a „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” előírásainak. Az FVM rendelet 4. § (2) bekezdése szerint ha jogszabály másként nem rendelkezik, az 1. számú mellékletben foglalt előírásokat a földhasználók gazdaságuk teljes területén kötelesek betartani a vonatkozó támogatás igénylése esetén. Az FVM rendelet 4. § (4) bekezdése az 1. számú melléklet 4. pontja alól kivételt állapít meg fertőzés vagy természetvédelmi okból hozott hatósági határozatokhoz kapcsolódva. Az FVM rendelet 1. számú melléklet 4. pontja szerint tehát főszabályként a gyepek égetése tilos, ezt a tilalmat a földhasználók kötelesek betartani.

A TANÁCS 2009. január 19-i 73/2009/EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: 73/2009/EK rendelet) 23. §-a értelmében amennyiben egy adott naptári évben bármikor a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények vagy a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírások nem teljesülnek, és az előírások ezen megsértése az érintett naptári évben támogatási kérelmet benyújtó mezőgazdasági termelőnek közvetlenül felróható cselekmény vagy mulasztás eredménye, akkor a 7., 10. és II. cikkben foglalt rendelkezések alkalmazását követően az említett mezőgazdasági termelő számára folyósított vagy folyósítandó közvetlen kifizetések teljes összegét a 24. cikkben meghatározott részletes szabályokkal összhangban csökkenteni kell, vagy az érintettet ki kell zárni a támogatottak köréből.

A 73/2009/EK rendelet ezen szabálya a mezőgazdasági termelőnek közvetlenül felróható cselekményről vagy mulasztásról szól. Bár jelen ügy tárgya nem a kifizetés csökkentése, hanem „a kölcsönös

megfeleltetési szabályoknak való meg nem felelés" megállapítása, de nyilvánvaló - ahogy az elsőfokú közigazgatási határozat rendelkező része is utal rá -, hogy erre alapozva a hatóság külön határozatban levonja majd a jogkövetkezményt. Az elsőfokú bíróság ítélete is utal arra, hogy a kifizetés csökkentését meg kell, hogy előzze az a határozat, amely az előírások megsértését - mezőgazdasági termelő közvetlenül felróható cselekményét vagy mulasztását - megállapítja. A Kúria ezért úgy ítélte meg, hogy a 73/2009/EK rendelet 23. §-ában meghatározott termelői magatartás jelen ügyre vonatkoztatható. Ha nem így lenne, akkor - abból az alperes által követett gyakorlatból következően, hogy elválik a meg nem felelést megállapító és a jogkövetkezményről rendelkező határozat - az EK rendeletnek a mezőgazdasági termelő magatartására utaló szabálya lényegében alkalmazhatatlan rendelkezéssé válna, hiszen a jogkövetkezményt megállapító határozat a felperes magatartását értékelő meg nem felelést megállapító határozaton nyugszik.

Az Eljárási törvény 9. § -a értelmében a törvény, valamint a törvény végrehajtására kiadott jogszabályok alkalmazásában:

s) szándékosság, súlyos gondatlanság (a továbbiakban együtt: szándékosság): a mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedésekkel összefüggésben szándékosnak minősül az ügyfél, illetve az általa igénybe vett közreműködő, képviselő magatartása, amennyiben az ügyfél vagy az általa igénybe vett közreműködő, képviselő tudatában van annak, hogy a tanúsított tevőleges magatartás vagy mulasztás az intézkedésekkel összefüggésben az ügyfél számára a jogosultság jogosulatlan megszerzése, annak fenntartása, illetve az intézkedésekkel összefüggésben jogosultságának bármely eleme vonatkozásában kedvezőbb elbírálást biztosít, mint a tanúsított tevőleges magatartás nélkül;

t) gondatlanság: a mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedésekkel összefüggésben gondatlannak minősül az ügyfél, illetve az általa igénybe vett közreműködője, képviselője magatartása, amennyiben az a 9. § s) pontja szerint nem minősíthető szándékos magatartásnak;

A fenti mindkét definíció az ügyfél magatartásáról beszél. Az elsőfokú bíróság a közvetlenül felróható cselekménnyel kapcsolatban elfogadta, hogy az alperes az ellenőrzés során az előírások megsértését tapasztalta az égetés ténye miatt. A felülvizsgálati ellenkérelemben az alperes ezzel összefüggésben annyit rögzít, hogy felperes bízott abban, hogy a mezőgazdasági parcellán égetés nem fog történni, de annak elkerülése érdekében semmilyen tevőleges magatartást nem tanúsított. A Kúria megítélése szerint jelen ügyben a hatóság csak az égetés tényét állapította meg, de az égetést nem tudta bizonyítható módon összefüggésbe hozni a felperes magatartásával.

Az ügyben tehát a hatóság részéről nem bizonyított az Eljárási törvény 9. § s) és t) pontja szerinti felperesi „magatartás”, s még inkább nem bizonyított a 73/2009/EK rendelete azon jogszabályi tényállásának megvalósulása, amely a támogatás csökkentéséhez – amelynek megelőző eljárása jelen per tárgya – a mezőgazdasági termelő közvetlenül felróható cselekményét vagy mulasztását kapcsolja.

Az Eljárási törvény 12. § (1) és (2) bekezdés szerint az ott meghatározott kivételeken túl az Eljárási törvény háttérjogszabálya a Ket. A Ket. 50. § (1) bekezdése értelmében a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A Kúria megítélése szerint a hatóság jelen ügyben nem tett eleget a Ket. 50. § (1) bekezdésben foglalt kötelezettségének.

A felperes azon mulasztása, hogy nem tett vis maior bejelentést nem hozható összefüggésbe 73/2009/EK rendelet 23. §-ában, illetve az Eljárási törvénynek az ügyfél magatartását leíró szabályával. E rendelkezések a „káresethez” – jelen ügyben az égetéshez – vezető ügyféli mulasztásról szólnak. A Kúria megítélése szerint a hatóságnak a helyszíni ellenőrzésen tett azon megállapítása, hogy égetés történt, nem tekinthető a Ket. 50. § (1) bekezdése szerinti tényállás-tisztázásnak. E megállapítás az FVM rendelet 1. számú melléklet 4. pont szerinti ténymegállapítás csupán, a tényállás-tisztázáshoz a 73/2009/EK rendelet 23. § és az Eljárási törvény 9. § s) és t) pontja szerint a felperes ezen ténnyel kapcsolatos közrehatásának vagy mulasztásának a vizsgálata is szükséges. Amennyiben a hatóság a tényállás-tisztázás körében megállapítja, hogy a felperes közvetlenül felróható cselekménye vagy mulasztása vezetett az égetéshez, úgy ezt követően – ha a felperes ezt vitatja – valóban a felperes kötelezettsége annak bizonyítása, hogy az nem a hatóság által megállapított tényállás szerint történt.

Minderre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet és a Pp. 339. §-a alapján az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú közigazgatási szervet új eljárásra kötelezte.

Az új eljárás során a közigazgatási szervnek a tényállás-tisztázás körében kötelezettsége vizsgálni azt is, hogy a tüzesetben a felperesnek volt-e valamilyen közrehatása, a felperes magatartása vagy közvetlenül felróható mulasztása és az égetés között áll-e fenn összefüggés, ha esetleg a felperes neki felróható módon mulasztott, az konkrétan miben nyilvánul meg.

A Kúria a Pp. 270. § (1) bekezdés szerint alkalmazandó Pp. 78. § (1) bekezdése alapján kötelezte a pervesztes alperest a felperes együttes elsőfokú és felülvizsgálati eljárási költségének megfizetésére. A kereseti és felülvizsgálati eljárási illeték az alperes személyes illetékmentessége folytán az állam terhén marad [6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14. §].

Budapest, 2013. október 8.

**Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. előadó
bíró, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bíró**