

**A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság**

Kfv.IV.35.319/2013/3.szám

A Kúria a Mag Ügyvédi Iroda által képviselt felperesnek dr. Ivanovits Andrea ügyvéd által képviselt alperes ellen támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. január 25. napján kelt 4.K.27.458/2011/10. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 3. 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 Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.458/2011/10. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak - külön felhívásra - 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A felperes a 2010. évre vonatkozóan 481,63 hektár területre egységes területalapú (a továbbiakban: SAPS) és 21,58 hektárra Natura 2000 gyepterületek kompenzációs támogatása jogcímen nyújtott be 2010. május 17-én támogatás iránti kérelmet.

Az alperes elsőfokú hatósága a SAPS támogatási kérelmet elfogadó határozatát visszavonta és elutasította a felperes támogatási kérelmét, egyúttal a felperest 18.315.568 forint visszafizetésére kötelezte. A visszavonásra azért került sor, mert a felülvizsgálati ellenőrzés során a támogatható területek közül három esetében (D91MW-M-09 fizikai blokk 1. számú tábla; a Kunszentmiklós ...helyrajzi szám alatt, U90T6-C-05 fizikai blokkban a 46. számú tábla; a Jászládány ...helyrajzi szám alatt, U90T6-C-05 számú fizikai blokkban a 47. számú tábla; a Jászládány ...helyrajzi

szám alatt) az alperes megállapította, hogy azok a kérelem benyújtásának idején nem álltak a felperes jogszerű használatában. A ténymegállapításra a belföldi jogsegély iránti kérelem alapján a körzeti földhivatalok adatszolgáltatása alapján került sor. Figyelemmel a három táblára az igényelt és a megállapított területek közötti eltérés meghaladta a 20 %-ot, ezért az alperesi elsőfokú hatóság a 1122/2009/EK bizottsági rendelet (a továbbiakban: EK rendelet1.) 58. cikkére hivatkozással elutasította a felperes 2010. SAPS támogatásra vonatkozó kérelmét. Mindemellett az elsőfokú hatóság elutasította a Natura 2000 gyepterületek kompenzációs támogatás iránti kérelmet is, amellyel összefüggésben 227.930 forint levonást állapított meg a következő három támogatási évre vonatkozóan a Natura 2000 támogatások terhére.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a SAPS támogatás iránti kérelem tárgyában megváltoztatta az elsőfokú hatóság határozatát azzal, hogy 20.582.328 forint visszafizetésére kötelezte a felperest. Indokolása értelmében a kérelmezett 481,63 hektár területből a felperes 440,89 hektár vonatkozásában kérelmét késedelmesen, további 1,4 hektár esetében pedig földhasználati jogosultság nélkül nyújtotta be. Döntését a 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) 26. § (3) bekezdésére, a 38. § (7)-(8) bekezdéseire, és a 43/A. §-ára, valamint a 22/2010. (III. 16.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.1) 3. § (2) bekezdésére, a 34/2010. (IV. 9.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.2.) 1. § 7. pontjára, és az EK rendelet1. 58. cikk (3) bekezdésére alapította.

A Natura 2000 kérelem tárgyában is megváltoztatta az elsőfokú határozatot akként, hogy a felperest terhelő következő három évre történő levonás összegét 249.054 forintban állapította meg. Indokai értelmében a felperes nem igazolt az érintett területek vonatkozásában jogszerű földhasználatot. Az alperes döntését a 128/2007. (X. 31.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.3.) 9. § (2) bekezdésére alapította.

A felperes keresetei folytán eljáró Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) a pereket egyesítette és egy eljárásban bírálta el a SAPS támogatással és a Natura 2000 támogatással összefüggésben hozott alperesi határozatok kapcsán benyújtott felperesi kereseteket.

A Bíróság a felperes kereseti kérelmeit elutasította. Ítéleti döntését arra alapította, hogy a felperes - az Eljárási tv. 38. § (8) bekezdésében foglalt törvényi kötelezettségével szemben - csak állította, de nem bizonyította az alperesi határozatok megalapozatlanságát. A felperes támogatási kérelmében valótlan tényeket állított, amire az EK rendelet1. sem adott jogot a felperes számára. A Bíróság a nemzeti jog és az Európai Unió joga közötti - felperes által állított - ellentmondás alapján

összevetette az EK rendelet1., az Eljárási tv., valamint az R.2. és az R.3. rendelkezéseit és megállapította, hogy a két jogrend közötti ellentmondás nem áll fenn, az alperes a SAPS támogatás tekintetében jogszerűen hozta meg döntését. A támogatási kérelem benyújtását követő, utólagos módosítás nem alkalmas a kérelem benyújtásának időpontjában fennálló jogszerű földhasználat igazolására.

A Natura 2000 támogatási kérelem tárgyában a Bíróság azt állapította meg, hogy a felperes felhívás ellenére sem igazolta az R.3. 9. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az igényelt földterületek használati jogosultságát. A Bíróság nem látta annak relevanciáját, hogy más jogszabályok az agrárkörnyezet-gazdálkodási támogatások tekintetében milyen feltételrendszerrel állítanak fel a támogatási kérelmek elbírálására.

A Bíróság - a felperes konkrét hivatkozásának hiányában - mellőzte az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését.

Végül kitért arra is, hogy a felperes alaptalanul hivatkozott az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EuB) C-21/10. és C-115/10. számú határozataira, mivel az azokban foglalt megállapítások az alkalmazott joganyag és tényállás eltérésére tekintettel a jelen perben nem voltak mérvadók.

A felperes felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához. Felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen a Bíróság és az alperes határozatának az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Másodlagosan a Bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését és a Bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte.

Felülvizsgálati kérelmét az Európai Unió jogára és arra építette, hogy a Bíróság által alkalmazott jog alaptörvény-ellenes.

Állította, hogy a Tanács 73/2009/EK rendeletében (a továbbiakban: EK rendelet2.) foglaltakhoz képest a Bíróság által alkalmazott tagállami szabályozás többletfeltételt tartalmaz, amely kollízió eredményeként a Bíróságnak a tagállami szabályozás félretételével, az EK rendelet2. közvetlen alkalmazásával kellett volna döntenie a SAPS támogatással összefüggő kereset megalapozottságát illetően. A felperes a hazai és az uniós jogi szabályozás közötti különbséget abban jelölte meg, hogy míg az EK rendelet2. a támogatás megszerzésének feltételeként a földterületnek a mezőgazdasági termelő rendelkezésére állását írja elő, addig az R.1. 3. § (2) bekezdése és az R.2. 1. § 7. pontja a földterület jogszerű használatának jogszerű jogcímhez kötött okirati igazolását is megkövetelte. Ez a többletkötelezettség pedig az uniós jogban nem ismert adminisztratív feltételt támasztott a támogatás megszerzésére.

A Natura 2000 gyepterületek kompenzációs támogatása tekintetében arra hivatkozott, hogy a Bíróság által alkalmazott szabályozás ellentétes az Európai Bizottság által jóváhagyott Új Magyarország

Vidékfejlesztési Programban (a továbbiakban: ÚMVP) foglaltakkal. Ezért a Bíróságnak ítéletét ebben az esetben is a hazai szabályozás félre tétele mellett, az ÚMVP-re kellett volna alapítania. Hasonlatosan a SAPS támogatáshoz, az ÚMVP nem tartalmazza azt az ellenőrzési rendszert, amelyet az R.3. 9. § (2) bekezdése intézményesít, és amely szerint a támogatás kifizetésének feltétele a parcella okirattal igazolt birtoklása.

A felperes indítványozta, hogy a Kúria kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást mindkét támogatási formával összefüggésben részben a „rendelkezésre állás” fogalmi körében, részben abban a kérdéskörben, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal az, ha a tagállam terhesebbé teszi a mezőgazdasági termelő támogatáshoz jutásának feltételrendszerét a támogatással érintett földterület tényszerű birtoklása igazolásának kötelezettsége mellett a birtoklás jogszerű jogcímének okirati alátámasztásával.

A felperes a fentiekén túlmenően konkrét normakontroll eljárás kezdeményezését indítványozta az Alkotmánybíróság előtt. Álláspontja értelmében az R.2. 1. § 7. pontja az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenes, mert a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. § (5) bekezdésével és a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 11/A. §-ával ellentétesen miniszteri rendelet írja elő a jogszerű földhasználat igazolására a földhasználati nyilvántartás kötelező alkalmazását, holott így csak törvény vagy kormányrendelet rendelkezhetett volna. Hasonló indokolással indítványozta az alkotmánybírósági eljárást az R.3. 9. § (2) bekezdés a) pontja vonatkozásában is.

Az alperes nem terjesztett elő felülvizsgálati ellenkérelmet.

A Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (2) bekezdése szerint a felülvizsgálati kérelem keretei között, a 274. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

A felülvizsgálati kérelem a jogerős ítélet alapjául szolgáló jogszabályok perbeli alkalmazhatóságát vitatta. Felülvizsgálati kérelmének két iránya volt: részben a Bíróság által alkalmazott jogszabályok uniós joggal való ellentétét, részben pedig azok alaptörvény-ellenességét állította. Ezért a Kúriának vizsgálnia kellett, hogy a tagállami és az uniós szabályozás között fennáll-e ellentét és az ellentét megállapítása esetén annak tagállami bírói hatáskörben való feloldhatóságát. Emellett vizsgálnia kellett azt a kérdést is, hogy az R.2. és az R.3. hivatkozott rendelkezései keletkeztetnek-e olyan alkotmányos aggályokat, amelyek feloldására csak az Alkotmánybíróságnak van hatásköre.

Amennyiben a rendeleti szabályok és az uniós jog ellentéte, valamint az alkotmányos aggályok sem igazolódnak, úgy - egyéb irányú felülvizsgálati kérelem hiányában - a Kúriának azt kell megállapítania, hogy a Bíróság érdemben helyes döntést hozott.

I.1.

A Kúria elsőként a SAPS támogatással összefüggő jogi szabályozás uniós jogi vetületeit vizsgálta meg.

Az EuB többszörösen megerősített gyakorlata értelmében (Schouten-ügy, C-34/05. 25. pont; Maatschap Schonewille-ügy, C-45/05. 30. pont; Luigi Ponti és társai ügy, C-375/08 57-58. pontok) - a Kúriának elsődlegesen azt kellett vizsgálnia, hogy

- I.1.1. következik-e az alkalmazandó uniós jogból az egységes területalapú támogatás igénybe vételi feltételeként a terület rendelkezésre állásának jogszerű jogcímmel és okirattal történő igazolása (lásd I.1.1.);
- I.1.2. nemleges válasz esetén pedig ellentétes-e az uniós joggal az, ha a tagállami jog feltételként mégis megköveteli azt (lásd I.1.2.).

I.1.1. Az EK rendelet2. az általa hatályon kívül helyezett 1782/2003/EK rendelet gyakorlati tapasztalatai alapján hajtott végre változtatásokat a közös agrárpolitika (KAP) keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályain.

Az EK rendelet2. azonban nem változtatott egyebek mellett az 1782/2003/EK rendelet által létrehozott integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (a továbbiakban: IIER) bevált, az uniós források felhasználására vonatkozó hatékonynak tűnő ellenőrzés rendszerén, sőt felhatalmazta a tagállamokat arra, hogy az EK rendelet2. hatályán kívül eső közösségi rendszerekre is kiterjesszék azt.

Az EK rendelet2. meghagyta továbbá a 2. cikk g) pontja szerinti új tagállamok számára lehetőségként a közvetlen kifizetések helyett az egységes területalapú támogatási rendszer alkalmazását (EK rendelet2. V. cím, 2. fejezet) is. Ennek megfelelően az új tagállamok, így Magyarország is egységes területalapú támogatásban részesíthetnek minden olyan mezőgazdasági területet, amely a csatlakozást közvetlenül megelőzően, 2003. június 30-án „jó mezőgazdasági állapotban tartott” hasznosított mezőgazdasági területnek minősült, függetlenül attól, hogy ebben az időpontban művelés alatt állt-e, és amelyet a szóban forgó új tagállam által a Bizottság jóváhagyását követően meghatározott objektív és megkülönböztetéstől mentes kritériumokkal összhangban kiigazítottak [124. cikk (1) bekezdés, első albekezdés]. Az EK rendelet2. 124. cikk (1) bekezdés második albekezdése „hasznosított mezőgazdasági területként” ismerte el a szántóterületeket, az állandó gyepterületeket, az állandó kultúrákat és a konyhakerteket (...).”

A támogatás feltétele a továbbiakban a 124. cikk (2) bekezdése értelmében csupán az, hogy „[a]z első albekezdésben említett parcelláknak - vis maior vagy rendkívüli körülmény esetének kivételével - a tagállam által meghatározandó időpontban, de legkésőbb a támogatási kérelem módosítására a tagállamban megállapított időpontban a mezőgazdasági termelő rendelkezésére kell állniuk.”

Az EK rendelet². tehát „kedvezmény szabályt” alkalmazott az új tagállamokkal szemben akkor, amikor az V. címében a közvetlen kifizetések tekintetében az új tagállamokra nézve kedvezőbb támogatási szabályokat írt elő. Ideértve azt a szabályt is, amely valamennyi, 2003. június 30-án „jó mezőgazdasági állapotúként” megjelölt parcellát támogathatónak minősített függetlenül annak termelésbe való bevonásától, illetve a hasznosítás mikéntjétől. Az EK rendelet². magyar fordítása az angol és francia nyelven közzétett változatokkal egyenértékű terminológiát alkalmazott (... les parcelles visées au premier alinéa sont à la disposition de l'agriculteur ...”; „... the parcels referred to in the first subparagraph shall be at the farmer's disposal ...”).

A fentiekben feltett első kérdésre tehát a Kúriának nemleges választ kellett adnia: az új tagállamokra szabott - egyebekben 2021-ig meghosszabbított - egységes területalapú támogatási rendszerben a meghatározott módon hasznosított mezőgazdasági földterületek széles körben váltak támogathatóvá. A termelőnek nem volt olyan az EK rendelet².-ben foglalt direkt kötelezettsége, amely a támogatási kérelemmel érintett parcella vonatkozásában a birtoklás (rendelkezésre állás) okirattal alátámasztott jogszerűségének igazolását írta elő a támogatás feltételeként. A földterületnek a termelő rendelkezésére kellett állnia.

I.1.2. A nemleges válaszra tekintettel a Kúriának a továbbiakban azt kellett vizsgálnia, hogy az alperesi határozat jogszerűségére is kiható jogellenességet eredményezett-e az, hogy a tagállami szabályozás viszont előírt ilyen jellegű kötelezettséget.

Az R.1. 3. § (2) bekezdése értelmében „[e]gységes területalapú támogatás iránti kérelmet az a mezőgazdasági termelő nyújthat be, aki a támogatás alapjául szolgáló terület vonatkozásában az egységes kérelem rendelet alapján jogszerű földhasználónak minősül.” Az R.2. 1. § 7. pontja szerint „[e] rendelet és a hatálya alá tartozó támogatási jogcímek alkalmazásában: (...) 7. jogszerű földhasználó: a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet szerinti földhasználati nyilvántartásban (a továbbiakban: földhasználati nyilvántartás) a tárgyév május 31-i dátum szerinti állapotnak megfelelően földhasználóként bejegyzett ügyfél, vagy az az ügyfél, akinek földhasználati joga önhibáján kívüli okból nem került a földhasználati nyilvántartásba bejegyzésre és a földhasználati

jogosultságát igazoló egyéb bizonyító erejű okirattal rendelkezik;"

Ebben a körben azt kellett vizsgálni, hogy az EK rendelet2. V. Fejezet 2. címen kívül (121. cikk-125. cikk), milyen jogalkotási mozgástér kínálkozott a tagállamok számára az EK rendelet2. céljainak megvalósítása érdekében.

Az EK rendelet2. 20.-21. preambulum-bekezdése és ahhoz kapcsolódóan a II. Fejezet 4. cím rendelkezései szerint - az IIER 1789/2003/EK rendelet által felállított intézmény mellett - szükséges a komplex, a jogosultsági feltételek fennálltára is kiterjedő, a kölcsönös megfeleltetés módszerét alkalmazó, a tagállamok számára az ellenőrzések hatékonyságát fokozó mozgásteret is biztosító eszközrendszer kialakítása.

E mellett azonban a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló - az alperes határozatának meghozatala idején hatályos -, a Tanács 1290/2005/EK rendeletének 9. cikk (1) bekezdése a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme és a közösségi alapok irányításának biztosítékai érdekében kifejezetten elő is írta a tagállamoknak, hogy a közös agrárpolitika keretében meghozzanak „(....) minden olyan törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést és egyéb intézkedést, amely szükséges a Közösség pénzügyi érdekeinek hatékony védelméhez, és különösképpen ahhoz, hogy: (...)

i. az EMGA-ból és az EMVA-ból finanszírozott ügyletek megvalósuljanak, és rendszeresek legyenek;

ii. megakadályozzák és megbüntessék a szabálytalanságokat;

iii. behajtsák a szabálytalanság és gondatlanság miatt elvesztett összegeket;

b) létrehoznak egy hatékony irányítási és ellenőrzési rendszert, beleértve a számlák igazolását, valamint a jóváhagyott kifizető ügynökség felelősségének aláírásával ellátott igazoló nyilatkozatot."

A hivatkozott közösségi jogi célkitűzések és a normatív, a tagállamokat kötelező szabályok meggyőzték a Kúriát arról, hogy a tagállamoknak van szabályozási mozgástere abban kérdésben, hogy a közösség pénzügyi érdekeinek védelme céljából az egységes területalapú támogatások megszerzését az EK rendelet2.-n túli, a támogatás jogszerű felhasználását további garanciákkal biztosító, ha tetszik többletfeltételekkel bástyázzák körbe. Ilyen többletgaranciát jelent az a dokumentáció, amely a támogatással érintett parcella birtoklásának jogszerűségét igazolja.

Az EuB gyakorlatára tekintettel (Luigi Pontini és társai ügy, C-375/08. 83. pont) a Kúriának meg kellett vizsgálnia a perben alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket abból a szempontból, hogy a többletfeltételek eleget tesznek-e az uniós/közösségi jog alapelveiben foglalt kritériumoknak, azaz jellegükben nem minősülnek hátrányosan megkülönböztetőnek, és az azoknak való

megfelelés nem jelent aránytalan terhet a mezőgazdasági termelő számára.

A Bíróság ítéletének normatív alapját többek között az R.1. 3. § (2) bekezdése adta, amely az R.2. értelmező rendelkezéseire utalt vissza a „jogszerű földhasználó” fogalom meghatározása tekintetében. Az R.2. fentiekben már idézett rendelkezése szerint a földhasználatot okirattal kellett igazolni: az okirat alternatív és egyenértékű módja lehetett a 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet által felállított földhasználati nyilvántartásból származó adatigazolás, avagy a földhasználati nyilvántartáson kívüli, „egyéb bizonyító erejű okirat”, amely alátámasztotta a birtoklás jogszerű jogcímét. Ilyen teljes bizonyító erejű magánokiratnak minősült például a földhasználatra szabályszerű alakiságok mellett megkötött szerződés.

A támogatási feltételként megjelölt okirati bizonyítás célja az, hogy a közösségi/uniós - kiegészítő támogatások esetén a tagállami - költségvetési forrásokhoz csak olyan gazdálkodó jusson hozzá, aki a gazdálkodás tárgyát jogszerűen, jogi értelemben transzparens, igazolható körülmények között használja és folytatja azon tényleges mezőgazdasági tevékenységét. Az okirati bizonyítás az uniós - és tagállami - költségvetési források megszerzésének többletfeltétele, azonban hozzájárul a források felhasználásának hatékonyabb követhetőségéhez, ezért az a tárgyilagos mérlegelés szerinti szükséges többletfeltételnek minősült.

Az R.1. és az R.2. olyan adatigazolásra kötelezi a mezőgazdasági termelőt, amely közhiteles és bárki számára hozzáférhető nyilvántartásból lekérhető. A földhasználati nyilvántartás megkeresése és onnan az ötéves támogatási ciklusban az éves kifizetési kérelemhez csatolt adatkérés nem minősíthető aránytalan tehernek. Emellett jellege szerint az ágazati sajátosságokhoz kapcsolódó nyilvántartásról van szó, ezért a Natura 2000-s területeken folyó gazdálkodás kritériumaként történő előírása sem tekinthető a támogatás feltételeként aránytalanul terhes kötelezettségnek. E többletfeltétel súlyát relativizálja továbbá az is, hogy a kötelezettségnek az R.2. rendelkezései értelmében a mezőgazdasági termelő a megfelelő alakiságokkal létrejött földhasználatot igazoló ügyleti megállapodásával, szerződésével is eleget tehetett.

Az R.1. és az R.2. jogszabályok. Az R.1. 1. §-ából, a 2. § 9. pontjának fogalom meghatározásából, valamint az R.2. 1. § 4. pontjából következő személyi hatály alapján megállapítható, hogy az egységes területalapú támogatást igénylő valamennyi mezőgazdasági termelőt homogén csoportba tartozóként kezelték és írták elő kötelezettségként a számukra a támogatás feltételeként a jogcím igazolását. Ezért e kötelezettség nem tekinthető hátrányosan

megkülönböztetőnek sem.

Összességében tehát a Kúria - az EuB gyakorlatának nyomdokain haladva - nem látott ellentétet a SAPS támogatásra vonatkozó és a Bíróság által a perben alkalmazott R.1. és R.2. és az EK rendelet 2. rendelkezései között. Így arra a következtetésre jutott, hogy a SAPS támogatás iránti kérelem Bíróság általi elbírálásának a perben alkalmazható alapját képezhette az R.1. és az R.2. felperes által támadott rendelkezése.

A közösségi/unió jog - az abból fakadó jogok és kötelezettségek - tagállami érvényre juttatásának több lehetséges, az unió jog, valamint az EuB által is elismert technikája létezik. A Kúria a jelen esetben nem látott indokot arra, hogy a Pp. 155/A. §-a alapján a per tárgyalásának felfüggesztése mellett az EuB-hez forduljon az unió jog értelmezése érdekében. A hivatkozott C-375/08. számú ügyben az EuB - éppen tagállami bíró által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásban, agrártámogatási ügyben - arra a következtetésre jutott, hogy a tagállami jogalkotó a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme érdekében, többletkövetelményként előírhatja a földhasználat jogszerűségének okirati bizonyítását. Emellett annak vizsgálatára kötelezte/hatalmazta fel a tagállami bíróságot, hogy a tagállami szabályozásban megjelenő többletfeltétel nem jelent-e aránytalan terhet és hátrányos megkülönböztetést a termelők számára. A Kúria mérlegelése szerint a Bíróság által a perben alkalmazott R.1. és R.2.-beli okirati bizonyítási kötelezettség sem aránytalan, sem pedig diszkriminatív, nem volt minősíthető, ezért ebben a tekintetben a felperes felülvizsgálati kérelmét megalapozatlannak, a Bíróság ítéleti döntését jogszerűnek minősítette.

I.2.

A felperes felülvizsgálati kérelmében a Natura 2000 gyepterületek kompenzációs támogatása tekintetében is vitatta, hogy az igényelt földterületek jogcímhez kötött birtoklásának igazolása az unió jogból fakadó kötelezettség lenne. Ebben a körben állította, hogy az R.3. 9. § (2) bekezdése ellentétes az ÚMVP-ben foglaltakkal. Álláspontja szerint a kollízióra tekintettel a Bíróságnak félre kellett volna tennie az R.3. rendelkezéseit és az alperes határozatának jogszerűségét az ÚMVP-ben foglaltak alapján elbírálni.

A Kúria a felülvizsgálati kérelem ezen elemével kapcsolatosan az ÚMVP jogforrási jellegét vizsgálta. A felperes felülvizsgálati kérelme szerint ugyanis az R.3. 9. § (2) bekezdésének perbeli alkalmazását annak ÚMVP-be ütközése zárta ki.

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (a továbbiakban:

EMVA) a vidékfejlesztés finanszírozási és programozási eszközeként jött létre (a Tanács a 1290/2005/EK rendeletével). A felperes felülvizsgálati kérelmében hivatkozott, a Tanács 1698/2005/EK rendelete (a továbbiakban: EK rendelet3.) az EMVA által finanszírozott közösségi vidékfejlesztési támogatásra vonatkozó általános szabályokat, a vidékfejlesztési politika célkitűzéseit és annak kereteit határozta meg. Az EK rendelet3. összehangolta a vidékfejlesztés közösségi és nemzeti prioritásait, amelyeknek összességében illeszkedniük kell más közösségi politikák célkitűzéseéhez.

A nemzeti stratégiai tervek végrehajtása vidékfejlesztési programokon keresztül történt, amelyeknek egyebek mellett kezelniük kellett a Natura 2000 területeken való gazdálkodás és a környezet állapotának egyidejű fenntarthatóságát, az erőforrások védelmét garantáló gazdálkodás kérdéseit is. Ennek a célnak alárendelten voltak kötelesek a tagállamok elkészíteni az EK rendelet3. 9. preambulumbekzdése és a 15. cikk (1) bekezdése szerinti egymásra épülő nemzeti vidékfejlesztési stratégiai terveiket és azok részként a vidékfejlesztési programjaikat.

A 2007. januárjában közzétett Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Terven alapuló, a 2007. szeptemberében a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium által kidolgozott ÚMVP (elérhető: http://www.umvp.eu/files/umvp_program_teljes.pdf) e programozási kötelezettség részeként, az EK rendelet3.-ra alapozott dokumentum. Az ÚMVP 5. (Információ a tengelyekről, a tengelyekhez tartozó intézkedésekről, valamint ezek leírása) főcíme alatt foglalta össze a Natura 2000 mezőgazdasági területeken tervezett kifizetések, így a kompenzációs jellegű támogatásokkal kapcsolatos kifizetések fő irányvonalait.

Az EK rendelet3. 18. cikke értelmében a tagállami stratégiai terveket és programokat az Európai Bizottság hagyja jóvá. A jóváhagyás azt jelenti, hogy a tagállami programokban megfogalmazott tengelyek, célok és intézkedési elképzelések illeszkednek az európai politikákba, különösen az európai fenntartható vidékfejlesztés célkitűzésébe.

Az ÚMVP mint vidékfejlesztési program több kormányrendeleti és miniszteri rendeleti szintű jogszabály megalkotásának hivatkozási alapja. Mindemellett azonban az ÚMVP-nek normatív jellege nincs, az ÚMVP nem jogszabály. Normatív karakter hiányában az abban foglaltak perben hivatkozható jogokat, kötelezettségeket nem keletkeztetnek. Megalapozatlan tehát a felperes azon felülvizsgálati kérelmében foglalt hivatkozás, amely szerint az ÚMVP 5.3.2.1.2. programpontjai - az Európai Bizottság jóváhagyása miatt - perben alkalmazható, az R.3.-ban foglaltakat megelőző rendelkezéseket tartalmaznának.

Az ÚMVP EK rendelet3. 36. cikk a) pont iii) alpontjához kapcsolódó 5.3.2.1.2. programpontjaiban megfogalmazottak - egyebek mellett a kompenzációs támogatás folyósítását garantáló célkitűzés, avagy a

földhasználathoz kötött kompenzációs támogatás - ezért a megalkotott jogszabályi környezetben, így egyebek mellett az R.3. viszonylatában értelmezhetők. A felperes - az ÚMVP-ben tervezetteknek megfelelően - garantáltan hozzájuthatott volna a Natura 2000 területen folytatott gazdálkodását elősegítő kompenzációs támogatáshoz akkor, ha megfelelt volna a jogszabályi - így az R.3. szerinti - feltételeknek.

Mivel a Kúria a felülvizsgálati kérelemben foglaltak vizsgálata alapján megállapította, hogy az ÚMVP nem jogszabály, az abban foglaltakból a felperesnek perben érvényesíthető jogai nem származtak, ezért arra a következtetésre jutott, hogy a Bíróság ítélete jogszerű és megalapozott volt. Egyben szükségtelennek ítélte előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését a perben.

II. A felperes indítványozta azt is, hogy a Kúria kezdeményezze az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll eljárását a Bíróság által alkalmazott jogszabályok alaptörvény-ellenességére tekintettel. Álláspontja értelmében ugyanis a Ket. 50. § (5) bekezdésére és az Ftv. 11/A. §-ára figyelemmel, az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenes az R.2. és az R.3., mivel törvény és kormányrendelet helyett miniszteri rendelet írja elő az alperes számára a bizonyítás eszközeként az okirati bizonyítást az agrártámogatási ügyben.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése értelmében „[h]a a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli (...) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.”

A magyar igazságszolgáltatás rendszerében az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll eljárásának kezdeményezése nem a peres fél eljárási jogosultsága. Az a bíró Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése szerinti azon alkotmányos jogállásával áll összefüggésben, amely szerint a bíró a törvénynek, azon belül is az alaptörvény-konform törvénynek van alárendelve. Ezért az Abtv. 25. § (1) bekezdése akkor alkalmazható, amennyiben a bíróban kialakult a perben alkalmazandó jogszabállyal (rendelkezéssel) összefüggésben az alkotmányellenesség aggálya.

A jelen esetben a Kúria ilyen aggályt nem észlelt.

A felperes alkotmányossági aggályainak elbírálása nélkül a Kúria utal az Eljárási tv. 12. § (2) bekezdésére, amely kifejezetten

kizárja a Ket. rendelkezéseinek alkalmazását - így az 50. § (5) bekezdését is - „(...) 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” tekintetében. Az Eljárási tv. felperes által hivatkozott 22. § (2) bekezdése a célhoz kötött adatkezelés követelményét fogalmazza meg. Az Eljárási tv. 81. § (3) bekezdés a) pontja pedig felhatalmazza a minisztert „a törvény hatálya alá tartozó egyes intézkedések igénybevételeivel, az ahhoz kapcsolódó adatszolgáltatással, eljárásokkal kapcsolatos részletes, valamint az intézkedésekben való részvétellel kapcsolatos általános szabályok” megalkotására.

A Kúria a kifejtettek értelmében nem látta megalapozottnak a felperes perben alkalmazott jogszabályok alkalmazhatóságával összefüggésben megfogalmazott uniós jogon, illetve az Alaptörvényen alapuló aggályait, ezért a Bíróság ítéletét a Pp. 75. § (4) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A felperes eredménytelen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, azonban az alperesnek a felülvizsgálati eljárásban költségei nem merültek fel, így ebben a tekintetben a Kúria mellőzte a határozathozatalt.

A felperes pervesztességére tekintettel kötelezte a Kúria a felperest az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdés szerinti mértékű felülvizsgálati eljárási illeték megfizetésére.

Budapest, 2014. március 25.

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