

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.IV.35.384/2013/4.szám

A Kúria dr. Vári Ádám ügyvéd által képviselt felperesnek dr. Ivanovits Andrea ügyvéd által képviselt alperes ellen támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. március 6. napján kelt 5.K.26,960/2013/5. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 6. 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 Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.26.960/2013/5. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 30 000 (harmincezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által megállapított irányadó tényállás szerint a felperes 2004. november 29-én nyújtott be támogatási kérelmet a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalhoz, a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege társfinanszírozásában megvalósuló agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételeének részletes szabályairól szóló 150/2004. (X. 12.) FVM rendelet (a továbbiakban: Jogcímrendelet) alapján. A hatóság a támogatási kérelemnek 2005. augusztus 10-én kelt határozatával helyt adott. A felperes kifizetési kérelme alapján a 2004-2005. gazdálkodási év vonatkozásában 353.766 forint, a 2005-2006 gazdálkodási év vonatkozásában 363.690 forint támogatási összeg megállapításra és kifizetésre került.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Békés Megyei Kirendeltsége 2007. június 20. és 2007. június 25. napja közötti időben előzetes kiértékelés mellett helyszíni ellenőrzést végzett a felperesnél. A helyszíni ellenőrzés - többek között - megállapította, hogy nem készült tápanyag gazdálkodási terv. A helyszíni ellenőrzés eredményeképpen a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal a 2006/2007. gazdálkodási évre vonatkozó kifizetési kérelmet elutasította, majd a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Közvetlen Támogatások Igazgatósága a helyszíni ellenőrzés során feltárt hiányosságokra hivatkozva a felperest kizárta a támogatásból. A kizárás indokaként azt jelölte meg a határozat, hogy a helyszíni ellenőrzés során harmadik alkalommal állapította meg a hatóság, hogy nem készült tápanyag gazdálkodási terv, ezáltal a Jogcímrendelet szerint kizárásnak van helye.

A felperes fellebbezése folytán másodfokon eljáró alperes határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A felperes a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kérte. Az ügyben eljáró Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletében az alperes határozatát az elsőfokú határozatra kiterjedően is hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte.

A bíróság álláspontja szerint alaptalanul hivatkozott a felperes arra, hogy senki sem tájékoztatta a tápanyag gazdálkodási terv szükségességéről, hiszen a pályázónak, a kérelmezőnek a támogatás iránti kérelem benyújtásakor tisztában kell lennie azokkal a feltételekkel, amelyek az adott célprogramban való részvételre vonatkoznak. Így mindenképpen a felperes terhére róható a szabálytalanság, hogy tápanyag gazdálkodási tervet nem készített. Ezt a kötelezettségét a Jogcímrendelet 18. § (3) bekezdés b) pontja egyértelműen tartalmazza.

Ugyanakkor a Jogcímrendelet 8. sz. melléklete szerint a tápanyag gazdálkodási tervet a programba való belépéskor, majd a program utolsó évében kell elkészíteni, és előírja azt is, hogy a tápanyag gazdálkodási tervet az első gazdálkodási évben végzett talajvizsgálati eredmények alapján kell készíteni, ugyanakkor talajvizsgálati eredmény nélkül is kötelező a tápanyag gazdálkodási terv elkészítése.

A bíróság rögzítette, hogy a felek között csupán az volt vitás, hogy a harmadik gazdálkodási évben elvégzett helyszíni ellenőrzés során megállapított szabálytalanság, azaz a tápanyag gazdálkodási terv hiánya egyetlen alkalommal elkövetett szabálytalanságnak, vagy harmadik alkalommal elkövetett szabálytalanságnak tekinthető.

A bíróság szerint a jogi szabályozás egyértelmű abban, hogy tápanyag gazdálkodási terv a tápanyag gazdálkodás megkezdésekor készítendő. A bíróság hangsúlyozta, hogy nincs olyan jogszabályi előírás, amely ezt évente kötelező tenné, ugyanakkor a Jogcímrendelet 16. § (1) bekezdése egyértelmű kötelezettségévé

teszi a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnak a jogosultsági feltételek - így a kötelezettség-vállalások - teljesítésének az ellenőrzését oly módon, hogy arra évente sor kerüljön.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni jelen ügyben a Ket. 1. §-ában rögzítetteket, mely szerint a hatóságot terheli az ügyféllel való együttműködés. Eljárása során a hatóság nem élhet vissza hatáskörének gyakorlásával, az eljárását a szakszerűség és az egyszerűség kell, hogy jellemezze. A bíróság álláspontja szerint a hatóság jogszabálysértően járt el, amikor az évenkénti ellenőrzést elmulasztotta, így az a körülmény, hogy a tápanyag gazdálkodási terv hiányát csak a harmadik évben észlelte a hatóság, az nem értékelhető a felperes terhére. Azzal együtt, hogy ezen terv elkészítésére az első évben sor kellett volna, hogy kerüljön, ez nem tekinthető háromszori hibának. A bíróság szerint, hogy ha a hatóság a jogszabályi előírásoknak megfelelően járt volna el, úgy a hiányosságot már az első évben észlelnie kellett volna.

Az ügyben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, melyben kérte a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a felperes keresetének elutasítását. A felülvizsgálati kérelem szerint a jogerős ítélet a Jogcímrendelet 16. § (1), 17. § (1), 18. § (3) bekezdésében és 8. sz. mellékletében foglaltak téves értelmezésén alapul. A Jogcímrendelet egyértelműen fogalmaz akkor, amikor kimondja, hogy amennyiben több alkalommal fordult elő szabálytalanság, úgy a gazdálkodó a célprogramból végleges kizárásra került. A felülvizsgálati kérelem idézi a 796/2004/EK rendelet 23., 24. és 27. Cikkeit. Ez alapján arra a következtetésre jut, hogy maga az EK rendelet különbséget tesz adminisztratív - ide sorolja a keresztellenőrzést is -, és helyszíni ellenőrzés között. A hatóság minden évben adminisztratív ellenőrzést folytatott a felperes kérelme tárgyában. Ennek megfelelően történt kifizetési kérelmének az elbírálása és a támogatás folyósítása. A hatóság az EK rendelet rendelkezéseit is figyelembe véve nem mulasztott, amikor a kötelezettségek betartását csupán a harmadik gazdálkodási évben ellenőrizte a helyszínen. Az EK rendelet szerint sem valamennyi ügyfelet kell a hatóságnak évente a helyszínen ellenőriznie. Hivatkozott továbbá a felülvizsgálati kérelem a 4/2004. (I. 13.) FVM rendelet 2. §-ára is, amely tovább utal a 2. sz. mellékletre. Az alperes szerint a 2. sz. mellékletben foglalt előírásokat a felperes az ötéves kötelezettség-vállalás alatt a teljes területen köteles betartani. Jogszabály szerint a gazdasági napló része a tápanyag gazdálkodási terv. A gazdasági napló, így a tápanyag gazdálkodási terv vezetésének kötelezettségét a 2. sz. mellékletben külön előírás rögzíti. Ennek megfelelően az ellenőrök a gazdálkodási napló vezetése mellett ellenőrzik a tápanyag gazdálkodási terv meglétét is. A gazdálkodási napló évenkénti naprakész vezetése áll kötelezettségként az ügyfél előtt. Mivel a tápanyag gazdálkodási terv a gazdasági napló része, ezért azt is évenként kell a felperesnek vezetnie. Tekintettel arra, hogy a

felperes nem készített tápanyag gazdálkodási tervet, ez a szabálytalanság több gazdálkodási év vonatkozásában is megvalósult, így a hatóság a dokumentumok alapján helyesen állapította meg a szabályszegés többszöri tényét. Az alperes szerint a jogerős ítélet sérti a 4/2004. FVM rendelet 2. §-ában, valamint a 796/2004/EK (a továbbiakban: EK rendelet) rendelet 23., 24., 26. és 27. Cikkében foglaltakat.

Az ügyben a felperes felülvizsgálati ellenkérelmet terjesztett elő. Álláspontja szerint nem helytálló az a hivatkozás, hogy a hatóság minden évben adminisztratív ellenőrzést folytatott a kérelem tárgyában. A felperes által hivatkozott 796/2004/EK rendelet 24. Cikke szerint az adminisztratív ellenőrzéseknek lehetővé kell tenniük a szabálytalanság feltárását. Az alperes előadásával szemben a harmadik gazdasági évben lebonyolított helyszíni ellenőrzést megelőzően semmilyen, még adminisztratív ellenőrzést sem végzett. A felperes szerint az adminisztratív ellenőrzés keretében lett volna lehetőség arra, hogy a hatóság megállapítsa a tápanyag gazdálkodási terv hiányát, és az irat becsatolására felhívja a felperest. A felperes szerint az ügyben általa nem vitatottan egyszeri szabályszegés történt. Az ellenőri megállapítás sem azt tartalmazza, hogy harmadik alkalommal nem készült tápanyag gazdálkodási terv, és nem azt rögzíti, hogy harmadik alkalommal követte el a felperes a szabályszegést. A Jogcímrendelet 18. § (3) bekezdés b) pontja nem ír elő olyan kötelezettséget, mely szerint a tápanyag gazdálkodási tervet évente kell készíteni. Mindezek alapján kérte a jogerős ítélet hatályában való fenntartását.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet tárgyaláson kívül bírálta el a Pp. 274.§ (1) bekezdése alkalmazásával.

A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

A Kúriának a Jogcímrendelet 17. § (8) bekezdésének értelmezésére irányuló gyakorlata szerint - amelyet a Kfv.IV.35.459/2012/8.számú határozat rögzített - nem jogszerű az EMOGA támogatásból a támogatási időszak egészére vonatkozó kizárás az ügyfél egyszeri alkalommal tett jogszerűtlen magatartása alapján. A Kúria a Kfv.IV.35.506/2012/3. számú határozatában nyomatékosította, hogy az egyszeri helyszíni ellenőrzésen megállapított tápanyag-gazdálkodási terv hiánya miatti támogatásból kizárás nem jogszerű, ha a hatóság korábban a tápanyag-gazdálkodási terv hiányára nem hívta fel a figyelmet.

Az FVM rendelet 17. § (8) bekezdése szerint amennyiben a támogatási időszak alatt második alkalommal szükséges a tárgyévre vonatkozó támogatás teljes egészének visszavonása, az a programból való

végleges kizárást jelenti. Az ügy irataiból megállapítható, hogy az alperes határozatait egy alkalommal - 2007. június 20. és 2007. június 25. között - elvégzett helyszíni ellenőrzés eredményeire alapozta.

A harmadik évben végzett helyszíni ellenőrzés eredményeként egyrészt a felperes 2006/2007. évre vonatkozó kifizetési kérelmét utasította el a hatóság határozatában, majd pedig ugyan ezen helyszíni ellenőrzés alapján határozatában a felperest kizárta a támogatásból. A harmadik évben végzett helyszíni ellenőrzés alapján a hatóság ez utóbbi határozatában arra jutott, hogy a korábbi évekre vonatkozó tápanyag gazdálkodási terv hiánya harmadszori alkalommal történő jogsértést jelent.

A Kúria megítélése szerint helyesen állapította meg a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, hogy a hatóság ezen jogértelmezése helytelen. A Kúria a fent jelölt határozatában már rámutatott, hogy az FVM rendelet 17. § (8) bekezdése „második alkalomról” szól, és ezt úgy kell értelmezni, hogy a tárgyévre vonatkozó támogatás visszavonására külön-külön két alkalommal kell, hogy sor kerüljön.

Helyesen mutatott rá az elsőfokú bíróság arra is, hogy a Jogcímrendelet 8. számú melléklete a programba való belépéskor, majd pedig a program utolsó évében teszi kötelezővé a talajvizsgálati terv elkészítését, és a tápanyag-gazdálkodási tervet az első gazdálkodási évben végzett talajvizsgálati eredmények alapján kell készíteni. Nem helytálló az alperes felülvizsgálati kérelmében kifejtett azon álláspontja, hogy mivel a tápanyag-gazdálkodási terv a gazdasági napló része és a gazdasági naplót a 4/2004. (I.13.) FVM rendelet 2. számú melléklete szerint folyamatosan kell vezetni, ezért a jogszabályokból a tápanyag gazdálkodási terv „évenkénti naprakész” vezetése következik. Helytálló az elsőfokú bíróság azon álláspontja, hogy a felperesnek tervet kellett volna készíteni a programba való belépéskor, ennek elmaradása nem tekinthető háromszori hibának.

A Kúria egyetért az alperessel abban, hogy a Jogcímrendelet 16. § (1) bekezdésében foglalt évenként ellenőrzés nem jelent évenkénti helyszíni ellenőrzési kötelezettséget, az EK rendelet jelölt rendelkezéseit is figyelembe véve ide tartozik az adminisztratív ellenőrzés is. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy az alperes a helyszíni ellenőrzést megelőző adminisztratív ellenőrzései során sem tárta fel a tápanyag-gazdálkodási terv hiányát, így az elvégzett adminisztratív ellenőrzéseket nem lehet a Jogcímrendelet 17. § (8) bekezdése szerint külön alkalmaknak tekinteni a tápanyag-gazdálkodási terv hiánya tekintetében. Maga az EK rendelet 24. cikk (1) bekezdése fogalmaz úgy, hogy az adminisztratív ellenőrzéseknek lehetővé kell tenniük a szabálytalanságok feltárását, amelyek jelen

esetben az adminisztratív ellenőrzés során nem történt meg, a 24. cikk (2) bekezdése pedig egyenesen úgy fogalmaz, hogy a szabálytalanságra utaló jeleket adott esetben helyszíni ellenőrzéssel kell feltárni. Jelen ügyben 2007. június 20. és 2007. június 25. között zajlott első alkalommal a helyszíni ellenőrzés és ezt követően a felperes azonnal kizárásra került a támogatásból.

A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy az elsőfokú bíróság nem sértette meg az alperes által megjelölt belső jogszabályokat és az EK rendelet jelölt rendelkezéseit, ezért a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét a Pp. 275. § (3) bekezdése alkalmazásával hatályában fenntartotta.

A Kúria a Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 78. § alapján kötelezte a pervesztes alperest a felülvizsgálati eljárás költségeinek megfizetésére.

A le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. §-a alapján az állam viseli.

Budapest, 2014. április 23.

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