

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.IV.35.176/2014/4.szám

A Kúria a Ferkócza Ügyvédi Iroda által képviselt felperesnek az alperes - mint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve jogutóda - ellen támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. december 11. napján kelt 10.K.27.428/2013/6. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 7. 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 Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.428/2013/6. számú ítéletét a 47. sz. parcellát érintő részében hatályon kívül helyezi és e körben az eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, egyebekben a jogerős ítéletet hatályában fenntartja.

A felek felülvizsgálati eljárásban felmerült költségeiket maguk viselik.

Kötelezi a Kúria a felperest, hogy fizessen meg az államnak - külön felhívásra - 50.000 (ötvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket, a fennmaradó 20.000 (húszezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

Az alperes elsőfokú hatósága 2012. június 27-én kelt határozatával a felperes 2011. május 13-ki egységes területalapú támogatás (SAPS) kifizetése iránti kérelmét elutasította és áthúzódó szankcióként 8.714.352 forint levonást állapított meg a következő három év támogatásainak terhére. Az elsőfokú hatóság döntését az igényelt és a megállapított területek közötti különbséggel indokolta. A szankció alkalmazását a 1122/2009/EK bizottsági rendelet 58. cikkére vezette vissza.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes 2013. április 9-én kelt határozatával az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta. Döntését az Európai Mezőgazdasági és Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS), valamint az ahhoz kapcsolódó kiegészítő nemzeti támogatások (top up) 2011. évi igénybevételeivel kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 25/2011. (IV. 7.) VM rendelethez (a továbbiakban: Támogatási rendelet) alapította. Megállapította, hogy a felperes a Támogatási rendelet, valamint az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból, valamint a központi költségvetésből finanszírozott egyes támogatások 2011. évi igénybevételeivel kapcsolatos egységes eljárási szabályokról szóló 22/2011. (III.25.) VM rendelet (a továbbiakban: Eljárási rendelet) rendelkezéseire alapulva a felperes jogszerű földhasználati jogát az igényelt területek vonatkozásában nem tudta valamennyi parcella teljes kiterjedése tekintetében igazolni. A földhasználati jogosultsággal összefüggésben az alperes utalt arra, hogy a jogszerű földhasználói minőséget a felperes a Támogatási rendelet, az Eljárási rendelet, valamint a 1122/2009/EK bizottsági rendelet 12. cikk (1) bekezdése alapján, az elsőfokú eljárás befejezését megelőzően előterjesztett bizonyítékokkal tudta volna joghatályosan igazolni. Ennek hiányára tekintettel az alperes a felperes földhasználati jogosultságát több parcella esetében figyelmen kívül hagyta a kérelem elbírálásakor.

Összességében az igényelt 221 hektár és a megállapított 67,88 hektár terület közötti különbség 225,57%-os túligénylést eredményezett a felperes terhére, ezért az alperes a 1122/2009/EK rendelet 58. cikk 3. albekezdése alapján állapította meg és alkalmazta a felperessel szemben a rendelkező rész szerinti szankciót.

A felperes keresete folytán eljáró Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. december 11-én kelt 10.K.27.428/2013/6. számú ítéletével a felperes keresetét elutasította. A Bíróság ítéleti indokolásában valamennyi kereset alapján eldöntésre várt jogkérdésben az alperes határozatában foglalt jogi álláspontot osztotta.

A jogerős ítélettel szemben a felperes felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, amelyben a Pp. 275. § (4) bekezdése alapján a Bíróság ítéletének hatályon kívül helyezése mellett kérte az alperes határozatának elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezését. Perköltségigénye is volt pernyertesség esetére.

A felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen azt indítványozta, hogy a Kúria a Pp. 155/A. §-a alapján függessze fel a per tárgyalását és forduljon az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével az Európai Unió Bíróságához (EuB). Az indítvány lényege szerint az Eljárási rendelet 5. § (1) bekezdése és 1. § 8. pontja, valamint a Támogatási rendelet 3. § (2) bekezdése, de különösen az alperesnek az a gyakorlata, mely szerint a támogatási alapjogosultsági feltételként kezeli a földhasználati nyilvántartás adatait és rendkívüli szűken értelmezett, önhibán kívüli esetre engedi a földhasználati jogosultság egyéb módon való bizonyítását, nem áll összhangban a 73/2009/EK rendelet (EK rendelet) 2. cikk a) pontjában megállapított „mezőgazdasági termelő” fogalmával, valamint az EK rendelet 35. cikk (1) bekezdésével sem. Megvizsgálva az EK rendeletet, a felperes felülvizsgálati kérelmében arra a következtetésre jutott, hogy az EK rendelet alapján a támogatásra való jogosultság lényegesen szűkebb és megengedőbb, mint ehhez képest a Támogatási rendeletben és az Eljárási rendeletben foglalt jogosultsági feltételek. A hazai szabályozásban többletfeltételként állapítják meg a földhasználati nyilvántartás adatait és kizárólag az önhibán kívüli esetre engedik a földhasználati jogosultság egyéb módon történő igazolását, de a hatóság az utóbbi esetben is bizonyító erejű okiratot tart elfogadhatónak csupán. Ebből következően a hazai rendeletek „jogszerű földhasználó” fogalma nem áll összhangban az EK rendeletben megjelölt „mezőgazdasági termelő” fogalmával.

Ezen túlmenően az alperesi hatóság rendkívül szűken értelmezi az önhiba körébe eső magatartásokat. Jellemzően azokra az esetekre korlátozza azt, amikor a földhivatal az ügyintézési határidőt túllépve jegyzi be a kérelmező földhasználati jogát.

A felperes álláspontja szerint az EK rendeletnek megfelelő alperesi gyakorlat esetén az alperesnek azt kellett volna megállapítania, hogy a felperes a teljes gazdálkodási évben hasznosította a területeket, a föld használata jogszerű volt, mivel a területek egy részét tulajdonolja, másik részét pedig bérli.

Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elvetése esetére a felperes vitatta a Bíróság ítéletének a 47. sorszámú parcellával összefüggésben tett ítéleti megállapításait. Eszerint vitatta, hogy az azzal kapcsolatos kereseti kérelmeit csak a második érdemi tárgyaláson terjesztette volna elő. A megállapítás iratellenességét a felperes által benyújtott keresetlevél, illetve a közigazgatási eljárásban tett nyilatkozatai is cáfolták.

A Kúria a felülvizsgálati eljárás során megállapította, hogy jogszabályváltozás folytán az alperes jogutóda az alperes. Az egyes törvényeknek a kormányzati szerkezetátalakítással összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXXV. tv. 51. § alapján, 2014. július hó 16. napjától a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerv alperesi jogelőd helyébe az alpereslépett, ezért jelen perben a Pp. 328. § (1) bekezdés alapján 2014. július hó 16. napjától az alperes jár el az alperes jogutódként.

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

A felülvizsgálati kérelem részben megalapozott.

A felperes felülvizsgálati kérelmében sérelmezte, hogy a Bíróság a Pp. 335/A. § (1) bekezdésébe ütközően mellőzte a 47. parcella vonatkozásában előterjesztett kereseti kérelme elbírálását. A Bíróság ítéleti indokolása értelmében a felperes a második érdemi tárgyaláson terjesztette elő keresetét a 47. parcella vonatkozásában.

A Pp. 335/A. § (1) bekezdése értelmében „[a] felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson [141. § (1) bek.] változtathatja meg. A keresetet azonban a közigazgatási határozatnak a keresetlevéllel nem támadott önálló – a határozat egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető – rendelkezésére csak a perindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni.”

A Pp. 335/A. § (1) bekezdése a 146. § szerinti keresetváltoztatás közigazgatási perekben alkalmazott korlátozása. A perbeli esetben nem került sor keresetváltoztatásra a második érdemi tárgyalás alkalmával:

A felperes keresetében az alperes határozatát egészében, az alperes által vizsgált valamennyi parcella vonatkozásában – így a M9HEED10 fizikai blokk 47 parcellája tekintetében is támadta, mivel az alperes azt a kifizetési kérelem elbírálásakor 0 hektár jelöléssel figyelmen kívül hagyta. A 6. sorszámú jegyzőkönyv tanúsága szerint a felperes kereseti kérelmét indokolásbeli kiegészítéssel látta el, amely nem eredményez a terhére a Pp. által tilalmazott keresetkiterjesztést.

Erre tekintettel a Kúria a 47 parcella vonatkozásában, a Pp. 275. § (4) bekezdése alapján a Bíróság jogerős ítéletét részben hatályon kívül helyezte és ebben a körben a Bíróságot új eljárásra és új határozat meghozatalára utasította.

A megismételt eljárásban a Bíróságnak döntenie kell a kereset megalapozottságáról a kérdéses parcella tekintetében is.

A felperes felülvizsgálati kérelme ezen túlmenően arra irányult, hogy a Bíróság által alkalmazott hazai szabályozás ellentétes volt az Európai Unió vonatkozó joganyagával: a hazai szabályozás

többletkövetelményt állított a felperes elé az igényelt parcellák jogszerű használatának igazolásával.

Az EK rendelet kérelem benyújtása idején hatályos 2. cikk a) pontja rögzítette a „mezőgazdasági termelő” fogalmát, amely fogalom kritériumainak kimerítése csak a támogatási feltételek teljesítésével együttesen eredményezhette a közösségi és tagállami támogatások megszerzését.

Az EK rendelet 35. cikk (1) bekezdés második fordulata értelmében a „parcelláknak (...) a tagállam által meghatározott időpontban, de legkésőbb a támogatási kérelem módosítására a tagállamban megállapított időpontban a mezőgazdasági termelő rendelkezésére kell állniuk.” Az EK rendelet a parcellák minősítés nélküli rendelkezésre állását írja elő.

Az Eljárási rendelet - kérelem benyújtásának idején hatályos - 1. § 8. pontja szerint „jogszerű földhasználó: a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet szerinti földhasználati nyilvántartásba (a továbbiakban: földhasználati nyilvántartás) - amennyiben e rendelet 2. § (1) bekezdése szerinti, az egyes támogatási jogcímekre vonatkozó jogszabályok másként nem rendelkeznek - a tárgyév június 9-ei 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”. Az 5. § (1) bekezdése értelmében - egyezően a Támogatási rendelet 3. § (2) bekezdésében foglaltakkal - „[e]gységes kérelmet az a mezőgazdasági termelő nyújthat be, aki a támogatás alapjául szolgáló terület vonatkozásában e rendelet 1. § 8. pontja alapján jogszerű földhasználónak minősül. Az ügyfél földhasználati jogosultságát az MVH a jogosultságra irányuló ellenőrzései során vizsgálja.”

A kérelem benyújtásakor hatályos hazai szabályozás értelmében a támogatás benyújtásának feltétele a földhasználat jogszerűsége volt, amelyet elsődlegesen földhasználati nyilvántartási adatokkal, annak hiányában pedig egyéb bizonyító erejű okiratokkal lehetett bizonyítani.

A Kúria a perbelihez hasonló ténybeli alapból származó jogkérdéseket vizsgáló Kfv.IV.35.319/2013. számú határozatában az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EuB) esetjoga alapján {C-375/08, Indokolás: [38], valamint [46]-[90] bekezdései} arra a következtetésre jutott, hogy az uniós és a hazai költségvetési források védelme indokolhatja azt, hogy a hazai szabályozás a támogatás megszerzését a jogszerű földhasználat hiteltérdemlő igazolásához kösse. A támogatás alapjául szolgáló parcellák jogszerű jogcím igazolása esetén tekinthetők úgy, hogy a mezőgazdasági termelő rendelkezésére állnak. A Kúria a szabályozás

ezen módját nem ítélte aránytalan intézkedésnek és diszkriminatívnek sem. A hazai szabályozás ugyanis nem tette kizárólagossá a földhasználati nyilvántartás adatainak alkalmazását, a jogszerű használat egyéb okiratokkal is igazolható volt az eljárásban. Emellett az igazolási kötelezettség a támogatásért folyamodó valamennyi termelő esetében fennállt. Az EuB esetjogában felállított teszt alkalmazása révén a Kúria nem látta indokát az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének, a hazai szabályozást a perben alkalmazandó jognak minősítette.

Nem tagadható, hogy a jogalkotó a 2011-es támogatási évet követően, több lépcsőben lazított a földalapú támogatások megszerzésének feltételrendszerén. Így 2013. május 3-i hatályba lépéssel módosította az Eljárási rendelet 1. § 9. pontját azzal, hogy az f) pont a „jóhiszemű jogcím nélküli földhasználó” esetében a tényszerű földhasználat fennállásáról a falugazdász által kibocsátott teljes bizonyító erejű magánokirat elfogadására is lehetőséget adott. E mellett a törvényalkotó a 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) 44. §-át (4)-(7) bekezdésekkel egészítette ki. A (7) bekezdés a)-d) pontjai a földhasználati lap mellett egyéb okirati bizonyítékokat is elfogadhatónak minősít a jogszerű földhasználat igazolására. A módosítás azonban csak a 2013. CCXLVI. törvény kihirdetésétől követő tizenötödik napon, praktikusán a 2014. januárjától lépett hatályba.

Mindez azonban nem változtatott azon, hogy a Kúria a 2011-ben hatályos szabályozás alapján jogszerűen elbírálhatónak ítélte a felperes és a 2011. támogatási évben benyújtott egyéb támogatási kérelmeket. Így nem látott indokot a jelen esetben sem az előzetes döntéshozatali eljárás indítására a felülvizsgálati kérelemben foglaltak alapján, ami a felülvizsgálati kérelem ezen részében való elutasításához vezetett.

A kifejtettek értelmében a jogerős ítélet ebben a tekintetben jogszerű volt, ezért a Kúria azt a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A felperes a felülvizsgálati eljárásban részben lett pernyertes, ezért a Kúria a Pp. 81. § (1) bekezdés szerint határozott a perköltség felől.

A 70.000 forint felülvizsgálati illeték viselése tekintetében meghozott döntésénél a Kúria figyelemmel volt a pernyertesség és pervesztesség aránya mellett arra, hogy az alperes az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. §-a értelmében személyes illetékmentességet élvez.

Budapest, 2015. március 24.

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