

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.IV.35.426/2015/4.szám

A Kúria a Dr. Imre Miklós Ügyvédi Iroda által képviselt felperesnek a Kovács Kond ügyvéd által képviselt alperes ellen támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. február 11. napján kelt 4.K.28.586/2013/13. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 14. 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.28.586/2013/13. 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-es évre vonatkozóan a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal elsőfokú hatóságához benyújtott egységes kérelmében 363,44 hektár területnagyságra egységes területalapú támogatási igényt terjesztett elő.

Az elsőfokú hatóság a felperes kérelmét elutasította és kötelezte a felperest 6.803.271 forint már átutalt támogatási összeg visszafizetésére, egyidejűleg 12.809.450 forint levonást állapított meg a következő három támogatási évre.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2011. szeptember 26-án kelt határozatával az elsőfokú határozat rendelkező részét és indokolását akként változtatta meg, hogy 12.318.962 forint levonást állapított meg a következő három évre. Indoklása szerint a felperes a támogatási igénnyel érintett 363,44 hektár területből 275,26 hektár terület nagyságra vagy késedelmesen jelentette be földhasználatát, vagy földhasználati jogosultsága nem is volt, ezért e területre vonatkozóan a felperes jogszerű földhasználónak nem minősült, így a támogatás alapvető jogosultsági feltételével sem rendelkezett.

A felperes a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte.

Az ügyben eljáró Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a felperes keresetét elutasította. A bíróság hivatkozott a 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) 38.§ (8) bekezdésében foglalt, a felperest terhelő bizonyítási kötelezettségre. Ezzel kapcsolatosan megállapította, hogy a felperes az alperesi határozatban megállapított tényállás és indoklás megalapozatlanságát, hiányosságát és iratellenességét pusztán állította, de e körben konkrét érdemben is vizsgálható tény, vagy körülményt nem adott elő.

A bíróság rögzítette, hogy a felperes az alperesi határozatokban részletesen felsorolt körben a földhasználati nyilvántartásba történő bejelentések tekintetében valótlan adatokat közölt. A valótlan adatközlések feltárását követően a felperes a valótlan adatközlés jogkövetkezményei ismeretének hiányára és ezzel összefüggésben az „előzetes tájékoztatás” elmaradására hivatkozott. A bíróság megállapította, hogy a felperes e körben pusztán az 1122/2009. EK bizottsági rendelet (a továbbiakban: EKr.1.), valamint a 73/2009. EK tanácsi rendelet (a továbbiakban: EKr.2.) megnevezésére hivatkozott, de az azokban szereplő konkrét jogi normák megsértésére nem. Nem hivatkozott olyan közösségi jogi előírásra, ami felhatalmazná valótlan adattartalmú támogatási kérelem benyújtására.

A bíróság idézte az EKr.2. 35.cikk (1) bekezdését, valamint megállapította, hogy e közösségi jogszabállyal összhangban rendelkezik a 22/2010.(III.16.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.1.), valamint a központi költségvetésből finanszírozott egyes támogatások 2010. évi igénybevitelével kapcsolatos egységes eljárási szabályokról szóló 34/2010.(IV.9.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.2.).

A bíróság a földhasználati nyilvántartásra (az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerre) vonatkozó európai jogi és tagállami

jogszabályok alapján megállapította, hogy az alperesnek az egységes területalapú kérelem tárgyában hozott döntése közösségi jogi felhatalmazáson és közösségi joggal összhangban álló nemzeti jogi előírásokon alapult, amikor a földhasználati jogosultság - kérelem benyújtásának időpontjában való fennállása - hiányában nem támogathatónak minősített a határozatban részletesen felsorolt földterületeket.

A bíróság a felperes előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése iránti kérelmét mellőzte, mert álláspontja szerint kétely nélkül állást lehet foglalni az alperesi határozat uniós jogszabályba ütközésének kérdésében. A keresetben konkrét hivatkozás nem volt, ezért a bíróságnak érdemi vizsgálatra sem volt lehetősége, azonban a bíróság megjegyezte, hogy a valótlan adatokat tartalmazó támogatási igényeket benyújtó termelők támogatási jogosultságának megállapítására a közösségi jog sem ad felhatalmazást. A bíróság hivatkozott az Európai Bíróság C-115/10. számú ítéletére, valamint a Kúria Kfv.IV.35.319/2013/3. számú döntésére.

A felperes a jogerős ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Ebben elsődlegesen kezdeményezte a jogerős ítélet és a közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezését, az alperes új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára kötelezését, másodsorban kérte a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az eljárt bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását, harmadsorban felvetette az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének a lehetőségét a Pp.155/A.§ (1) bekezdése alapján.

A felülvizsgálati kérelem szerint helytálló a bíróság azon érve, amely az EKr.2. alapján megállapította, hogy minden tagállam integrált ellenőrzési rendszert hoz létre és működtet, illetve helyesen utalt arra, hogy az EKr.2. 18.cikke értelmében a tagállamok e rendszert úgy alakítják ki, hogy az lehetővé tegye a jogosultságok keresztellenőrzését. A felperes szerint azonban az integrált ellenőrzési rendszer létrehozásával kapcsolatos, tagállam által foganatosítható szankcióknak az Európai Bíróság gyakorlata alapján meg kell felelniük az uniós jogállamiság kritériumainak, többek között az arányosság, a jogbiztonság és a hátrányos megkülönböztetés tilalma elveinek. Az Európai Bíróság gyakorlata értelmében a tagállami hatóságoknak az uniós jog tagállami végrehajtásával kapcsolatos helyzetekben is figyelembe kell venniük az uniós jog általános elveit. Ilyen a jogos elvárás és a jogbiztonság elveinek széles körű alkalmazhatósága, amelyek az agrártámogatások esetén is az előreláthatóságot kell, hogy biztosítsák.

A felperes is egyetértett abban, hogy az Európai Unió joga is tiltja a valótlan adatközlést. Az uniós jog és a felperes mezőgazdasági termelő rendelkezésére bocsátott információs füzet

azt tartalmazza, hogy a mezőgazdasági termelőnek nem kell rendelkeznie földhasználati lappal a támogatások igénybevételeéhez. Így sérül az uniós jog általános elveiként számon tartott jogos elvárás és jogbiztonság elve.

A felperes rögzítette, hogy a neki felrótt valótlan adat megadása és késedelem kizárólag a földhasználati lappal kapcsolatos szabályozással van összefüggésben. A felperes szerint a területre alkalmazandó másodlagos uniós jogi aktusok a súlyos gondatlanságot vagy csalást elkövető mezőgazdasági termelőkkel szemben is a fokozatosság és arányosság jogelvének tiszteletben tartásával írják elő a szankciók alkalmazását. Hivatkozott az Ekr.2. 21. cikk (2) bekezdésére, az Ekr.1. 58. cikkére. Előadta, hogy a helyszíni ellenőrzések esetén az MVH ellenőrei részéről soha nem került megkérdőjelezésre, hogy a kérdéses területek valóban a felperes mezőgazdasági termelő jogszerű használatában vannak-e. Hivatkozott az R.2. 1.§ 7. pontjára a jogszerű földhasználó fogalmára. Álláspontja szerint az uniós joggal szemben a magyar jogszabályok alapján olyan közigazgatási gyakorlat és bírósági értelmezés alakult ki, amely a földhasználati lap hiányából adódóan olyan mezőgazdasági termelőket, akik részben önhibájukból eredően nem rendelkeznek földhasználati lappal, az arányosság és a fokozatosság uniós jogi követelményeit figyelmen kívül hagyva a legsúlyosabban - a szándékos csalást folytatólagosan elkövető mezőgazdasági termelőknél is jobban - sújt, mert mérlegelés nélkül megvonja az uniós jog alapján kifizetendő támogatásokat és áthúzódó szankciókat alkalmaz. Álláspontja szerint a C-115/10. számú ügyben hozott döntés indokolási része is irányadó az ügyben.

A felperes hivatkozott az Európai Unió Bíróságának a Luigi Pontini és társai ügyében hozott C-375/08. számú ítéletre. Ez alapján nem csak a hátrányos megkülönböztetésnek, az arányosság elvének a szempontjait kell a Kúriának vizsgálni, hanem a közösségi jog általános elveibe ütközést is. Az Európai Unió Bírósága a Bábolna ügyben kifejtette, hogy a támogatások kifizetése a mezőgazdasági termelők életminőségének a javításához is hozzájárul, így ezt a célkitűzést is figyelembe kell venni.

A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint nem megalapozott.

A felülvizsgálati kérelemben fellelhető hivatkozás egyrészt az Ekr.1. 58. cikke. E szabály a túlzott mértékű bejelentések esetén alkalmazott támogatáscsökkentések és támogatás köréből való kizárásokról szól. A fokozatosság és arányosság valóban megjelenik e cikkben, de a cikk maga úgy rendelkezik, hogy ha a termelő által bejelentett terület 50%-kal meghaladja az ellenőrzés során megállapított támogatható terület nagyságot, akkor a mezőgazdasági termelőt a támogatásból ismételtelen kizárják egy olyan összeg

erejéig, amely megfelel a bejelentett terület és az e rendelet 57. cikkével összhangban meghatározott terület közötti különbségnek.

Az Ekr.2. 21. cikk (2) bekezdése értelmében: „A támogatáscsökkentés százalékos mértéke az előírások feltárt megsértésének súlyától, mértékétől, továbbá tartós, illetve ismétlődő jellegétől függően progresszív módon változik, és a mezőgazdasági termelő egy vagy több naptári év tekintetében akár ki is zárható egy vagy több támogatási rendszer köréből.” Megállapítható, hogy az Ekr.1. 58. cikke ehhez mérten határozza meg a 3%-ot meghaladó, de 20%-ot el nem érő, 20%-ot meghaladó, és az 50%-ot meghaladó különbség jogkövetkezményeit. Megjegyzendő, hogy már a 20%-ot meghaladó területkülönbség esetén is úgy rendelkezik az európai jog, hogy „az érintett terménycsoportra területalapú támogatás nem adható.”

Ami a hazai jogot illeti. Az R.1. 3. § (2) bekezdése értelmében „Egységes 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.” A jogszerű földhasználó fogalmát az R.2. 1. § 7. pontja tartalmazza E szerint: „jogszerű földhasználó: a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet szerinti földhasználati nyilvántartásba (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;”

A Kúria Kfv.IV.35.319/2013/6. számú ítéletében már döntött a támogatás típusát, az alkalmazandó szabályozás tartalmát tekintve a perbelivel hasonló tényállás és jogi megítélést igénylő ügyben.

A hivatkozott ítéletben a Kúria az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EuB) Luigi Pontini és társai, C-375/08. számú ügyben (a továbbiakban: EuB határozat) kifejtett álláspontjára támaszkodva - az alábbiak szerint foglalt állást az EK rendelet, valamint a szabályozás tartalmát tekintve a perbelivel részben egyező rendeleti szabályok viszonyában:

Az EuB határozatban 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.

Jelen eljárásban a felperes a 2010. évre vonatkozóan kért területalapú támogatást. A Kúria a Kfv. IV.35.176/2014/4 számú határozatában megállapította, hogy a földalapú támogatások 2011-es támogatási évben hatályos szabályozása, amely az igényelt földterületek jogszerű használatát írta elő, az Európai Unió Bíróságának esetjoga alapján nem volt az uniós joggal ellentétesnek minősíthető. A határozat megállapította, hogy bár a 2011. évet követően a szabályozás több lépcsőben lazította a földalapú támogatások megszerzésének feltételrendszerét, ami azonban nem jelenti azt, hogy az ezt megelőző szigorúbb szabályozás a közösségi jogba ütközés miatt előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére adna okot.

A Kúria nem látott indokot arra, hogy korábbi ítéletében foglaltaktól a jelen eljárásában eltérjen, így erre is tekintettel jelen ügyben sem tartotta indokoltnak előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését.

Megjegyzendő továbbá, hogy a felülvizsgálati kérelem – ahogy a jogerős ítéletben kifejtettek szerint a kereseti kérelem is – nem tartalmaz olyan konkrétumot sem az Ekr.1. és az Ekr.2., sem más közösségi jogi aktus vonatkozásában, amelyre alapozva a hazai jog közösségi jogba ütközése az adott problémára tekintettel – a fent kifejtetteken túl – értelmezést igényelne.

Az R.2. fentebb idézett 1. § 7. pontja jogszerű földhasználónak azt tekinti, akit földhasználóként bejegyeztek. Jelen ügyben az adott időszakban földhasználati lappal nem rendelkező, a földhasználati nyilvántartásba be nem jegyzett felperes nem volt elzárva attól, hogy jogszerű földhasználónak minősüljön. Az R.2. 7. pontja ugyanis azt is jogszerű földhasználónak tekinti, akinek földhasználati joga önhibáján kívüli okból nem került a földhasználati nyilvántartásba bejegyzésre és a földhasználati jogosultságát igazoló egyéb bizonyító erejű okirattal rendelkezik. Tehát a hazai szabályozás sem pusztán a földhasználati lap kizárólagosságára épít. fellelhető. Nem helytálló viszont a felülvizsgálati kérelem azon érve, hogy jogosultsággal kellene rendelkezni azon mezőgazdasági termelőknek is, akik „részben önhibájukból eredően nem rendelkeznek földhasználati lappal”. A Kúria megítélése szerint már az is egy mérlegelés eredménye, hogy a szabályozás kivételt enged a földhasználati nyilvántartásban történő bejegyzés alól önhiba esetén. Ezen túlmenően a részben önhibából eredő igazolás hiánya – az az igény, hogy ezen termelőket is jogszerű földhasználónak kell minősíteni – szemben áll az R.2. 7. pontjában meghatározottakkal, de ez az európai unió jogából sem vezethető le.

A Kúria tehát megállapította, hogy mind az Ekr.1. 58. cikkének

jelen ügyben való alkalmazása (a 3%, a 20% vagy az 50%-ot meghaladó terület-különbség), mind pedig az R.2.-ben alkalmazott megoldás (a földhasználati nyilvántartás helyett más okirat elfogadhatósága önhibán kívüli ok esetén) megfelelő arányosságot eredményez a szankciók alkalmazhatósága tekintetében, így a felperes felülvizsgálati kérelmében felvetettek nem állnak fenn.

Az ügyben költség nem merült fel ezért arról rendelkezni nem kellett, az illetékekről való rendelkezés az illetékekről szóló 1990. évi 39. § (3) bekezdés d) pontján és 50. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2016, február 9.

**Dr. Kalas Tibor sk. a tanács elnöke, dr. Balogh Zsolt sk. előadó
bíró, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet sk. bíró**