

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.IV.35.397/2015/7.szám

A Kúria a Dr. Kovács Ügyvédi Iroda által képviselt felperesnek a dr. Tóth Eszter kormánytisztviselő által képviselt alperes ellen támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. március 26. napján kelt 9.K.30.979/2014/20. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 22. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta a következő

í t é l e t e t:

A Kúria a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.30.979/2014/20. számú ítéletét a felperes 2011. évi támogatási évre benyújtott kereseti kérelmét elutasító részében hatályon kívül helyezi és az alperes 261/0901/15718/11/2011. számú határozatát - az elsőfokú közigazgatási határozatra is kiterjedően - hatályon kívül helyezi és az első fokú közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi.

A felperest perköltség és eljárási illeték megfizetésére kötelező rendelkezéseket hatályon kívül helyezi, egyebekben a jogerős ítéletet hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 10.000 /tízezer/ forint elsőfokú eljárási költséget. A felülvizsgálati eljárásban felmerült költségeiket a felek maguk viselik.

Kötelezi továbbá a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az államnak - külön felhívásra - 60.000 (hatvanezer) forint kereseti- és 50.000 (ötvenezer) forint felülvizsgálati eljárási részilletéket. A fennmaradó 30.000 (harmincezer) forint kereseti- és 20.000 (húszezer) forint felülvizsgálati eljárási részilletéket az állam viseli.

Ez ellen az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felperes egységes területalapú támogatási rendszer alapján támogatásra jogosult mezőgazdasági termelőknek nyújtott elkülönített cukortámogatásról szóló 48/2006.(VI.22.) FVM rendelet alapján támogatási kérelmet nyújtott be a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalhoz, mely kérelmek közül jelen ügy tárgya a 2009. évi, 2010. évi és 2011. évi támogatás iránti kérelem.

Az MVH első fokon eljáró hatósága a 2009. évre 102.223.153 forint, a 2010. évre 109.745.347 forint, míg a 2011. évi támogatás iránti kérelem tekintetében 110.701.722 forint támogatási összeget állapított meg.

Az ügy előzménye, hogy a termelők egy része a mezőgazdasági és vidékfejlesztési hatósághoz 2008. december 15-én beadványt terjesztett elő, melyben sérelmezték, hogy a felperestől, mint integrátortól a 2007. évhez kapcsolódóan csak az elkülönített cukortámogatás 50%-át kapták meg. Erre tekintettel a hatóság a 2007-től kezdődő támogatási évek vonatkozásában utólagos döntés-felülvizsgálati eljárást indított. Ennek eredményeként megállapításra került, hogy a felperes a 2009. évi támogatási évhez kapcsolódóan 6.445.682 forint, a 2010. évre vonatkozóan 6.845.605 forint, míg a 2011. évre vonatkozóan 7.115.408 forint jogosulatlanul igénybe vett támogatási összeg visszafizetésére köteles.

A másodfokon eljáró Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve az elsőfokú határozatokat helybenhagyta.

A felperes közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte. Az ügyben eljáró Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 9.K.30.979/2014/20. számon az ügyeket egyesítette, és ítéletében a felperes kereseti kérelmét elutasította. A bíróság rögzítette, hogy a perben alkalmazandó 48/2006.(VI.22.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVM rendelet) hatálybalépése óta többször is módosult. A legfontosabb rendelkezés az FVM rendelet 5. § (6) bekezdése, amely a perben értékelendő támogatás iránti kérelmek előterjesztése időpontjában egységes szöveggel volt hatályban. Az FVM rendelet 5.§ (6) bekezdését a 93/2011.(X.12.) VM rendelet módosította. A bíróság egyetértett az alperessel abban, hogy ez a módosítás az integrált termelőknek történő kifizetés-elszámolási szabályait nem változtatta meg, csak pontosította. Az FVM rendelet 1. számú mellékletében szereplő képlet semmiben nem változott, az mind a támogatási kérelem

előterjesztése, mind a támogatási összeg megállapítása, mind pedig a jogosulatlan felhasználás tárgyában született határozat meghozatala időpontjában is azonos szövegezésű volt. Ez a képlet a támogatás mértékét és kiszámítási módját tartalmazza, azt a hatóság jogszerűen értelmezte.

A bíróság szerint a felperes alaptalanul hivatkozott arra, hogy a képlet „a” és „b” értéke 0-val helyettesítendő. Az FVM rendelet 5. § (6) bekezdésének 2011. október 13-ától kiegészült rendelkezése – ami pontosította e szabályt – teljesen egyértelmű abban, hogy az integrált termelőknek járó támogatási összeg meghatározása során, figyelemmel arra, hogy az integrált termelők szállítási joggal nem rendelkeznek az „a” és a „b” helyébe az integrált termelő részéről leszállított mennyiséget kell behelyettesíteni.

A bíróság megállapította továbbá, hogy a felperes nem vitatta, hogy egyebekben az alperes jogelődje részéről a képlet „c” és „d” pontjának adatai helyesen kerültek rögzítésre. A bíróság egyetértett az alperessel abban is, hogy a felperes azon perben elhangzott érvelésének, mely szerint az FVM rendelet 1. számú melléklete „a” és „b” pontjaiban 0 értéket kell feltüntetni, ellentmond a felperes közigazgatási eljárás során gyakorolt magatartása. A közigazgatási iratokból kitűnik, hogy a felperes a saját számítása szerint akkor, amikor az integrált termelőknek járó támogatási összeget számolta, az FVM rendelet 1. számú melléklet képlete „a” és „b” pontját nem 0 értékkel számította ki.

A bíróság az FVM rendelet 1. számú mellékletében szereplő képlet értelmezése tekintetében megállapította, hogy a felperes kereseti kérelmében alaptalanul hivatkozott a Kúria Gfv.IX.30.445/2010/10. számú ítéletére. Ez a felperes jogi érvelését nem támasztja alá, mivel az ítélet eltérő jogszabályi környezetben született és eltérő jogszabályokat vett alapul (a 2006. és 2007. évi támogatási kérelem tekintetében).

A bíróság rögzítette, hogy az integrált termelőknek járó támogatási összeg meghatározásánál irányadó az FVM rendelet 1. számú melléklete szerinti képlet. A bíróság azt az értelmezést tartotta helyesnek, hogy az „a” és „b” pontok számadatai vonatkozásában az FVM rendelet 5. § (6) bekezdése utolsó mondatából kell kiindulni. Erre figyelemmel pedig az alperes jogszerűen állapította meg a jogosulatlan felhasználás összegét.

A felperes kereseti kérelmének másik iránya, az 50%-os megosztási arány tekintetében a jogerős ítélet utalt a Debreceni Törvényszék 9.K.30.575/2011/5. számú rendkívüli felülvizsgálattal nem érintett ítéletére, valamint a Kúria Kfv.I.35.210/2012/5. számú ítéletében foglaltakra, amelyek azt tartalmazzák, hogy a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére vonatkozó kötelezés

jogalapja nem a felperes, mint integrátor és az integrált termelők között megkötött szerződés esetleges semmissége, hanem kizárólag a felperes jogellenes magatartása volt, azaz a támogatás összegének csökkentett mértékben történő továbbítása a jogszabályban foglaltak ellenére történt. Mint ahogy a Kúria is rámutatott, a termelő és az integrátor nem térhettek el az integrált termelőknek az FVM rendelet 5. § (6) bekezdése alapján járó támogatási összeg meghatározásától.

A bíróság a jogszabályokból, illetve a szándéknyilatkozatokból, jegyzőkönyvekből arra a következtetésre jutott, hogy a felperes beszámításra az integrált termelőknek járó támogatási összeg meghatározása során nem hivatkozhat.

A jogerős ítélettel szemben a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Ebben kérte a közigazgatási határozatok megváltoztatását, valamint annak megállapítását, hogy a felperes a 2009., 2010., 2011. támogatási évek tekintetében kifizetett elkülönített cukortámogatást jogszerűen használta fel, és a felperes a támogatás termelőkre jutó összegének a megfizetése tekintetében jogsértést nem követett el.

A felperes álláspontja szerint a támogatás igénybevétele és annak elszámolása tekintetében a támogatás megállapítására vonatkozó hatósági határozat keltezésének idején hatályos jogszabályi szöveget kell alkalmazni. E vonatkozásban a 2009. év tekintetében a 2010. május 24-ei, a 2010. év tekintetében a 2011. március hó 7-ei, a 2011. év tekintetében pedig a 2012. május 14-ei FVM rendeleti szöveg az irányadó.

A felperes kifejtette, hogy az FVM rendelet 2011. október 12. napjáig hatályos szabályai szerint a termelőkre jutó támogatás meghatározásának a módját illetően az 1. sz. melléklet szerinti képlet alkalmazásával van lehetőség a termelő, mint a támogatásra jogosult személy javára járó támogatás megállapítására.

E tekintetben a képlet alkalmazását előíró 5. § (6) bekezdése azt tartalmazta, hogy az integrátor köteles a termelőket megillető támogatás továbbítására a kifizetést követő 15 napon belül. De tartalmazza azt is, hogy a támogatás megosztása az 1.sz. melléklet alkalmazásával történhet.

Ennek megfelelően a felperes álláspontja, hogy az FVM rendelet lehetőséget biztosított a támogatás megosztására és a megosztás arányainak megállapítására, a melléklet szerinti számítással erre jogi lehetősége van.

Az alkalmazott képlet szerint a termelő maga értékesítést nem végez, a szállításban önmaga értékesítési joggal nem rendelkezik. A termelő, a termelőket megillető támogatás vonatkozásában, mint pályázó határozható meg, az integrátor e tekintetben a termelőt

illető támogatásban pályázóként nem értelmezhető. A felperes értelmezésében az FVM rendelet 1. számú mellékletéhez, annak az „a” és „b” elemeire a termelőt megillető támogatásra a termelőt, mint pályázót kell tekintetbe venni, akinek a fogalmához az FVM rendelet integrátort meghatározó rendelkezései szerint szállítási jog sem társítható.

Az FVM rendelet 1.számú melléklete szerint támogatás csak úgy lehet a termelők és az integrátor között megosztható, ha a termelőknek jutó támogatás meghatározásában a képlet „a” és „b” elemeit a termelők szállítási jogának hiányában 0 értéken vesszük figyelembe. A rendelet hatályos szövege mellett a termelők a felperes által igénybe vett támogatásból nekik jutó mértéket megkapták.

A felperes szerint a Kúria Gazdasági-, illetve Közigazgatási Kollégiuma által hozott ítéletei is azt állapítják meg, hogy a termelőt csak az általa termelt mennyiség után illeti meg támogatás és nem a szállítási jog alapján. A képletet ennek megfelelően alkalmaznia kell, a termelőnek jutó támogatás összegét a melléklet szerint kell kiszámítani.

A felperes szerint az FVM rendelet 2011. október 13-tól hatályos szabályai is az álláspontját támasztják alá.

Figyelembe kell venni, hogy módosult az 5. § (5) bekezdése is, amely a termelők részéről lehetővé teszi a támogatásról való lemondást. A lemondás a felperes szerint lehet teljes, vagy részleges is. Álláspontja szerint ez is azt támasztja alá, hogy a termelő és az integrátor közötti megosztásnak mindig is volt helye, a képlet „a” és „b” értékének termelői támogatás tekintetében vett 0 értékével kell számítani. Kiemelte, hogy az alperesnek a 2008-as évre vonatkozó eljárásából tudomása van arról, hogy a termelők a felperes javára a támogatás fele értékéről már lemondtak. A felperes eljárása ezért a 2011. évben is jogszerű volt.

A felperes hivatkozott arra, hogy a termelőkkel korábban rögzítette, hogy a szállítási jog ellenértékeként a mindenkori támogatás fele értékét beszámítással számolják el és továbbítják. Ennek alapján még az alperesi érvelés mellett is megvalósult a támogatás teljes összegének a továbbítása, részben beszámítással, mint fizetési móddal, így a felperes eljárása jogszerű volt.

A perben is vizsgált támogatási időszakra vonatkozóan a felek már korábban megállapodtak.

Összefoglalóan: a felperes állítása szerint a jogerős ítélet sérti az FVM rendelet 5.§ (6) bekezdését és 1.sz. mellékletét. A bíróság nem alkalmazhatta volna a 2011. október 13. napjától hatályos szöveg alapján visszamenőlegesen a jogszabály szövegét. A visszaható hatályú jogalkalmazás a jogbiztonságot sérti.

Az ítélet sérti az FVM rendelet 5. § (5) bekezdését, továbbá hivatkozik 1782/2003.EK tanácsi rendelet 143/ba cikkére, amely az FVM rendelet felperesi értelmezését támasztja alá. A felperes szerint különbséget kell tenni a szállítási joggal rendelkező és nem rendelkező termelők között.

Végezetül álláspontja szerint az ítélet sérti az FVM rendelet 5.§ (6) bekezdését a Pp. 206. § (1) és 221.§ (1) bekezdésén keresztül, hiszen a bíróság mérlegelési joga és indokolási kötelezettsége nem teszi lehetővé, hogy a felperes értelmezésével ellentétes módon értékelje a jegyzőkönyvi és az azzal tanúsított jogviszonyt, a jogviszony tartalmát.

Az ügyben az alperes felülvizsgálati ellenkérelmet nyújtott be, melyben kérte a jogerős ítélet hatályában való fenntartását.

Az alperes rögzítette, hogy az FVM rendelet 2011. október 13-ai módosítása nem változtatta meg az „a” és „b” érték definícióját, csupán - ahogy az elsőfokú bíróság utalt rá - pontosította azt. Utalt arra, hogy a felperes sem 0-val számolt az „a” és „b” értékek meghatározásakor, maga a felperes határozta meg az „a” és „b” értékeket a termelő által szállított mennyiség felével egyező egyenértékű szállítási jogként. A felperes tehát a termelőkkel való elszámolása igazolására 2010. július 8. napján olyan elszámolást csatolt, amelyből megállapítható, hogy az „a” és „b” érték megegyezik a „c” és „d” értékkel, azaz az „a” és „b” értéket, mint szállítási jogot a termelő által megtermelt mennyiséggel egyenértékű szállítási jogként határozta meg. A felperes tehát a termelőknek járó támogatás meghatározásakor oly módon számolt, ahogy a később hatályba lépő módosító rendelkezés rögzítette.

A termelők közötti megosztás tekintetében az alperes kiemelte, hogy a 2007-es és 2008-as támogatási évre vonatkozó jogvitát eldöntő bírósági ítéletek konzekvensen leszögezték, hogy a rendelet 5. § (6) bekezdésének értelmében az integrátor a termelőknek járó teljes összeget köteles továbbítani.

Az alperes szerint a 2001. évben járó támogatás vonatkozásában sem helytálló a felperes érvelése, mivel az FVM rendelet 2011. október 13-án módosult, a felperes a 2011. évre a támogatás iránti kérelmét 2011. május 16. napján nyújtotta be a hatósághoz. A kérelem beadásakor hatályban lévő jogszabály még nem tette lehetővé azt, hogy az integrált termelők az integrátor által igényelt, de a termelő által megtermelt mennyiség után járó támogatásról lemondjanak.

Mivel a 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) 38.§ (8) bekezdése szerint az intézkedésben való részvétel során az ügyfélnek kell a jogosultsági feltételek meglétét igazolnia, a

felperesnek mellékelnie kellett volna a termelő lemondó nyilatkozatát, azt a támogatási kérelem mellékleteként be kellett volna nyújtania. Ennek hiánypótlás keretében történő pótlására a későbbiekben az Eljárási tv. szerint lehetőség nincs.

A felülvizsgálati kérelmet részben találta alaposnak a Kúria:

A Kúria több döntésében - amelyek azonban az FVM rendelet 2011. október 13-ai hatálybalépése előtti jogi helyzetet vették alapul - rámutatott arra, hogy az elkülönített cukortámogatás teljes összegét továbbítani kell a termelők részére. A Kfv.I.35.210/2012/5. számú ítélet - amely egyébként jelen ügy felperesét érinti - a 2008. évre vonatkozó támogatás tekintetében - kimondta, hogy az egységes területalapú támogatási rendszer alapján támogatásra jogosult mezőgazdasági termelőknek nyújtott elkülönített cukortámogatásról szóló FVM rendelet szabályai alapján a 2008. évre járó elkülönített cukortámogatás teljes összegét továbbítani kell a termelők részére. Egy másik, a Kfv.IV.35.445/2013/7. számú ítélet szerint elkülönített cukortámogatásra az integrátor és az integrált tényleges termelők együttesen, megkülönböztetés nélkül jogosultak. Jogosulatlanul igénybe vett az a támogatás, amelyet az integrátor nem juttat el tényleges termelőkhöz.

A 2009. és 2010. éveket illetően tehát az integrátor köteles volt az integrált termelők részére a támogatás egészét továbbítani. Az FVM rendelet erre az időszakra alkalmazandó 5.§ (6) bekezdésében foglalt elosztási arányok a támogatás termelők közötti elosztására vonatkoztak, azonban a termelőt az általa termelt mennyiség után a teljes támogatási összeg illetve meg.

Ezt a jogi álláspontot a jelen ügyben eljáró tanács is osztja, a jogerős ítélet az FVM rendelet 2009. és 2010. támogatási évre alkalmazandó 5. § (6) bekezdését nem sérti.

A Pp. 339/A.§ alapján a bíróság a közigazgatási határozatot - eltérő rendelkezés hiányában - a meghozatalakor alkalmazandó jogszabály alapján vizsgálja felül.

A perbeli támogatások esetében az FVM rendelet 5.§ (5) és (6) bekezdéseinek a 93/2011. (X.12.) VM rendelettel történt módosítása csak a 2011. évi támogatási ügyben alkalmazható, mivel a 2009. és 2010. évi támogatási kérelmek a 93/2011. (X.12.) VM rendelet hatálybalépésekor már nem voltak folyamatban lévő ügyek. A 2009. és 2010. évi támogatási ügyek az I. fokú határozatokkal 2011. március 7-éig befejeződtek.

A visszafizetésre kötelező határozatok kizárólag a kérelmek jogerős elbírálása időpontjában alkalmazandó jogszabályokon alapulhatnak. Az ezt követő jogszabály módosítások ezekben az ügyekben visszamenőlegesen nem vehetők figyelembe.

A 93/2011. (X.12.) VM rendelet 2011. október 13-ai hatályba

lépéséig - bár időközben történt jogszabály módosítás - a jelen ügyben releváns rendelkezések nem változtak.

Tévedett ezért az eljárás bírósága, amikor indokolásában mindhárom támogatás esetében az FVM rendelet 2011. évben történt módosítására alapította ítéletét, ugyanakkor ez az indokolásbeli tévedés a 2009. és 2010. évi támogatási ügyekben nem vezetett a jogerős ítéletnek - az ügy érdemi elbírálására kiható - jogszabálysértésére.

Az FVM rendeletet 2011. október 13-ai hatállyal módosította a 93/2011. (X.12.) VM rendelet. A VM rendelet 4. §-a által megállapított FVM rendelet 5. § (5) bekezdése tartalmi változást hozott. E rendelkezés szerint: „Ha a támogatást integrátor, termelői szervezet (a továbbiakban: TÉSZ), vagy BÉSZ igényli, akkor a támogatási kérelemhez mellékelni kell az integrált termelőknek, a TÉSZ vagy a BÉSZ tagjainak listáját, kivéve, ha az integrált termelők, a TÉSZ vagy a BÉSZ tagok írásban nyilatkoztak arról, hogy lemondanak az elkülönített cukortámogatásról az integrátor, TÉSZ vagy a BÉSZ javára. Ebben az esetben a támogatási kérelemhez a lemondó nyilatkozatot kell mellékelni.”

A 2011. évi támogatás tekintetében tehát a 93/2011. (X.12.) VM rendelet már úgy módosította az FVM rendelet 5.§ (5) bekezdését, hogy az integrátor javára a termelők a cukortámogatásról lemondhatnak. A lemondás alapja a termelők nyilatkozata (és nem az FVM rendelet 1. mellékletében szereplő képlet). A felperes a termelők lemondását tartalmazó dokumentumokat támogatási kérelméhez valóban nem csatolta, azonban ennek az volt az oka, hogy a nyilatkozatok becsatolását előíró jogszabály a támogatási kérelem benyújtásakor még nem volt hatályban, így a jogszabályban későbbi időpontban előírt kötelezettség elmulasztása a felperesnek utólag nem felróható.

A 2011. évi támogatás ügyében ezért a jogerős ítélet sérti az FVM rendelet - 93/2011. (X.12.) VM rendelet 4. §-ával módosított - 5.§ (5) és (6) bekezdését.

A Kúria a fentiek alapján a jogerős ítélet 2011. évi támogatási kérelemmel kapcsolatos rendelkezését hatályon kívül helyezte és ugyancsak hatályon kívül helyezte a 2011. évi támogatás visszafizetéséről rendelkező alperesi határozatot, az I. fokú határozatra is kiterjedően; az I. fokú szervet e körben új eljárásra kötelezte.

A jogerős ítéletet egyebekben hatályában fenntartotta.

A megismételt eljárásban az I. fokú hatóságnak a felperes 2011. évi támogatási ügyében a Kúria álláspontjának megfelelően kell határozatát meghoznia.

Az elsőfokú eljárás és a felülvizsgálati eljárás költségeiről való rendelkezés a Pp. 270. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 81.

§ (1) bekezdésén, a kereseti és felülvizsgálati eljárási illeték viseléséről szóló rendelkezés az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 39. § (3) bekezdés d) pontján, 50. § (1) bekezdésén és 5. §-án alapul.

Budapest, 2016. március 1.

**Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. előadó
bíró, Dr. Tóth Kincső sk. bíró**