

ítélete

Az ügy száma: Kfv.IV.35.404/2018/6. szám

. Patyi András bíró

A felperes:. felperes neve

A felperes képviselője: Dr. Bereczi Évaügyvéd

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: Dr. Ács Istvánügyvéd

A per tárgya: mezőgazdasági támogatás

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.27.283/2017/15. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria

- a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.27.283/2017/15. számú ítéletét hatályában fenntartja;
- kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 30.000 (harmincezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A feljegyzett 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes 2013. évi egységes területalapú támogatás iránti kérelmet nyújtott be 2013. május 30-án a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalhoz (a továbbiakban: MVH vagy elsőfokú hatóság). Az MVH a 2013. október 8. napján kelt 283/0801/6785/2/2013. számú végzésében 810 595 Ft összegű előleget állapított meg a felperes részére. Az MVH a 2014. február 19. napján kelt 283/0801/6785/7/2013. számú végzésével nyilatkozattételre hívta fel a felperest. A felperes a felhívásra tett nyilatkozatához csatolta a Dr. N. T. I., H.-N. J., Dr. N. I. és M. E. 2014. március 4. napján kelt nyilatkozatát. A nyilatkozatok tartalmazzák, hogy a nyilatkozatot tevők az eljárás tárgyát képező ingatlanok használati jogát 2013. évben szívésségi földhasználat jogcímén átengedték a felperes részére.
- [2] Több eljárás után megismételt eljárásban az elsőfokú hatóság 2016. augusztus 26. napján kelt 283/0801/6785/24/2013. számú határozatával a felperes kérelmét elutasította és a felperest 1 829 280 Ft erejéig kizárta a támogatásból, valamint 1 726 134 Ft visszafizetésére kötelezte. A döntések indokolása szerint a felperes az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból, valamint a központi költségvetésből finanszírozott egyes támogatások 2013. évi igénybevételével kapcsolatos egységes eljárási szabályokról szóló 22/2013. (IV. 8.) VM rendelet (a továbbiakban: VM rendelet) 1. § 9. pontjában foglaltakat figyelembe véve nem igazolta megfelelően a jogszerű földhasználatát a 2014. március 4. napján kelt és az eljárás során benyújtott szívésségi földhasználatról szóló nyilatkozatokkal. A hatóság megállapította, hogy a felperes vonatkozásában ez 7957,58%-os túligénylést jelent. A döntés indokolása tartalmazza, hogy az 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés, a moduláció és az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer tekintetében, az említett rendeletben létrehozott, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, valamint az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés tekintetében, a borágazatban meghatározott támogatási rendszer keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló

1122/2009/EK bizottsági rendelet 58. cikke alapján az igényelt terület és az ellenőrzéseket követően megállapított terület különbsége meghaladja az ellenőrzéseket követően megállapított terület 50%-át, ezért a 2013. támogatási évben a felperes nem jogosult támogatásra.

- [3] A felperes fellebbezése folytán eljáró alperesi jogelőd Földművelésügyi Minisztérium (a továbbiakban: alperes) a 2017. február 17. napján kelt MVHF/1341/2017. számú határozatával az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta. A döntés indokolása szerint a kérelem vizsgálatával összefüggő eljárás során megállapítást nyert, hogy az egységes területalapú támogatás iránti kérelemben igényelt területek nagy részének vonatkozásában a felperes 0 hektár jogszerű földhasználattal rendelkezik, mert a felperesnek az ingatlanra nézve nincs földhasználat bejegyezve és tulajdonjoggal sem rendelkezik.

A felperes keresete és az alperes védekezése

- [4] A felperes a határozattal szemben kereseti kérelmet terjesztett elő, amely elsődlegesen a határozat - elsőfokú döntésre is kiterjedő - hatályon kívül helyezését, másodlagosan pedig annak megváltoztatását kérte akként, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy a felperes a 2013. évi egységes területalapú támogatás iránti kérelemmel érintett földek vonatkozásában jogszerű földhasználónak minősült. A felperes harmadlagosan a határozat hatályon kívül helyezésével egyidejűleg kérte a hatóság új eljárás lefolytatására kötelezését is.
- [5] A felperes előadta, hogy a hatóság felhívására benyújtott nyilatkozatok igazolják, hogy az érintett földrészletek a felperes szívésségi használatában álltak a 2013. évben, ezért 2013. június 9. napján jogszerű földhasználónak minősült. A felperes álláspontja szerint a nyilatkozatok megfeleltek a VM rendelet 1. § 9. pont b) és c) pontjában írt, használat jogszerűségét igazoló okirat kritériumainak. A felperes hivatkozott az 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Termőföldről szóló törvény) 24/A. §-ára, amely lehetővé tette a közeli hozzátartozók között a használat átengedését, mely írásbeli alakhoz nem volt kötve. Hivatkozott a felperes a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:183. §-ában foglalt szabályokra is. A felperes kifejtette, hogy a perbeli földterületek vonatkozásában jogszerű földhasználónak minősül a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedéseikhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: MVH Eljárási tv.) 44. § (7) bekezdés i) pontja alapján is, mert az egyes perbeli ingatlanok vonatkozásában közeli hozzátartozói az MVH Eljárási tv. 44. § (7) bekezdés a) és e) pontja alapján jogszerű földhasználónak

minősülnek, ezért közeli hozzátartozóként a felperes is annak minősül. A felperes hivatkozott e körben a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 73/2009/EK tanácsi rendelet 35. és 124. cikk (2) bekezdésére, melyek alapján a támogatás feltétele, hogy a támogatással érintett földterületek a mezőgazdasági termelő rendelkezésére álljanak, a támogatás annak folyósítható, aki a területtel ténylegesen rendelkezik. A felperes hivatkozott még arra is, hogy az alperesnek lehetősége lett volna a tényállás tanúvallomásokkal történő tisztázására, azonban ezt az alperes mellőzte.

- [6] Az alperes ellenkérelmében a felperes kereseti kérelmének elutasítását kérte a másodfokú határozat indoklásában foglaltakkal azonos érvelés mentén. E szerint a szerződéseknek csak írásbeli alakjai lettek volna alkalmasak a jogszerű földhasználat igazolására.

Az elsőfokú ítélet

- [7] A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.27.283/2017/15. számú, 2018. március 26. napján kelt ítéletével a felperes kereseti kérelmét megalapozottnak találta.
- [8] Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a felperes földhasználatának jogszerűségét a VM rendelet folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni rendelte, ezért az éppen aktuális hatályban lévő 1. § 9. pontjának figyelembevételével kell vizsgálni. Egyebekben az alperes eljárására a 2013. május 30. napján irányadó szabályok alkalmazandók. Sem a 2013. július 9. napján hatályos termőföldről szóló törvény 24/A. §-a, sem pedig a Ptk. szabályai ugyanakkor nem határozzák meg a szívettségi földhasználat engedélyezésének formai követelményeit, azaz a szívettségi használat érvényességének nem feltétele sem az írásbeli alak, sem pedig az, hogy az akár szóban megkötött megállapodást kétoldalú, vagy több oldalú jognyilatkozatot magában foglaló okirat tartalmazza. A bíróság álláspontja szerint továbbá az egyéb okirat fogalma nem szűkíthető a szerződésekre, egyéb okirat lehet az egyoldalú jognyilatkozat is. Az ítélet indokolása szerint a hatóságnak lett volna lehetősége a tényállás tisztázására, ami egyben kötelezettsége is volt, ami teljes körűen nem történt meg. Ebből az elsőfokú bíróság azt a következtetést vonta le, hogy az eljáró hatóságok jogszabálysértően állapították meg, miszerint a felperes által benyújtott egyoldalú jognyilatkozatok nem alkalmasak a jogszerű földhasználat igazolására és emiatt a támogatásból a

felperest kizárták, valamint meghatározott összeg visszafizetésére kötelezték. A bíróság ezért az alperes határozatát az elsőfokú hatóság határozatára is kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte és az elsőfokú szervet új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára kötelezte.

- [9] A megismételt eljárásra a bíróság azt az iránymutatást adta, hogy a kérelem benyújtásakor hatályban lévő MVH Eljárási tv.-ben rögzített eljárási rendben a VM rendelet 1. § 9. pontjában meghatározott és a hatósági eljárás során folyamatosan bővített fogalom figyelembevételével bírálják el a kérelmet. A hatóságnak a benyújtott iratokon kívül is megáll a tényállás teljes körű tisztázása iránti kötelezettsége.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [10] Az ügyben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Ebben elsődlegesen kérte a Kúriát, hogy az elsőfokú bíróság határozatát változtassa meg akként, hogy a felperes keresetét teljes egészében utasítsa el és a keresettel támadott másodfokú határozatot tartsa hatályban. Másodlagosan kérte a Kúriát az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezésére és arra, hogy a bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítsa.

- [11] Az alperes állította, hogy a 2014. március 4. napján kelt okiratok nem alkalmasak a 2013. június 10. napján fennálló földhasználati jog igazolására. Hivatkozott a VM rendelet 1. § 9. pontjának a jelen eljárásra irányadó rendelkezéseire. Hivatkozott az MVH Eljárási tv. 50. § (1) bekezdésére, mely szerint jogszabály eltérő rendelkezése hiányában az intézkedésben való részvétel feltételeinek már a kérelem benyújtásakor fenn kell állniuk, azt követően újabb bizonyítékok, illetve tények nem hozhatók fel. A 2014. március 4. napján kelt nyilatkozatok nem fogadhatók el a 2013. évi egységes területalapú támogatás iránti kérelem elbírálásakor.

- [12] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmet terjesztett elő. Vitatta, hogy csak és kizárólag 2013. június 9-én, vagy azt megelőzően kelt okirat lenne elfogadható a jogszerű földhasználat igazolásaként. A jogszerű földhasználatnak már a kérelem benyújtásakor fenn kell állnia, erre vonatkozóan az alperes azonban tévesen vonja le azt a következtetést, hogy ennél későbbi keltezésű okirat ne igazolhatná, hogy a jogszerű földhasználat már a kérelem benyújtásának időpontjában fennállt. Az okirat tartalma és nem csupán annak keltezése alapján kell eldönteni, hogy az igazolja-e és mely időpontban a jogszerű földhasználatot. Ez alapján a jogszabályok által támasztott kritériumot a csatolt okiratok teljesítik. Jelen esetben a felek írásban arról nyilatkoztak, hogy

egymással korábban szívésségi használati szerződést kötöttek, ami azonban nem került írásba foglalásra. Ha ezt a hatóság nem tartotta elegendőnek, akkor tisztázni kellett volna a tényállást, amit pedig elmulasztott. Az alperes felülvizsgálati kérelme ezért alaptalan.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [13] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.
- [14] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 275. §-a szerint a felülvizsgálati eljárásban a Kúria a jogerős határozatot a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálhatja. Jogszabálysértés esetén van lehetőség az eljárást lefolytató bíróság döntésének hatályon kívül helyezésére vagy megváltoztatására.
- [15] Jelen ügyben a felülvizsgálati kérelem alapján a Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a felperes az alkalmazandó jog szerint (I.), jogszerű földhasználónak minősül-e (II.), illetve e minőségét illetően az ügyben kit terhelt és milyen tartalommal a bizonyítási kötelezettség (III).

I.

- [16] A Kúria először is az elsőfokú bírósággal egyezően állapítja meg az ügyben alkalmazandó jogot. Eszerint, egyrészt a felperesi kérelem benyújtásakor, 2013. május 30-án az MVH Eljárási tv. az ügyfél nyilatkozatával és tanúvallomással kapcsolatos rendelkezéseket a 44. § (1)-(3) bekezdésében szabályozta. Az MVH Eljárási tv. 44. §-a 2014. január 7. napjától hatályos szövege további - a földhasználat jogszerűségének igazolási módját meghatározó - bekezdésekkel bővült, azonban a jogszabály az Európai Unió jogának való megfelelésével kapcsolatos 87. §-ában maga zárja ki ezeknek az újonnan beillesztett bekezdéseknek az alkalmazását, amikor kimondja, hogy az MVH Eljárási tv. 44. § (4)-(7) bekezdésével a jogszabályba illesztett rendelkezéseket először a 2014. évben beadott egységes kérelmekre induló eljárásokban kell alkalmazni. Az MVH Eljárási tv. 44. §-a 2015. és 2016. évben tovább bővült, azonban később hatályba lépett rendelkezések kapcsán is megállapítható, hogy azok a jelen per tárgyát képező 2013. évben benyújtott kérelmek tekintetében nem alkalmazhatóak.
- [17] Másrészt viszont a jogszerű földhasználó fogalmát rögzítő VM rendelet 1. § 9. pontjában foglalt rendelkezések vonatkozásában megállapítható, hogy a felperes egységes területalapú támogatás iránti kérelmének a 2013. május 30. napi benyújtását követően a jogszerű földhasználó fogalma is folyamatosan bővült, ugyanakkor azonban a jogalkotó a rendelet záró rendelkezései között található 22/B. §-ában, a további bővüléseket pedig a 22/C. §-ában a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni rendelte. A felperes

földhasználatának jogszerűségét tehát mindig a VM rendelet éppen aktuálisan hatályban lévő 1. § 9. pontjának figyelembevételével kellett vizsgálni.

II.

[18] A VM rendelet 1. § 9. pont e) fordulata szerint jogszerű földhasználónak minősül az is, aki az a)-d) pontokban felsorolt földhasználó hiányában - amennyiben a 2. § (1) bekezdése szerinti, az egyes támogatási jogcímekre vonatkozó jogszabályok másként nem rendelkeznek e dátumról - a tárgyév június 9-i dátum szerinti állapotnak megfelelően, sorrendben, a támogatási kérelmet benyújtó földtulajdonos vagy a földhasználati *jogosultságot egyéb okirattal igazoló ügyfél.*

[19] Az MVH elsőfokú hatóság 2014. február 19-én kelt végzésével hívta fel nyilatkozattételre a felperest a 2013. évi támogatás iránti kérelme tekintetében, mely kérelemnek tehát 2013. június 9-én volt a benyújtási határideje. Az MVH Eljárási tv. benyújtás idején hatályos 44. §-a szerint:

- „(1) *A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv az ügyfelet - az intézkedésben való részvétel jogosultságának, illetve összegszerűségének megállapítása, illetve ellenőrzése érdekében - az általa ismert, illetve nyilvántartásában szereplő adatról, tényről, körülményről nyilatkozattételre kötelezheti.*
- (2) Tanúval bizonyítható az olyan adat, tény, körülmény, amely a tanú és a vele szerződéses kapcsolatban állt vagy álló ügyfél kötelezettségének vagy támogatásának megállapítását, illetve ellenőrzését teszi lehetővé.
- (3) A tanúmeghallgatásról az ügyfelet nem kell értesíteni.”

[20] Megállapítható, hogy az említett körben a fenti (1) bekezdés szerinti jogkörét gyakorolta az elsőfokú hatóság. A felperes nyilatkozattételi kötelezettségét akként teljesítette, hogy a javára szívésségi földhasználat jogcímén való átengedésről szóló nyilatkozatokat csatolt. A szívésségi földhasználat tekintetében sem a Ptk., sem a Termőföldről szóló tv. rendelkezései nem írnak elő kötelezően írásbeli alakot, ezért a jog átengedéséről szóló nyilatkozatok elegendőek lehetnek annak léte bizonyítására. E nyilatkozatok azonban nemcsak a jelenre vagy jövőre, hanem értelemszerűen a múltra is vonatkozhatnak, és ellentétben az írásos szerződéssel, keltezésükből nem, csak tartalmukból derül ki a jogviszony kezdete. Az egyéb körülmények tükrében azonban ebből a tényből nem következik a múltra vonatkozó állítás bizonyító erejének gyengébb volta, avagy hiánya. Hasonlóképpen nem következik a benyújtás időpontjából a felperes késedelmessége vagy mulasztása, hiszen az eljárás keretében ő éppen a hatóság felhívására járt el. Az utóbbiról pedig az derül ki, hogy a hatóságnak van további

eljárási és bizonyítási kötelezettsége a támogatás megállapítását illetően az MVH Eljárási tv. idézett 44. §-a alapján.

[21] A Kúria ítélezési gyakorlata szerint, ha a hatóság a nyilvántartás adatainak megfelelően határidő utáni igazolást állapít meg, automatikusan nem minősítheti jogszerűtlennek a földhasználatot a kérelmező ez irányú nyilatkozatának beszerzése nélkül (Kfv.IV.35.092/2014/6., Kfv.IV.35.090/2017/4.). A Kúria az ilyen ügyekben hangsúlyozta, hogy a jogszerű földhasználói minőség vizsgálatának eleme a földhasználati jogosultság vizsgálata is. A Kfv.IV.35.189/2018/10. számú ítéletében pedig hasonló ügyben kimondta, hogy a támogathatóság szempontjából nemcsak a földhasználati jogosultságnak van jelentősége, hanem magának a tényleges földhasználatnak (művelésnek) is, amelynek tisztázására vitatott esetben fennáll az ellenőrzés lehetősége.

[22] Jelen ügyben tehát megállapítható, hogy a felperes jogszerű földhasználata pusztán annál fogva, hogy nem szerződéses okirattal rendelkezett, illetőleg az általa benyújtott okirat nem a kérelem benyújtása határidejét megelőzően keletkezett, még nem zárható ki.

III.

[23] A következőkben a Kúria azt vizsgálta, hogy kit terhel az ügyben a bizonyítási kötelezettség a jogosultság meglétét illetően. Az MVH eljárási törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (a továbbiakban: Ket.) képest speciális szabály, amelynek 12. § (2) bekezdése szerint egyebek között az ügyféltől bekérhető adatok körére a Ket. szabályai nem alkalmazhatók. Az MVH eljárási törvény 38. § (8) bekezdése szerint az intézkedésekben való részvétel során az ügyfélnek kell a jogosultsági feltételek meglétét hitelt érdemlően bizonyítania.

[24] Az MVH Eljárási tv.-nek a 44. §-a alapján az ügy idején (a kérelem benyújtásakor) alkalmazandó szabály szerint azonban az idézett (1)-(3) bekezdések különös eljárási szabályokat állapítanak meg a hatóság bizonyítására, melyek alapján rögzíthető, hogy a vitatott kérdésben nem az ügyfélnek kell a jogosultságát feltétel nélkül igazolnia, hanem a szabályozott körben a hatóság bizonyítási kötelezettsége áll fenn. Ebben a meghatározott összefüggésben tehát a hatóságnak kellett volna kétség esetén immár a Ket. 50. § (1) bekezdése szerint tisztáznia a döntéshozatalhoz szükséges tényállást. Ha ehhez nem voltak elegendőek a rendelkezésre álló adatok, akkor pedig részéről bizonyítási eljárás lefolytatása lett volna szükséges. Ennek elmulasztása sértette az MVH Eljárási törvény akkor hatályos 44. § (1)-(3) bekezdését.

[25] A Kúria mindezek alapján megállapítja, hogy az alperes eljárása mind a jogosultság el nem ismerése, mind annak bizonyítása elmulasztása tekintetében sértette az MVH Eljárási tv. rendelkezéseit. Az elsőfokú bíróság emiatt helyesen alkalmazta a régi Pp. 339. §-át a közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezését illetően. A Kúria egyetért az új eljárás lefolytatására adott bírói utasításokkal is. Eszerint az új eljárás során a közigazgatási szervnek a felperes támogatási kérelmét az MVH Eljárási törvény alkalmazandó rendelkezései figyelembevételével kell ismételt elbírálnia.

[26] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet elutasította és az elsőfokú bíróság ítéletét a régi Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fönntartotta.

A döntés elvi tartalma

[27] *A területalapú támogatásra való jogosultság szempontjából a földhasználat ténylegességének van jelentősége, ha a jogosultság másképp nem igazolható. A közigazgatási hatóság tényállás tisztázási kötelezettsége a mezőgazdasági támogatási eljárásokról szóló különös szabályozás kereteire figyelemmel áll fenn.*

Záró rész

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

[29] A felperes pernyertességére tekintettel, valamint figyelemmel a régi Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 78. §-ára is, a Kúria az alperest kötelezte a felperes perköltségeinek megfizetésére.

[30] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdése szerinti mértékű, a 39. § (3) bekezdés d) pontja alapján számított és a 62. § (1) bekezdés h) pontja értelmében feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket a pervesztesnek minősülő alperes személyes illetékmentességére figyelemmel a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14. §-a alapján az állam viseli.

[31] Az ítélet elleni felülvizsgálat lehetőségét a régi Pp. 271. § (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

, 2019. március 26.

**Dr. Balogh Zsolt s.k. a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás s.k.
előadó bíró, Dr. Patyi András s.k. bíró**