

A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
í t é l e t e

Az ügy száma: Kfv. IV. 35.745/2017/9.

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola előadó bíró,

Dr. Horváth Tamás bíró

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: Dr. Törőcsik Attila ügyvéd

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: Dr. Olasz József ügyvéd

A per tárgya: fiatal mezőgazdasági termelők indulásához nyújtott támogatás

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.151/2017/6. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.151/2017/6. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 50 000 (ötvenezer) forint perköltséget.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak 70 000 (ötvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes 2009. október 29-én az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a fiatal mezőgazdasági termelők indulásához a 2009. évtől nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 113/2009. (VII. 26.) FVM rendelet (a továbbiakban: Jogcímrendelet) alapján támogatás iránti kérelmet nyújtott be a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Közvetlen Támogatások Igazgatóságához, mint első fokon eljáró hatóságához. Az elsőfokú hatóság a 1119354709 iratazonosító számú határozatában a felperes támogatási kérelmének helyt adott akként, hogy a felperesnek 12,6 EUME üzemméretet állapított meg, melynek következtében a jövedelempótló támogatás összege 40.000 eurónak megfelelő forintösszeg lett. A megítélt támogatási összeg 90%-os mértékének kifizetéséről az elsőfokú hatóság 2010. november 19. napján kelt 1231738377 számú határozatával rendelkezett, 9.735.120 forint támogatási összeg kifizetését rendelte el. A támogatás összege - a felperes által nem vitatott összegű köztartozás levonása mellett - a felperes számára kifizetésre került.
- [2] A felperes 2016. március 31. napján a támogatási összeg fennmaradó 10%-os mértékére vonatkozóan kérelmet nyújtott be, amelyet az elsőfokú hatóság a 2016. október 15. napján kelt 1773253343 számú határozatával elutasított, egyúttal megszüntette a felperes támogatási jogosultságát, valamint 9 735 120 forint jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezte. Határozatának indokolása szerint, a kérelem elutasítására egyrészt azért került sor, mert a felperes nem érte el a jóváhagyott támogatási kérelemben a 4. évre vállalt EUME értéket, így nem felelt meg a Jogcímrendelet 4. § (4) bekezdés f)-g) pontjának és 8. § (3) bekezdésének. Másrészt arra hivatkozott a hatóság, hogy miután a felperes kifizetési kérelme kapcsán a vizsgált év a működtetési időszak 5. éve volt, így nem teljesült a Jogcímrendelet 9. § (11) és (12) bekezdése sem.
- [3] A felperes fellebbezése folytán eljárta alperes a 2017. február 1-jén kelt JHÁT-JF/261/1 (2017) számú határozatával az indokolás részbeni megváltoztatása mellett az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Az alperesi határozat indokolása II. részében felhívta a Jogcímrendelet 9. § (9), (11) és (12) bekezdéseit, a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási

tv.) 59. § (3), 69.§ (1) és (5) bekezdéseit, a 809/2014/EU Bizottsági rendelet 7. cikk (1)-(3) bekezdéseit, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 288. cikkét. Megállapította, hogy az 5. naptári évben a felperes 5,64 EUME üzemméretet valósított meg, így nem teljesült a 4. évre vállalt 12,6 EUME üzemméret, ezért a Jogcímrendelet 9. § (11) és (12) bekezdése szerinti kivétel nem alkalmazható.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [4] A felperes 2017. március 6. napján kérte az alperesi határozat felülvizsgálatát és annak hatályon kívül helyezését az elsőfokú határozatra is kiterjedően, a hatóság új eljárásra kötelezése nélkül.
- [5] Keresetében sérelmezte, hogy az elsőfokú határozat tárgyaként csak a kifizetési kérelem elutasítása volt feltüntetve, de a határozat nem csak erről, hanem a felperes támogatásra való jogosulatlaná válásáról, illetve a támogatási összeg visszafizetésének kötelezéséről is rendelkezett.
- [6] Kifogásolta továbbá, hogy a hatóság utóbbiakról a 10%-os kifizetési kérelmet elutasító döntés jogerőre emelkedése és a támogatási határozat visszavonása nélkül határozott.
- [7] A felperes kifejtette, hogy a jogosultságot megállapító határozat közlésétől számítottan, az intézkedésben való jogosulatlan részvétel megállapítására nyitva álló határidő 2015 májusában lejárt, ezzel az elévülés bekövetkezett. Álláspontja szerint az Eljárási tv. 57. § (3) bekezdése, valamint 69. § (8) bekezdése jogvesztő határidőt határoznak meg, így kimentésre nincs lehetőség. Ezzel összefüggésben a felperes hivatkozott a Kúria Kfv.IV.35.156/2014/4. és a Kfv. IV.35.616/2015/4. számú ítéletére.
- [8] Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte, fenntartva a határozat indokait.

A jogerős ítélet

- [9] Az elsőfokú bíróság a 2017. szeptember 5. napján kelt 12.K.27.151/2017/6. számú ítéletében a felperes keresetét alaposnak találta, ezért az alperes határozatát a visszafizetési kötelezettséget előíró részében az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte.
- [10] Az elsőfokú bíróság nem osztotta a felperes hivatkozását az ügy tárgyának hiányos feltüntetésére vonatkozóan. A bíróság

álláspontja szerint a határozat rendelkező részében foglalt előírások mindegyike nem tömöríthető az ügy tárgyának megjelölésébe és ez szükségtelen is.

[11] A bíróság nem osztotta azt a felperesi álláspontot sem, amely szerint a kifizetési kérelem elutasítása tárgyában hozott határozat jogerőre emelkedése feltétele lenne a visszafizetési kötelezettség előírásának.

[12] Ugyancsak nem értett egyet a bíróság a felperesnek a határozat visszavonására vonatkozó állításával. A bíróság tényként állapította meg, hogy a támogatási döntés visszavonására nem került sor, az alperes pusztán a Jogcímrendelet 9. § (9) bekezdésében rögzített jogkövetkezményeket alkalmazta.

[13] A bíróság az elévüléssel kapcsolatban ítéletében rögzítette, hogy a felperes által számított - az alperes által sem vitatott - 5 éves határidő 2015 májusában lejárt, ebből következően az elévülés beállt, így az Eljárási tv. 69. § (8) bekezdése alapján az elsőfokú hatóság által teljesített kifizetés visszakövetelésére jogszerűen nem kerülhetett sor.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[14] A jogerős ítélet ellen az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben elsődlegesen a Pp. 275. § (4) bekezdése alapján a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, a felperes keresetének elutasítását, másodlagosan a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte.

[15] Az alperes álláspontja szerint az elsőfokú bíróság ítélete sérti az Eljárási törvény 57. § (1) és (3) bekezdésében, valamint a 64. § (1) bekezdésében foglaltakat, illetve a Tanács 2988/95/EK Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (a továbbiakban: Euratom rendelet) 1. cikk (1) és (2) bekezdését, valamint a 3. cikk (1) bekezdését és a 11. cikkben foglaltakat, mindezekre tekintettel a Pp. 339. § (1) bekezdését. Megsértett uniós jogszabályként jelölte meg továbbá a Tanács 1290/2005/EK tanácsi rendelet 28. cikkében foglaltakat, az Európai Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK rendelet 71. cikk (1) bekezdését és 82. cikkét, az Európai Parlament és Tanács 1306/2013/EU rendelete 37. cikkét, valamint a Bizottság 908/2014/EU végrehajtási rendelete 29. cikkét.

[16] Az alperes a felülvizsgálati kérelmében az Eljárási törvény 57. § (3) bekezdése és a 64. § (1) bekezdésének a „közvetlenül

alkalmazandó közösségi jogi aktus eltérő rendelkezése hiányában" fordulatára hivatkozott. Álláspontja szerint az eljárás során a kötelező és valamennyi tagállamban végrehajtandó Euratom rendelet 3. cikkének (1) bekezdése irányadó, mely szerint: „többéves programok esetén az elévülési idő minden esetben addig tart, amíg a program véglegesen le nem zárul.”

[17] Az alperes utalt a 2007-2013-as uniós költségvetési időszakban az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap keretében meghirdetett intézkedésekkel kapcsolatban arra, hogy a felhívott uniós jogszabályokban „a program pénzügyi zárásaként az utolsó éves elszámolás 2016. június 30-i benyújtását követő hat hónapos határidő (2016. december 31.) van meghatározva.” Ezzel összefüggésben hivatkozott az alperes a Bizottság C(2015) 1399 számú határozata mellékletét képező „Iránymutatás a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó vidékfejlesztési programok lezáráshoz” című, a tagállamok számára kötelező jelleggel bíró dokumentumra, amely szerint a szabálytalan kiadások összegének behajtásához kapcsolódó felelősség nem szűnik meg a program pénzügyi lezárásával.

[18] Az alperes álláspontja szerint az elsőfokú bíróság az öt éves elévülési idő megállapításánál az Eljárási törvény kifejezett rendelkezése hiányában nem vette figyelembe a hivatkozott közösségi jogszabályok eltérő rendelkezéseit, így megalapozatlanul állapította meg, hogy az alperesi határozatok sértik az Eljárási törvény 57. § (3) és 69. § (8) bekezdését.

[19] Mindezekre tekintettel az alperes fenntartotta a határozatában foglalt álláspontját, mely szerint az Eljárási törvény 69. § (8) bekezdésében foglaltakat azért nem kellett a jelen ügyben alkalmazni, mert az alperesi határozat a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszakövetelését a Jogcímrendelet 9. § (9) bekezdésére, illetve a (11) és (12) bekezdésben foglalt szabályok alkalmazhatóságának hiányára alapította. Mindezek alapján az alperes álláspontja szerint az elsőfokú bíróság ítéletet megalapozatlanul állapította meg, hogy az alperes eljárása során megsértette az Eljárási törvény 69. §-át.

[20] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmet az ügyben nem terjesztett elő.

Kúria döntése és jogi indokai

[21] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozott.

[22] A Kúria a Pp. 275. § (2) bekezdése alapján a jogerős határozatot csak a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó

felülvizsgálati kérelem keretei között, az abban megjelölt jogszabályok alapján vizsgálhatja felül. (KGD 2011.62.) Az alperes alapvetően a hazai és uniós elévülési szabályok megsértésre alapította a felülvizsgálati kérelmét, ezért a jogerős ítéletnek egyéb rendelkezése nem képezte a felülvizsgálati eljárás tárgyát.

[23] Az alperes a támogatási összeg fennmaradó 10%-ára vonatkozóan 2016. március 31-én benyújtott kifizetési kérelem elbírálása során állapította meg, hogy a felperes nem vitatottan az utolsó kifizetést követő 4. és 5. évben sem teljesítette a támogatási kérelemben a 4. évre vállalt üzemméretet, így a Jogcímrendelet 9. § (11) (12) bekezdéseiben foglalt rendelkezések helyett a (9) bekezdés szerinti jogkövetkezmények alkalmazandók: az ügyfél támogatási jogosultsága megszűnik és az addig igénybe vett támogatás jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősül.

[24] A felülvizsgálati kérelem alapján a Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Jogcímrendelet alapján indult eljárásban alkalmazott szankcionálás kapcsán - az elévülési idő, illetve a jogvesztő határidő számítása szempontjából - miként értelmezhető az Eljárási tv. 57. § (3) bekezdése, a 64. § (1) bekezdése és a 69. § (8) bekezdése. Ezzel összefüggésben további értelmezési kérdést vet fel, hogy a vitatott alperesi határozat jogszerűségének megítélése érdekében az Eljárási tv. rendelkezéseit vagy a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi norma rendelkezéseit szükséges-e figyelembe venni.

[25] A Kúria a fenti jogértelmezési kérdésben a jelen ügyben azonos tényállás mellett meghozott Kfv. IV. 35.662/2017/7. számú ítéletében már állást foglalt, melytől jelen ügyben sem kíván eltérni, így e döntés lényegét az alábbiak szerint foglalja össze.

[26] Az Eljárási törvény 2017. február 1-jén hatályos 69. § (1) bekezdése alapján „Az intézkedésben való részvétellel összefüggésben megállapított jogosultság vagy az igénybe vett támogatás egésze vagy egy része jogosulatlanul minősül, amennyiben az ügyfél:

{a)-d) }

e) a jogszabályban vagy a pályázati felhívásban meghatározott intézkedésben való részvételre vonatkozó feltételeket - ideértve a támogatás kifizetését megelőző vagy azt követő időszakokra vállalt kötelezettségeket is - megszegi,

f) olyan intézkedésben vesz részt, amelynek alkalmazását az Európai Közösség nem engedélyezte vagy nem vette tudomásul [az a)-f) pontokban foglaltak a továbbiakban együtt: intézkedésben való jogosulatlan részvétel]."

[29] Az alperesi felülvizsgálati kérelem szerint az elsőfokú ítélet jogszabálysértő, mert az elévülés vonatkozásában a bíróságnak az Eljárási tv. 69. § (8) bekezdése helyett, e törvény 64. § (1) bekezdése alapján a közvetlenül alkalmazandó uniós normát, az Euratom rendelet 3. cikk (1) bekezdését kellett volna alkalmaznia. E rendelet a 3. cikk (1) bekezdésében az uniós joggal kapcsolatos szabálytalanságok két típusáról rendelkezik: az itt felvázolt rendszerben - az elévülési idő számítása szempontjából - az általános értelemben vett szabálytalanságtól megkülönböztetendő a „többéves programokkal” összefüggő szabálytalanságok köre a következők szerint: A többéves programokat illetően az említett 3. cikk (1) bekezdése második albekezdésének második mondata kifejti, hogy „az elévülési idő minden esetben addig tart, amíg a program véglegesen le nem zárult”.

[30] A Kúriának tehát mindezek alapján először azt a kérdést kell megvizsgálnia az alkalmazandó jog meghatározása körében, hogy a jelen ügyben vitatott alperesi határozat „többéves program” keretében nyújtott támogatásra vonatkozik-e.

[31] Az EUB értelmezésében, „a program véglegesen le [nem] zárult” kifejezés nem jelenti szükségszerűen az elévülés bekövetkeztét az említett program végrehajtása során elkövetett valamennyi esetleges szabálytalanság tekintetében. Ez csak azon szabálytalanságok esetében van így, amelyeket több mint négy évvel - azaz a 3. cikk (1) bekezdésében általánosan megállapított elévülési időtartammal - „a program végleges [lezárulását]” megelőzően követtek el, melyek - az elévülési időnek a rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében meghatározott okok valamelyike miatti megszakadása hiányában - a lezárulást követően azonnal elévülnek.

- [32] Azaz, a „többéves programokra” az Euratom rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata értelmében alkalmazandó elévülési idő kizárólag az elévülési idő kiterjesztését teszi lehetővé, nem annak lerövidítését.
- [33] Az EUB ítélkezési gyakorlata értelmében a „többéves program” átfogó fogalomnak minősül, mely az uniós politikák által érintett valamennyi területen megjelenhet, amennyiben uniós költségvetési források kerülnek felhasználásra. Az EUB „többéves programként” definiálta például azt az uniós forrásokból finanszírozott projektet, amely egy meghatározott régió hulladékgazdálkodási rendszerének létrehozásában állt, és amelynek a végrehajtását több évre tervezték (*UAB Alytaus regiono* ítélet 51. pont).
- [34] A Jogcímrendelet 2. § 6. pontja értelmében a támogatási kérelmet jóváhagyó határozat véglegessé válását követő évtől számított ötödik naptári év végéig terjedő működtetési időszakra vehető igénybe a támogatás (a Jogcímrendeletben egyéb rendelkezéseiben meghatározott feltételek teljesülése esetén).
- [35] A Kúria már több ügyben rámutatott arra, hogy „az Eljárási tv. 64. § (1) bekezdésében írt öt éves elévülési időtartam az esetben irányadó, amennyiben közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktus nem rendelkezik eltérően.” (Kfv. IV. 35.548/2013/5, Kfv.IV. 35.279/2017/4.) Megállapítható, hogy a vitatott alperesi határozat olyan, uniós költségvetési forrásból finanszírozott támogatási időszakra vonatkozik, amely megfelel az Euratom rendelet 3. cikke (1) bekezdése szerinti és az EUB ítélkezési gyakorlata által pontosított „többéves program” fogalomnak, ezért a felperes ügyében a rendelet, mint közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktus szabályai érvényesülnek.
- [36] Jelen ügyben a szabálytalanság elkövetése időpontjaként az ötéves támogatási időszak (2011. január 1. - 2015. december 31.) negyedik éve (2014) tekinthető, amikor is a felperes nem érte el a jóváhagyott támogatási kérelemben a 4. évre vállalt EUME értéket és így nem felelt meg a Jogcímrendelet rendelkezéseinek. A folyamatosnak tekinthető szabálytalanság tehát ezen év utolsó napján, azaz 2014. december 31-én fejeződött be. Az EUB fenti értelmezése alapján az elévülési időt - tekintve, hogy a szabálytalanság elkövetésének időpontja és a program lezárása közötti időszak kevesebb, mint az Euratom rendelet 3. cikk (1) bekezdés első és második albekezdései szerinti általános elévülési idő, azaz 4 év - az Euratom rendelet általános elévülési szabályai szerint kell számolni, azaz oly módon, hogy az elévülési időszak 2014. december 31-ét követően kezdődik és 4 évig tart. Az elévülési határidő a hazai szabályok alapján ennél hosszabb, abban az évben kezdődik, amikor az intézkedésben jogosulatlanul vettek részt és 5 évig tart. (Eljárási törvény 64. § (1) bekezdése)

[37] Az elsőfokú hatóság 2016. október 15-én, az alperes 2017. február 1-jén, azaz az uniós rendelkezések szerinti 4 éves és az Eljárási törvény 64. § (1) bekezdése szerinti elévülési időn belül hozott határozatot a felperessel szemben, ezért a jogerős ítélet tévesen állapította meg, hogy az intézkedésben való jogosulatlan részvétel miatti szankció alkalmazására 2015. májusig volt jogszerű lehetőség az Eljárási tv. 68. § (9) bekezdése szerinti jogvesztő határidőben.

[38] A fentieket erősíti meg a Jogcímrendelet 9. § (9) (11) (12) bekezdéseinek együttes értelmezése is, mivel az 5. naptári évben teljesített EUME méret vizsgálatára a hatósági eljárásban legkorábban a működtetési időszakot követő évben, a 10%-os kifizetési kérelem benyújtására nyitva álló határidő (2016. március 31.) lejártát követően nyílik lehetőség.

[39] A Kúria egyik korábbi döntésében már rámutatott arra, hogy „az Eljárási tv. 69. § (8) bekezdése szerinti 5 éves elévülési határidő alkalmazása a Jogcímrendelet alapján indult eljárásokban azt jelentené, hogy a hatóság a támogatási összeg fennmaradó 10%-ára vonatkozó elszámolási kötelezettség nem-teljesítése esetén a Jogcímrendelet 9. § (9), (11) és (12) bekezdése szerinti jogkövetkezményt nem alkalmazhatná, melynek következtében a szabályozás teljes mértékben kiüresedne. A vállalt kötelezettségeket nem teljesítő ügyfelek mindenféle jogkövetkezmény alól mentesülnének abban az esetben, ha - élve a törvény adta lehetőségekkel - a 10%-ra vonatkozó kifizetési kérelmet csak az utolsó benyújtási időszakban, a működtetés 5. évét követő március 1-31. között nyújtják be. Mindez nem hagyható figyelmen kívül a jogértelmezés során, hiszen a jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában, hanem célját, funkcióját tekintve és azok egymással való összhangjára is figyelemmel értelmezzenek, feltételezve az Alaptörvény 28. cikke alapján, hogy azok a józan észnek és közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”. (Kfv.IV.35.437/2017.)

[40] A fentieket összegezve, a felülvizsgálati kérelem helytállóan hivatkozott az Euratom rendelet, mint közvetlenül alkalmazandó uniós jogi norma szerinti elévülési szabályokra, melyeknek az alperes támadott határozata mindenben megfelel, ezért a Kúria az elsőfokú bíróság ítéletét a Pp. 275. § (4) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét elutasította.

Záró rész

[41] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274. § (2) bekezdése alapján az alperes kérelmére tárgyaláson bírálta el.

[42] Az alperesnél az elsőfokú és a felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltség viselésére a pervesztesnek minősülő felperes köteles a Pp. 270. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 75. § (2) és 78. § (1) bekezdése alapján.

[43] A felperes az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdése szerinti mértékben, a 39. § (3) bekezdés d) pontja alapján számított felülvizsgálati illetéket viselni köteles a költségmentesség alkalmazásáról a bírósági eljárásban szóló 6/1986 (VI.26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdése alapján.

[44] Az ítélet ellen a felülvizsgálat lehetőségét a Pp. 271.§ (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

, 2018. október 2.

**Dr. Balogh Zsolt s. k. a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola s. k. előadó
bíró, Dr. Horváth Tamás s. k. bíró**