

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 4/2017. (II. 28.) AB HATÁROZATA

az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 16. § (10) bekezdése, valamint 57. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazhatóságának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 16. § (10) bekezdése, valamint 57. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 16. § (10) bekezdése, valamint 57. § (8) bekezdése a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 10.K.27.652/2015. számú ügyben, valamint bármely folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 16. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírja az előtte folyamatban lévő 10.K.27.652/2015. számú ügyben – az eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján egyedi normakontroll indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVMr.) 16. § (8) és (10) bekezdése, illetve 57. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, mivel visszamenőleges hatállyal állapítottak meg kötelezettséget, továbbá nem biztosítottak kellő felkészülési időt.
- [2] 2. Az ügy előzménye, hogy a közigazgatási per felperese mint támogatást igénylő 2009. július 24-én agrár-környezetgazdálkodási támogatás igénybevétele iránti kérelmet nyújtott be a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési

- Hivatal Közvetlen Támogatások Igazgatóságához (a továbbiakban: elsőfokon eljáró hatóság). Az elsőfokon eljáró hatóság a támogatást igénylő kérelmének 2010. január 21-én kelt, 1111187675 azonosító számú határozatával „szántóföldi növénytermesztés tüzok élőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram” keretében 103,06 hektár földterületre helyt adott (támogatott terület).
- [3] A támogatást igénylőt a támogatás első évében, vagyis 2010 tavaszán 31,68 hektárt érintő belvízkár érte. Erre tekintettel – a kifizetés iránti kérelem benyújtását követően – *vis maior* bejelentést tett. 2011. március 7-én kelt, 1348307934 azonosító számú határozatával az elsőfokon eljáró hatóság a támogatási határozatban véglegesen jóváhagyott területként 102,12 hektár területet állapított meg, míg ellenőrzött és jóváhagyott területként 101,31 hektárt, amelyre tekintettel megállapította a támogatás pontos összegét (P. D. 8 595 062 Ft). Egyúttal helyt adott a felperes *vis maior* kérelmének.
- [4] A támogatást igénylő 2011. május 16-án előterjesztett kifizetési kérelmének (102,25 hektárra) részben adott helyt az elsőfokú hatóság (1422944143 azonosító számú) határozata. A 2012. május 15-i keltezésű kifizetési kérelmének előterjesztése után (101,85 hektárra) az elsőfokú hatóság helyszíni ellenőrzés alapján a kifizetési kérelmet elutasító határozatot hozott, ami ellen a támogatást igénylő fellebbezést terjesztett elő. Az elsőfokú hatóság saját hatáskörben visszavonta határozatát és a kifizetési kérelemnek – 2013. július 23-án – helyt adott.
- [5] 2013. május 8-án a támogatást igénylő 101,78 hektár tekintetében terjesztett elő kifizetési kérelmet. Az elsőfokú hatóság ellenőrzés alapján 2013. szeptember 26-án kelt 1619718117 azonosító számú határozatával 0,66 hektár területet kizárt a támogatásból. Így a véglegesen jóváhagyott terület nagysága 101,46 hektárra csökkent, míg a támogatott terület változatlanul 103,06 hektár maradt. Erre tekintettel 2013. szeptember 27-én kelt (1619828829 azonosító számú) határozatával 155 549 Ft. visszafizetésére kötelezte a támogatást igénylőt.
- [6] 2013. december 18-án kelt (1635427822 azonosító számú) határozatával az elsőfokú hatóság részben helyt adott a támogatást igénylő negyedéves kifizetési kérelmének a 2012/2013. gazdálkodási év tekintetében.
- [7] A támogatást igénylő 2014. május 9-én előterjesztett kifizetési kérelmében 101,78 hektár tekintetében kért támogatást, aminek a hatóság csak részben adott helyt. Az elsőfokon eljáró hatóság határozata (azonosító száma: 1700008341) megállapította, hogy a támogatást igénylő nem tett eleget a támogatott terület tekintetében azoknak a vetésszerkezeti előírásoknak, amelyeket a rá vonatkozó célprogramban az FVMr. előírt. Így a támogatás öt éve alatt a fővetésű növények tekintetében az egyéb kultúra részaránya meghaladta a maximálisan megengedett 20 százalékos arányt, az őszi repce részaránya meghaladta az 5 százalékos részarányt az öt év alatt, de nem érte el az minimálisan előírt 10 százalékos részarányt. Végül a zöldugar részaránya az öt év alatt meghaladta a 10 százalékos arányt, de nem érte el a minimálisan előírt 20 százalékos részarányt. Mindezek alapján az elsőfokon eljáró hatóság az FVMr. 23. számú melléklet 53. pontja alapján 15 százalékos szankciót alkalmazott.
- [8] A támogatást igénylő ez ellen a határozat ellen fellebbezést terjesztett elő. A Miniszterelnökség mint másodfokon eljáró hatóság JHÁT-JF/2848/2 (2015) számú határozata az elsőfokú határozatot helyben hagyta. Megállapította, hogy az FVMr. 16. § (8) és (10) bekezdése alapján a vetésszerkezet vizsgálata során egyéb kultúraként kell figyelembe venni azokat a területeket, amelyekre az adott évben nem nyújtottak be kifizetési kérelmet, továbbá azokat is, amelyekre *vis maior* kérelem keretében pihentetett hasznosítást jelentettek be. Emellett utalt az FVMr. 57. § (8) bekezdésére, amelynek értelmében a támogatást igénylő kizárólag az ötödik gazdálkodási évben (vagyis a célprogram utolsó évében) bejelentett és elfogadott *vis maior* esetében mentesülhet a vetésszerkezetre vonatkozó előírások alól. Mindezek alapján a másodfokon eljáró hatóság szerint az elsőfokon eljáró hatóság az FVMr. rendelkezéseinek megfelelően állapította meg, hogy a támogatást igénylő a vetésszerkezeti előírásokat az öt évre vetítetten nem tartotta be, valamint megállapította azt is, hogy az FVMr. 48 § (1)–(2) bekezdése alapján az elsőfokon eljáró hatóság helyesen állapította meg a szankció arányát. Kifejtette, hogy a támogatást igénylő nem vette figyelembe számítása során az FVMr. 16. § (3) bekezdését, ami szerint a célprogramban vállalt kötelezettségeket a teljes támogatott területen be kell tartani, illetve nem vette figyelembe az FVMr. 16. § (8) és (10) bekezdésében foglaltakat, ami alapján a *vis maior* bejelentés alá tartozó területek kizárólag egyéb kultúraként vehetők figyelembe.
- [9] A támogatást igénylő keresetet nyújtott be a másodfokú hatósági határozat felülvizsgálata iránt. Vitatta a 15%-os levonás jogszerűségét, álláspontja szerint ugyanis csak az egyéb kultúra arányának kisebb mértékű túllépése miatt lett volna helye a támogatás csökkentésének, 3%-os mértékben. Kiemelte, hogy a másodfokú hatósági határozat annak ellenére alapozta döntését az FVMr. 16. § (8) és (10) bekezdésére, valamint 57. § (8) bekezdésére, hogy azok részben 2012. december 23-án [FVMr. 16. § (8) bekezdés], részben 2013. április 30-án [FVMr. 16. § (10) bekezdés, 57. § (8) bekezdés] léptek hatályba, vagyis a célprogram 4. évében. Hivatkozott továbbá arra, hogy az FVMr. 2013. április 30-tól hatályos 81/D. §-a értelmében az FVMr.-ekkor hatálybalépett 16. §

(10) bekezdését és 57. § (8) bekezdését a hatálybalépésükkor folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. Álláspontja szerint ezzel a jogalkotó lényegében 4 évre visszamenőleg átminősített művelési ágakat és ez alapján a támogatás összegének csökkentését rendelte el. Szerinte ugyanis, ha a *vis maior*val érintett területeket nem egyéb kultúraként kell figyelembe venni, hanem zöldugarként, akkor az esetében a vetésszerkezeti arányok csak kis mértékben térnének el a jogszabályban meghatározott követelményektől.

[10] Az FVMr. 16. § (8) bekezdése alapján a jogalkotó a célprogram 4. évében rendelkezett úgy, hogy azok a területek, amelyekre egy adott évben nem nyújtottak be támogatási kérelmet, egyéb kultúraként kell figyelembe venni. Ez a támogatást igénylő szerint azt eredményezte, hogy bár ő a korábbi években 1–1,4 hektár tekintetében nem igényelt támogatást, ez az FVMr. 16. § (8) bekezdése alapján annak ellenére vált visszakövetelési okká, hogy ezen területek tekintetében nem került sor kifizetésre. Vagyis ez esetben „jogi okból keletkezett egyéb kultúra” a visszakövetelés alapja: a támogatás visszavonását egy jogi fikció következtében vetésszerkezeti módosítás eredményezte.

[11] 3. A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdeményezte az FVMr. 16. § (8) és (10) bekezdésének, valamint 57. § (8) bekezdésének megsemmisítését. Megállapította a bíróság, hogy a támogatást igénylő az 5. éves kifizetési kérelmét 2014. május 9-én nyújtotta be az első fokon eljáró hatóságnak. Az FVMr. indítvánnyal támadott – és a hatósági határozatokban alkalmazott – rendelkezései 2012. december 23-tól, illetve 2013. április 30-án 19 órától léptek hatályba. Ezek alapján döntött úgy az első- és másodfokon eljáró hatóság, hogy a megelőző időszakban a vetésszerkezeti szabályokat a támogatást igénylő megsértette. Az indítványozó bíró szerint a támadott rendelkezések azért sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, mert míg a korábbi szabályozás alapján a célprogram keretében a *vis maior*val érintett területek tekintetében a támogatást igénylő mentesült a kötelezettségek alól, addig a támadott rendelkezések következtében megszűnt ez a mentesítés a megelőző termelési időszak tekintetében. A jogalkotó – azzal, hogy a *vis maior*val érintett területeket egyéb kultúraként rendelte figyelembe venni – visszamenőleges kötelezettséget (visszafizetési kötelezettséget) rótt a támogatást igénylőre. Ezen felül az FVMr. 57. § (8) bekezdése a meglévő kötelezettséget tette terhesebbé azáltal, hogy a *vis maior* következményeit csak a célprogram utolsó éve tekintetében engedte alkalmazni (mentesülés a vetésszerkezeti szabályok alól), így a célprogram korábbi éveiben tett *vis maior* bejelentések (a támogatást igénylő esetében a 2010-ben tett *vis maior* bejelentést illetően) a mentesítést, mint jogkövetkezményt utólag annulálta a jogalkotó. Az indítványozó bíró megjegyezte továbbá azt is, hogy az FVMr. rendelet indítvánnyal támadott rendelkezései a 2009–2014 célprogram támogatási időszakának utolsó harmadát érintően alkotta meg a jogalkotó tekintet nélkül a célprogram tartamán kívül arra, hogy a mezőgazdasági év – amely az FVMr. más rendelkezései szerint is szeptember 1-től augusztus 31-ig tart – nem azonos a naptári évvel. Ennek következtében a támogatást igénylőnek csak a célprogram utolsó évében volt lehetősége a korrekcióra az új szabályozásnak megfelelően (lásd a hatálybalépés 2012. december 23. és 2013. április 30. – vagyis az érintett mezőgazdasági évben már nem is volt lehetősége alkalmazkodni az új szabályokhoz, mivel a vetés 2012. szeptemberben már megtörtént). Az indítványozó bíró szerint a jogalkotó a határozott idejű támogatási időszak (5 év utolsó előtti éve) konkrét támogatással érintett szakasza (mezőgazdasági év) közben léptette hatályba a támadott rendelkezéseket, ezzel a kellő felkészülési idő követelménye is sérült. E két szempontra figyelemmel az indítványozó bíró szerint sérült a jogállamiság és jogbiztonság elve, s kezdeményezte a támadott rendelkezések megsemmisítését.

II.

[12] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

[13] 2. Az FVMr. indítvánnyal érintett hatályos rendelkezései:

„16. § (8) A vetésszerkezeti előírások vizsgálatánál azok a területek, amelyekre egy adott évben nem nyújtottak be kifizetési kérelmet, az adott gazdálkodási évnél egyéb kultúraként kerülnek figyelembevételre.

[...]

(10) A vetésszerkezeti előírások vizsgálatánál azok a területek, amelyekre egy adott évben *vis maior* kérelem keretében pihentetett hasznosítást adtak meg, az adott gazdálkodási évnél egyéb kultúráként kerülnek figyelembevételre.”

„57. § (8) Kizárólag az 5. gazdálkodási évben bejelentett, és elfogadott *vis maior* esetén mentesülhetnek az ügyfelek a vetésszerkezetre vonatkozó előírások alól.”

III.

- [14] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint részben megalapozott.
- [15] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a bírói kezdeményezés megfelel a törvényi feltételeknek. Az Abtv. 52. § (4) bekezdésének megfelelően az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozó igazolta: az indítványból megállapítható, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kell. A kezdeményező bíró emellett hivatkozott arra, hogy álláspontja szerint döntését alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával lenne kénytelen meghozni. Az indítványozó bíró eljárási jogosultságát az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjára, az Abtv. 25. § (1) bekezdésére, továbbá a Pp. 155/B. §-ára alapozta.
- [16] 2. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állította amiatt, hogy az FVMr. 16. § (8) és (10) bekezdése, illetve 57. § (8) bekezdése visszamenőleges hatállyal állapított meg kötelezettségeket, illetve tett terhesebbé. Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos gyakorlatából a jelen ügygel összefüggésben a következőket emeli ki.
- [17] 2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként röviden ismerteti a visszamenőleges hatályú jogalkotás alkotmányosságának megítélése körében született, a jelen ügyben releváns gyakorlatát.
- [18] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság. Ez az Alkotmánybíróság a 25/1992. (VII. 4.) AB határozattól kezdődően töretlenül folytatott gyakorlata értelmében „egyebek között megköveteli, hogy
- az állampolgárok jogait és kötelezéseit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,
 - meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.
- A jogbiztonság e két alapvető követelménye közül bármelyiknek a figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, s így alkotmányellenes. Teljesen nyilvánvaló ugyanis, hogy egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba. Ugyanez értelemszerűen irányadó a kötelezettségek utólagos megállapítására is.” {ABH 1992, 131, 132., lásd továbbá ennek átvételét pl.: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}
- [19] Az Alkotmánybíróság ugyancsak töretlen – és visszatérően idézett – álláspontja szerint: „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” {57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 305., idézi t.k. 1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [54]}.
- [20] Az Alkotmánybíróság gyakorlata abban is egyöntetű – a 28/1992. (IV. 30.) AB határozat nyomán – hogy a jogszabály kihirdetés napjával történő hatálybaléptetése nem minden esetben sérti a jogállamiság-jogbiztonság követelményét. E határozat szerint ugyanis bizonyos esetekben „nem csupán a kihirdetés napján történő, de a visszamenőleges érvényű hatálybaléptetés sem alkotmányellenes. Ez a helyzet a kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok esetében. Ettől eltérő elbírálás alá esnek a vegyes jellegű – részben a korábbi szabályozásnál az érintettekre nézve előnyösebb, részben hátrányosabb – rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok, a társadalmi viszonyok meghatározott körét első íz-

ben rendező jogszabályok, illetőleg azok a jogszabályok, amelyek új kötelezettséget állapítanak meg, meglévő kötelezettség mértékét növelik, jogot vonnak meg vagy korlátoznak, illetőleg egyéb okból az érintettek számára hátrányosak. A most említett jogszabályok esetében általában nem tekinthető az Alkotmánnyal összhangban állónak a kihirdetés napján történő hatálybaléptetés". (ABH 1992, 155, 158.) Ebből indul ki az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás alkotmányossági vizsgálata során is: a visszamenőlegesen történő hatálybaléptetés alkotmányossága alapvetően az itt felsorolt szempontok alapul vételével ítéltető meg {lásd pl.: 1/2016. (I. 29.) AB határozat Indokolás [22] és [55]}.

- [21] Elsőként a 7/1992. (I. 30.) AB határozat semmisített meg a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába – és a jogállamiság elvébe – ütközés miatt olyan, a jogalanyokra terheőbb jogszabályi rendelkezést, amelynek alkalmazását a hatálybalépése előtt keletkezett jogviszonyokra is elrendelte a jogalkotó. Az adott ügyben az illeték mértékének megemeléséről rendelkező módosítás azokra a szerződésekre is alkalmazandó volt, amelyeket az új jogszabály hatálybalépése előtt kötöttek, de az illetékfizetés mértékét szigorító rendelkezés hatálybalépése után nyújtottak be a hatósághoz. (ABH 1992, 45, 48.) Az Alkotmánybíróság több esetben is a visszaható hatályú jogalkotás sérelmét állapította meg amiatt, hogy a jogalkotó a támadott rendelkezéseket tartalmazó, a jogalanyokra kedvezőtlenebb tartalmú – jellemzően valamely szankciót szigorító – jogszabályi rendelkezést a folyamatban lévő hatósági eljárásokban rendelte alkalmazni {lásd pl. 20/2001. (VI. 11.) AB határozat, ABH 2001, 612.; 31/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 675.; 13/2015. (V. 14.) AB határozat}.
- [22] Az Alkotmánybíróság 32/2012. (VII. 4.) AB határozata – bár vizsgálatának alapja nem a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának sérelme volt – a felsőoktatási hallgatói szerződések kapcsán megjegyezte: „[a]z utólagosan megállapított szerződési és az annak nem teljesítése esetére kilátásba helyezett fizetési kötelezettségnek a felsőoktatásban résztvevő minden hallgatóra történő visszamenőleges alkalmazása a visszaható hatály alkotmányos tilalmával nem volna összeegyeztethető.” (Indokolás [51])
- [23] 3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban áttekintette a támadott jogszabályi rendelkezések szabályozási környezetét.
- [24] 3.1. A közös agrárpolitika 2003–2004-ben történt reformját követően került sor két európai mezőgazdasági alap: az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (a továbbiakban: EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (a továbbiakban: EMVA) létrehozására. Erről a Tanács közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelete (2005. június 21.) rendelkezett. E két alapon keresztül részben centralizált módon, részben a tagállamok és a közösségi szint között megosztott módon finanszírozzák a rendeletben meghatározott főbb területeket (programokat). Ez az EMVA esetében kizárólag a Közösség és a tagállamok között megosztott irányítás mellett pénzügyi hozzájárulás formájában történik. (1290/2005/EK rendelet 3–4. cikk). A kifizető ügynökségek feladatát a tagállami hatóságok látják el (6. cikk).
- [25] A rendelet 23. cikke szerint az EMVA-ból történő kifizetéssel teljesített vidékfejlesztési programok tekintetében a közösségi költségvetési kötelezettségvállalásoknak a 2007. január 1. és 2013. december 31. közötti időszakra kell eleget tenni.
- [26] Az 1290/2005/EK rendeletet az Európai Parlament és Tanács 1306/2013/EU rendelete helyezte hatályon kívül 2014. január 1-jei hatállyal, azonban a folyamatban lévő ügyekben (egész pontosan a 2013-as mezőgazdasági pénzügyi év során felmerült ügyekben) további alkalmazását rendelte el [119. cikk (1) bekezdés].
- [27] 3.2. Az EMVA-ból nyújtandó támogatásra vonatkozó szabályokat a Tanács 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK rendelete állapította meg. Az agrár-környezetvédelmi támogatásokról e rendelet 2. szakasza rendelkezett [36. cikk a) pont iv. alpont]. A rendelet 39. cikke értelmében olyan mezőgazdasági termelők részesülhetnek agrár-környezetvédelmi kifizetésekben, akik önkéntes alapon vállalnak agrár-környezetvédelmi kötelezettségeket, legalább öt, legfeljebb hét évig terjedő időtartamra. A kötelezettségek teljesítésével járó többletköltség és elmaradó jövedelem ellentételezésére részesülnek – évenkénti kifizetés formájában – támogatásban [39. cikk (4) bekezdés]. A rendelet 15. cikke szerint a rendelet hatálya alá tartozó, a tagállamok által jóváhagyásra benyújtandó vidékfejlesztési programok 2007. január 1-je és 2013. december 31-e közé eső időszakra vonatkoznak.
- [28] A 1698/2005/EK rendeletet az Európai Parlament és Tanács 1305/2013/EU rendelete helyezte hatályon kívül 2013. december 31-ével, a 1698/2005/EK rendeletet azonban továbbra is alkalmazni kell 2014. január 1-je előtt jóváhagyott programok alapján végrehajtott műveletekre (88. cikk).

- [29] 3.3. Az agrár-környezetvédelmi támogatások (2. tengely) kifizetésére és elszámolására vonatkozóan (is) a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 1975/2006/EK bizottsági rendelet állapított meg rendelkezéseket. A rendelet különbséget tesz a támogatás iránti kérelem és a kifizetés iránti kérelem között (lásd 3. cikk). A támogatási kérelem alatt a támogatás iránti vagy a rendszerbe való felvétel iránti kérelmet kell érteni. Ezzel ellentétben a kifizetési kérelmeket – többéves kötelezettségvállalással járó programok esetén – évenként kell benyújtani (ettől a tagállamok akkor térhetnek el, ha hatékony alternatív megoldásokat vezetnek be a rendelet szerinti adminisztratív ellenőrzések végrehajtására, lásd 4. cikk). A kifizetési kérelem feltétele, hogy a kedvezményezett támogatási kérelmét pozitívan bírálják el a nemzeti hatóságok.
- [30] Az 1975/2006/EK rendeletet a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, a Bizottság 2011. január 27-i 65/2011/EU rendelete helyezte hatályon kívül. Ez 2011. január 1-jével lépett hatályba, azonban a 65/2011/EU rendelet 34. cikke úgy rendelkezett, hogy az ezen időpont előtt benyújtott kifizetési kérelmekre továbbra is alkalmazandó marad az 1975/2006/EK rendelet.
- [31] A 65/2011/EU rendeletet az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer, a kifizetések elutasítására és visszavonására vonatkozó feltételek, valamint a közvetlen kifizetésekre, a vidékfejlesztési támogatásokra és a kölcsönös megfeleltetésre alkalmazandó közigazgatási szankciók tekintetében történő kiegészítéséről szóló, a Bizottság 2014. március 11-i 640/2014/EU rendelete helyezte hatályon kívül.
- [32] 3.4. A *vis maiorra* vonatkozóan – 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 rendelet tartalmazott rendelkezéseket [31. cikk, 34. cikk (2) bekezdés, 35. cikk].
- [33] E rendelet végrehajtási szabályait a Bizottságnak a közös agrárpolitika körébe tartozó, a mezőgazdasági termelők számára meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályait megállapító 73/2009/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályokról szóló 1122/2009/EK rendelete tartalmazta. E rendelet a *vis maiorral*, annak bejelentésével kapcsolatos egyes jogkövetkezményeket (23. cikk, 75. cikk) állapította meg. A 1122/2009/EK rendeletet azonban csak a 2010. január 1. után kezdődő gazdasági évvel vagy támogatási időszakokkal összefüggésben benyújtott támogatási kérelmekre lehetett alkalmazni. A 2010. január 1. előtt benyújtott kérelmek esetében – az 1782/2003/EK tanácsi rendelet és a 73/2009/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására, valamint a 479/2008/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról – 796/2004/EK bizottsági rendelet volt alkalmazandó [86. cikk (1) bekezdés].
- [34] 3.5. A valamennyi tagállamra egységesen érvényesülő közös uniós szintű szabályok: az előző pontokban hivatkozott közösségi rendeletek közvetlenül alkalmazandók. A tagállami – így a magyar – szabályozás ezen uniós szintű normák végrehajtását szolgálják. Ennek megfelelően alkotta meg az Országgyűlés a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvényt (a továbbiakban: Tv.). A Tv. – a közösségi jogi aktusok keretei között – rendelkezik a három érintett mezőgazdasági alap közös szabályairól. A Tv. ennek megfelelően a legalapvetőbb eljárási és adatkezelési szabályokat, illetve a közösségi aktusokban meghatározottakon túli jogkövetkezményeket tartalmazza (lásd pl. 1698/2005/EK rendelet 51. cikkét).
- [35] A Tv. egyik közvetlen végrehajtási szabálya az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételének általános szabályairól szóló 23/2007. (IV. 17.) FVM rendelet (a továbbiakban: Vhr.). A Vhr. szabályozza a támogatás meghirdetésének, a különböző kérelmek (támogatási és kifizetési, valamint egyéb kérelmek) benyújtásának általános feltételeit, a kérelmek elbírálásának általános szabályait, illetve a *vis maior* bejelentésének és elbírálásának szabályait (12. §). A Vhr. mellett az EMGA-ból és az EMVA-ból történő támogatások igénybevételének feltételeit további – meghatározott időszakokra irányadó – rendeletek szabályozták [lásd 36/2009. (IV. 3.) FVM rendelet, 34/2010. (IV. 9.) FVM rendelet, 29/2012. (III. 24.)

VM rendelet, ezek hatálya a jelen ügyben alkalmazott FVMr.-ben meghatározott jogcímek alapján igénybe vehető támogatásokra is kiterjedt, attól függően, hogy a támogatási kérelem benyújtása mikor történt.]

- [36] 3.6. A Tv. felhatalmazása alapján került sor az EMVA-ból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások tekintetében szükséges részletszabályok megalkotására az FVMr.-ben.
- [37] Az EMVA – a közös agrárpolitikára figyelemmel megállapított – célprogramok (kiegészítő jellegű) támogatását szolgálta, eredetileg a 2007–2013 közötti programozási időszakra nézve. A támogatási időszak az FVMr. 2. § 63. pontja alapján a 2009. szeptember 1. és 2014. augusztus 31. közötti időszak volt. Az agrár-környezetgazdálkodás körében magyarországi célprogramokat az FVMr. 3. §-a nevesíti.
- [38] A támogatásra való jogosultság feltétele az FVMr.-ben foglalt jogosultsági feltételek, illetve a célprogramokhoz kötődően megállapított kötelezettségek (gazdálkodási előírások) teljesítése a célprogram ideje alatt. A célprogramok szerinti kötelezettségeket részben a célprogramra vonatkozó támogatási jogosultság, részben az egyes gazdálkodási évekre vonatkozó kifizetési jogosultság feltételeként határozták meg. Ennek megfelelően a célprogramban való részvétel feltétele a támogatási kérelem előterjesztése és elfogadása a hatóság részéről. A támogatásra jogosult a gazdálkodási évenként előterjesztett kifizetési kérelem alapján részesül támogatásban. A támogatási összeget évenként, a kifizetési kérelemben foglaltaknak, a rendelkezésre álló támogatási összegnek, illetve az előírt kötelezettség teljesítésének függvényében állapítják meg.
- [39] 3.7. A *vis maiorra* vonatkozó szabályokat külön jogszabály: az elháríthatatlan külső ok (*vis maior*) esetén alkalmazandó egyes szabályokról, valamint egyes agrár tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló – a jelen ügyben alkalmazandó, ám időközben hatályon kívül helyezett – 44/2007. (VI. 8.) FVM rendelet tartalmazza.
- [40] E rendelet állapítja meg, hogy melyek azok az események – figyelemmel az uniós szabályozásra – amelyek *vis maior*nak minősülnek a kérdéses célprogramok vonatkozásában, illetve meghatározza a *vis maior* elismerésének egyes feltételeit, továbbá a *vis maior* bejelentéssel kapcsolatos eljárási szabályokat.
- [41] E rendeleten kívül a Vhr. említett 12. §-a tartalmaz rendelkezést a *vis maiorra* nézve, valamint az agrár-környezetgazdálkodási támogatások tekintetében – elsősorban – az FVMr. 57. §-a.
- [42] A hatályos rendelkezéseket ebben a tárgykörben az elháríthatatlan külső ok (*vis maior*) esetén alkalmazandó egyes szabályokról és a *vis maiorral* összefüggő egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 94/2015. (XII. 23.) FM rendelet állapítja meg (hatályos: 2016. január 1-jétől), de a jogalkotó a folyamatban lévő ügyekre is elrendelte alkalmazását azzal a megszorítással, hogy ahol a korábbi szabályozás a kedvezőbb a támogatásra jogosultra nézve, ott azt kell alkalmazni.
- [43] 4. A Tv. az általános rendelkezések között kifejezetten rendelkezik a Tv. módosításának, illetve a Tv. végrehajtására kibocsátott egyes rendeleteknek és azok módosításainak – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény rendelkezéseitől eltérő – kihirdetési szabályairól [Tv. 5. § g) pont].
- [44] Törvényből eredő kötelezettsége a jogalkotónak, hogy egyrészt a Tv. hatálya alá tartozó kérelmek benyújtására nyitva álló határidőhöz mérten kellő felkészülési időt biztosítva vezessen be módosításokat (két hónapot, illetve kisebb súlyú módosítások esetében 30 napot biztosítva a jogalanyoknak az új szabályozáshoz való alkalmazkodásra). Az ettől eltérő hatálybaléptető rendelkezés alkalmazására csak kivételes jelleggel – a szabályozással érintett alanyok különösen méltányolható érdekére tekintettel – van lehetőség a Tv. alapján.
- [45] A hatálybaléptető rendelkezések értelmezését a Tv. 9/A. §-a egyértelműsíti, ami a Tv. szabályozási tárgykörében, illetve a Tv. végrehajtására kibocsátott jogszabályokra nézve meghatározza a folyamatban lévő eljárás és a folyamatban lévő ügy fogalmát. Eszerint: „[a] törvény, valamint a törvény végrehajtására kiadott jogszabályok alkalmazásában:
a) *folyamatban lévő eljárás*: a kérelemre vagy hivatalból indult, jogerős döntéssel még le nem zárt eljárás,
b) *folyamatban lévő ügy*: az intézkedésben való részvétel iránti kérelem benyújtásától a kérelemre hozott döntés alapján az ügyfelet terhelő kötelezettségek fennállásáig tartó időszak.” [Beiktatta: 2010. évi CLXII. törvény 4. §. Hatályos 2010. XII. 30-tól, ezt követően indult eljárásokban kell alkalmazni.]
- [46] A „folyamatban lévő ügy” és a „folyamatban lévő eljárás” közötti fogalmi különbségtétel a Tv. által szabályozott programok azon sajátosságára van figyelemmel, ami a támogatási kérelem és a kifizetési kérelem fogalmi különbségéből adódik.

- [47] 5. Az indítvány három rendelkezéssel összefüggésben állítja a jogállamiság – visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma és kellő felkészülési idő – sérelmét.
- [48] Az FVMr. 16. § (8) és (10) bekezdése a vetésszerkezeti szabályok betartásáról rendelkeznek, míg az 57. § (8) bekezdése a *vis maior* bejelentés egyik jogkövetkezményéről, nevezetesen a kötelezettségek alóli mentesüléséről.
- [49] 5.1. Az FVMr. 16. § (8) bekezdését az egyes agrártámogatási tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 139/2012. (XII. 22.) VM rendelet (a továbbiakban: VMr1.) 5. §-a állapította meg. A VMr1. 23. §-a úgy rendelkezett, hogy a VMr1. a kihirdetését követő napon lép hatályba, arról azonban nem rendelkezett, hogy a VMr1. a folyamatban lévő ügyekben vagy eljárásokban alkalmazandó volna. Ezzel kapcsolatban csak a VMr1. 17. §-a tartalmazott rendelkezést. Eszerint:
 „17. § A 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet a következő 81/C. §-sal egészül ki:
 »81/C. § E rendeletnek az egyes agrártámogatási tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 139/2012. (XII. 22.) VM rendelettel [...] megállapított 27. §-át, 42. § (2) bekezdését, 53. § (6) bekezdését, 53. § (8) bekezdését a 139/2012. (XII. 22.) VM rendelet hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.«”
- [50] A felsorolás nem tartalmazza az FVMr. 16. § (8) bekezdését, amiből az következik, hogy hatálybalépésére és alkalmazhatóságára a VMr1. 23. §-ában foglalt rendelkezés alkalmazandó, vagyis 2012. december 23-án lépett hatályba, és csak az ezt követően indult eljárásokban vagy ügyekben alkalmazandó.
- [51] 5.2. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni a visszamenőleges hatályú jogalkotás szempontjából a következőket. A szabályozással érintett célprogram kezdete a 2009-es gazdálkodási év, míg a célprogram vége a 2013-as gazdálkodási év volt. Az FVMr. 16. § (8) bekezdésének módosítása 2012. december 23-án lépett hatályba, vagyis az ötéves célprogram utolsó előtti gazdálkodási évének megkezdése után, az ezt követően indult eljárásokra nézve.
- [52] A támadott rendelkezésből („a vetésszerkezeti előírások vizsgálatánál”), az FVMr. 11. § (1) bekezdéséből („A támogatásra jogosultnak a kötelezettségvállalással érintett teljes területen a támogatási időszak öt éves időtartama alatt végig be kell tartania az általa vállalt célprogram előírásait.”), az FVMr. 16. § (3) bekezdéséből [„16. § (3) A támogatásra jogosult a II. fejezetben meghatározott vetésszerkezetre vonatkozó előírásokat a teljes támogatási időszak alatt a célprogramban támogatott területen, célprogramonként köteles betartani”], valamint az FVMr. 23. számú melléklet IV. pont 53. alpontjából („ellenőrzés gyakorisága” oszlopban: „5. év végén”) az következik, hogy az a 2009–2013-as célprogram 5. évének végén, a célprogram teljes egészére visszamenőleg veendő figyelembe a kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése során. Ez azt jelenti, hogy az FVMr. támadott 16. § (8) bekezdését úgy kellett alkalmazni, hogy bár a kérdéses kifizetési eljárás és ellenőrzés csak a VMr2. hatálybalépése után indult, ám magát a jogszabályi rendelkezést öt évre visszamenőleg kell alkalmazni a vetésszerkezeti szabályok megtartásának ellenőrzésekor. Ebből következően a támadott rendelkezés – bár a jogalkotó nem visszamenőleg állapította meg hatálybalépését – a már folyamatban lévő ügyekben is (a célprogram kezdetére) visszamenőleg alkalmazandó az érintett jogalanyokra.
- [53] 5.3. A visszamenőleges hatályú jogalkotás nem minden esetben minősül alkotmányértőnek. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy a jelen esetben az a körülmény, hogy a kérdéses rendelkezést a folyamatban lévő ügyekben a vetésszerkezeti szabályok megtartásának ellenőrzése során az öt éves célprogram egészére alkalmazni kell, a már ismertetett ide vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat értelmében sérti-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [54] A VMr1. hatálybalépését megelőzően az FVMr. azt állapította meg, hogy ha az adott gazdálkodási évben egy adott támogatott terület tekintetében nem nyújtottak be kifizetési kérelmet, „úgy arra a gazdálkodási évre vonatkozóan nem részesül kifizetésben, a vállalt kötelezettségei azonban adott gazdálkodási évben is fennállnak” [FVMr. 44. § (7) bekezdés]. Ezt egészítette ki a VMr1. azzal, hogy a vetésszerkezet vizsgálata során azok a területek, amelyekre a célprogram ideje alatt nem nyújtottak be kifizetési kérelmet, egyéb kultúraként veendő figyelembe.
- [55] A vetésszerkezeti szabályokat, illetve meg nem tartásuk jogkövetkezményeit – a VMr. 1. hatálybalépése előtt – az FVMr. 48. §-a, 53–54. §-a, valamint a konkrét célprogram esetében a 23. számú melléklet 53. pontja határozta meg. Az FVMr. 23. számú melléklet 53. pontja kizárólag a következő vetésszerkezeti típusokat sorolja fel: kalászos gabona, szálás pillangós takarmánynövény, zöldugor, őszi repce és egyéb kultúra. Az FVMr. 2. § (2010. március 31-től hatályos) 77. pontja definiálja a kalászos gabona, 56. pontja a szálás pillangós takarmánynövé-

nyek, és 74. pontja a zöldugar fogalmát. (A szálas pillangós takarmánynövények fogalmát a VMr1. módosította, kiegészítve a korábbi felsorolást azok füves keverékére és a felsorolásban szereplő növényeket tartalmazó keverékre is). Az FVMr. 2. §-a további növény-fogalmakat is meghatároz (így pl. pillangós növények, hüvelyesek), illetve definiálja a pihentetett terület fogalmát (FVMr. 2. § 49. pont).

- [56] Az FVMr. 23. számú melléklet 53. pontjában található felsorolásban található „egyéb kultúra” fogalmát a jogalkotó nem határozta meg. Ebből – és az említett fogalom-meghatározásokból – az az értelmezés következik, hogy minden olyan terület, amely nem vehető figyelembe a FVMr. 23. számú melléklet 53. pontja alkalmazásakor kalászos gabona, szálas pillangós takarmánynövény, őszi repce szempontjából, vagy zöldugarként, az egyéb kultúrának minősül, vagyis gyűjtőfogalomról van szó.
- [57] A vetésszerkezeti szabályokat, illetve meg nem tartásuk jogkövetkezményeit az FVMr. 48. §-a, valamint 53–54. §-a határozza meg. Ezek szerint a vetésszerkezeti szabályok (lásd FVMr. 23. számú melléklet 53. pont) megsértése a jogsértés mértékének függvényében von szankciót maga után. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben a vetésszerkezeti szabályok szerint az egyéb kultúra nem haladhatja meg az öt éves célprogram alatt a célprogramba bevitt teljes területet alapul véve a 20 százalékos arányt. Ebből következően az „egyéb kultúra”, ha a kötelezettséggel érintett területekhez viszonyítva egy bizonyos mértéket meghalad, a vetésszerkezeti szabályok megsértésének minősül és szankció alkalmazását vonja maga után.
- [58] Az FVMr. 16. § (8) bekezdése alapján abban a gazdálkodási évben, amelyben nem nyújtottak be kifizetési kérelmet, a célprogram végén az érintett területek a vetésszerkezeti arányszámításnál az „egyéb kultúra” arányát növelik, s így szankció alkalmazására vezethetnek. Az Alkotmánybíróság ezért azt is megvizsgálta, hogy a VMr1. hatálybalépése előtti szabályozás alapján alkalmazható volt-e ez a szankció a kifizetéssel nem érintett területek vonatkozásában.
- [59] 5.4. A VMr1. hatálybalépése előtt nem volt szabály arra nézve, hogy a kifizetési kérelemmel nem érintett területeket a vetésszerkezet szempontjából miként kell figyelembe venni. Az FVMr. 44. § (7) bekezdése azonban kifejezetten kimondta, hogy „[a]mennyiben a támogatásra jogosult az adott gazdálkodási évben nem nyújt be kifizetési kérelmet, úgy arra a gazdálkodási évre vonatkozóan nem részesül kifizetésben, a vállalt kötelezettségei azonban adott gazdálkodási évben is fennállnak”. Az a terület tehát, amelyre a támogatásra jogosult egy adott évben nem nyújt be kifizetési kérelmet, a kötelezettségek – így a vetésszerkezeti szabályok megtartása – alól nem mentesül pusztán amiatt, hogy az adott gazdálkodási évben egy adott támogatott terület tekintetében – kérelem hiányában – nem kerül sor kifizetésre. Ezt támasztja alá az is, hogy az FVMr. 52. § (7) bekezdése alapján, ha a támogatási időszak alatt egynél több alkalommal kerül nem nyújt be kifizetési kérelmet a támogatásra jogosult, kizárásra kerül az intézkedésből, és a már igénybe vett támogatási összeget – a jogosulatlanul igénybe vett támogatásra vonatkozó szabályok szerint – vissza kell fizetnie.
- [60] Az FVMr. alapján a célprogramba bevitt teljes területen teljesíteni kell a kötelezettségeket a célprogram ideje alatt. Vagyis a kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése során minden kötelezettségvállalással érintett területet figyelembe kell venni. A támogatási jogosultság megszűnése két esetben következik be: ha a támogatásra jogosult kérelmére a célprogramba bevitt földterület visszavonják, vagy ha a célprogramba bevitt földterület – részleges kizárási eljárás keretében –, vagy a támogatásra jogosult kizárásra kerül. Mindaddig, amíg az adott földterület a célprogramban bent marad (abból nem vonják vissza, vagy kizárásra nem kerül sor) a célprogramban vállalt kötelezettségeket – az öt évre vetítetten – teljesíteni kell.
- [61] Miután az „egyéb kultúra” gyűjtőfogalom, és miután azok a területek, amelyre nem nyújtottak be kifizetési kérelmet kötelezett területnek minősülnek, ebből az következik, hogy az a kötelezettséggel terhelt terület, amelyre kifizetési kérelem egy adott gazdálkodási évben nem terjedt ki, egyéb kultúrának minősül. Ez azt is jelenti, hogy az ilyen terület értelemszerűen a gyűjtőfogalomnak minősülő „egyéb kultúra” alapján veendő figyelembe a vetésszerkezeti szabályok megtartásának vizsgálata során, erre vonatkozó kifejezett rendelkezés nélkül is.
- [62] 5.5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az FVMr. 16. § (8) bekezdése – mivel közvetlenül nem állapított meg visszamenőlegesen hátrányos jogkövetkezményt vagy tett kötelezettséget terhesebbé a jogalanyok számára – bár visszaható hatályú jogalkotásnak minősül, nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [63] Figyelemmel arra, hogy az FVMr. 16. § (8) bekezdésében szabályozott területek esetében az egyéb kultúraként történt meghatározás a korábbi szabályozási környezetből is levezethető volt, ezért az a jogbiztonság elemét

képező kellő felkészülési idő sérelmét sem valósítja meg. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az FVMr. 16. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

- [64] 6. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a *vis maior* kapcsolatos, a bírói kezdeményezésben támadott jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát folytatta le.
- [65] Az FVMr. 16. § (10) bekezdését és 57. § (8) bekezdését az egyes agrártámogatási és egyéb agrártárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 30/2013. (IV. 30.) VM rendelet (a továbbiakban: VMr2.) 6. § (2) bekezdése állapította meg. A VMr2. 6. § (9) és (10) bekezdése az FVMr. átmeneti rendelkezéseit is módosította. Eszerint: „6. § (9) A 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 81/C. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:
»81/C. § E rendeletnek az egyes agrártámogatási tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 139/2012. (XII. 22.) VM rendelettel [a továbbiakban: 139/2012. (XII. 22.) VM rendelet] megállapított 27. §-át, 42. § (2) bekezdését, 53. § (6) bekezdés a) pontját, 53. § (8) bekezdését a 139/2012. (XII. 22.) VM rendelet hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.«
(10) A 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet a következő 81/D. §-sal egészül ki:
»81/D. § E rendeletnek az egyes agrártámogatási és egyéb agrártárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 30/2013. (IV. 30.) VM rendelet [a továbbiakban: 30/2013. (IV. 30.) VM rendelet] által megállapított 16. § (7) bekezdés a) pontját, a 16. § (10) bekezdését, valamint az 57. § (8) bekezdését a 30/2013. (IV. 30.) VM rendelet hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.«”
- [66] A VMr2.-vel megállapított két, indítvánnyal támadott rendelkezés a folyamatban lévő eljárásokban alkalmazandó, ami a Tv. 9/A. §-a értelmében a kérelemre vagy hivatalból indult jogerős döntéssel még le nem zárt (jellemzően a kifizetési kérelemre indult) eljárást jelenti.
- [67] 6.1. A *vis maior* eseteket a jogalkotó (mind uniós szinten, mind a hazai jogalkotás szintjén) speciálisan kezeli a támogatás és a kötelezettségek teljesítése szempontjából. Ez azt jelenti, hogy a támogatásra jogosult az érintett terület vonatkozásában nem szankcionálható, ha a célprogramban foglalt kötelezettségeket *vis maior* miatt nem tudja teljesíteni. Ezt fejezik ki a következő rendelkezések:
- [68] A Tanács 2009. január 19-i 73/2009/EK rendelete 34. cikk (2) bekezdése szerint: „[a] hektároknak – *vis maior* vagy rendkívüli körülmény esetének kivételével – a naptári év bármely időpontjában meg kell felelniük a támogathatósági feltételeknek.” Ez a rendelkezés tehát a támogathatósági feltételek teljesítése alól mentesíti a *vis maior* eseményre tekintettel a támogatásra jogosultat.
- [69] A Bizottság 2009. november 30-i 1122/2009/EK rendeletének 75. cikk (1) bekezdése szerint *vis maior* esetén a támogatási jogosultság annak ellenére fennmarad, hogy a jogosult nem tud eleget tenni kötelezettségeinek, s ilyen esetben a jogosult nem szankcionálható támogatáscsökkentéssel.
- [70] Ez a rendelet 2010. január 1-jén lépett hatályba, ám a 2010. január 1. előtt kezdődő gazdasági évekkal vagy támogatási időszakokkal összefüggő támogatási kérelmekre továbbra is a korábban hatályos 796/2004/EK rendeletet kellett alkalmazni, amelynek 50. cikk (7) bekezdése hasonlóképpen rendelkezett.
- [71] Az 1122/2009/EK rendelet 23–24. cikke – ezzel összhangban – kiveszi a *vis maior* eseteket a kérelmek késedelmes benyújtására vonatkozó szankciók alól.
- [72] 6.2. Az FVMr. a VMr2. hatálybalépése előtt alapvetően az 57. §-ában szabályozta a *vis maior* esetre irányadó – anyagi jogi – rendelkezéseket. A korábbi szabályozás koncepciója a következőképpen foglalható össze. A *vis maior* esemény bekövetkezése a kötelezettségek teljesítése alól mentesíti a támogatásra jogosultat. Ez a mentesítés a *vis maior* esemény jellegétől függően az adott gazdálkodási évre, vagy a támogatási időszak fennmaradó részére vonatkozhat. Az adott gazdálkodási évre történő mentesítés a támogatási jogosultságot nem érinti: a *vis maior* érintett területre is kifizetik a támogatási összeget, anélkül hogy a kötelezettségeket a *vis maior* érintett területen az adott gazdálkodási évben teljesíteni kellene. Ebből az következik, hogy a mentesülés a kötelezettségek alól időben kötött: az adott gazdálkodási évre vonatkozik.
- [73] A kötelezettségek alóli mentesítésnek a támogatási összeg igénybevételére is joghatása van. Amennyiben a *vis maior* egy adott gazdálkodási évre vonatkozik, a teljes támogatási összeget megkapja a támogatásra jogosult annak ellenére, hogy a kötelezettségeket teljesíteni nem tudja. Ha a támogatási időszak fennmaradó részét érinti a *vis maior* esemény, akkor az érintett területet kizárják [lásd FVMr. 28. § (3) bekezdés], a már kifizetett

- támogatást azonban visszafizetni nem kell. Az FVMr. 28. § (3) bekezdése szerinti részleges kizárás jogkövetkezménye, hogy a támogatott terület mértéke csökken, így a kizárt terület után további kifizetés nem igényelhető.
- [74] Emellett az FVMr. 53. § (1) bekezdése állapít meg korlátozást: eszerint ha egy kötelezettségvállalással érintett egybefüggő terület vonatkozásában legalább háromszor nem tudja a támogatásra jogosult *vis maior* miatt teljesíteni a kötelezettségvállalását, úgy az adott területet kizárják a célprogramból. A már felvett támogatási összeg tekintetében visszafizetési kötelezettség nem terheli a jogosultat.
- [75] 6.3. Az FVMr. VMr2.-vel megállapított, indítvánnyal támadott 57. § (8) bekezdése szerint a vetésszerkezetre vonatkozó kötelezettségek alól csak a célprogram utolsó gazdálkodási évében bejelentett *vis maior* eseményre tekintettel mentesül a támogatásra jogosult. Vagyis minden olyan *vis maior* esemény, amelyet a célprogram ötödik évét megelőzően jelentettek be, nem jelent mentesítést valamennyi kötelezettség alól: a vetésszerkezeti szabályokat ilyen esetben is be kell tartani, kivéve, ha a *vis maior* bejelentésre a célprogram utolsó gazdálkodási évében került sor.
- [76] A támadott rendelkezések tekintetében annak van jelentősége, hogy az FVMr. 57. § (2) bekezdésében a „kötelezettségek [...] teljesítése alól mentesíti a támogatásra jogosultat” fordulat miként értelmezendő. Nevezetesen, hogy a „kötelezettségek teljesítése alóli mentesítés” minden, az FVMr.-ben meghatározott kötelezettségre kiterjedt a VMr2. hatálybalépése előtt, vagy csak egyesekre. Így különösen, hogy a vetésszerkezeti előírások megtartásának kötelezettsége azon kötelezettségek közé tartozik-e, amelyek megtartása alól mentesítette a jogalkotó a támogatásra jogosultat, ha *vis maior* bejelentést tett és azt a hatóság elfogadta.
- [77] Az FVMr. 57. § (1) bekezdése általában véve írja elő, hogy a támogatásra jogosult mentesül a kötelezettségek teljesítése alól, nem specifikálta, hogy melyek azok a konkrét kötelezettségek, amelyek alól mentesül a támogatásra jogosult. Az egyetlen kötöttség, amelyet az FVMr. 57. § (1) bekezdése megjelöl, az az időbeli keret, amelyre ez a mentesülés kiterjed. Ebből következően az FVMr. támadott 57. § (8) bekezdésével a jogalkotó a korábban – a célprogram kezdetétől – fennálló mentesítési szabályt módosította, és írta elő kötelezettségek (a vetésszerkezeti szabályok) teljesítését a célprogram korábbi éveire nézve. Ez azt jelenti, hogy visszaható hatállyal állapított meg a támogatásra jogosultakra kötelezettséget. A támadott rendelkezés eredményeként a támogatásra jogosultaknak a célprogram korábbi éveire nézve olyan esetben is teljesíteniük kell(ene) utólag a vetésszerkezeti szabályokat, amikor a *vis maior* bejelentésre tekintettel mentesültek a kötelezettségek alól.
- [78] 6.4. Az FVMr. 16. § (10) bekezdése alapján a *vis maior* bejelentéssel érintett, pihentetett hasznosításúként bejelentett területeket a vetésszerkezeti előírás szempontjából egyéb kultúraként kell figyelembe venni. Az FVMr. korábban hatályos szövege a *vis maior* bejelentéssel érintett területek tekintetében – értelemszerűen – nem állapított meg rendelkezést arra vonatkozóan, hogy azokat a vetésszerkezeti előírások szempontjából miként kell figyelembe venni. A támadott rendelkezés beiktatását az FVMr. 57. § (8) bekezdésével megállapított korlátozás indokolta, hiszen csak akkor vetődik fel a *vis maiorral* érintett területek értékelése a vetésszerkezeti szabályok betartása szempontjából, ha azok nem mentesülnek a *vis maiorra* tekintettel a kötelezettségek alól. Így az FVMr. 16. § (10) bekezdésének alkotmányossága az FVMr. 57. § (8) bekezdésére tekintettel vizsgálandó.
- [79] Amint azt az FVMr. támadott 16. § (8) bekezdése kapcsán már kifejtette az Alkotmánybíróság: mivel a vetésszerkezeti előírások vizsgálatára a célprogram 5. évében kerül sor [23. számú melléklet 53. pont] a célprogram teljes idejére, vagyis a 2009-es gazdálkodási évre visszamenőleg. A vetésszerkezeti előírások betartására vonatkozó ellenőrzésre és megsértésük esetén a jogkövetkezmények alkalmazására ugyanis csak a célprogram 5. évének végén kerül. Ez azt jelenti, hogy az FVMr. támadott 16. § (10) bekezdését is a 2009. szeptember 1. és 2014. augusztus 31. közötti időszakra vonatkozó célprogram egészére nézve kell alkalmazni, vagyis a támadott rendelkezés a célprogram kezdetére visszamenőleg alkalmazandó az érintett jogalanyokra.
- [80] Az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy – amint azt korábban kifejtette – az FVMr. alapján a célprogramba bevitt teljes területen teljesíteni kell a kötelezettségeket a célprogram ideje alatt. A támogatási jogosultság pedig csak a terület visszavonása, vagy a terület, illetve a támogatásra jogosult kizárása esetén szűnik meg. A vetésszerkezeti szabályok (lásd FVMr. 23. számú melléklet 53. pont) megsértése, a jogsértés mértékének függvényében von szankciót maga után. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben a vetésszerkezeti szabály az, hogy az egyéb kultúra nem haladhatja meg az öt éves célprogram alatt a célprogramba bevitt teljes területet alapul véve a 20 százalékos arányt.
- [81] Az FVMr. 57. §-a – és az ismertetett uniós szabályok – alapján azok a területek, amelyekre a célprogram öt éve alatt valamelyik gazdálkodási évben *vis maiorra* tekintettel pihentetett hasznosítást adtak meg, kifizetésben

részesülhetnek, egyúttal mentesülnek a kötelezettségek teljesítése alól. Az FVMr. 16. § (10) bekezdéséből következően ugyanakkor a célprogramból következő vetésszerkezeti kötelezettségek fennmaradnak a *vis maior*tal érintett területeken az adott gazdálkodási évben is, hiszen az érintett területek a célprogram végén a vetésszerkezeti arányszámításnál az „egyéb kultúra” arányát növelik. Amint az Alkotmánybíróság megállapította: az FVMr. 23. számú melléklet 53. pontjában található felsorolásban az „egyéb kultúra” gyűjtőfogalomnak minősül, ami a kötelezett területek vonatkozásában minden olyan területre alkalmazandó, amely nem felel meg a 23. számú melléklet 53. pontjában nevesített egyéb fogalmaknak (lásd őszi repce, zöldbogar, szálas pillangós takarmánynövény).

- [82] A *vis maior* eseménnyel sújtott terület a pihentetett területek speciális fajtája, éppen amiatt, hogy ilyen esetben a támogatásra jogosult az érintett területen lényegében „kényszer-pihentetést” hajt végre egy meghatározott rendkívüli esemény következtében.
- [83] Ez az esemény nem vezethet arra, hogy a támogatásra jogosulttal szemben a támogatás csökkentésére vagy megvonására vezető szankciót alkalmaznak. A VMr2. hatálybalépése előtt – értelemszerűen – nem volt szabály arra nézve, hogy a *vis maior* miatt pihentettként megjelölt területeket a vetésszerkezet szempontjából hogyan kell figyelembe venni. A korábbi szabályozásból ugyanis az következett, hogy az adott gazdálkodási évben a *vis maior* miatt pihentetett terület a vetésszerkezet vizsgálata szempontjából nem értékelhető, arra tekintettel, hogy az adott évben a *vis maior* bejelentés jogkövetkezményeként a támogatásra jogosult mentesült a kötelezettségek teljesítése alól. Ennek mond ellent, ha – ahogyan azt az FVMr. 16. § (10) bekezdése előírja – a *vis maior*tal érintett területet egyéb kultúraként kell figyelembe venni, amelynek mértéke után, a vetésszerkezeti szabályok megsértése miatt, szankciót kell alkalmazni. Ennek gyakorlati formája a támogatási összeg csökkentése, mint ahogyan az az indítvány alapjául szolgáló ügyben is történt. A *vis maior* – a kötelezettségek teljesítése alóli mentesítésre tekintettel – nem szolgálhat a támogatás csökkentése alapjául. Vagyis ha a jogalkotó a *vis maior*tal sújtott területeket a vetésszerkezeti szabályok szempontjából beszámítja, és egyéb kultúraként veszi figyelembe, azzal – a korábbi szabályozáshoz képest, amely ezt nem tette lehetővé – szankciót helyez kilátásba a *vis maior*tal sújtott területekre (is). Ezért az sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának követelményét.
- [84] 6.5. A visszaható hatályú jogalkotás szempontjából jelentősége van annak is, hogy az FVMr. 16. § (10) bekezdése és 57. § (8) bekezdése a 2009. szeptember 1. és 2014. augusztus 31. közötti támogatási időszak tekintetében 2013 áprilisában, vagyis a célprogram utolsó előtti, 2012-es gazdálkodási évének megkezdése után állapította meg a támogatásra jogosultakra ezeket, a teljes célprogramra visszamenőleg kiható, mentességet megvonó és egyúttal kötelezettséget megállapító szabályokat. Ebből következően az indítvány alapjául szolgáló ügyben a támogatásra jogosult már nem tudott az új szabályozás jogkövetkezményeihez alkalmazkodni (például azzal, hogy a vetésszerkezeti arányok „javítása” – és így a szankció elkerülése – érdekében alakítsa gazdálkodását).
- [85] 6.6. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogállamiság és jogbiztonság sérelmét idézi elő az, hogy az FVMr. 16. § (10) bekezdése és 57. § (8) bekezdése egy ötéves – vagyis rövidebb, határozott időtartamban fennálló – mentességet az ötéves program utolsó előtti évében visszamenőleg vont meg, és egyúttal – a mentesség megvonására figyelemmel – a kötelezettségek körét bővítette.
- [86] Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel vonta le az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményét.
- [87] Mivel az FVMr. 57. § (8) bekezdése a célprogram utolsó előtti évében rendelkezett arról, hogy a célprogram korábbi éveiben biztosított mentesítés a vetésszerkezeti szabályok szempontjából csak az utolsó gazdálkodási évre vonatkozik, továbbá mivel a vetésszerkezeti szabályok megtartásának ellenőrzése (az erre irányuló eljárás) eleve csak a célprogram utolsó (ötödik) évében esedékes az FVMr. alapján, de a célprogram teljes időtartamát érintően, ezért a támadott rendelkezések a már megkezdett és lezárás előtt álló célprogramok tekintetében utólag keletkeztettek többletkötelezettséget a jogalanyok számára. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az FVMr. 16. § (10) és 57. § (8) bekezdése visszaható hatályú jogalkotásnak minősül. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az FVMr. 16. § (10) bekezdése és 57. § (8) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és ezért megsemmisítette azt.

[88] Az Alkotmánybíróság egyúttal elrendelte a megsemmisített jogszabályi rendelkezések alkalmazásának kizárását a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló, folyamatban lévő ügyben, valamint más folyamatban lévő ügyekben is.

[89] 7. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2017. február 21.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/457/2016.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 29. számában.

