


**CSÁK CSILLA & NAGY ZOLTÁN
OLAJOS ISTVÁN & OROSZ GÁBOR
SZABÓ ÁGNES & SZILÁGYI JÁNOS EDE
TÖRÖK GÉZA**

View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk

brought to you by  **CORE**

provided by Reposit

Agrárjog

A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között

**NOVOTNI ALAPÍTVÁNY
Miskolc
2010**

Szerkesztette:

Dr. Csák Csilla

Technikai szerkesztő:

Dr. Szilágyi János Ede

A kötet tanulmányainak írói:

Dr. Csák Csilla, PhD	tanszékvezető egyetemi docens (ME) II/2., IV/1-4., VIII., XII.
Dr. Nagy Zoltán, PhD	egyetemi docens (ME) XI.
Dr. Olajos István, PhD	egyetemi docens (ME) II/1.,3., IV/5.,6.1.,6.2.2.,6.2.3., V/2.,3.,4.2., VI-VII., X/2., XIII/1.,3.,6., XIV.
Dr. Orosz Gábor	egyetemi adjunktus (ME) V/4.1.
Dr. Szabó Ágnes	FVM XV/1.
Dr. Szilágyi János Ede, PhD	egyetemi tanársegéd (ME) I., III., V/1.,5-6., IX., X/3., XIII/2.,4-5., XV/2.
Dr. Török Géza	c. egyetemi docens (ME) IV/6.2.1., X/1.

Lektorálta:

Dr. habil. Prugberger Tamás, DSc

Professor Emeritus

Kézirat lezárva:

2010. február 28.

© Csák Csilla, Nagy Zoltán, Olajos István, Orosz Gábor, Szabó Ágnes, Szilágyi János Ede, Török Géza, 2010

Kiadó:

„Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért”

Tartalom

BEVEZETŐ	14
I. RÉSZ – AZ AGRÁRJOG ELMÉLETE	15
I. FEJEZET AZ AGRÁRJOG DOGMATIKAI ALAPVETÉSEI	15
1. Az agrárjog definíciója	15
2. Az agrárjog fejlődését meghatározó jogen kívüli tényezők	25
3. Az agrárjog rendszerezése	33
4. Az agrárjog kapcsolata a környezetjoggal	41
II. FEJEZET: A TÖRTÉNETI FEJLŐDÉS	43
1. A földtulajdon és földhasználat története az ókortól a második világháborúig	43
1. 1. Az ókori államok földtulajdoni viszonyai és földhasználata	43
1. 1. 1. Az ókori kelet – A szervezett társadalom	43
1. 1. 2. Az ókori Hellasz – A tulajdonosok állama	44
1. 1. 3. Az ókori Róma – a jogállam	44
1. 2. A feudális államok alapintézményei: a földtulajdon és a földhasználat	47
1. 2. 1. A kora középkor	47
1. 2. 1. 1. A kora középkor nyugat-európai modellje	47
1. 2. 1. 2. A kora középkor kelet-európai modellje	48
1. 2. 2. Az érett középkor	49
1. 3. A kapitalista agrárfejlődés modelljei	49
1. 3. 1. Az angol utas agrárfejlődés	49
1. 3. 2. A francia utas agrárfejlődés – a haszonbérlok védelme	50
1. 3. 3. A dán utas agrárfejlődés – a kistulajdonosok szövetkezése	51
1. 3. 4. Az amerikai utas agrárfejlődés – a földbőség	53
1. 3. 5. A porosz utas agrárfejlődés – a megkésetttség és a torlódott társadalom	53
1. 4. A magyar agrárfejlődés jellegzetességei	55
2. A földtulajdoni- és használati viszonyok változása a nagybirtokrendszer megszűntetésétől a rendszerváltás időszakáig	56
2. 1. Az 1945-ös földreform célja és jogi megoldása	56
2. 1. 1. Elkobzás	57
2. 1. 2. Megváltás	58
2. 1. 3. A juttatás módozatai	58
2. 2. A földreform végrehajtásától a kollektivizálás kezdetéig terjedő időszak	60
2. 3. A kollektivizálás folyamata	61
2. 3. 1. Első időszak	61

könyvvizsgáló cég), amely a svájci KPMG International leányvállalataiból álló KPMG-hálózat tagvállalata. Az Igazoló Szerv teljes mértékben független a kifizető ügynökségtől és az Illetékes Hatóságtól (tehát az FVM-től).

V. A nyilvántartási rendszereknél a már előzőleg említett MePAR-ra és ügyfélregiszterre kell visszautaljunk.

A KAP új finanszírozási rendszerének köszönhetően a korábbi költségvetési és közigazgatási rendszer egyszerűsödött és átláthatóbb lett. Megfigyelhető az is, hogy a magyar végrehajtás is egyre nagyobb hatékonysággal illeszkedik a közösségi intézményekhez, ami arra utal, hogy még ha lassan is, de beletanulunk a közösségi szisztémába. Mindazonáltal a költségvetési fejelem – köszönhetően az elmúlt évek túlköltekezéseinek – rossz, ami káros hatással lehet azon termelőkre, vállalkozásokra, akik egyenlő versenyhelyzetben bívva számítanak a támogatásokra. Márpedig a késő támogatási kifizetések, a rövid pályázati időszakok egyértelmű versenyhátrányt jelentenek a világpiacon.

3. A támogatási eljárás

A támogatások eljárási kérdéseinek rendezése számos problémát vet fel. Legfontosabb kérdés, hogy milyen mélységig tárgyalandó ez az eljárás, ugyanis a 2005. november 1-jén hatályba lépő Közigazgatási Eljárási törvény (KET) nem enged meg kivételeket a törvény szabályai alól.

A támogatás azonban eljárási szempontból is számos olyan specialitást tartalmaz, mely eltérést mutat a közigazgatási eljáráshoz képest. Ezért a támogatásokra vonatkozó általános szabályokat jelenleg külön törvény (TET)⁶⁵² tartalmazza, melynek a részletszabályai a KET hatályba lépésével lényegesen megváltoztak.⁶⁵³ A KET hatályba lépésével a szabályai akkor alkalmazandóak a támogatási eljárásra, ha a támogatási eljárási törvény elrendeli az általános KET-ben megfogalmazott szabályok alkalmazását. Ez a szabály az új támogatási eljárási törvénnyel⁶⁵⁴ úgy módosult, hogy a KET szabályai alkalmazandóak az eljárás megindítására, a hatósági igazolások csatolására, a méltányosság alkalmazására, valamint az előzetes időpont foglalására vonatkozó rendelkezések kivételével.

⁶⁵² Lásd: OLAJOS István: A közjogi szerződés. IN: CSÁK Csilla (szerk): *Agrárjog*. I. kötet. Miskolc, 2004, Bíbor Kiadó, 220-224. p.

⁶⁵³ 2003. évi LXXIII. törvény a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és ezzel összefüggő törvényt módosításokról továbbiakban támogatási eljárási törvény (TET).

⁶⁵⁴ 2007. évi XVII. törvény: a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről továbbiakban (ÚTET) 12-§.

Lényeges eltérés még, hogy a támogatási határozatot meghozó MVH jogszabálysértő határozata elleni fellebbezésben a másodfokú hatóság- az MVH elnöke nem hozhat megváltozatható csak megsemmisítő határozatot.

A rendszer ismertetéséhez hozzátartozik, hogy a megközelítés zömében intézménycentrikus, a MVH, mint támogatási csúcsszerv által alkalmazandó, de különböző pénzügyi alapokból finanszírozott speciális eljárási szabályok alaptörvényét alkotja. Külön eljárási rend vonatkozik az EMGA-ból⁶⁵⁵ finanszírozott piaci támogatásokra, az EMVA-ból⁶⁵⁶ finanszírozott vidékfejlesztési a magyar költségvetésből finanszírozott nemzeti kiegészítő támogatásokra⁶⁵⁷ (melynek vannak vidékfejlesztési és piaci szegmensei is) és a fennmaradó nemzeti támogatásokra, valamint a MVH hatáskörébe utalt egyéb eljárásokra.⁶⁵⁸ Ezen felül a törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben szabályozandó kérdés a pályázati eljárás részletes szabályozása, a vis maior szabályozás, a MEPAR és az ügyfélblokk-kapcsolat, valamint a delegálható feladatok szabályozása. Jelen fejezetben az EMVA-ból és a nemzeti kiegészítő támogatásokra vonatkozó eljárási rendet ismertetjük.

3. 1. Speciális hatósági jogosítványok. A támogatási eljárás és felülvizsgálata

A támogatási eljárásban a közigazgatási szerveknek a szerepe meghatározó. A gazdaságirányítás területén működő, és a magánjogi viszonyokba beavatkozó közigazgatási szerv az állam meghosszabbított

⁶⁵⁵ Európai Mezőgazdasági Garancia Alap.

⁶⁵⁶ Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap.

⁶⁵⁷ A támogatások intézményrendszerére lásd: SZILÁGYI János Ede: Az agrár és vidékfejlesztési támogatások új rendszere: 2007. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXV/2. (2007), 726-727. p.

⁶⁵⁸ 131/2004. (IX.11.) FVM rendelet a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételének általános szabályairól, 6/2004. (I.22.) Korm. rendelet az Európai Unió közös forrásaiból származó agrártámogatások, az azokhoz kapcsolódó, nemzeti költségvetésből nyújtott kiegészítő támogatások, valamint a nemzeti hatáskörben nyújtott agrártámogatások igénybevételének általános feltételeiről, 92/2004. (IV.27.) Korm. rendelet az Európai Unió Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott intézkedések pénzügyi, számviteli és ellenőrzési lebonyolítási rendjéről. 1/2004. (I.5.) Korm. rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból és a Kohéziós alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről, valamint a 14/2004. (VIII.13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a kohéziós alapfelhasználásának általános szabályairól.

karjaként lényegében olyan területre is szabályozást tud gyakorolni, ahová korlátai miatt nem tudna másképpen beavatkozni.

A leglényegesebb kérdés, hogy mit és hogyan támogassunk. Ennek előzményeként a legfontosabb kérdés a támogatni hivatott közérdek meghatározása, majd a támogatás anyagi alapjainak megteremtése.⁶⁵⁹

A hatóság pozíciója kettős: egyrészt a támogatás feltételeinek egyre pontosabb megfogalmazásában vesz részt azért, hogy a formától függően meghatározza a támogatás alapfeltételeit jogszabály vagy pályázati felhívás formájában.⁶⁶⁰ Ezek után, már a végrehajtás első, előkészületi stádiumában kiszűrjük a formai hibával rendelkező pályázatokat vagy az alanyi feltételeknek nem megfelelő pályázókat. A szintisztán közigazgatási jellegű⁶⁶¹ szakasz a támogatási döntés meghozatalával és a támogatási szerződés megkötésével végződik.⁶⁶²

A szerződés megkötésével az addig közigazgatási jellegű szakasz magánjogi elemekkel telítődik. A támogatási döntést meghozó szerv addigi impériumának nagy részét elveszíti, és a felek viszonyában a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlya a meghatározó elem.⁶⁶³ A támogatási szerződés pontosan rögzíti a felek feladatait és kötelezettségeit, és a támogatott fél által teljesítendő konkrét ütemezését. A szerződés mindkét felet köti, ám a közigazgatási szerv oldalán a témával foglalkozó szakirodalom, francia szerzőkre hivatkozva, bizonyos többletjogokat garantál, melyektől a szerződésben eltérni nem lehet.⁶⁶⁴

⁶⁵⁹ E feladatok a Pénzügyminisztérium, és a Európai Tanács látja el. A pénzügyi jellegű akkreditációt a hivatalrendszer tekintetében az Állami Számvevőszék, és az Európai Bizottság végzi. E szervek folyamatok feladatai az éves beszámoló akkreditálása- Igazoló Szervként.

⁶⁶⁰ Ezeket a feladatokat az és az EMVA tekintetében az Irányító Hatóság látja el.

⁶⁶¹ A közigazgatási jellegű kifejezést azért használtam, mert itt az állam, mint gazdasági szereplő hoz döntéseket, a közhatalom birtokában, de nem ügyfelek jogvitájában dönt, így döntése nem közigazgatási döntés. Lásd később a bírósági felülvizsgálatnál kifejtetteket.

⁶⁶² Az előkészítő jellegű feladatokat kifizető hatóságként az MVH, míg a támogatási döntést az EMOGA Garancia alap esetében az illetékes hatóságként eljáró FVM, az Orientációs alap tekintetében szakmai értékelés és bizottsági bírálat után szintén az FVM, mint illetékes hatóság hozza meg.

⁶⁶³ HORVÁTH M. Tamás: A közigazgatási szerződések koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 2005, évi 3. szám, 142-147. p. Az idézett műben a szerző, az addigi szakirodalom álláspontját meghaladva a támogatási szerződést nem tekinti közigazgatási szerződésnek. Ezen álláspontjával az MVH eljárást megismerve, az NVT tekintetében nem értek egyet.

⁶⁶⁴ Lehetősége van szankciót alkalmazni szerződésszegés esetén, de a bírói utat nem zárhatja ki, a változó közérdeknek megfelelően változtathatja a szerződés tartalmát, és egyoldalúan jogosult a szerződés megszüntetésére, az olyan szerződési kikötés érvénytelen, mely korlátozná a közigazgatási szerv többletjogait. Lásd: HARMATHY Attila: *A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési folyamata*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 14-36. p. valamint MOLNÁR Miklós – TABLER, Margaret M.: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. *Magyar Közigazgatás*, 2000, 10. szám, 598-608. p.

A magyar gyakorlat, pályázatos eljárásban tovább szűkíti az eljárásban résztvevők jogait, és nem biztosítja a támogatottak részére a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.⁶⁶⁵ Az elutasító döntések ellen egyfokú kifogást lehet előterjeszteni a támogatási döntést meghozó szerv feletteséhez, melynek a döntése jogerős.⁶⁶⁶

A kérdésben számos alkotmányjogi panasz érkezett. A kialakult magyar alkotmánybírósági gyakorlat a következő megállapításokat tette:

a, A pályázaton alapuló támogatások *nem minősülnek közigazgatási döntésnek*, ugyanis a pályázatokat elbíráló szerv nem hoz e tekintetben közigazgatási határozatot, hanem értesítésében tájékoztatja döntéséről a pályázót. A pályázati kiírás, és a kiírás mikéntjéről szóló rendelet az a jogszabály, mely meghatározza az elbírálás menetét és feltételeit. Így a támogatási döntés nem minősül közigazgatási határozatnak, és ennek bírósági felülvizsgálata sem kötelező.⁶⁶⁷

b, *A támogatáshoz való jogosultság elbírálása nem minősül olyan alapvető jognak, melyek elbírálása tekintetében a bírói utat biztosítani kell.* A támogatási kérelmek benyújtásakor ugyanis *a felek között nem jön létre polgári jogi jogviszony, és a támogatási feltételeknek való megfelelés még nem keletkeztet alanyi jogokat, melyek bírói úton is biztosíthatók lennének.* A döntés tehát olyan állami döntés, melyben az állam nem mint hatóságként jár el, ezért döntése az olyan tulajdonosi vagy előjárói döntések közé tartozik, melyek esetében a bírósági felülvizsgálat joga nem biztosított.⁶⁶⁸

c, Az agrár-, és e tekintetben a vidékfejlesztési támogatás is, *„az állami gazdaságpolitika olyan eszköze, amely az agrárgazdaság fejlesztésének a jogalkotó által lényegesnek és fontosnak tartott céljait hivatott elősegíteni.”*⁶⁶⁹ Egy ösztönző eszköz, amely feltételeit az állam módosíthatja, megszüntetheti, a jogosulti kört változtathatja, és meg is szüntetheti. Az Alkotmánybíróság kizárólag csak azt vizsgálhatja, hogy a

⁶⁶⁵ Ennek némileg ellentmond az, hogy a felek a már megkötött szerződéseikből származó jogvitáik egy részét választott bíróságok elé is vihetik, megfelelő klauzula alkalmazása esetén: ERDŐS Éva – JAKAB Nóra – RAISZ Anikó: Jurisdiction and alternative dispute settlement resolution in agriculture. In: *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2008, 5. szám, 19-31. p.

⁶⁶⁶ A bírósági felülvizsgálat tárgyában lásd még: WOPERA Zsuzsa: Certain Procedural Questions of Remedy Against Agricultural Supports Decisions. In: *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2008, 6. szám, 90-97. p.

⁶⁶⁷ A gyakorlat kialakításában az Alkotmánybíróság két eseti döntése, a 719/B/2001-es, és a 794/D/2004-es döntése játszott szerepet. A döntésben felhasznált jogszabályok: a 273/1997 (XII.22.) Korm. rendelet 11. § (2) bek. az agrártámogatások általános szabályairól. E jogszabály rendelkezéseit vette át a már említett 6/2004. (I.22.) rendelet 9. §-a is. Az érvelésben a Pp. 324. § (2) bek.-ét alkalmazták a közigazgatási szerv meghatározásakor.

⁶⁶⁸ Lásd: 122/1995. (III.31.) AB. határozat valamint a 108, és 109/1995. AB határozatok.

⁶⁶⁹ Idézet a 882/B/1998-as Alkotmánybírósági határozatból.

jogalkotó e széles körű mérlegelési jogának gyakorlása során nem sértette-e az Alkotmány valamely rendelkezését.

d, *A támogatási kritériumoknak való megfelelés még nem minősül olyan szerzett jognak, melyre nézve a jogszerzőt a jogvédelem megilleti.* Ugyanis ahhoz, hogy e jogok védelmet élvezzenek, már konkrét jogviszonynak kell mögöttük állni, vagy konkrét jogviszonyok keletkezésével összekapcsolható várománynak kell lennie. Tehát abból, hogy valaki megfelel a támogatási kritériumoknak, még nem következik, hogy támogatási értesítés, vagy szerződés alapján jogosulttá vált.

E gyakorlatból következően tehát nem mindegy, hogy milyen eljárás, és milyen formában megjelent jogszabályok alapján válik valaki támogatás jogosultjává. Ha a támogatás *pályázatban* jelenik meg, a hatályos szabályok szerint abból nem következik, hogy a döntés a támogatásról államigazgatási döntés lenne. Ez az AB által alátámasztott érvelés a közösségi jog primátusát előíró KAP jelenlegi támogatási rendszerében nehezen tartható.⁶⁷⁰

Más a helyzet, véleményem szerint azonban akkor, ha a döntést meghatározó eljárási rend a KET hatályba lépése után, *a meghatározott eljárási rend szerint eljáró szerv olyan döntésén alapul, melynek anyagi jogi és eljárási szabályait jogszabályok határozzák meg.* Ebben az esetben a KET az adott eljárási cselekmény tekintetében,⁶⁷¹ háttérjogszabálynak minősül, így rendelkezéseit alkalmazni kell rá.

Az Alkotmánybíróság megállapításából következik, hogy *a támogatási szerződés aláírása, illetve a támogatási döntés meghozatala után a jogosultnak alanyi joga keletkezik a megkötött szerződésben biztosított jogainak bírói úton történő kikényszeríthetőségére is.* E szempontból tehát lényeges különbséget tudunk felfedezni a vidékfejlesztési támogatások két típusa között.

Az EMVA-ból támogatott, és az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programban⁶⁷² *szereplő támogatási formák legnagyobb része külön jogszabályként nyert megjelenést.*⁶⁷³ A következő alfejezet célja e terület eljárási szabályainak különbségeit feltárni.

⁶⁷⁰ Anikó RAISZ: L'absence paradoxale de la jurisprudence de la CJCE dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle hongroise. *Civitas Europa*, 2008, 20. szám (június), 133-151. p.

⁶⁷¹ Megállapította a KET 13. § (2). bek. c) pontja.

⁶⁷² Továbbiakban ÚMVP.

⁶⁷³ Az egyes támogatásokról lásd részletesebben: CSÁK Csilla: A vidékfejlesztés foglalkoztatási és szociális kérdései. In: OLAJOS István (szerk.): Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 122. p.

3. 2. A támogatási eljárás közigazgatási szakasza

A kérelem benyújtása

A támogatási eljárás a támogatási rendelet közzététele után, *támogatási kérelem* beadásával kezdődik. A támogatási kérelmet tipikusan az MVH által rendszeresített formanyomtatványon, elektronikusan vagy papír alapon kell benyújtani a támogatási rendeletben nyitva álló határidő lejártáig.

A formanyomtatvány benyújtása a benyújtási határidő elteltével, bizonyos szempontú kötöttséget eredményes, ugyanis az érdekelt az első ellenőrzés megtörténteig a benyújtott kérelmén nem változtathat, és a betekintési jogosítványa is korlátozott. Ebben az időszakban, a folyamatba épített ellenőrzés, és a helyszíni szemle legfontosabb funkciója az, hogy a hatóság meggyőződjön *a kérelemben foglalt adatok helytálló voltáról, és a kérelmező megbízhatóságáról*. Így ha az ellenőrzések során kialakult vélemény szerint a kérelemnek pótolható hiányosságai vannak, a döntést megelőző szakaszban, csak az első ellenőrzést követő hatóság felhívás követően lehet a hiányosságokat pótolni.

A folyamatba épített ellenőrzés

A támogatási határozatban szereplő megfelelő teljesítést a MVH ellenőrzi. Az ellenőrzés történhet: távérzékelés útján és helyszíni ellenőrzéssel.

Helyszíni ellenőrzés keretében 90 napon belül kell lefolytatni az eljárást. Az érdekeltek előzetes értesítése nélkül is lefolytatható. Az ellenőr tevékenysége megbízólevelének átadásával történik.⁶⁷⁴ Ha a támogatást megkapó személy a megbízólevél átvételét megtagadja, ezt a tényt az ellenőrzésről készített jegyzőkönyvben fel kell tüntetni.

Az ellenőrzésről jegyzőkönyvet kell készíteni. A jegyzőkönyv tartalma: a jegyzőkönyv készítésének helye és ideje, a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetés, az ellenőrzés célja, a jelen lévő személyek, az ellenőrzés módszerei és eredményei, amennyiben az ellenőrzés megkezdéséről értesítették az ügyfelet, az ellenőrzés időpontjáról szóló előzetes értesítés megküldésének ténye, továbbá az, hogy az értesítés kézhezvétele mennyi idővel előzte meg az ellenőrzés időpontját.

⁶⁷⁴ A megbízólevél tartalma: ellenőr neve a vizsgálandó ügyfél neve a támogatás jogcíme, a vizsgálandó támogatási időszak Lásd: ÚTET 48. § (2) bek. Ennek hiányában vezető állású MVH köztisztviselő az MVH Központi Hivatala által kiállított általános megbízólevelet is használhat, melyben érvényességi idő, és az illetékességi terület van feltüntetve.

Az ellenőrzés megkezdésekor vagy az ügyfélnek (képviselőjének) vagy két hatósági tanúnak jelen kell lennie. Ez alól a távérzékeléssel, vagy szemlevételezéssel is elvégezhető, a mezőgazdasági termelés tényére kiterjedő ellenőrzés a kivétel, ahol az ellenőrzött személy jelenléte nem tud a tényeken változtatni.⁶⁷⁵

Az ellenőrzésbe beletartozik az ügyfél által őrzött tárgyak iratok eszközök vizsgálata is. Ellenőrizni kell a támogatás alapját, rendeltetésszerű felhasználását, ennek számításait. Ha az ügyfél iratai hiányosak vagy rendezetlenek, illetve nyilvántartásai pontatlanok vagy hiányosak, és így a támogatási jogosultság megállapítására alkalmatlanok, a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv kötelezheti az ügyfelet, hogy iratait, nyilvántartásait legfeljebb nyolc napon belül rendezze, pótolja, illetőleg javítsa. Ez az időtartam az ellenőrzés határidejébe nem számít bele.

Az ellenőrzéshez szükséges pontos és megbízható adatokat az ügyfélnek elektronikus adathordozón is a MVH rendelkezésére kell bocsátani. Az ellenőrzés során a MVH jogosult szakértőt igénybe venni.⁶⁷⁶

Az ellenőr kötelezettségei körében lényeges, hogy igazolja hivatalos személy minőségét, ellenőrzési cselekményeinél a támogatott, vagy képviselője végig jelen legyen, és pontosan tárja fel a tényállást, figyelembe véve az ellenőrzött szempontjait is.⁶⁷⁷

Az ellenőr jogai a helyszíni ellenőrzés során a helyszíni helyiségek, járművek iratok részletes átvizsgálása, felvilágosítás kérése, személyazonosság tisztázása és a bizonyítás.⁶⁷⁸

⁶⁷⁵ ÚTET 50. § (3) bek.

⁶⁷⁶ ÚTET 20-23. §.

⁶⁷⁷ Az ellenőrzés megkezdését megelőzően, az erre történő külön felhívás nélkül, a szolgálati igazolványával köteles magát és az ellenőrzési jogosultságát az e törvényben előírt módon igazolni, az ügyfelet az ellenőrzés céljáról, tárgyáról és várható időtartamáról tájékoztatni. Jogait oly módon köteles gyakorolni, hogy az ügyfél gazdasági tevékenységét a lehető legkisebb mértékben korlátozza. A tényeket, körülményeket, adatokat rögzíteni és értékelni, az ügyfelet, képviselőjét az ellenőrzés során tett megállapításairól tájékoztatni. A jegyzőkönyvben rögzíteni kell az ügyfél által felajánlott és az ellenőr által visszautasított bizonyítást, kitérve a visszautasítás indokaira is. A tényállás tisztázása során az ügyfél javára szolgáló tényeket is köteles rögzíteni és feltárni. A nem bizonyított tény, körülmény az ügyfél terhére nem értékelhető ÚTET 52. § (2)-(6) bek.

⁶⁷⁸ Az ellenőrzés lefolytatásához szükséges helyiségekbe beléphet, az ügyfél tevékenységével összefüggő járműveket, járművek rakományát, helyiségeket, helyszínt átvizsgálhatja, iratokat, tárgyakat, munkafolyamatokat vizsgálhat meg. Az ügyféltől, képviselőjétől felvilágosítást, más személyektől nyilatkozatot kérhet, tisztázhatja a támogatási jogosultság megállapításához kapcsolódó tevékenységben résztvevők személyazonosságát, részvételük jogalapját. Más, a tényállás tisztázásához szükséges bizonyítást folytathat le, az ügyféllel szerződéses kapcsolatban álló harmadik személynél – amennyiben az az ellenőrzéshez hozzájárul – kapcsolódó ellenőrzést végezhet TET 25. § (1) bek.

Az ügyfél joga az ellenőr személyazonosságáról és megbízásáról meggyőződni, az ellenőrzési cselekményeknél jelen lenni, megfelelő képviselőről gondoskodni, a helyszíni ellenőrzés során keletkezett iratokba betekinteni, a megállapításokkal kapcsolatban felvilágosítást kérni, azokra észrevételt tenni, bizonyítási indítványokat előterjeszteni, a jegyzőkönyvet megismerni, és a jegyzőkönyv átvételét követő nyolc napon belül, az abban foglaltakra írásban észrevételt tenni.⁶⁷⁹

Ha a magánszemély ügyfél jogainak gyakorlásában akadályozott, kérheti az akadály megszűnéséig, de legfeljebb hatvan napig az ellenőrzés megkezdésének elhalasztását, vagy az ellenőrzési cselekmények szüneteltetését. Az ellenőrzés szünetelése az ellenőrzés időtartamába nem számít bele. A fenti szabályok nem alkalmazhatóak abban az esetben, ha az ellenőrzés elhalasztása az ellenőrzés célját veszélyeztetné, vagy meghiúsítaná.

Ha a MVH a vizsgálat megállapításait más ügyfélnél végzett kapcsolódó vizsgálat eredményével támasztja alá, az erről szóló irat ügyfelet érintő részét az ügyféllel részletesen ismertetni kell.

Az ellenőrzés eredményeit az ellenőr jegyzőkönyvbe foglalja, és az ügyfél számára kézbesíti. Ha az ellenőr megállapítása alapján a MVH büntetőeljárást kezdeményez, a jegyzőkönyv megküldése nem lehetséges, de az eljárás megindításának tényéről az ügyfelet tájékoztatnia kell. Az ügyfél a tájékoztatásra 8 napon belül észrevételt tehet, ebben az esetben még újabb 15 napig lehet az ellenőrzést folytatni és a tényállást tisztázni. A 15 nap letelte után újabb jegyzőkönyvvel zárja le az ellenőr a vizsgálatot.

A támogatásokhoz kapcsolódó ellenőrzésekre kialakított rend esetlegessége, és különleges eljárás volta megköveteli az ellenőrzés elemeinek és garanciáinak precíz betartását. Azonban ebből adódóan, lehet olyan termelő, aki számos nyertes pályázata ellenére sem esik át ilyen jellegű procedúrán. A kiválasztás során tehát legalább olyan alaposan kellene eljárni, mint a helyszíni ellenőrzésnél, és jól átlátható szabályokat kellene alkalmazni a százalékokban megadott rendszer helyett.

Az ellenőrzésnek a kérelem hiányosságain túl két fontos funkciója lehet. Egyrészt *a nyilvántartások megfelelő vezetése*, másrészt az utóellenőrzések szakaszában *a dokumentációk megfelelő megőrzése*.

A nyilvántartások vezetése kapcsán lényeges, hogy (a) *a számviteli rend ellenőrizhető* legyen a könyvelésben, ez egyrészt jelenti a bevételi és kivételi pénztárbizonylatok pontos vezetését, másrészt, a támogatás naprakész pénzügyi helyzetéről történő egyértelmű tájékoztatást. Ezt általában a támogatási beruházások megvalósulási szakaszában ellenőrzi a hivatal. A második szempont, hogy (b) nyomon követő legyen

⁶⁷⁹ ÚTET 27. § (1) bek.

intézkedésenként, milyen *támogatási adatokkal* rendelkezik a ellenőrzött. E mellett elkülöníthetőnek kell lennie (c) *a támogatás alapjának*, tehát annak, hogy mennyiből kívánja megvalósítani az elérendő célt a támogatott, és a teljes alaptól mekkora részt képvisel a támogatás. Utolsó ellenőrzés szempont a megvalósuló intézkedésekben való (d) *részvétel nyomon követhetősége*. Ez azt jelenti, hogy dokumentálni kell, ki, és milyen feladatokat, milyen forrásából végez el az adott támogatási intézkedés megvalósulása kapcsán.

A dokumentációk megőrzése, a kérelem utólagos ellenőrzése kapcsán felvetődő feladat. A teljes dokumentációt a támogató döntés meghozatalától számított (a) *8. év végéig* meg kell őrizni, és az utóellenőrzés kapcsán az arra feljogosított szervnek bemutatni. A támogatottnak meg kell tudni jelölni a dokumentációt, és a (b) *fellelhetőség helyét* előzetesen be kell jelenteni a hatóságnak, kivéve ha a fellelhetőségi hely a könyvelés helye. Jogutódlással megszűnő cég esetében a jogelőd irataiért a 8. év leteltéig (c) *jogutódja* felel.

Támogatási szerv jogosítványai

A MVH-nak joga van más agrár-szakigazgatási szervnél, az APEH-nál vezetett nyilvántartásból,⁶⁸⁰ valamint a személyi és lakcím-nyilvántartásból adatok kérésére. Ha az adat a támogatási jogosultság megállapításához szükséges, akkor üzleti titokra hivatkozva nem tagadható meg az adatszolgáltatás.

A másik az ÚTET hatálybalépésekor megállapított szabály a garanciák további pontosítását írja elő. Így 2007. márciusától a bíróságot, ügyészséget, az Európai Bizottságot, Európai Számvevőszéket, az illetékes és irányító hatóságot a közérdekűnek nem minősülő támogatási adatokról is köteles tájékoztatni. Köteles e tájékoztatást a támogatási szerv megtenni a nyomozó hatóságnak, a nemzetbiztonsági szolgálatnak, az ÁSZ-nak vagy a belső ellenőrzési szervnek feladat és hatáskörében tartózó ügyében, az adott szerv felügyeleti szervének jóváhagyásával benyújtott külön megkeresésre. A nyomozó hatóság halaszthatatlan intézkedésként ellátott megkereséséhez

⁶⁸⁰ A MVH által használható, más szakigazgatási szerveknél vezetett nyilvántartások: a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága által kezelt vámadatbázis, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Engedélyezési és Közigazgatási Hivatala által kezelt importengedély nyilvántartás, a szőlőültetvény-kataszter. Az Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszer (ENAR), az Országos Erdőállomány Adattár, a Védett és védelemre tervezett természeti területek nyilvántartása, az Országos Támogatási Monitoring Rendszer nyilvántartása a külön jogszabály szerint elismert ökológiai termelést ellenőrző szervezetek, és az által nyilvántartott termelők nyilvántartásai, vetőmag-nyilvántartási rendszer. TET 6. § (5) bek.

nem szükséges a felügyeleti szervként eljáró ügyészség jóváhagyása. A költségvetési szerveket felügyelő szervezetnek az ellenőrzéséhez szükséges mértékben van joga ezen adatok felhasználására.⁶⁸¹

Támogatási kérelem elbírálására főszabály szerint 90 napja van a MVH-nak. Ezen eljárás keretében kell megvizsgálnia azt, hogy az előfeltételek és a kérelemben foglalt egyéb tények megfelelnek-e a valóságnak, a jogszabálynak vagy a kérelemben foglaltaknak. Az ellenőrzés támogatási eljárás esetében folyamatos, tehát a döntést megelőzően, és a döntést követően is végezhető.⁶⁸²

Támogatás eljárási rendje

A benyújtott pályázat kapcsán az MVH-nak joga van a nyilvánvaló hibák kijavítására. Ez azt jelenti, hogy a nyilvántartásában szereplő kisebb elírásokat, hiánypótlás nélkül, hivatalból kijavíthatja.

A benyújtott kérelem módosítására a támogatottnak az eljárás során 3 alkalommal van módja. Először, (a) a támogatási határidő lejártáig. Ebben az esetben a kérelem kikérhető, és eredeti rangsorában és iktatószámán, az észrevett hibák kijavítása után ismételten benyújtható. A második alkalom (b) a támogatási döntés meghozatalától a kifizetésig tartó időszak, ahol a kisebb hibák, melyek az esetleges támogatási rangsort nem érintik, kijavíthatók. A harmadik, (c) a kifizetési kérelem, mely a nyitva álló határidő leteltéig, már benyújtott kérelem esetén is módosítható. Ez alól fontos kivétel, ha a kifizetési kérelem benyújtását követően a támogatottat ellenőrzik.

A támogatásra vonatkozó döntés lehet helyt adó, és elutasító. A döntés tartalmi kellékeire a Ket. szabályai az irányadók. A döntés a támogatási rendelet tartalmától függően lehet: egyszerű helyt adó határozat, melyet majd folyósítási kérelem követ. Komolyabb, főleg fejlesztésre irányuló támogatás esetén részvételre jogosító döntés, melyet támogatási szerződés aláírása követ.

A támogatási döntéssel a támogatott a megvalósításra olyan jogot szerez, amely a halálával sem enyészik el, így a támogatási jogosultság örökölhető. Itt elég hagyatékátadó végzéssel igazolt örökösi minőség bizonyítása, és a jogutód e minőségben jogosulttá válik a jogelődje által elnyert támogatásra. Mint a támogatási rendeletek alapján meghozott támogatások zöme, az agrártámogatások is egyszerű, formalizált közigazgatási döntés keretében bírálhatók el. Néhány esetben a bírálat szempontjai ennél összetettebbek. A bírálat szempontjait a támogatási

⁶⁸¹ ÚTET 25. § (4) bek.

⁶⁸² Lásd: ÚTET 55-56. §-ait.

rendeletek jelentős része tartalmazza, mert ezek alapján kell megfelelő tartalommal megtölteni a kérelem mellékleteként becsatolandó üzleti terveket. A támogatási döntés elbírálására (a) a benyújtás sorrendjében kerül sor, ha a támogatásra a pályázók számához, és üzleti terveihez képest megfelelő összeg áll rendelkezésre. Ebben az esetben minden, normatív alapon támogatható pályázat elnyeri a támogatást. Ha a megfelelő összeg nem áll rendelkezésre (b), a benyújtás idejének a támogatási döntésre nem lesz jelentősége. Ebben az esetben a benyújtott pályázatok összemérhetők, és a legjobb pályázatok kaphatnak támogatást. A legjobb pályázatok közül, komolyabb forráshiány esetén kétfajta döntés lehetséges: egyrészt a finanszírozható pályázatok közül a legjobbak megkapják a megigényelt teljes összeget, míg a többiek forráshiányra hivatkozva elutasításra kerülnek azzal, hogy források felszabadulása esetén őket fogják támogatni. A másik megoldás, az összegek arányos csökkentése, amivel általában nem jár együtt a felvállalt feladatok mennyiségének csökkentése. Ha a forráshiányos támogatás esetén, a támogatási eljárás a kérelmek rangsorba rendezéséig az eljárási határidő lejárta miatt az eljárást felfüggeszthető.

Kötelező 22 napon belül hiánypótlás nélkül elutasítani a támogatási kérelmet, ha: (a) *nem nyomtatványon* nyújtották be, (b) *nem írták alá*, (c) *nem az arra jogosult* terjesztette be, (d) *nem regisztrált ügyfél* terjesztette be, (e) *idő előtti* (valaki a rendelet megjelenése előtt nyújt be kérelmet, vagy a pályázat egy részét már megvalósította). (f) *Elkészt* a határidő lejárta után nyújtotta be, (g) *nincs* megadott érvényes számlaszáma, (h) *elkészt hiánypótlás* vagy *nem pótolható* dokumentum, (i) *nem fellebbezhető döntés ellen* benyújtott fellebbezések esetében. Nem fellebbezhető az elsőfokú támogatási határozat, (a) ha a támogatási döntés az *Európai Unió Bizottságának* valamely illetékes szerve hozza, (b) ha az elutasítás oka *forráshiány*, vagy a *jogosultsági keret kimerülése*.

A támogatási döntés fontos eleme a *közérdekű adatok* nyilvánossága. Ehhez kapcsolódó kötelezettség, hogy a támogatás nyertesének nevét, regisztrációs számát, a jogerősen elnyert összeget és a projekt megvalósulásának helyszínét, mint közérdekű adatot közzé kell tenni. A nyilvánosságot a kötelezően felállítandó honlapon kell tájékoztatni.⁶⁸³

A döntésen túlesett kérelmező még mindig visszautasítható, ha az uniós támogatási részt meghatározó jogszabály időközben módosul, vagy ha a támogatási rendszer egészének hiányosságai vagy nemzetközi szerződés nem teljesítése miatt az Uniós költségvetésből a támogatás fedezete, vagy egy része visszavonásra kerül.

⁶⁸³ A tájékoztatás kiterjed a leggyakoribb kérdésekre és válaszokra, a telefonos és személyes ügyfélszolgálati lehetőségekre, és a kifizetett támogatások összértékére, valamint a monitoring bizottság összetételére, és üléseire. Lásd: strukturális eljárási rendelet 6. §.

3. 3. A támogatás szerződéses szakasza: a kifizetés és a szerződésszegés szakasza

A kifizetés

A kifizetés, mint folyamat a támogatási szerződés megkötésével vagy a támogatási határozat meghozatalával indul.⁶⁸⁴ Az ajánlati kötöttséget az MVH részéről a támogatási rendelet tartalmazza.⁶⁸⁵ Ez azt jelenti, hogy a rendeleten meghatározott időtartam letelte után az odaítélt támogatás nem fizethető ki. A megkötött szerződés esetében mindkét fél irányában érvényesül a szerződési kötöttség, és támogatási összeg más jellegű teljesítésre nem fizethető ki.⁶⁸⁶ Kifizetés csak bankszámlára teljesíthető. Rendeleti úton szabályozott támogatások esetében ez előzetesen is végrehajtható, míg pályázatok esetében csak utólag teljesíthető. E tekintetben a kifizetést megelőzik az elkészített projektjelentések. Csak olyan számla nyújtható be, mely a projektjelentésekkel összhangban van.⁶⁸⁷

A támogatási szerződés

A pályázatos formában megjelent támogatások tekintetében a fent leírt alapvető rendelkezésektől sokkal részletesebb szabályok vonatkoznak a támogatási szerződésre. A szerződés aláírása előtt az adminisztratív feladatokkal megbízott lebonyolító szervezet, (MVH vagy átruházott feladatot ellátó szerv) meggyőződik arról, hogy a nyertes pályázó rendelkezik-e minden hatósági engedéllyel, valamint, hogy a projekt fizika megvalósítása vagy az azt előkészítő közbeszerzési eljárás megkezdhető-e. Ezek után eljuttatja a szerződést a nyertes pályázónak.⁶⁸⁸ A nyertes pályázó

⁶⁸⁴ Az AVOP pályázatok esetében kötelező a támogatási szerződés megkötése.

⁶⁸⁵ Az NVT és ÚMVP rendeleti úton szabályozott támogatásai esetében a támogatási határozatról és szerződésről csak a pályázati eljárásban, mint különös eljárási szabályokban esik szó.

⁶⁸⁶ Lásd ÚTET 33-34. §.

⁶⁸⁷ A számlához csatolni kell a kifizetésére vonatkozó banki igazolást, az önrészből finanszírozott számlákat, és azt, hogy a számla támogatási elszámolás benyújtására készült, valamint a könyvelői ellenjegyzést. Lásd: Loc. cit. 33-34. §.

⁶⁸⁸ A támogatási szerződésnek tartalmazni kell: a támogatás formáját, költségvetését és annak összetételét, a megvalósítandó projekt időtartamát, a kifizetések folyamatát és feltételeit, a jelentések elkészítését, a közbeszerzési és állami támogatásra vonatkozó kitételeket, dokumentációs, és az ellenőrzés tírására vonatkozó kötelezettségeket, a helyszíni ellenőrzések szabályait, szerződésszegés jogkövetkezményeit, az elállás szabályait, a szerződési biztosítékok rendszerét, és a szerződés módosításának folyamatát.

feladata a szerződés aláírása, valamint az esetleges adatváltoztatások bejelentése.

A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási feladatot ellátó szerv kötelezően módosítja a támogatási szerződést, ha a háromhavonta kötelezően benyújtandó projekt-előrehaladási jelentések⁶⁸⁹ hatására kiderül, hogy a projekt összköltsége 10%-nál nagyobb mértékben változik, vagy változik a projekt kezdete illetve befejezése. A szerződés módosítását a kedvezményezett is kezdeményezheti, ebben az esetben azonban a lebonyolító szervezetnek a döntésre vonatkozó értékelési és bírálati eljárás megfelelő feltételeit biztosítani kell.

Jogosulatlanul igénybe vett támogatás

Az általános eljárási szabályok kifizetéshez kapcsolódó legutolsó része a jogosulatlan támogatás visszafizetésére irányuló eljárás.

Az ügyfél jogosulatlanul vesz igénybe a támogatást, ha: (a) valótlan adatokat közöl, (b) adato(ka)t eltitkol, (c) ha a támogatás céljával kapcsolatos ellenőrzést eltitkol, ezzel kapcsolatos adatszolgáltatási vagy fizetési kötelezettségét megszegi, (d) a támogatást a rendeletetéstől eltérően használja fel, (e) a támogatási feltételeket megszegi, (f) a tagállam az Unió által nem engedélyezett nemzeti támogatást folyósít.⁶⁹⁰

Ha az ügyfél jogosulatlanul vesz igénybe támogatást: kizárja magát a MVH nyilvántartása szerinti időpontig a támogatásból (lásd ügyfélregiszter), az összeget közadók módjára, a jegybanki alapkamat kétszereséig terjedően az APEH behajthatja, ha a MVH azt határozattal elrendeli. A jogosulatlanul igénybe vett támogatást megállapító határozat a közigazgatási határozatoktól eltérően első fokon jogerős, és végrehajtható. A végrehajtás foganatosítható a jogosult MVH-nál meglévő más támogatási összegének visszatartásával. Ez a művelet azonban, ha az ügyfél gazdálkodási tevékenységét lehetetlenné teszi, a fél írásbeli kérelmére mellőzhető. Ha az ügyfél tartozására ki nem fizetett támogatásai nem nyújtanak fedezetet, akkor az esedékesség sorrendjében, azonos esedékességű tartozásoknál a tartozás arányában kell kielégíteni. A jogosulatlanul igénybe vett támogatás más, a jogosult javára megítélt támogatásból visszavonható, ha ez a felmerült költségeket, és tőkeösszeget nem fedezi, az ügyfél által a támogatási hatóság rendelkezésére bocsátott beszedési megbízással élhet, vagy rendelkezhet a munkabérből történő levonásról.

⁶⁸⁹ 5 millió forint és hat hónapi megvalósítási idő alatt csak egyszer kell benyújtani. Elmulasztott jelentés jogkövetkezménye a támogatás felfüggesztése, majd megszüntetése.

⁶⁹⁰ Lásd ÚTET 62. § (1) bek. a-f. pontok.

Bizonyos esetekben rendelkezhetnek a tartozás törléséről is, ha a követelés 10 000 Ft alatti, ha behajthatatlan, és felszámolás eljárást az adós ellen a támogatási szerv nem kezdeményez. Ebben az esetben határozatával törli a követelést, és értesíti az adóhatóságot a támogatási szerv.

Jogosulatlanul igényelt támogatást a támogatási hatóságnak az általános 5 éves elévülési időn belül van joga érvényesíteni, kivéve ha az illető bűncselekményt követett el, és a bűncselekmény elévülési ideje 5 évnél hosszabb. Ebben az esetben ez a hosszabb idő az elévülési idő.

A szankciók alól abban az esetben mentesülhet a támogatott, ha a jogosulatlanul igénybe vett támogatást elrendelő határozat ellen fellebbezéssel, vagy felülvizsgálattal élt, és a felsőbb hatóság, vagy bíróság kimondta, hogy a jogosulatlanul igénybe vett támogatás, a támogatási szerv felróható magatartására vezethető vissza.

Mulasztási bírság

A támogatási hatóság másik fontos szankciója a mulasztási bírság kiszabása. Mulasztási bírságra akkor kerülhet sor, ha a támogatott (a) adatszolgáltatási kötelezettségének nem tesz eleget, vagy azt késedelmesen, hibásan, valótlan adattartalommal, hiányosan vagy nem az előírt módon teljesíti, (b) bizonylatok kiállítását, illetve könyvek, nyilvántartások vezetését elmulasztja, (c) iratmegőrzési kötelezettségének nem tesz eleget, (d) a nyilatkozattételt elmulasztja, megtagadja, vagy félrevezető nyilatkozatot tesz, (e) a fennálló köztartozásáról vagy egyéb körülményről valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz.

A mulasztási bírság 500 000 Ft-ig terjedhet. Ha azonban a bírság kiszabása előtt a támogatási hatóság, határidő tűzésével felhívja a támogatott figyelmét a bírságra irányadó körülmények pótlására. Ha a támogatott a megadott határidőig nem pótolja, a kiszabott mulasztási bírság 1 000 000 Ft-ig terjedhet.

A bírság kiszabása kapcsán a hatóságnak figyelembe kell venni az eset összes körülményét, az ügyfél jogellenes magatartásának súlyát, gyakoriságát, továbbá azt, hogy az ügyfél, illetve intézkedő képviselője, alkalmazottja, tagja vagy megbízottja az adott helyzetben a tőle elvárható körültekintéssel járt-e el.

A szankciórendszer teljesen közigazgatási jellegű, azon belül az adózásban alkalmazott szankciókkal mutat rokonságot. Amíg nem rögzíti jogszabály a támogatási szerződéshez hasonló közjogi szerződések esetében a közigazgatási szerv többletjogait, és érvényesítésére nem épül ki a megfelelő garanciarendszer, a bírósági kontroll nélkül álló támogatási szervezetnek a támogatott pénzügyeibe való ilyen mértékű beavatkozása,

mely a polgári perben csak a jogerős ítélet utáni végrehajtásban megengedett, teljesen mértékben egyedülálló, és kiszolgáltatottá teszi a támogatás igénylőjét.

4. A KAP első pillére: a piacszabályozás

A Közös Agrárpolitika első pillérének áttekintését a piacszabályozás fejlődésével kezdjük. E részben az egységes támogatásig illetve az egységes közös piacszervezésig vezető tendenciákat tekintjük át. Ezt követően kerül részletes bemutatásra az egységes támogatási rendszer (*single payment scheme* – SPS), valamint az egységes közös piacszervezés (*single common market organisation* – SCMO). A borpiaci termékpálya szabályozásával, mint az SCMO részét képező szabályozó alrendszerrel, a következő részben foglalkozunk.

4. 1. A piacszabályozás fejlődése

Az Európai Unió piacszabályozása már az integráció kezdetétől létező politika. A piacszabályozást, vagy másként kifejezve az agrárgazdaságba történő állami beavatkozás szükségességét több tényező is indokolta,⁶⁹¹ magunk részéről csak a következőket emelnénk ki. A beavatkozást indokolta egyrészt a nyugat-európai államok agrárgazdaságának második világháborút követő leromlott állapota, s ezek alapján a rajtuk kívül álló államok (pl. U.S.A.) agráriumának függésétől való félelem. A protekcionista agrárpolitikát alátámasztotta továbbá a Nyugat-Európára jellemző (többé-kevésbé egységes) birtokstruktúra, amely leginkább a családi gazdaság modelljével jellemezhető, s mely a nagybirtokra épülő, ennek okán versenyképesebbnek tűnő amerikai üzemsztruktúrához képest sokkal inkább függ az esetleges támogatásoktól. Harmadrészt kiemelés érdemel az európai mezőgazdaságtól elvárt (a példaként említett amerikaihoz képest) több funkció⁶⁹² is, amely a végtermék előállításán túl kiterjed a vidék arculatának megőrzésére, a vidéki közösség fenntartására, és a környezeti javak előállítására is;⁶⁹³ ez utóbbi funkciók pedig egyértelműen támogatásra formálhatnak igényt. Végül fel kell hívjuk a figyelmet arra is, hogy az egymástól eltérő tagállami

⁶⁹¹ Lásd bővebben SÁRÁNDI Imre: *A mezőgazdasági termékforgalom joga*. Budapest, 1986, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 100-102. p.

⁶⁹² HALMAI Péter: *A reform ökonómiaja. EU Közös Agrárpolitika: fordulópont vagy kiigazítás?* Budapest, 2004, KJK-Kerszöv, 13-14. p.

⁶⁹³ Az ezen funkciókat egyidejűleg ellátó mezőgazdaságot régen a mezőgazdaság „kettős hivatásának” nevezték, ma pedig többfunkciós mezőgazdaságnak nevezzük.