

Várnay Ernő¹

Az Európai Unió Bírósága visszautal a magyar bírósághoz

Deference from the European Court of Justice to the Hungarian courts

Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárások során hozott határozatai jelenős számban tartalmaznak visszautalást az előterjesztő bírósághoz, amelyek az uniós jogi kérdés megítéléséhez szükséges ténybeli, illetve jogi környezet további vizsgálatát teszik a bíróság feladatává. A jelen írás annak a kutatásnak a kezdeti stádiumát villantja fel néhány eset ismertetésén keresztül, amelynek célja a visszautalások utóéletének teljeskörű feltárása.

Kulcsszavak: Európai Bíróság, előzetes döntéshozatal, visszautalás, ténybeli és/vagy jogi környezet feltárása mint az előterjesztő magyar bíróság feladata

In the decision of the European Court of Justice delivered in preliminary ruling procedures, one can relatively often find deference to the referring national courts, rendering their task the further exploration and evaluation of the factual and/or legal background of the case.

The present paper gives – by presenting some court cases – a first insight in a research in its preliminary phase the objective of which is to examine the afterlife of all these deference to the Hungarian courts.

Keywords: European Court of Justice, preliminary ruling procedure, deference to the referring national courts, further examination of the factual and/or legal circumstances of the case as task of the Hungarian courts.

Bevezetés

Az alábbi írásban egy korai stádiumban lévő kutatás kezdeti fejleményeiből szeretnék ízelítőt adni, tehát a szöveg nem a szó valódi értelmében vett kutatási eredményekről szóló beszámolót tartalmaz.

A kutatás a magyar bíróságok által az Európai Unió Bíróságához előzetes döntéshozatalra tett előterjesztések egy eddig mondhatni alig kutatott aspektusához kapcsolódik: a Bíróság előzetes döntése "utóéletének" szisztematikus feltárását tűzte célul. A kutatás egyik ígéretes területe az a jelenség, amikor az Európai Bíróság határozatában (ítélet, végzés) bizonyos kérdések tekintetében a nemzeti bíróságra testál feladatokat, mintegy "visszautalva" az előterjesztő bírósághoz.

A jelenség előszó

kérdést nem válaszolja meg, vagy nem teljesen válaszolja meg, illetve bizonyos kérdések megválaszolása tekintetében a tagállami bíróságot jelöli meg hatáskörrel rendelkező bírósággént, vagy másképpen a tagállami bíróság feladatává teszi a felmerült kérdés megválaszolását, illetve megítélését.

Átvizsgálva a Bíróság 2008-2018 között nagytanácsban hozott határozatait azt találtam, hogy a 2008 és 2016 között az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott döntések 33-40 %-ában, míg a 2017-2018-as időszakban a döntések 37,5 %-ában olvasható valamilyen visszautalás.²

¹Várnay Ernő Tudományos tanácsadó, MTA Társadalomtudományi Kutató Központ Jogtudományi Intézet, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

²Sajnos mostanáig nem sikerült meggyőzően alátámasztani, hogy itt a bírói passzivitás egyértelmű megnyilvánulásáról van szó (Lásd: VÁRNAY, Ernő (2019): *Judicial Passivism at the European Court of Justice?* Szeged, Kézirat)

Visszaütalás a magyar bíróságokhoz

A magyar bíróságoktól érkezett előterjesztések nyomán hozott határozatok fenti szempontú vizsgálatába az Európai Bíróság 109 határozatát vontam be. (A Bíróság honlapján található kereső ennyi határozatot [befejezett ügyet] jelzett.)

Ezek közül 39-ben találtam nyomát annak, hogy a Bíróság valamely kérdés eldöntését kifejezetten a nemzeti bírós hatáskörébe utalja (vissza), illetve feladatává minősíti (36 %). Ez az arány nagyon közel van a nagytanácsban hozott határozatok esetében adódóhoz. Azt tehát minden különösebb kockázat nélkül kimondhatjuk, hogy nem elhanyagolható jelenségről van szó. Sajnos mostanáig a 39 ügyből csak 11 esetben sikerült a magyar bíróságoknak az előzetes döntést követő határozataikhoz hozzáférni.

A 39 határozat már "első olvasatra" is kínál tipizálási lehetőséget. Megállapítható, hogy a visszaütalásoknak a tagállami bíróság feladata (hatásköre) szempontjából két válfaja van. Az egyik, amikor a Bíróság az ügynevezett alapeljárásban (a magyar bíróság előtt folyó eljárás) felmerült kérdések megválaszolása érdekében tények vizsgálatát tartja szükségesnek, a másik, amikor a tagállami jogi környezet további feltárását, illetve az uniós jog szempontjából vett értékelését tartja szükségesnek. Az alábbiakban a két típusú visszaütalásra hozok példákat, illetve bemutatom, hogy a magyar bíróságok hogyan teljesítették a rájuk testált feladatot.

Az Európai Bíróság tényekfeltárását, tények jogi értékelését utalja vissza

A Hervis ügy

A Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft. a Székesfehérvári Törvényszéken benyújtott keresetében arra hivatkozva kérte a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-Dunántúli Regionális Adó Főigazgatóságát határozatának felülvizsgálatát, hogy a határozat jogalapjául szolgáló egyes ágazatokat terhelő különadóról szóló 2010. évi XCIV. törvényre vonatkozó rendelkezései sértik az EUMSZ 18., 49-55., 65. és 110. cikkeket.

A törvény értelmében a bolti kiskereskedelmet folytató kapcsolt vállalkozásoknak a csoporthoz tartozó valamennyi vállalkozás által – a Magyarországon elért teljes árbevételük alapján – kell megfizetniük a fizetendő különadó egy részét.

A Székesfehérvári Törvényszék előzetes döntés iránt előterjesztést tett, amelyben a törvényhelyeknek a keresetben is felhozott rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségére kérdezett.³

A Bíróság úgy találta, hogy a törvény az EUMSZ 49. cikkében rögzített letelepedés szabadságával összefüggésben vizsgálandó.

A Bíróság megállapította⁴:

Meg kell említeni, hogy olyan adójogi jogszabály vonatkozásában, amelyről az alapügyben is szó van, és amelynek tárgya az árbevétel adóztatása, a vállalatcsoportba tartozó adóalany helyzete összehasonlítható az olyan adóalany helyzetével, amely nem tartozik e csoporthoz. Pontosabban mind az érintett tagállam bolti kiskereskedelmi piacán tevékenykedő és vállalatcsoportba tartozó jogi személyek, mind pedig azok, amelyek nem tartoznak ilyen csoporthoz, a különadó alanyai, és árbevételük független a többi adóalanyétól.

³ C-385/12. sz., Hervis Sport és Divatkereskedelmi Kft. ügy [ECLI:EU:C:2014:47].

⁴ Lásd az ítélet 38-40. pontjait.

E feltételek mellett, amennyiben bizonyított, hogy az érintett tagállam bolti kiskereskedelmi piacán a vállalatcsoportba tartozó és a különadó legfelső adósávjába eső adóalanyok többnyire más tagállamban székhellyel rendelkező társaságoknak – a nemzeti jogszabály értelmében – kapcsolt vállalkozásai, a különadó erősen progresszív adómértékének az összevont árbevételből álló adóalapra történő alkalmazása különösen azzal a veszéllyel jár, hogy hátrányosan érinti a más tagállamban székhellyel rendelkező társaságok kapcsolt vállalkozásait.

A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy –figyelembe véve azon általános körülményeket, amelyek között a nemzeti jogszabály kifejti hatását – ez a feltétel teljesül-e.

A magyar bíróságnak tehát fel kellett tárnia, hogy az adott adójogszabály alá tartozó adóalanyok más tagállamban székhellyel rendelkező társaságok kapcsolt vállalkozásai-e. Ha ezen tények pótlólagos vizsgálata pozitív eredményre vezet, úgy megállapítandó lesz az adótörvény rendelkezéseinek közvetett diszkriminációt megvalósító volta, amely beleütközik az EUMSZ 49. cikkében foglalt, a letelepedés (vállalkozás) szabadságának korlátozását tiltó szabályába. Innét az következik, hogy a nemzeti bíróságnak az uniós joggal ütköző nemzeti jogot félre kell tenni, az nem alkalmazható, illetve az ilyen jogszabályon alapuló hatósági határozat jogsértőnek minősül.

A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a felperes által rendelkezésére bocsátott iratok alapján megállapította, hogy öt adóalany volt érintve a sérelmezett nemzeti szabályozással. A per folyamán bizonyítást nyert továbbá, hogy az említett öt adóalany mindegyike, kivétel nélkül az Európai Unió más tagállamában honos vállalkozás többségi befolyása alatt működött a 2010. évben.⁵ A bíróság a másodfokú adóhatóság határozatát hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra kötelezte.

A Schenker ügy

Az alapeljárás a Schenker Nemzetközi Szállítmányozási és Logisztikai Kft (felperes) és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága (NAV) között a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon zajlott.

Tekintettel arra, hogy a tényállásra az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó vámjogát és jövedéki jogát kellett alkalmazni, a per tárgyát képező NAV határozat jogszerűségének megítélése érdekében a debreceni bíróság előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól.

A Bíróság ítéletében⁶ többek között kimondta:

2Az alapügyben szóban forgó helyzetben az árut a Kombinált Nomenklatúra (KN) helyes árucsoportjába, azonban a KN helytelen vámtarifaszáma alá sorolták be.

[A 2016. október 6-i végzéssel kijavítva] Emlékeztetni kell arra, hogy a 444/2002 rendelettel módosított 2454/93 rendelet 859. cikke jogszerűen alakít ki olyan szabályozást, amely kimerítően szabályozza azon, a Vámkódex 204. cikke értelmében vett mulasztásokat, amelyek „nincsenek jelentős hatással a szóban forgó átmeneti megőrzés vagy vámeljárással helyes lefolytatására” (2012. szeptember 6-i EurogateDistribution ítélet, C-28/11, EU:C:2012:533, 34. pont).

[A 2016. október 6-i végzéssel kijavítva] E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a 444/2002 rendelettel módosított 2454/93 rendelet 859. cikke lehetővé teszi, hogy ne tekintsék az árutovábbítási eljárás lefolytatására nézve jelentős hatásúnak az említett eljárás alkalmazásából adódó kötelezettségek valamelyikének elmulasztását, amennyiben az e cikk 2. pontjában felsorolt három feltétel, és az említett cikk első albekezdésében felsorolt három feltétel teljesül.

⁵ Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27060/2014/24.

⁶ C-409/14. sz. Schenkerügy [ECLI:EU:C:2016:643], az ítélet 114-118. pontja.

A kérdést előterjesztő bíróság feladata megvizsgálni, hogy e feltételek összessége teljesül-e az alapeljárással kapcsolatban.

Igenlő válasz esetén az áru besorolása során vétett hiba tehát úgy tekinthető, mint amelynek nincs jelentős hatása az egymást követő vámeljárások lefolytatására.”

A debreceni bíróság az Európai Bíróság által megjelölt uniós jogszabályhelyek feltételrendszerét beemelte vizsgálódása körébe, majd megállapította:

A bíróság álláspontja szerint a rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy a felperes nem szándékozott és nem tett arra kísérletet, hogy az árut jogellenesen kivonja a vámfelügyelet alól, nem mutatott súlyos gondatlanságot a felperes megatartása, és az áru helyzetének rendezéséhez szükséges alakítás a vámtarifaszám helyet meghatározásával teljesülhet. Megállapítható ugyanis, hogy a kérdéses árukat sértetlen állapotban mutatták be a rendeltetési vámhivatalnak és a Vhr. 356. cikk szerinti okmány a vámhivatalnak be is lett mutatva az ellenőrzéskor.⁷

Az ítélet idézett szövegéből kiolvasható, hogy a nemzeti bíróság a rendelkezésére álló tényeket (történt-e legalább kísérlet a kérdéses áru kivonására a vámfelügyelet alól, sértetlen állapotban mutatták-e be az árut) vizsgálta meg és értékelte immár az Európai Bíróság által meghatározott feladata végrehajtásaként.

A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – az Európai Bíróság ítéletben foglalt értelmezéseket más vonatkozásban is hivatkozva – a NAV határozatot az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte.

A Berlington ügy

Az alapeljárás a Fővárosi Törvényszéken folyt a Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft. és társainak a magyar állammal szemben indított kártérítési perében.

A jogalkotó 2011. november 1-i törvénye megötszörözte a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő havi tételes játékadó mértékét, majd egy 2012. október 9-én kihirdetett törvény 2012. október 10-i hatállyal megtiltotta a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, a pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozó engedélyek pedig a törvény erejénél fogva érvényességüket veszítették.

A felperesek azt állították, hogy az adóemelés, illetve a tiltás kárt okozott. A kárt a magyar állam uniós jogot sértő jogalkotása okozta.

A Fővárosi Törvényszék az uniós jog megsértésének, illetve a magyar állam mint uniós tagállam kártérítési felelősségének fennálltára vonatkozó kérdésekkel előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól.⁸

Az Európai Bíróság ítéletének 40. pontjában kimondta:

E tekintetben meg kell állapítani, hogy amennyiben a 2011. évi módosító törvény ténylegesen akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a pénznyerő automaták magyarországi játéktermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata, azt a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának kell tekinteni.

Ezt a pontot azonban együtt kell olvasnunk az ítélet indoklásának 41. pontjában írtakkal:

Ez lenne a helyzet, ha a kérdést előterjesztő bíróság megállapítaná, hogy a 2011. évi módosító törvényben előírt adóemelés azzal a hatással jár, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetésére irányuló

⁷ Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14. K.27.522/2016/11.

⁸ C-98/14. sz. Berlington Hungary és társai ügy [ECLI:EU:C:2015:386].

tevékenység a kaszinókra korlátozódik, amelyekre ezen adóemelés nem vonatkozott. Így az említett adóemelés a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetésének tilalma által gyakorolttal összehasonlítható hatást fejtene ki, amit az állandó ítélkezési gyakorlat a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tekint (lásd különösen: *Anomar és társai ítélet*, C-6/01, EU:C:2003:446, 75. pont; *Bizottság kontra Görögország ítélet*, C-65/05, EU:C:2006:673, 53. pont). A Fővárosi Törvényszéknek (és tegyük hozzá ítéletét fellebbezés folytán elbíráló Fővárosi Ítélőtáblának, majd a felülvizsgálati kérelmet elbíráló Kúriának) tehát a jogsértés fennállásának tisztázása érdekében tényeket kellett feltárnia (nevezetesen, hogy a drasztikus adóemelés ténylegesen akadályozta, zavarta vagy kevésbé vonzóvá tette-e a pénznyerő automaták játéktermekben való üzemeltetését).

A Fővárosi Törvényszék az uniós jog (*Francovich*-felelősség) alapján fennálló tagállami kárfelelősség feltételeinek körében megvizsgálta az adóemelés hatását a pénznyerő automaták működtetésére. A bíróság az Európai Bíróság ítéletének 41. pontjában foglaltakat úgy értelmezte, hogy az "akadályozás, zavarás, illetve kevésbé vonzóvá tétel" akkor állapítható meg, ha a tények azt támasztják alá, hogy az adóemelés a tevékenység tiltásának megfelelő hatást váltott ki.

A bíróság megkereste a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt a szükséges tényadatok megszerzése végett. A NAV válaszában adatai alapján megállapította, hogy a pénznyerő automaták száma a játéktermekben jelentősen csökkent, ugyanakkor nem állítható, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetése megszűnt volna. A Fővárosi Törvényszék - utalva a Bíróság ítéletének 41. pontjában foglaltakra (bár helytelenül a 40. pontot jelölte meg) - megállapította, hogy nem lehetett megalapozottan arra következtetni, hogy az adóemelés akadályozta, zavarta, korlátozta a szerencsejáték szolgáltatás nyújtását.

Az ítélet elleni fellebbezést elbíráló Fővárosi Ítélőtáblahasonlóan érvelt, és ítéletében rögzítette: Az EUB ítélete szerint hogyha a törvény egyedüli hatása csak az, hogy költségesebbé teszi a tevékenységet, akkor az nem tartozik a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását jelentő körbe, vagyis az adóemeléssel összefüggésben nem lehet megállapítani az EUMSZ 56. cikkének sérelmét. A peradatokból csak ilyen hatásra lehet következtetni, azt azonban, hogy a felperesi tevékenység az adóemelés hatására ellehetetlenült volna, a rendelkezésre álló adatok nem támasztják alá.⁹

A jogerős ítélettel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmet elbírálva a Kúria rész-és közbenső ítéletében megerősítette ezt az érvelést.¹⁰

A Bíróság a tagállami jog, a tagállami jogi környezet további vizsgálatát, az uniós jog fényében történő értékelését tartja szükségesnek

Az Almos ügy

Az alapeljárás az Almos Agrárkülkereskedelmi Kft. (felperes) és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága (NAV-alperes) között a Kúria előtt zajlott.

A felülvizsgálati kérelem az Unió hozzáadott-értéktadó szabályozása (héta irányelv) alá eső ÁFA törvény alapján született, és a felperes adóalap csökkentésen alapuló visszaigénylési kérelmét elutasító NAV határozatát támadta.

A vita abból adódott, hogy a magyar ÁFA törvény az adóalap csökkentésre vonatkozó előírásai nem tartalmazták a tényállásban szereplő esetet, amikor is az eladó azért nem kapja meg az értékesítés ellenértékét, mert az adásvételi szerződést felbontották (elállásra került sor), az áru a tulajdonában maradt.

A Kúria előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól egyebek között az alábbi kérdések megválaszolását kérve:

⁹ Fővárosi Ítélőtábla 5.Pf.21.081/2016/6/II. A Fővárosi Törvényszék ítéletét ezen ítélet alapján ismertettük.

¹⁰ Kúria Pfv.IV.20.211/2017/13 [47 pont].

1. A 2010. december 31-ig hatályos [áfatörvény] 77. §-ának (1) és (2) bekezdései összeegyeztethető szabályozást tartalmaznak-e a [héairányelv] 90. cikk[ének] (1) bekezdésében szabályozottakkal, vagyis a [z áfatörvény] tartalmazza-e valamennyi ott felsorolt adóalapot csökkentő esetet?

5. Értelmezhető-e a [héairányelv] 90. cikk[ének] (2) bekezdése akként, hogy a tagállamoknak lehetőségük van a teljes vagy részleges nemfizetés esetén az adóalap csökkentésétől eltekinteni, ha igen, erről kifejezetten a tagállami jogszabálynak tiltó formában kell rendelkeznie, vagy [a] szabályozás hiánya ugyanilyen joghatást vált ki?"

A Bíróság ítéletében¹¹ ezeket a kérdéseket így válaszolta meg:

„... az első és az ötödik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a héairányelv 90. cikkének rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely nem írja elő a héaalap csökkentését az ár meg nem fizetése esetében, amennyiben az e cikk (2) bekezdésében előírt eltérés kerül alkalmazásra. Mindazonáltal e rendelkezésnek ki kell terjednie minden más olyan esetre, amikor az említett cikk (1) bekezdése szerint az ügylet teljesítését követően az adóalany az ellenértéket részben vagy egészben nem kapja meg, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.”

Az előterjesztő magyar bíróság tehát azt a feladatot kapta, hogy vizsgálja meg az ÁFA törvény rendszerét, és foglaljon állást arról, hogy az ad-e lehetőséget a tényállás szerinti esetben - amelyre az uniós irányelv vonatkozik - az adóalap csökkentésére. Lássuk be, a feladat nem volt túl nehéz.

A Kúria ítéletében¹² így fogalmazott:

"A Bíróság ítéletének 28. pontjában írt feladat kapcsán a Kúria kifejti, hogy a nemzeti jogalkotó ugyan szabad mérlegelési és döntési jogosultsággal rendelkezik az Irányelv nemzeti jogba való nyelvi megjelenítése vonatkozásában, azonban mozgásteret nem korlátlan. Az átvittetett jogi normának messzemenően meg kell felelnie az Irányelvben foglalt céloknak.

A Bíróság ítéletének 22.) és 25.) pontja összevetéséből az a következtetés vonható le, hogy amennyiben a vételár (a szolgáltatás díja) teljes vagy részleges meg nem fizetésére azért került sor, mert a felek közötti jogviszony megszűnése folytán az eladó (lízingbeadó) a vételár (lízingdíj) megfizetését már nem követelheti, az adóalap csökkentésére való jogosultság fennáll."

A Kúria a felperes kérelmének helyt adó jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

A Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit Kft ügy

Az alapeljárás a Dél-Zempléni Nektár Leader(DZNLN) Nonprofit Kft. (felperes) és a vidékfejlesztési miniszter (alperes között zajlott.

A DZNLN-t, a magyar jog alapján létrejött nonprofit korlátolt felelősségű társaságot az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program Irányító Hatósága 2008. szeptember 26-i határozatával helyi Leader-akciócsoportként ismerte el.

A DZNLN a továbbiakban tevékenységét helyi Leader-akciócsoportként mind az uniós jog, mind a nemzeti jog előírásainak betartásával folytatta.

Az említett hatóság 2012. április 26-i határozatával a DZNLN helyi Leader-akciócsoportként való elismerését 2012. április 30-i hatállyal visszavonta, azon indokkal, hogy az 54/2011. (VI.10.) VM rendelet 2. §-ának (1)–(3) bekezdése értelmében ezen időponttól a helyi Leader-akciócsoport címmel kizárólag

¹¹ C-337/13. sz. Almos Agrárküzkereskedelmi Kft. ügy [ECLI:EU:C:2014:328], az ítélet 11. pontja.

¹² Kúria Kfv.III.35.483/2014/5.

egyesület rendelkezhet, kizárva így többek között a DZNLN-hez hasonlóan nonprofit kft.-ként működő jogalanyokat.

A jogvita tárgya a Leader akciócsoport DZNLN helyi akciócsoportként való elismerésének visszavonására vonatkozó határozata jogszerűsége volt. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság terjesztett elő előzetes döntés iránti kérelmet.

A kérdések között szerepeltek a következők:

Értelmezhető-e úgy a fenti rendeletek, hogy az adott tagállamnak mérlegelési jogkörébe tartozik azon döntés, hogy a [1698/2005 rendelet] 62. cikk[ének] (1) bekezdésében megfogalmazott feltételeknek megfelelően működő helyi akciócsoportot, amely egyébként működése során mindvégig megfelelt az összes vonatkozó tagállami és közösségi jogszabálynak, a feltételektől függetlenül megszüntté nyilvánítson, és csak egy új szervezeti formában működő helyi akciócsoport részére tegye lehetővé a működést?

Értelmezhető-e úgy a fenti rendeletek, hogy az adott tagállam a már folyamatban lévő támogatási programok, illetve programozási időszak alatt is megváltoztathatja adott esetben a helyi akciócsoportok működési jogi kereteit?

Hogyan kell értelmezni a fenti rendeleteket abban az esetben, ha a korábban eredményesen és jogszerűen működő helyi akciócsoport megszűnik? A helyi akciócsoport által vállalt kötelezettségeknek és szerzett jogoknak mi lesz ebben az esetben a [sorsuk], különös tekintettel a visszavonással érintett teljes személyi körre?

A Bíróság végzésének¹³ indoklásában hivatalból felvetette az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt elvek tagállamok általi betartásának kötelezettségét:

" Másodszor emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 51. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok annyiban a Charta rendelkezéseinek címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. E végrehajtás során a tagállamok továbbá kötelesek biztosítani a jog általános jogelveinek – így különösen az egyenlő bánásmód, a jogbiztonság, a bizalomvédelem és az arányosság elvének – betartását (lásd különösen a C-313/99. sz., Mulligan és társai 2002. június 20-án ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., I-5719. o.] 46. pontját, valamint a C-241/07. sz. JK OtsaTalu ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-4323. o.] 46. pontját)."¹⁴

A végzés rendelkező részében pedig leszögezte:

1) Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK tanácsi rendelet rendelkezéseit, és különösen e rendelet 61. és 62. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azok nem követelik meg, illetve főszabály szerint nem tiltják meg az azt előíró nemzeti rendelkezések elfogadását, hogy az olyan helyi akciócsoport, amely megfelel az ezen rendelet 62. cikke (1) bekezdésében felsorolt összes feltételnek, kizárólag egy meghatározott jogi formában működjön. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy meggyőződjön arról, hogy a releváns jellemzők összességére figyelemmel az ilyen szabályozás nem akadályozza a hivatkozott rendelet közvetlen alkalmazását, és a rendelet rendelkezéseinek keretei között maradva pontosítja a rendelet által a tagállamok számára biztosított mérlegelési mozgástér gyakorlását. Továbbá e bíróság feladata meggyőződni arról, hogy a nemzeti szabályozás tiszteletben tartja az Európai Unió Alapjogi Chartájának rendelkezéseit és az Unió általános jogelveit.

¹³ C-24/13. sz. Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit Kft. ügy [ECLI:EU:C:2014:40].

¹⁴ C-24/13. sz. Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit Kft. ügy [ECLI:EU:C:2014:40], az ítélet 17. pontja.

2) Az uniós joggal főszabály szerint nem ellentétes az, hogy egy egyéves átmeneti időszak lejártával az azt előíró nemzeti szabályozás legyen alkalmazandó az olyan helyi akciócsoportokra is, amelyeket a korábbi nemzeti szabályozás értelmében jogszerűen más jogi formában hoztak létre, hogy a helyi akciócsoportok kizárólag meghatározott jogi formában működhetnek, miközben a támogatási programok, illetve az ezzel kapcsolatos programozási időszak már folyamatban vannak. Ez a helyzet azonban csak akkor áll fenn, ha – különös figyelemmel az egymást követő nemzeti szabályozások sajátos jellemzőire, és azok konkrét következményeire – az új szabályozás ilyen helyi akciócsoportokra való alkalmazása az 1698/2005 rendelet rendelkezéseinek keretei között maradva pontosítja az e rendelet által a tagállamok részére biztosított mérlegelési mozgástér gyakorlását, illetve ez az Európai Unió Alapjogi Chartája rendelkezéseinek és az Unió általános jogelveinek tiszteletben tartásával történik, aminek megvizsgálása a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

Az előterjesztő bíróság a vitatott határozatot hatályon kívül helyezte, és a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezte. Az Európai Bíróság által adott feladatot nem végezhetette el, hiszen az már a bíróság reformatóriusjogkörét igényelte volna (Varju – Kovács, 2015). Így arra szorítkozott, hogy a Bíróság ítéletében foglalt követelményeket iránymutatásként rögzítette:

"A megismételt eljárásban az alperes (közigazgatási szerv) a minősítés visszavonása körében minden körülményt és következményt teljes körűen értékelve, az Európai Unió általános és speciális céljaival, és jogszabályaival együttesen értékelve kell meghoznia, azt teljes körűen indokolnia."

Az alperes közigazgatási szerv a megismételt eljárásban a 54/2011. (VI.10.) VM rendelet 2. § (1)-(3)bekezdése alapján a Leader Helyi Akciócsoport címet visszavonta. A felperes ezzel a határozattal szemben is kereseti kérelmet terjesztett elő.

A Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. Rögzítette, hogy *"az alperes megsértette a közigazgatási hatósági eljárási szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv 109.§ (4) bekezdésében írt rendelkezést, merta határozata a megismételt eljárásra adott iránymutatásról nem rendelkezett."*

A második megismételt eljárásban az alperes (közigazgatási szerv) ismét a visszavonásról határozott, indoklásában azonban a korábbiakhoz képest kibővített tartalmú határozatot hozott.

A felperes ennek a határozatnak a hatályon kívül helyezése érdekében is pert indított.

A Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a határozatot hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte.¹⁶ Indoklásában kitért arra, hogy az alperes határozatában az Európai Unió általános céljai közül kizárólag a jogbiztonság elvének érvényesülésével összefüggésben tartalmazott részletesebb értékelést, illetve indoklást.

Ezzel szemben azonban az alperes az Európai Unió további általános és a területre vonatkozó speciális céljait egyáltalán nem jelenítette meg a határozatában, mint ahogy arra sem tért ki, hogy milyen következményei vannak, illetve lehetnek annak, hogy a felperes LEADER HACCS címének visszavonásáról rendelkezett az alperesi hatóság.

„A megismételt eljárásban az alperesnek a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 23.K.32.O./201./10. szám alatti ítéletében foglaltaknak megfelelően az Európai Bíróság C-24/13. számú végzésében foglalt körülményeket, tényeket, következményeket kell vizsgálnia és ennek alapján kell minden körülményt és következményt összességében komplex módon az Európai Unió általános és speciális céljaival és jogszabályaival együttesen értékelve a döntését meghoznia. A határozatban az

¹⁶Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.448/2016/6/I. szám Az eset - ideértve a korábbi bírósági határozatokra történő kitételeket - ismertetése ennek az ítéletnek a szövegén alapul.

alperesnek a következményekkel összefüggésben ki kell fejtenie az álláspontját és az erre vonatkozó indokolását, valamint az Európai Unió általános és speciális céljait, azok megvalósulását is értékelnie kell."

Észre kell vennünk, hogy a magyar jogrend nem teszi lehetővé, hogy a közigazgatási bíróság minden esetben eleget tudjon tenni az Európai Bíróság által meghatározott követelményeknek. Ilyen esetben az iránymutatás ad lehetőséget az Európai Bíróság által adott feladat továbbadására.

A Dél-Zempléni Nektár ügy kapcsán nem hallgathatjuk el, hogy a Bíróság – és nyomában a magyar bíróság – rendkívül sokrétű, egyben elmosódó korvonalú feladatot testált a magyar bíróságra, illetve annak közvetítésével a közigazgatási szervre.

Előzetes konklúziók

Magától értetődik, hogy a kutatás jelen állása mellett nem fogalmazhatók meg végleges állítások. A néhány bemutatott eset alapján a következő megjegyzéseket tesszük.

A visszautalások rámutatnak, hogy az Európai Bíróság a tagállami bíróságok kérdéseire nem mindig tud (akar?) teljes körű választ adni, az uniós jog megfelelő alkalmazása az előterjesztő bíró további aktivitását – ténybeli és jogi környezet további feltárása, értékelése – igényli.

Ez azonban távolról sem jelent mechanikus tevékenységet, szerepet kaphatnak a felek, illetve a bíróság(ok) önálló értelmezései.

Az Európai Bíróság adott esetben a magyar bíróságot olyan feladatot ró, amelyet az a magyar jogrendszerben nem tud maga teljesíteni,

A visszautalások kapcsán (is) egyértelműnek tűnik, hogy az európai jog kánonjában az Európai Bíróság előzetes döntéseinek jogi természete, joghatásai kapcsán rögzült tétel, miszerint az előzetes döntés kötelező az előterjesztő bíróságra, illetve az ügyben eljáró további bíróságokra (Blutman, 2003:395-424), nem elégséges az uniós jognak a tagállami jogrendszerekben történő érvényesülése valóságának megragadására.

Felhasznált irodalom:

BLUTMAN, László (2003): *EU-jog a tárgyalóteremben. Az előzetes döntéshozatal*. KJK Kerszöv, Budapest.

VARJU, Márton – KOVÁCS, András György (2015): The Impossibility of Being a National and a European Judge at the Same Time: Doctrinal Rifts between Hungarian and EU Administrative Law. In BOBEK, Michal (ed.): *Central European Judges under the European Influence*. Hart Publishing, 197-221

VÁRNAY, Ernő (2019): *Judicial Passivism at the European Court of Justice?* Szeged, Kézirat