

A LEADER helyi akció csoportok működéséről szóló 54/2011 (VI.10.) VM rendelet 2. §-ában meghatározott feltétel (egyesületi forma) nincs ellentétben az EK rendelet általános céljaival, illetve a 62. cikkében foglalt rendelkezéssel.

[1698/2005. EK Tanácsi rendelet (EK rendelet) 62. cikk (1), (2) bekezdés, 54/2011. (VI.10.) VM rendelet (VM rendelet) 2. § (2) bekezdés]

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumnál, mint az Új Magyarország Program Irányító Hatóságánál (a továbbiakban: IH) 2008-ban kérelmet terjesztett elő LEADER Helyi Akciócsoportként (a továbbiakban: LEADER HACS) történő elismerése iránt. Az IH a 2008. szeptember 26. napján kelt 29221/2008 ügyiratszámú határozatában a felperest LEADER HACS-ként elismerte. Az IH és a felperes 2008. október 18-án együttműködési megállapodást kötött, melynek célja a 2007-2013. tervezési időszakban megvalósítandó LEADER program helyi szintű végrehajtásának elősegítése, valamint az együttműködő partnerek jogainak és kötelezettségének szabályozása volt. A felperes az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelete (a továbbiakban EK rendelet) keretében nyújtott támogatás részletes feltételeiről szóló 141/2008. (X. 30.) FVM rendelet alapján működött. A LEADER Helyi Akciócsoportok működéséről szóló 54/2011. (VI. 10.) VM rendelet (a továbbiakban: VM rendelet) 2. § (1) és (2) bekezdései szerint 2011. december 31-ét követően (mely határidő később jogszabályváltozás következtében 2012. április 30-ára módosult) LEADER HACS címmel kizárólag egyesület rendelkezhet, illetve e címet csak egyesület nyerheti el. A rendelet hatályba lépésekor nonprofit formában működő gazdasági társaság eddig az időpontig új HACS-ot szervezhet, amely egyesületi formában jogosulttá válik a LEADER HACS címre.

[2] Az alperes jogelődje 2012. április 26. napján kelt VF/1022/2012. iktatószámú határozatával a felperes LEADER HACS címét 2012. április 30. napjától visszavonta. A felperes keresete folytán eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Fővárosi KMB) a 23.K.32.062/2014/10. számú ítéletével a támadott közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárásra utasította. Ítéletében – az azonos tényállás kapcsán kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás következtében született – az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) C–24/13. számú végzésére (a továbbiakban: Végzés) hivatkozott. A Fővárosi KMB előírta az alperesi jogelőd számára, hogy a megismételt eljárásban a „Végzésben foglalt körülményeket, tényeket és következményeket kell vizsgálni, ennek alapján kell minden körülményt és következményt összességében, komplex módon az Európai Unió általános és speciális céljaival és jogszabályaival együttesen értékelve” a döntését meghoznia.

[3] A megismételt eljárás során az alperes a 2015. június 23-án kelt IHF 420/2/2015. számú határozatával a felperes LEADER HACS címét ismét visszavonta.

[4] A felperesi kereset áttétele folytán eljáró Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) a 4.K.27.101/2016/7/II. számú ítéletével a döntést hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. Az elsőfokú bíróság az alperes számára a megismételt eljárásra vonatkozóan előírta, hogy a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 109. § (4) bekezdése alapján a Fővárosi KMB 23.K.32.062/2014/10. számú ítéletében foglaltaknak megfelelően köteles eljárni és meghozni határozatát, valamint az ítéletben írtak teljesítéséről az indokolásban számot kell adnia.

[5] A másodszorra megismételt eljárásban az alperes a 2016. szeptember 16. napján kelt

IH/400/2/2016. iktatószámú határozatában a felperes LEADER HACS címét 2012. április 30. napjától ismét visszavonta. Határozatában kifejtette, hogy az általa alkalmazott VM rendelet az EK rendelet közvetlen hatályú érvényesülését nem akadályozta, és nem rejtette el az uniós jogi aktus jellegét. Rámutatott, hogy a jogalkotó által alkalmasabbnak vélt egyesületi forma garantálni tudja a köz- és magánszféra partnerségét a fejlesztések megvalósítása érdekében. Hangsúlyozta, hogy a jogszabály kógens rendelkezései nem adtak mérlegelési lehetőséget az alperesnek, LEADER HACS 2012. április 30-tól kizárólag egyesületi formában működhet. Tekintve, hogy felperes formája nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, ilyen címmel nem rendelkezhet. Ezzel összefüggésben rögzítette, hogy közel egy év állt a felperes rendelkezésére annak érdekében, hogy a jogalkotói szándéknak megfelelően és egyesületet szervezzon.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[6] A felperes keresettel támadta az alperes határozatát, amelyben elsődlegesen az alperesi határozat kívül helyezését kérte, másodlagosan annak hatályon kívül helyezést, új eljárás lefolytatásának kötelezése mellett. Keresetében sérelmezte az alperesi határozat indokolásának hiányosságait, álláspontja szerint az alperes a másodszorra megismételt eljárásban sem tett eleget sem a Fővárosi KMB, sem az elsőfokú bíróság ítéletében foglaltaknak, megsértve ezzel a Ket. 109. § (4) bekezdését. Álláspontja szerint az alperes nem vizsgálta – az ítéletben meghatározottak szerint – az EU általános és speciális céljaihoz kapcsolódó kérdéseket, illetve a vonatkozó jogszabályokat. Hiányolta az arra vonatkozó alperesi indokolást, hogy a felperes miképpen tudott volna az egyesületi formára vonatkozó előírásoknak megfelelni, a nonprofit társaságok ugyanis a hatályos szabályozás alapján nem alakulhatnak át egyesületté. Véleménye szerint a határozat nem rendelkezett arról sem, hogy felperes által az együttműködési megállapodásban vállalt jogok és kötelezettségek sorsa miként alakul a LEADER HACS cím visszavonását követően (2012. április 30.), az együttműködési megállapodásban meghatározott programok végrehajtásából ugyanis még egy év vissza volt.

[7] Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását és a felperes perköltségben marasztalását kérte.

A jogerős ítélet

[8] A Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. április 20. napján kelt 1.K.27.448/2016/6/I. számú ítéletében a felperes keresetét alaposnak találta, az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte.

[9] Az elsőfokú bíróság ítéletében rögzítette, hogy a megismételt eljárás alapja ténylegesen a hivatkozott Fővárosi KMB ítélete, amely nem határozta meg közvetlenül, hogy a megismételt eljárásban milyen szempontokat kell vizsgálni és milyen cselekményeket kell elvégezni a hatóságnak, hanem az EUB C–24/13. számú végzésére utalt. Tekintve, hogy a Fővárosi KMB ítéletét nem támadták meg, az alperesi határozatnak ennek az ítéletnek kellett megfelelnie a megismételt eljárásban. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint az alperes nem állapította meg teljes körűen a tényállást, nem vizsgálta és értékelte a Fővárosi KMB ítéletében foglaltaknak megfelelően az ott megjelölt tényeket, körülményeket és következményeket. Az elsőfokú bíróság ítéletében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 72.§ (1) bekezdés ea) pontjának, illetve 109. § (4) bekezdésének megsértésére hivatkozott.

[10] Az elsőfokú bíróság kifejtette, hogy a megismételt eljárásban az alperesnek a Fővárosi KMB ítéletének megfelelően, az EUB C–24/13. számú végzésében foglalt körülményeket, tényeket és következményeket kell vizsgálnia, ezeket komplex módon az EU általános és speciális céljaival, valamint jogszabályaival együttesen értékelve kell a döntést meghoznia.

Az elsőfokú bíróság utalt arra, hogy az alperes az alapjogok (tulajdonjog, vállalkozás szabadsága, hátrányos megkülönböztetés tilalma) vizsgálatát a határozatban nem végezte el, így a Fővárosi KMB ítéletében kifejtett alapjogi érvelést a bíróság sem tudta figyelembe venni.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[11] A jogerős ítélet ellen az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben elsődlegesen az ítélet hatályon kívül helyezését és a felperes keresetének elutasítását, másodlagosan a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára utasítását kérte.

[12] Az alperes álláspontja szerint az elsőfokú bíróság ítélete a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 206. § (1) bekezdésébe, illetve 221. § (1) bekezdésébe ütközően jogszabálysértő és iratellenes, ugyanis az alperesi határozat megfelel a jelen eljárásban is irányadó Fővárosi KMB ítéletében foglaltaknak. Alperes utalt az azonos tényállású ügyben hozott Kfv. II. 35. 630/2014/5. számú ítéletre, amelyben a Kúria rögzítette, hogy „az elsőfokú bíróság megsértette a Pp. 221. §-át, amikor az indokolási kötelezettségét elmulasztva az új eljárásra adott utasításban nem fejtette ki, hogy az alperes konkrétan mit nem vizsgált, milyen körülményeket és következményeket nem vett figyelembe.” Alperes álláspontja szerint a Fővárosi KMB ítéletében adott utasítás „ebben a formájában objektíve végrehajthatatlan.” Mivel azt egyik fél sem támadta jogorvoslati kérelemmel, ezen utasítást a hatóságnak a józan ész szabályának megfelelően kellett értelmeznie és a konkrét helyzetre alkalmaznia, mely kötelezettségének eleget tett. A bíróság sem foglalt érdemben állást annak kapcsán, hogy mely kérdés vizsgálatát mulasztotta el az alperes, valamint az Európai Unió általános és speciális céljai közül melyeket kellett volna együttesen értelmezni a vonatkozó uniós jogszabályokkal.

[13] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmet terjesztett elő, melyben a jogerős ítélet hatályában tartását kérte. Véleménye szerint az alperes nem értékelt minden körülményt és következményt összességében, komplex módon e tekintetben a jogerős ítélet tehát nem jogszabálysértő.

A Kúria döntése és jogi indokai

[14] A felülvizsgálati kérelem megalapozott az alábbiak szerint.

[15] A jogvita abban a kérdésben alakult ki a peres felek között, hogy értelmezhető-e az EK rendelet 62. cikkének (1) bekezdése úgy, hogy a tagállami szabályozás csak meghatározott szervezeti formában (konkrétan egyesületként) történő működést ír elő a HACs címmel való rendelkezéshez, továbbá, hogy szűkíthető-e a tagállami szabályozás akként, hogy az EK rendelet 62. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelő szervezettel szemben további formai, illetve jogi követelményt támaszt.

[16] Az alperes felülvizsgálati kérelme szerint az alperesi hatóság a 23.K.32.062/2014/10. számú ítéletben foglalt utasítást helyesen értelmezte és teljesítette azon határozatában, amelyben megállapította, hogy a LEADER HACs egyesületi formában működésének feltételét előíró hazai jogi szabályozás nem ellentétes a vonatkozó uniós jogi rendelkezésekkel. Ennek keretében elemezte

az EK rendelet előírásait és összhangját a hazai joggal, valamint állást foglalt mindazon kérdéskörök kapcsán, amelyek tekintetében az EUB C–24/13. számú végzése folytán ez kötelezettsége volt. A felülvizsgálati kérelemmel támadott jogerős ítélet tehát tévesen, jogszabálysértő módon állapította meg ennek ellenkezőjét; valamint nem foglalt érdemben állást arról, hogy pontosan mely kérdés vizsgálatát mulasztotta el az alperes az uniós jog és a hazai jog ütközésének vizsgálata kapcsán.

[17] Jelen ügyben tehát a Kúriának elsődlegesen abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a VM rendelet 2. §-a az EUB C–24/13. számú végzése értelmében összhangban van-e az Európai Unió jogának vonatkozó rendelkezéseivel, mindenekelőtt az EK rendelet 62. cikkével.

[18] Az EK rendelet 62. cikke értelmében a következőképpen rendelkezik:

„(1) A partnerségen alapuló helyi fejlesztési megközelítést az alábbi feltételeknek megfelelő helyi akciócsoportok hajtják végre:

a) integrált helyi fejlesztési stratégiát javasolnak [...] és felelnek e stratégia végrehajtásáért;

b) [...] Döntéshozatali szinten a gazdasági és szociális partnerek, valamint a civil társadalom, úgymint a mezőgazdasági termelők, a vidéki nők, fiatalok és egyesületeik képviselői a helyi partnerségi együttműködés legalább 50%-át alkotják;

c) képesek a területre vonatkozó fejlesztési stratégia meghatározására és végrehajtására.

(2) Az irányító hatóság biztosítja, hogy a helyi akciócsoportok egy adminisztratív és pénzügyi vezető szereplőt válasszanak, aki képes a közpénzeket kezelni és a partnerség megfelelő működését biztosítani, vagy pedig egy olyan, jogilag létrehozott közös struktúrában társulnak, amelynek összetétele garantálja a partnerség megfelelő működését és a közpénzek kezelésének képességét."

[19] Az EUB végzése megállapítja, hogy az EK rendelet nem ír elő a helyi akciócsoportok meghatározott jogi formájára vonatkozó szabályokat. Nem foglal állást ugyanakkor abban a tekintetben, hogy ebből következik-e az uniós jog és a hazai jog ütközése jelen ügy kontextusában, hanem mindkét lehetőség megállapítását nyitva hagyja a tagállami bíróság számára: "E tekintetben a hivatkozott rendelet 62. cikkének (2) bekezdése annak kijelentésére szorítkozik, hogy az irányító hatóság biztosítja, hogy a helyi akciócsoportok egy adminisztratív és pénzügyi vezető szereplőt válasszanak, aki képes a közpénzeket kezelni és a partnerség megfelelő működését biztosítani, vagy pedig egy olyan, jogilag létrehozott közös struktúrában társuljanak, amelynek összetétele garantálja a partnerség megfelelő működését és a közpénzek kezelésének képességét. E körülmények között és különös figyelemmel azon választási lehetőségekre, amelyet az utóbbi rendelkezés nyújt az irányító hatóság számára, az 1698/2005 rendelet nem értelmezhető úgy, hogy arra kötelezné a tagállamokat, hogy előírják, hogy a helyi akciócsoportoknak meghatározott jogi formában kell működniük. [A] 62. cikk (2) bekezdése úgy sem értelmezhető, hogy az megakadályozná, hogy a tagállamok előírják, hogy a helyi akciócsoportok meghatározott jogi formában működjenek, és ily módon a hivatkozott rendelkezés által említett két működési mód közül az egyiket részesítsék előnyben." (C–24/13. sz. végzés, 18-20. pont)

[20] Az EUB megállapítja továbbá, hogy "az uniós joggal fő szabály 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 – különösen az egymást követő nemzeti szabályozások sajátos jellemzőire, és azok konkrét következményeire figyelemmel – 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 a Charta rendelkezéseinek és az Unió általános jogelveinek tiszteletben tartásával történik, aminek megvizsgálása a kérdést előterjesztő bíróság feladata."

[21] A Kúria véleménye szerint a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság tévesen állapította meg, hogy az alperes továbbra sem teljesítette a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi bíróság iránymutatásait, határozata hiányosan tartalmazza az EUB Végzésében meghatározott minden körülmény és következmény komplex értékelését, az Európai Unió általános és speciális céljainak megvalósulását. Figyelmen kívül hagyta ugyanis a bíróság, hogy a Végzésben az EUB nem a hatóság, hanem az eljáró bíróság feladatává tette annak vizsgálatát, hogy „az ilyen szabályozás nem akadályozza a hivatkozott rendelet közvetlen alkalmazását, valamint hogy „a nemzeti szabályozás tiszteletben tartja az Európai Unió Alapjogi Chartájának rendelkezéseit és az Unió általános jogelveit”, ezért az elsőfokú bíróság ítélete nem felel meg a Pp. 221. §-ában írt tartalmi követelményeknek.

[22] Figyelemmel arra, hogy az érdemi döntés meghozatalához szükséges tények rendelkezésre álltak, az EUB végzésében meghatározott szempontokból kiindulva a Kúria a következőket állapította meg.

[23] Az uniós jogforrások rendszerében betöltött szerepükből és jellegükből fakadóan a rendeletek előírásainak közvetlen hatályuk van a nemzeti jogrendszerekben, anélkül hogy szükség lenne arra, hogy a nemzeti hatóságok végrehajtási intézkedéseket fogadjanak el, ennek ellenére az említett rendeletek egyes rendelkezéseinek végrehajtása érdekében szükséges lehet végrehajtási intézkedések elfogadása a tagállamok által (lásd többek között az EUB C–316/10. sz. Danske Svineproducenter ügyben hozott ítéletének 39. és 40. pontját, a C–592/11. sz. Ketelä ügyben hozott ítéletének 35. pontját). Amint azt az EUB C–24/13. sz. végzése is kiemeli (15. pont), az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a tagállamok valamely rendelet végrehajtása érdekében intézkedéseket fogadhatnak el, ha azok nem akadályozzák annak közvetlen alkalmazását, nem rejtik el annak uniós jogi aktus jellegét, és a rendelet rendelkezéseinek keretei között maradvá pontosítják a rendelet által biztosított mérlegelési mozgástér gyakorlását.

[24] Megállapítható, hogy a VM rendelet 2. §-ában meghatározott feltétel (egyesületi forma) nincs ellentétben az EK rendelet általános céljaival, illetve a 62. cikkében foglalt rendelkezéssel. A rendelet (61) preambulumbekzdése kifejezetten kiemeli, hogy a szubszidiaritás elvének megfelelően és a kivételekre is figyelemmel a kiadások támogathatóságára vonatkozó nemzeti szabályokra van szükség; a (64) preambulumbekzdés értelmében pedig a tagállamoknak intézkedéseket kell hozniuk az irányítási és ellenőrzési rendszerek hatékony és eredményes működésének garantálása érdekében.

[25] Az EUB C–24/13. sz. végzése is, habár nem foglal állást az uniós és a hazai jog összhangjának kérdésében, kiemeli, hogy "különösen az 1698/2005 rendelet 61. cikkében és 62. cikkének (1) bekezdésében szereplő elemekre figyelemmel – amelyekből az tűnik ki, hogy a helyi akciócsoporthoz olyan köz- és magánszférabeli partnerséget képez, amely a magánszférabeli partnerek széles skáláját foglalja magában, és amelynek döntéshozatali hatáskörrel kell rendelkeznie, valamint képesnek kell lennie az azon területre vonatkozó fejlesztési stratégia meghatározására és végrehajtására, amelyért felelős – meg kell állapítani, hogy az ilyen akciócsoporthoz létrehozásának érdekében a meghatározott jogi formában való működés kötelezettsége különösen hatékony módon járulhat hozzá a hivatkozott célkitűzés eléréséhez. Ilyen esetben e kötelezettség előírása fő szabály szerint a tagállamoknak az 1698/2005 rendelet végrehajtása keretében rendelkezésre álló mérlegelési mozgástérébe tartozik (C–

24/13. sz. végzés, 22. pont)."

[26] Az egyesületté való átalakulásra a jogszabály által biztosított felkészülési időt illetően az EUB végzése – habár hangsúlyozza, hogy a tagállami bíróság előterjesztő végzése alapján nem tudott egyértelműen állást foglalnia e konkrét kérdést illetően – elvi szinten megállapítja, hogy fő szabály szerint nem tűnik ésszerűtlennek az érintett gazdasági szereplők számára annak érdekében biztosított egyéves átmeneti időszak, hogy lehetőségük legyen az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló új szabályozáshoz igazodni.

[27] A VM rendelet 2011. június 19-én hatályba lépett 2. §-a ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt a 3225/2012 (IX. 17.) AB végzésében az Alkotmánybíróság visszautasította. Rámutatott azonban arra, hogy a hatályba lépéstől az eredeti (2011. december 31.), de különösen a meghosszabbított (2012. április 30.) határidőt figyelembe véve elegendő idő állt rendelkezésre ahhoz, hogy a nonprofit gazdasági társaság az illetékességi területén egyesületi formában új HACS-ot szervezzon. ([14] bekezdés). Ezt lényegében a felperes sem vitatta, a felülvizsgálati kérelmében leginkább a jogszabály-változás miatt őt ért hátrányokra hivatkozott. Annak indokaként, hogy miért nem alakult át a nyitva álló idő alatt egyesületté, azt adta elő, hogy "nem kívánta a szervező tevékenységével legitimálni a „nonszensz szabályozást", illetve az általa HACS-ként vállalt kötelezettségeket az új, egyesületi formában működő HACS nem vállalta volna át (nem adta okát, hogy miért nem).

[28] A fentiek alapján a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a VM rendelet 2. §-ának alkalmazása jelen ügyben nem sérti az EK-rendelet 62. cikkében foglalt rendelkezéseket és az Európai Unió jogának általános elveit, ezért az elsőfokú bíróság jogszabálysértő ítéletét a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte és a keresetet elutasította.
(Kúria, Kfv.IV.35.361/2017.)