



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
v é g z é s e**

Az ügy száma: Kfv.IV.35.400/2020/10. szám

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke

Dr. Kiss Árpád Lajos előadó bíró

Dr. Horváth Tamás bíró

A felperes: felperes1 (cím1)

A felperes képviselője: Pécsi 19. sz. Ügyvédi Iroda (cím2, eljáró ügyvéd: dr. Sziptner Attila)

Az alperes: Miniszterelnökséget Vezető Miniszter (cím3)

Az alperesi jogelőd képviselője: dr. König Dorottya (az Innovációs és Technológiai Miniszter kamarai jogtanácsosa)

A per tárgya: szabálytalansági eljárás

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: az alperes

A felülvizgálni kért jogerős határozat: A Pécsi Törvényszék 8.K.700.409/2020/7. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria

- a Pécsi Törvényszék 8.K.700.409/2020/7. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és az eljárást megszünteti,
- kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az alperesnek 15 napon belül 100.000 (százezer) forint elsőfokú és felülvizsgálati eljárási költséget,
- megállapítja, hogy az eljárás illetékmentes volt.

Jelen végzés ellen nincs helye további felülvizsgálatnak.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes, mint kedvezményezett és az Emberi Erőforrások Minisztériuma, mint támogató között támogatási jogviszony jött létre a 2018. május 7. napján kelt támogatási szerződéssel, amelynek keretében a támogató 197.112.166,- forint támogatást biztosítására, míg felperes a vonatkozó jogszabályokban, a támogatási szerződésben, illetőleg az EFOP-1.8.6-17 konstrukcióhoz tartozó felhívásban foglaltaknak megfelelő projekt megvalósítására vállalt kötelezettséget.

[2] Az EFOP-1.8.6-17-2017-00051 azonosító számú „Mozgással az egészségesebb életért a dél-dunántúli régióban” című projekttel kapcsolatban 2019. május 29. napján elrendelt szabálytalansági eljárás szabálytalanság történt megállapítással zárult. A felperes jogorvoslati kérelme folytán eljáró Innovációs és Technológiai Miniszter (a továbbiakban: alperesi jogelőd) az FJFO/4929-1/2020-ITM iktatószám alatti döntésével a szabálytalansági döntést helybenhagyta.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[3] Az alperesi jogelőd határozatával szemben előterjesztett keresetében a felperes a döntés megváltoztatását, a szabálytalanság hiányának megállapítását, másodlagosan a döntés megsemmisítését és alperes új eljárásra kötelezését indítványozva. Kifejtette, hogy álláspontja szerint a támadott döntés közigazgatási döntés és azzal szemben közigazgatási per kezdeményezhető.

[4] Az alperesi jogelőd a védiratában a keresetnek a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 48. § (1) bekezdés b) pontja alapján történő visszautasítását indítványozta, egyebekben vitatta a felperesnek az ügy érdemére vonatkozó álláspontját.

Az elsőfokú ítélet

[5] Az elsőfokú bíróság az alperesi jogelőd FJFO/4929-1/2020-ITM iktatószámú döntését az Emberi Erőforrások Minisztériuma 0006073-029/2017 iktatószámú döntésére kiterjedően – azok közlésre visszamenőleges hatállyal – megsemmisítette és az alperest a felperes perköltségének megfizetésére kötelezte.

[6] Az elsőfokú bíróság a keresetlevél visszautasítása körében nem osztotta az alperesi érvelést. Kifejtette, hogy az alperesi jogelőd a Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pontjában foglalt fogalom meghatározása alapján közigazgatási szerv, az eljárásának részletszabályait a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) tartalmazza, mely jogszabály a szabályozási tárgykörére is figyelemmel közigazgatási jogszabálynak minősül, annak alkalmazásával az alperes a közigazgatási jogszabály által szabályozott körben járt el. Megállapította továbbá, hogy az alperesi jogelőd a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló, illetve azt eredményező cselekményt, vagyis közigazgatási tevékenységet végzett, közigazgatási cselekménye a Kp. 4. § (3) bekezdésében írt egyedi döntésben testesült meg.

[7] A törvényszék hangsúlyozta, hogy az alperesi jogelőd a felperes jogorvoslati kérelmét bírálta el, melynek során már nem a támogatási szerződés jelentette polgári jogi jogviszony keretein belül járt el. Jogi helyzetét nem a mellérendeltség jellemezte, sokkal inkább közjogias, hatósági elemeket tartalmazó státussal bírt eljárásában. Így a döntése közigazgatási jogvita tárgya lehet, megjegyezve, hogy a Kp. 4. §-a nem támaszt további feltételt a közigazgatási jogvita tárgya körében, így az sem szükséges, hogy az egyik fél az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szerint hatóság legyen, valamint az sem szükséges, hogy az eljárása az Ákr. hatálya alá tartozzon.

[8] Az elsőfokú bíróság az általa megállapított, az ügy érdemére kiható jogsértésekre tekintettel a döntéseket megsemmisítette.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[9] A jogerős ítélettel szemben az alperesi jogelőd terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben annak hatályon kívül helyezését kérte. Kifejtette, hogy az álláspontja szerint az európai uniós forrásból finanszírozott támogatásokkal kapcsolatban hozott döntésekre vonatkozóan jogszabály nem rendeli el a közigazgatási perek szabályainak alkalmazását, ezért a szabálytalansági eljárás alatt hozott döntés nem közigazgatási döntés.

[10] Az alperesi jogelőd kitért arra, hogy a 2018. május hó 7. napján létrejött Támogatási Szerződés 9.2. pontja értelmében a felperes a szerződés aláírásával kijelentette, hogy a szerződés tartalmát, valamint a vonatkozó jogszabályokat és így különösen a Rendeletet ismeri és magára nézve kötelezőnek ismeri el. Mindez alapján a Rendelet alkalmazása nem egy általánosan alkalmazandó norma, hanem azáltal kötelező alkalmazni, hogy annak rendelkezéseit a felperes szerződéses nyilatkozatával magára nézve kötelezőnek ismerte el.

Ennek megfelelően a támogató és a felperes között létrejött jogviszony a kötelezően alkalmazandó Rendelet 3. § (1) bekezdése 54. pontja alapján polgári jogi jogviszony.

[11] A felülvizsgálati kérelem szerint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 48. § (1) bekezdése alapján megállapítható az is, hogy a támogatási szerződés polgári jogi és nem hatósági szerződés, a Kp. 4. §, valamint az Ákr. 7. § (1)-(2) bekezdései alapján a támogatási jogviszonyban hozott döntések nem minősülnek közigazgatási döntésnek. Utalt a Kúria 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK véleményére, amely alapján a pénzügyi támogatásokkal összefüggő perek az alapján minősülnek polgári vagy közigazgatási ügynek, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére jogszabály tételes rendelkezése biztosít-e hatósági hatáskört.

[12] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében elsődlegesen a felülvizsgálati kérelem visszautasítását kérte kifejtve, hogy az elsőfokú eljárásban a fél az Innovációs és Technológiai Miniszter és nem a felülvizsgálati kérelmet benyújtó minisztérium volt, így a felülvizsgálati kérelem nem jogosulttól származik.

[13] Az ügy érdemére vonatkozóan a felperes hivatkozott a Kp. 4. § fogalom meghatározására, kifejtve, hogy a támadott döntés közigazgatási cselekménynek minősül, mivel azt közigazgatási szerv hozta, az irányító hatóság hatósági jogköröket is gyakorol, a döntés mögött állami kényszer áll. A támadott döntés a felperes jogi helyzetét megváltoztató egyedi döntés, illetve az uniós támogatások odaítélésére, elosztására vonatkozó döntések az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata szerint is hatósági döntésnek minősülnek, mellyel szemben a hatékony jogvédelem lehetőségét biztosítani kell.

A Kúria döntése és jogi indokai

[14] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozott.

[15] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 108. § (1) bekezdése szerint a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem, a csatlakozó felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között vizsgálja felül.

[16] A felperes a felülvizsgálati ellenkérelmében vitatta, hogy a felülvizsgálati kérelem a jogosulttól származott. A Kp. 115. § (1) bekezdése szerint a jogerős ítélet, továbbá a keresetlevelet visszautasító vagy az eljárást megszüntető jogerős végzés ellen jogszabálysértésre, illetve a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozással felülvizsgálati kérelmet terjeszthet elő a fél, az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.

[17] A Kúria az elsőfokú eljárás iratanyagának áttekintése során megállapította, hogy a felperes a keresetlevelét az Innovációs és Technológiai Minisztérium Fejlesztéspolitikai Tervezésért és Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkár alperes ellen terjesztette elő. Az elsőfokú bíróság a Kp. szerinti hatáskörét megállapította és a Kp. 25. §-a szerint eljárva a 3. sorszámú végzésével az alperesi jogelődöt perbe állította, az eljárását vele szemben folytatta le, a határozatait a minisztérium jogi főosztálya részére elektronikus úton kézbesítette. Az alperesi jogelőd a perben a felülvizsgálati kérelemmel azonos módon terjesztett elő nyilatkozatot, melyet az elsőfokú bíróság alperesi nyilatkozatként elfogadott, az ítéletében értékelt. A nyilatkozat ilyen módon történő megtételét a felperes sem kifogásolta.

[18] A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 19. § (1) bekezdése szerint a minisztérium a miniszter munkaszerveként működő, a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv. Ennek megfelelően a minisztérium a miniszter munkaszerveként a miniszter nevében a perben eljárhatott.

[19] Mindezt a Kúria úgy ítélte meg, hogy a felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú eljárásban eljáró alperes terjesztette elő, az így azt érdemben vizsgálta. Megjegyzi továbbá,

hogy amennyiben azt állapítaná meg, hogy a felülvizsgálati kérelem nem az alperestől származik, úgy az annak a rögzítésével járna, hogy az elsőfokú eljárás az alperes részvétele nélkül folyt le.

[20] Az alperesi felülvizsgálati kérelem alapján abban a kérdésben kellett állást foglalni, hogy az alperesi jogelőd döntése közigazgatási cselekmény volt-e.

[21] A Kp. 4. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. A Kp. 4. § (3) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási cselekmény az egyedi döntés.

[22] Jelen esetben nem vitatottan a támadott döntést közigazgatási szerv hozta, illetve a döntése a felperes jogi helyzetét megváltoztatta. Vizsgálni kellett azonban, hogy az alperesi jogelőd eljárása a közigazgatási jog hatálya alá tartozott-e.

[23] Az Áht. 48. § (1) bekezdése és a 48/A. § (1) bekezdése a polgári jogi és a közigazgatási jogviszonyt elhatárolja. Egyértelműen úgy szól, hogy ha a támogatás közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel nyújtható, akkor közigazgatási jogi jogviszony, ha támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel jön létre, akkor polgári jogi jogviszony jön létre.

[24] Az eljárásban nem vitatott tényállás szerint a perbeli jogviszony alapja támogatási szerződés volt, így az Áht. rendelkezései szerint azzal polgári jogi jogviszony jött létre. Ezt támasztja alá a Rendelet 3. § (1) bekezdés 54. pontja is, amely a jogviszonyt szintén polgári jogi jogviszonyként nevesíti. Az adott jogszabályi környezet tehát a felek támogatási szerződés megkötését követő jogviszonyát nem a közigazgatási jog, hanem a magánjog alá sorolja, így az alperesi jogelőd közigazgatási szerv egyedi döntésére nem teljesülnek a Kp. 4. § (1) bekezdése által megkívánt feltételek, az tehát nem közigazgatási cselekmény, annak jogszerűsége nem lehet közigazgatási per tárgya.

[25] Szükséges rögzíteni, hogy a felperes a támogatási szerződés alapján közpénzt használ fel, így bármilyen konstrukcióban is valósul meg a támogatás felhasználása, garantálni kell a közpénzek átlátható, jogszerű felhasználását, annak ellenőrzését. A felperes és a támogató között létrejött szerződés rendezi a közpénz felhasználásának konkrét célját, feltételeit, a felek jogait, kötelezettségeit, és a szerződésszegés esetére a lehetséges jogkövetkezmények meghatározása mellett e jogkövetkezmények érvényesítési lehetőségeit is. A felperes a szerződéses jogviszonyban úgy vállalta a megszerzett támogatás felhasználását, hogy a szerződés részeként elfogadta a jogkövetkezmények, és a jogérvényesítés Rendeletben meghatározott módját. Ennek keretében azt is vállalta, hogy a Rendeleten alapuló ellenőrzés megállapításait önállóan nem, de az azon alapuló és rá nézve kedvezőtlen szerződéses következményeit (pl. elállás) jogszerűségét perben – a bírósági eljárás biztosította garanciák mellett – vitathatja. Ez utóbbi eljárás viszont a polgári jogi jogviták rendezésének rendszerében, a bíróság előtt a polgári perrendtartás szabályai szerint folyhat le, melynek alkalmazását a Rendelet nem zárja ki.

[26] A Kúria utal arra, hogy a gyakorlata egységes abban, hogy a támogatási kérelemmel és támogatói okirattal létrejövő szerződéses jogviszony a Rendelet 3. § (1) bekezdés 54. pontja alapján polgári jogi jogviszony, abban mögöttes szabályként az Ákr. rendelkezései nem alkalmazhatók. A kedvezményezett a támogatási összeg kifizetése iránti igényét – eredménytelen kifogást követően – polgári perben érvényesítheti. A kifogás elutasítása tárgyában hozott döntés nem lehet közigazgatási jogvita tárgya. (Kfv.IV.35.429/2020/6., Kfv.IV.35.433/2020/6., Kpk.IV.40.358/2020/3., Kpkf.VI.39.655/2020/2.) Az igény polgári

perben történő érvényesíthetősége pedig biztosítja a fél bírósághoz fordulási jogát, ezáltal a hatékony jogvédelem elvét a közigazgatási per kizárása nem sérti.

[27] A Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja szerint a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a kereseti kérelem elbírálása más bíróság vagy más hatóság hatáskörébe tartozik, vagy a perre más bíróság illetékes, de az áttétel szabályai a szükséges adatok hiányában nem alkalmazhatóak. A Kp. 81. § (1) bekezdés a) pontja alapján a bíróság az eljárást bármely szakaszában megszünteti, ha a 48. § (1) bekezdés a)-i) pontja alapján a keresetlevél visszautasításának lett volna helye.

[28] A felperes keresete az alperesi jogelőd „közigazgatási cselekményének” megsemmisítésére irányult, melyre így közigazgatási cselekmény hiányában a közigazgatási bíróság nem rendelkezik hatáskörrel. A felperes a szerződéses jogviszonyból eredő igényét a polgári perrendtartás szabályai szerint, a polgári bíróság előtt előterjesztendő keresettel érvényesítheti.

[29] A kifejtettekre tekintettel a Kúria a Kp. 121. § (1) bekezdés a) pontja alapján a jogerős ítélet hatályon kívül helyezte és az eljárást megszüntette. Ez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a felperes a szerződéses jogviszonyból eredő igényét polgári bíróság előtt érvényesítse.

Záró rész

[30] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése és 107. § (1) bekezdése alapján tárgyalás tartására irányuló kérelem hiányában tárgyaláson kívül járt el.

[31] A Kúria az eljárása során megállapította, hogy a támadott döntés meghozatala 2021. január 1-től a Miniszterelnökséget vezető miniszter hatáskörébe tartozik a Rendelet 168. §-a, illetve a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés 4. pontja alapján, ezért az alperesi jogelődöt a perből elbocsátotta, a Miniszterelnökséget vezető minisztert alperesként perbe állította. A Kp. 25. § (5) bekezdése szerint a perbe állított alperes a korábbi alperes helyébe lép. A perbeállítást megelőzően végzett perbeli cselekmények és az addig meghozott bírói határozatok a bíróság ellenkező döntése hiányában a perbe állított alperessel szemben is hatályosak.

[32] A Kúria a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 81. § (1) és (5) bekezdések és 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. §-ának rendelkezései szerint megállapított alperesi perköltség megfizetésére a felperest a Pp. 82. § és 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte, figyelembe véve, hogy az alperes a felperes érvelésével szemben mind az elsőfokú, mind a felülvizsgálati eljárásban a közigazgatási bíróság hatáskörét vitatta. Az eljárás az illetékekről szóló 1990. évi XCIII törvény (Itv.) 57. § (1) bekezdés a) pontja alapján illetékmentes volt.

[33] Jelen végzéssel a további felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2021. január 19.

Dr. Balogh Zsolt sk. tanácselnök, Dr. Kiss Árpád Lajos sk. előadó bíró, Dr. Horváth Tamás sk. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő