



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

Az ügy száma: Kpkf.VI.39.306/2021/2.
A tanács tagjai: Dr. Márton Gizella a tanács elnöke
Dr. Drávecz Margit Gyöngyvér előadó bíró
Dr. Nagy Szabolcs bíró
A felperes: felperes1 (cím1)
A felperes képviselője: Dr. Vancsura István egyéni ügyvéd (cím2)
Az alperes: Pénzügyminisztérium (cím3)
Az alperes képviselője: Dr. Kamenyiczki Viktória kamarai jogtanácsos
A per tárgya: közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó kötelezettség elmulasztása tárgyában indult közigazgatási jogvita
A fellebbezést benyújtó fél: a felperes

A fellebbezéssel támadott határozat: Fővárosi Törvényszék
46.K.707.530/2020/5. számú végzése

Rendelkező rész

A Kúria

- az elsőfokú bíróság végzését – az indokolás megváltoztatásával – helybenhagyja;
- kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 6.000 (hatezer) forint másodfokú perköltséget.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás és az ügy előzménye

[1] A felperes, mint kedvezményezett és a MAG-Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt. mint támogató (a továbbiakban: alperesi jogelőd) között a 2013. augusztus 23. napján hatályba lépett GOP.2.1.1-12/B-2013-2029. azonosító számú Támogatási Szerződés alapján támogatási jogviszony jött létre a "projekt elnevezése" tárgyú projekt kapcsán. A támogató döntése alapján a kedvezményezett 150.000.000 forint támogatásban részesült, amelyből 127.500.000 forint az Európai Unió Európai Regionális Fejlesztési Alapjából, 22.500.000 forint pedig Magyarország központi költségvetéséből származott. Az alperesi jogelőd a projekttel kapcsolatban szabálytalansági eljárást indított, amelyet „szabálytalanság történt” megállapítással zárt. A felperes a szabálytalansági döntéssel szemben jogorvoslati kérelmet terjesztett elő, amelyet a Miniszterelnökség a 2016. szeptember 22. napján kelt JHÁT-JF/4009/2/2006 iktatószámú döntésével érdemi vizsgálat nélkül elutasított. Az alperesi jogelőd a 2016. november 24. napján kelt K-2016-GOP-2.1.1-12/B-0234303/305. iktatószámú elálló nyilatkozatában tájékoztatta a felperest a szerződésszegés tényéről, a megsértett rendelkezésekről, az elállás következményeiről, továbbá a visszafizetendő összeg mértékéről, kamatairól, a visszafizetés határidejéről és a teljesítendő számlaszámáról. Az alperesi jogelőd az egyoldalú elállási nyilatkozatot a felperessel postai úton 2016. december 14. napján közölte.

A keresetlevél, az azonnali jogvédelem iránti kérelem és védirat, nyilatkozat

[2] A felperes a 2020. november 13. napján előterjesztett, a közigazgatási cselekmény elmulasztásának megállapítása iránti keresetlevelében elsődlegesen [keresetlevél I. pont] a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 38. § (1) bekezdés b) pontja alapján annak megállapítását kérte, hogy az alperes elmulasztotta a felperessel szembeni a támogatás visszakövetelése kapcsán a határozat meghozatalát és ebből adódóan annak szabályszerű közlését, melynek következtében követelése idő előtti és jogszerűtlen, valamint mulasztása által nem biztosította a felperes számára a bírósági jogorvoslat lehetőségét. Másodlagosan [keresetlevél II. pont] a Kp. 38. § (1) bekezdés f) pontja alapján a határozat meghozatalának és szabályszerű közlésének hiányában a jogsértés tényének megállapítását kérte arra nézve, hogy az alperes a követelését határozat meghozatala és bírósági jogorvoslat biztosítása nélkül köztartozásként, az illetékes adóhatóság végrehajtási eljárása útján jogsértően érvényesíti.

[3] Egyben a Kp. 50. § (1) bekezdése és (2) bekezdés a) pontja alapján azonnali jogvédelem iránti kérelmet is előterjesztett és az elsődleges kereseti kérelmére vonatkozóan a halasztó hatály elrendelését, továbbá ideiglenes intézkedésként a NAV által 2496996516 ügyszámmon megkezdett végrehajtási eljárás megszüntetését kérte. Kérelmének indokai szerint a Kp. 50. § (1) bekezdése alapján jogát, illetve jogos érdekét nyilvánvalóan sérti a keresetlevél I. pontja szerinti határozat meghozatalának elmulasztása, továbbá a jogorvoslati jog biztosításának a hiánya, illetve a mindezen mulasztással előidézett helyzet fenntartása, azon tényre figyelemmel, hogy az alperes követelése jelentős összegű, jelenleg kamattal együtt 80.960.897 forintot tesz ki, illetve az alperes ennek köztartozáskénti behajtása iránt az illetékes adóhatóság útján már intézkedett, amely miatt a végrehajtási cselekmények foganatosítása 2020. november 11. napjával elkezdődött.

[4] Az alperes a védiratában – hatásköri kifogása okán – az eljárás megszüntetését, valamint az azonnali jogvédelem iránti kérelem elutasítását kérte. Álláspontja szerint a Fővárosi Törvényszéknek a Kp. keretei között a jogvita elbírálására nincs hatásköre, mert a per tárgyát képező GOP.2.1.1-12/B-2013-2029. azonosító számú Támogatási Szerződés alapján létrejött támogatási jogviszony vonatkozásában alperes (és jogelődje) mint támogató nem közigazgatási szervként járt el, nem végzett közigazgatási tevékenységet, nem keletkezett közigazgatási ügyirat, így a Kp. rendelkezései a jogvitában nem alkalmazhatók. A felek között nem áll fenn közigazgatási jogviszony, hanem a polgári jogviszonyra jellemző mellérendeltségi viszonyban állnak egymással. Az alperesnek a támogatás nyújtásával, illetve az ezzel kapcsolatos ellenőrzési-végrehajtási tevékenysége nem tartozik az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) vagy a Kp. hatálya alá, ezért a bíróság sem állapíthatja meg, hogy az alperes bármilyen eljárási cselekményt elmulasztott volna a felperes projektjével kapcsolatban, illetve nem állapíthat meg jogsértést az alperes terhére, valamint nem rendelkezhet az azonnali jogvédelem iránti kérelem vonatkozásában sem.

[5] A Fővárosi Törvényszék a 2020. november 26-án meghozott 46.K.707.530/2020/4. számú végzésével a felperes azonnali jogvédelem elrendelése iránti kérelmét elutasította.

[6] A végzés ellen a felperes 2020. december 22. napján fellebbezést terjesztett elő a Kúriához. A Kúria a fellebbezésről a 2021. február 15-én kelt Kpkf.VI.39.307/2021/2. számú végzésével döntött.

Az elsőfokú bíróság végzése

[7] A Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) ugyanazon a napon, 2020. november 26. napján meghozott 46.K.707.530/2020/5. számú végzésével a Kp. 128. § (1) bekezdés a) pontja, (2) bekezdése, 48. § (1) bekezdés i) pontja és 81. § (1) bekezdés a) pontja alapján az eljárást megszüntette. Végzése indokolásában megállapította, hogy a felperes a keresetlevelet elkésetten, a közigazgatási cselekmény megvalósítására nyitva álló objektív egy éves határidő elteltét követően terjesztette elő. Mivel az alperes a 2016. november 24. napján kelt és a felperes számára 2016. december 14. napján kézbesített elállási nyilatkozatában hívta fel a felperest a kifizetett támogatási összegek visszafizetésére, a felperes álláspontjából következően az alperesnek legkésőbb 2016. november 24. napjáig kellett volna a határozatát meghoznia. Ebből következően a közigazgatási cselekmény megvalósítására nyitva álló egy éves objektív határidő ettől az időponttól kezdődően 2017. november 24. napján, tehát a Kp. hatályba lépése előtt járt le. Mulasztási kereset előterjesztésének ezért a Kp. alapján már nem is lehetett helye.

[8] Az elsőfokú bíróság végzését a felperessel 2020. december 14. napján elektronikusan közölte.

A fellebbezés és az észrevétel

[9] A végzés ellen a felperes 2021. január 1. napján fellebbezést terjesztett elő, amelyben kérte a Kp. 109. § (2) bekezdése, illetve 114. § (4) bekezdése alapján a támadott végzés hatályon kívül helyezését és a per folytatásának elrendelését. Álláspontja szerint az elsőfokú végzés a Kp. 48. § (1) bekezdés i) pontjába, 81. § (1) bekezdés a) pontjába és 128. § (2) bekezdésébe ütközően jogszabálysértő, valamint sérti az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes és fair eljáráshoz való jogot. Előadta, hogy az elsőfokú bíróság a végzésben olyan dátumot szerepeltet (2016. november 24.), amelynek jogszabályi alapja nincs, sem közvetlenül, sem közvetve a keresetből nem olvasható ki, így semmilyen jogi, illetve ténybeli alapja nincs annak, hogy ezen dátumra és indoklásra alapozva szünteti meg az eljárást, miszerint a kereset elkésett. A fentiekből adódik, hogy a keresetindítási határidő nem telt el sem 2016. november 24-ig, sem attól számított egy évig, 2017. november 24-ig.

[10] A Kp. 128. § (2) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben emlékeztetett arra, hogy a Támogatási Szerződés 2013. július 16-án került meghozatalra, 2013. augusztus 23-án lépett hatályba, majd ezt követően az alperes a támogatási szerződéstől 2016. november 24. napján egyoldalúan elállt. A támogatás visszafizetése tekintetében jogszabályi kötelezettsége ellenére azonban nem hozott határozatot, határozat hiányában pedig a felperes a bírósági jogorvoslati jogával sem tudott élni, ráadásul a felperes meghatalmazott jogi képviselője részére az elállás nem is került szabályszerűen kézbesítésre. Kiemelte, hogy az elsőfokú eljárásban jogszabálysértésként hivatkozott a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 11. § (1), (2), (4) és (5) bekezdéseinek az alperes általi megsértésére. A fentiekben megjelölt jogszabálysértéseken túl az alperes megsértette továbbá az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésében foglaltakat is, miként az elsőfokú közigazgatási bírósági eljárásban is sérült a fair és tisztességes eljárás törvényi követelménye.

[11] A fellebbezésre előterjesztett észrevételében az alperes továbbra is azzal érvelt, hogy a Fővárosi Törvényszéknek nincs hatásköre és illetékessége a felek közötti bármiféle jogvita elbírálására a Kp. keretei között. Utalt arra, hogy a bírói gyakorlat is egyértelműen azt támasztja alá, hogy a támogatási szerződéstől történő elállás jogszerűsége csak polgári perben vitatható (EBH2015. K.22., EBH2010. 2237., BH2019. 227.). Továbbá hivatkozott a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.33.678/2016/4. számú végzésére, melyben rögzítést nyert, hogy „a támogatási szerződés megkötése, a támogatási jogviszony létesítése, a mindezek ellenőrzésére irányuló szabálytalansági eljárás nem minősül közigazgatási hatósági ügynek”. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 53/A. § (3) bekezdésének és az Ákr. 9. §-ának felhívásával hangsúlyozta, hogy alperest a támogatási jogviszony vonatkozásában sem törvény, sem kormányrendelet nem jogosítja fel és nem is jelöli ki a hatósági hatáskör gyakorlására, így nem jogosult határozat hozatalára sem. Következésképpen a közigazgatási bíróság nem állapíthatja meg, hogy az alperes elmulasztotta volna a határozat meghozatalát és nem kötelezheti annak meghozatalára sem.

[12] Az alperes teljes mértékben vitatta a fellebbezésben előadottakat. Rögzítette, hogy a támogatás nyújtása, illetve azzal kapcsolatos ellenőrzési-szabálytalansági eljárás lefolytatási, szerződés megszüntetési, végrehajtási tevékenysége nem tartozott a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban:

Ket.), az Ákr. vagy a Kp. hatálya alá, az Európai Unió forrásból finanszírozott támogatásokkal kapcsolatban hozott döntésekre vonatkozóan jogszabály sem rendeli el a Ket., az Ákr. vagy a Kp. szabályainak alkalmazását még szubszidiárius jelleggel sem, egyértelmű, hogy jelen esetben polgári jogi jogviszonyról van szó.

A Kúria döntése és jogi indokai

[13] A felperes fellebbezése az alábbiak szerint alaptalan.

[14] A Kúria a Kp. 112. § (3) bekezdése folytán alkalmazandó 108. § (1) bekezdése alapján a fellebbezés és az észrevétel keretei között vizsgálta felül az elsőfokú bíróság végzését. Ennek során megállapította, hogy az elsőfokú bíróság az alperes védiratában is jelzett hatásköri és illetékességi kifogást figyelmen kívül hagyva elmulasztotta vizsgálni a Kp. 14. § (1) bekezdése alapján hivatalból hatáskörének és illetékességének hiányát az alperes Támogatási Szerződéstől történő egyoldalú elállási nyilatkozata, és abban a jogkövetkezményként alkalmazott visszafizetés feltételeiről való tájékoztatás kapcsán, így nem foglalt állást abban a kérdésben sem, hogy a keresetlevél elbírálására a közigazgatási jogvita keretei között közigazgatási bíróság előtt, vagy polgári perben kerülhet-e sor.

[15] Az elsőfokú bíróságnak mindenekelőtt azt kellett volna megvizsgálnia, hogy az alperesi döntés a Kp. 4. §-a szerinti közigazgatási cselekmény fogalmának megfelelt-e, így azzal szemben közigazgatási jogvitának van-e helye. Kiemeli ezért a Kúria, hogy a Kp. 4. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási tevékenységnek három (konjunktív) fogalmi eleme azonosítható. Az első az, hogy a tevékenységet közigazgatási szerv végzi, a második fogalmi elem a tevékenység közigazgatási jog általi szabályozására utal, ez teszi egyértelművé, hogy a közigazgatási szerv más jogágak területére tartozó cselekménye nem sorolható e körbe. A harmadik fogalmi elem pedig, hogy a közigazgatási tevékenység - amely lehet tevőleges, de megvalósulhat mulasztással is, amikor a közigazgatási szerv a jogszabály által előírt cselekmény megvalósításáról nem gondoskodik -, fontos jellemzője, hogy joghatást vált ki, mellyel a közigazgatási tevékenység az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul vagy azt eredményezi. E három konjunktív fogalmi elem kapcsán a közigazgatási tevékenység közigazgatási jog általi szabályozottsága feltételének hiánya egyértelműen azonosítható. Bár a szabálytalansági eljárást lefolytató irányító hatóság és az alperes a Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pont a) alpontja alapján, illetve e) pontja szerint közigazgatási szervnek minősül, továbbá a keresetben kifogásolt, mulasztással előidézett helyzet egyértelműen a felperesre nézve joghatást vált ki, a közigazgatási jog általi szabályozottság azonban nem állapítható meg.

[16] A Kúria ehelyütt rámutat, hogy a régi Áht. 124. § (2) bekezdésében adott felhatalmazása alapján alkotta meg a Kormány a költségvetésből és az Európai Unió forrásból nyújtott támogatások, valamint az államháztartás alrendszereinek felajánlott külföldi segélyek és adományok felhasználásának információs rendszereit és monitoring szabályait, ennek alapján a Rendelet teljes körű eljárásrendet alakított ki a támogatási kérelem elbírálása, a támogatási szerződés, a támogatói okirat, a támogatói okirat visszavonása, a támogatási

szerződés módosítása, a támogató elállási joga, a jogorvoslat, a szabálytalanságkezelés, a követeléskezelés kapcsán.

[17] Miként a Kúria a Kpkf.VI.39.655/2020/2. számú döntése (BH2020. 381.) [34] bekezdésében rámutatott „a pénzügyi támogatások alapvetően pályázati konstrukcióban valósulnak meg, így a támogatással összefüggő jogviszonyok eljárási szempontból markánsan három részre bonthatók: egyrészt a pályázati eljárásra, másrészt a megvalósulási eljárásra, harmadrészt pedig az ellenőrzési-jogsértési eljárásra. Ezen eljárási szakaszokban a különböző jogalanyok eltérő jogi helyzetben vesznek részt. Amíg az állami támogatások elosztása mint állami újraelosztó tevékenység, a támogatási feltételek meghatározása, a támogatási kérelmekről való döntés, vagy nem megfelelő felhasználása esetén a visszafizetésre kötelezés alapvetően közigazgatási jogviszony keretében, jellemzően hatósági jellegű jogalkalmazással történik, addig a jellemzően a támogatási szerződés megkötését megelőző szakaszban jellemző közigazgatási jogviszonyoktól meg kell különböztetni a támogatási szerződés megkötését követően létrejövő támogatási szerződéses jogviszonyokat, amelyek viszont alapvetően polgári jogi jogviszonyok és általában alkalmazandók rájuk a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) kötelmi jogi rendelkezései. E polgári jogi jogviszonyokkal kapcsolatos jogviták eldöntése polgári bíróság hatáskörébe tartozik”.

[18] Miként a Rendelet kapcsán született 3385/2018. (XII. 14.) számú AB határozat [29], [30], [31] pontjaiban az Alkotmánybíróság rámutatott, a támogatási szerződés sajátos szerződés, a szabálytalansági eljárás (és annak jogkövetkezményei) sajátos eljárási forma, amennyiben abban keverednek a polgári jogi és közjogi elemek. Mindenekelőtt abban jelenik ez meg, hogy a támogatási szerződés tárgyát közpénz (uniós támogatás) felhasználása képezi, a szerződés azonban nem hatósági, hanem polgári jogi szerződés. A közpénz felhasználásának módját a lebonyolításban résztvevő szervezet egy hatósági-jellegű eljárásban ellenőrzi, a szerződésszegés jogkövetkezménye azonban közjogi jellegű és polgári jogi (elállás) is lehet.

[19] Az AB határozat szerint a támogatási szerződéstől, mint polgári jogi szerződéstől való elállás esetén a szerződésszegéssel kapcsolatban tett megállapítások a polgári bíróság előtt vitathatók.

[20] Miként a Kúria továbbá a Kfv.IV.35.428/2020/6. számú ítélet [23] pontjában rámutatott „Az Áht. 48. § (1) bekezdése és 48/A. § (1) bekezdése a polgári jogi és a közigazgatási jogi jogviszonyokat határolja el. 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. Ennek megfelelően a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés 54. pontja a támogatási szerződéssel létrejött jogviszonyt kifejezetten polgári jogi jogviszonyként nevesíti. Nem vitatható tehát, hogy az adott jogszabályi környezet a támogatási szerződés megkötését követő jogviszonyt nevesíti polgári jogi jogviszonyként. Egységes ebben a körben a Kúria joggyakorlata is (Kfv.IV.35.429/2020/6., Kfv.IV.35.433/2020/6., Kpk.IV.40.358/2020/3., Kpkf.VI.39.655/2020/2., Kfv.IV.35.400/2020/10.).”.

[21] A fentiekből következően az alperes a fellebbezésre tett észrevételében helyesen érvelt, a Fővárosi Törvényszéknek nincs hatásköre és illetékessége a felperes által kezdeményezett mulasztás és jogsértés elbírálására a Kp. keretei között, a felperesnek a mulasztással összefüggő polgári jogi igényét polgári bíróság előtt kell érvényesítenie. Polgári perben mulasztási per nem indítható, ezért a keresetlevél áttételének nem volt helye.

[22] Mindezek alapján a Kúria az elsőfokú bíróságnak az eljárás megszüntetése tekintetében érdemben helytálló végzését az indokolás megváltoztatásával – a Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja, 81. § (1) bekezdés a) pontja rendelkezéseire figyelemmel – közigazgatási bírósági hatáskör hiánya okán a Kp. 112. § (3) bekezdése folytán alkalmazandó 109. § (1) bekezdése szerint helybenhagyta.

Záró rész

[23] A Kúria a fellebbezést a Kp. 114. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

[24] A fellebbezési eljárás az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 57. § (1) bekezdés a) pontja alapján illetékmentes.

[25] A másodfokú eljárásban az alperes 6.000 forint kamarai jogtanácsosi munkadíjat számított fel, melynek viselése tárgyában a Kúria a Kp. 35. § (1) bekezdés folytán alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 81. § (1) bekezdése, 82. § (1) bekezdése és 83. § (1) bekezdése alapján határozott.

[26] A végzés ellen a fellebbezés lehetőségét a Kp. 112. § (2) bekezdése, a végzés ellen a felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2021. február 15.

dr. Márton Gizella s.k.
a tanács elnöke

dr. Drávecz Margit Gyöngyvér s.k.
előadó bíró

dr. Nagy Szabolcs s.k.
bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő