

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.IV.35.049/2015/7.szám

A Kúria a dr. Illés Attila ügyvéd által képviselt felperesnek a dr. Kálmán Kinga jogtanácsos által képviselt Somogy Megyei Kormányhivatal alperes ellen támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2014. október 7. napján kelt 3.K.27.094/2014/4. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 5. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta a következő

í t é l e t e t:

A Kúria a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.094/2014/4. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 30.000 (harmincezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Kötelezi továbbá a felperest, hogy fizessen meg az államnak - külön felhívásra - 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A felperes 2008. július 14-én hatósági szerződést kötött a Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központtal, amelynek keretében 2.240.000 forint vissza nem térítendő kamatmentes támogatást,

valamint hat havi bontásban további 414.000 forint támogatást kapott. A támogatás ellentételezéseként a felperes vállalta, hogy vállalkozást alapít, amelyet a hatósági szerződés aláírásától számított öt éven keresztül, 2008. május 22. és 2013. július 14. közötti időben részben önmaga foglalkoztatására is, folyamatosan működteti. Vállalta továbbá, hogy írásban jelzi a támogatási szervnek a támogatási körülményekben beálló változást.

A felperes a vállalkozását 2011. október 1. és 2012. június 6-a között, 653 nappal vállalt kötelezettségének lejártá előtt, az alperes írásbeli értesítése nélkül, szüneteltette. Ezért az elsőfokú hatóság 2013. szeptember 4-én megtartott munkaerő-piaci ellenőrzését követően, a szünetelés tényének rögzítése mellett, 2013. december 23-án kelt határozatában megállapította a felperes terhére a szerződésszegő magatartást. A hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 77. § (2) bekezdése alapján a hatósági szerződést jogerős és végrehajtható határozatnak tekintette, így a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) 21. § (3) bekezdése alapján kötelezte a támogatási összegből 921.841 forint és annak késedelmi kamatai visszafizetésére.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes az elsőfokú határozatot 2014. február 21-én kelt határozatával helybenhagyta. Indokolása értelmében a felperes azzal, hogy vállalkozásának tevékenységét szüneteltette, és a vállalkozását, a megvásárolt eszközöket nem működtette, megszegte a hatósági szerződésben vállalt kötelezettségét.

A felperes keresete folytán eljáró Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) 3.K.27.094/2014/4. számú, 2014. október 7-én kelt ítéletében a felperes keresetét elutasította.

A Bíróság az alperes határozataiban foglalt indokolást tette magáévá. Az egyéni vállalkozókról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Evt.) 18. §-ában foglalt szünetelés intézményével kapcsolatosan megállapította, hogy a felperes önmaga vállalta a hatósági szerződésben az ötéves önfoglalkoztatást, a támogatás segítségével létrehozott vállalkozása működtetésének kötelezettségét, amellyel kizárta a szünetelés lehetőségét. A szünetelés ideje alatt ugyanis a vállalkozás működtetésének hiányában nem valósult meg az önfoglalkoztatás sem. A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy az alperes az anyagi jogi szabályok megtartásával állapította meg a felperes felelősségének jogalapját és a támogatási összeg arányos részének visszafizetésére irányuló kötelezettséget is.

A Bíróság az eljárási jogsértéseknek sem adott helyt. Ebben a

körben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a hatósági eljárás megindításáról szóló tájékoztatás elmaradása nem befolyásolta az ügy érdemi eldöntését. Megállapította, hogy a Ket. 2. § (1) bekezdésének megsértésére nem merült fel adat, végül megítélése szerint az alperest nem terhelte a hatályos jogszabályok változásával kapcsolatosan tájékoztatási kötelezettség.

A felperes felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, amelyben a Bíróság ítéletének megváltoztatását, az alperes határozatának elsőfokú határozatra kiterjedő hatályon kívül helyezését és felperes visszafizetési kötelezettség alóli mentesítését kérte. Pernyertesség esetére perköltségigénye is volt.

Felülvizsgálati kérelmét azzal indokolta, hogy a támogatási összegből eszközöket vásárolt, vállalkozási tevékenységét pedig szezonális jelleggel végezte.

Hivatkozott arra, hogy a hatósági szerződés értelmében a felek közötti jogvitákat egyeztetés útján rendezik, és ennek eredménytelensége esetére rendelkeztek a bírósági útról. A perbeli esetben ez az egyeztetés nem történt meg, így az alperes megszegte a hatósági szerződés VII. fejezet 3) pontját. Az alperes ezzel elzárta a felperest a helyzet ténybeli és jogi tisztázásától, amivel megsértette a Ket. együttműködési kötelezettségre vonatkozó rendelkezéseit. A Bíróság ítéletében nem indokolta megfelelően a felperes ezen kereseti felvetését.

Az eljárás megindításáról az alperes a Ket. 29. § (3) bekezdésének megsértésével, majd pedig az 51. § (1) bekezdésének sérelmével nem tájékoztatta a felperest. Így a felperes nem tudott élni eljárási jogaival állításai bizonyítása érdekében.

A felperes utalt arra is, hogy a hatósági szerződés nem zárta ki a vállalkozás szünetelésének lehetőségét, ezért azzal a felperes nem valósított meg szerződésszegést. A hatósági szerződés értelmében a vállalkozói tevékenység megszüntetése vezethetett volna szerződésszegésre [VI. fejezet, e) pont], amelyet a felperes nem valósított meg.

A felperes az alperes által is ismerten szezonális jellegű tevékenységi körre vállalkozott. Az alperesi marasztalásra okot adó szüneteltetésre könyvelői javaslatra, 2011. októbere és 2012. júniusa közötti időben, tehát a felperesi tevékenység kifejtésére alkalmatlan időszakban került sor. Így szerződésszegést a terhére nem lehetett volna megállapítani. A szünetelés intézményét az Evt. hatályba lépésétől, 2009. november 16-ától, vagyis a hatósági szerződés megkötését követően lehetett alkalmazni, ezért a Bíróság ítélete a hatósági szerződés alapját képező 1991. évi IV. törvény rendelkezéseibe ütközően törvénysértő volt.

Az Evt. hatályba lépésével az alperesnek tájékoztatnia kellett volna a felperest a jogszabályváltozásról és arról, hogy a

vállalkozás - akár költségtakarékossági okból történő - szüneteltetését a hatósági szerződés megsértéseként fogja értékelni.

A felperes vitatta azt is, hogy késedelmeskedett volna az időközi beszámolási kötelezettségének teljesítésével.

A felperes utalt arra, hogy a támogatás összegét a hatósági szerződés alapján 2008. november 21-ig felhasználta, abból eszközöket vásárolt, valamint hiányolta a visszafizetendő összeg meghatározásának tételes ténybeli és jogszabályi alapját.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában történő fenntartását kérte, költségei megállapítása mellett.

A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

A Kúria elsődlegesen a felülvizsgálati kérelem eljárási jogsértésre történő hivatkozásait vizsgálta meg.

A felperes felülvizsgálati kérelme értelmében a Bíróság ítéletében figyelmen kívül hagyta a hatósági szerződés vitarendezésre vonatkozó VII. 3. pontjának alperes általi megsértését, ezért az ítélet a Ket. 2. § (1) bekezdésébe és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) hatósági szerződésekre is vonatkozó 5. §-ába és 205. §-ába ütközően törvénytörő volt.

A Ket. 2. § (1) bekezdése az ügyfeleket a hatósági eljárásban megillető törvény előtti egyenlőséget, valamint az ügyek intézésére vonatkozó indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás tilalmát fogalmazza meg. A felülvizsgálati kérelem felvetése és a Ket. alapelvi szabálya között a Kúria nem látott érdemi összefüggést.

A Ket. 77. § (4) bekezdése értelmében a hatósági szerződésre alkalmazható Ptk. 5. §-a a joggal való visszaélés tilalmát fogalmazza meg a szerződéses viszonyokban. A Ptk. kölcsönös együttműködési kötelezettséget rögzítő 4. §-ára azonban jogszerűen akkor hivatkozhatott volna a felperes, amennyiben azt magára nézve is kötelezőnek tekintette volna. Ezt a Kúria nem tudta megállapítani tekintettel arra, hogy szerződéses kötelezettsége ellenére maga sem tájékoztatta a hatóságot vállalkozói tevékenysége szüneteltetéséről.

A felperes megsértett törvényi szabályként hivatkozott a Ket. 29. § (3) bekezdésére. A Ket. 29. § (3) bekezdés a) pontja értelmében „[h]a törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell”.

A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése] megköveteli, hogy az ügyfél gyakorolhassa ügymegismerési és „ügyelőbbre-viteli” jogosultságait. Erre akkor van lehetősége, amennyiben tudomást szerez a hatósági eljárás megindításáról. A Ket. 29. § (3) bekezdés a) pontja szerinti köztelezettségnek ez a jelentősége.

A Kúria 1/2011. (V. 9.) KK vélemény 2. pontjában foglaltak szerint eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatott.

Az eljárási szabályok megsértése tehát önmagában nem elegendő ahhoz, hogy az a hatósági eljárás megismétlésére - a határozat elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezésére - vezessen. Vizsgálni kell az érdemi döntésre és a hatósági eljárás egészére gyakorolt hatását. Amennyiben az eljárási jogsértés az ügyféli jogok gyakorlásának szükségtelen és aránytalan korlátozása révén súlyos, az érdemi döntés tartalmát is befolyásolja, úgy az az eljárás egészét teszi jogsértővé, másképpen megfogalmazva: sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés].

Amennyiben tehát az eljárás hivatalbóli megindításáról szóló értesítés elmaradása megfosztotta az ügyfelet olyan hatósági eljárási cselekmények ismeretétől, az azokban való részvételtől, olyan nyilatkozatok, bizonyítási indítványok megtételétől, amelyek ismeretében az elsőfokú hatóság érdemben másképpen döntött volna, úgy a hatóság értesítési mulasztása - az ügyféli jogok gyakorlásának korlátozása miatt - jogsértést eredményez. Ezt a jogsértést nem reparálja a fellebbezési jogosultság.

A Kúria hivatkozott jogegységesítést szolgáló véleményében mindezt úgy fogalmazta meg, hogy „[a]z elsőfokú eljárásban az ügyfeleket megillető jogok (melyek a hatóság oldalán kötelezettségként jelentkeznek) és az ezek megsértése miatt igénybe vehető jogorvoslati jog nem azonos jogosultságok. Az ügyfelek bevonása nélkül lefolytatott elsőfokú eljárást önmagában nem teszi jogszerűvé az előterjesztett fellebbezés. Az ügy tárgyához szorosan kapcsolódó, és az ügy érdeméhez tartozó ügyféli jogosultságok figyelembevételére, az eljárásban való részvételre vonatkozó eljárási szabályok megsértése, (...) a másodfokú eljárásban az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésre vezethetnek.” A Legfelsőbb Bíróság - kúriai gyakorlatban is követett - álláspontja szerint e szabálysértéseknek az ügy érdemére kiható jellegét, a másodfokú eljárásban való figyelmen kívül hagyását a felperesnek kell állítania, és megfelelő módon bizonyítania.

Mindebből következőleg a hatóság mulasztásának megállapításához nem elegendő annak pusztá rögzítése, hogy az alperes elsőfokú hatósága nem tett eleget hivatalból indult eljárásban a Ket. 29. § (3) bekezdés a) pontjában foglaltaknak. Meg kell jelölni a megsértett eljárási jogokat, igazolni kell a jogsértés ügy érdemére kiható

jellegét, és mindezt megfelelő módon bizonyítani is kell. Ebben az esetben értékelheti úgy a bíróság, hogy a hatóság mulasztása súlyánál fogva, összességében a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot sértette, amely a közigazgatási eljárás megismétléséhez kell vezessen.

A perbeli esetben ezt a Kúria nem tudta megállapítani.

Annak ellenére, hogy a Ket. 29. § (3) bekezdés a) pontját a hatóság tényszerűen megsértette, a felperes sem fellebbezésében, sem keresetlevelében, sem pedig a felülvizsgálati kérelmében nem jelölt meg olyan eljárási jogot, amelynek gyakorolhatósága esetén az ügy érdeme másképpen alakult volna, a jogsértés pedig a hatósági eljárást egészében jogsértővé - „tisztességtelenné” - tette és amelyet új hatósági eljárásban lehetett volna csak orvosolni. A felperes felülvizsgálati kérelmében arra hivatkozott csupán, hogy az alperes a Ket. 29. § (3) bekezdés a) pontjának megsértésével „(...) nem adott lehetőséget a támogatottnak nyilatkozat tételére”.

Mindezen indokok miatt a Kúria a felülvizsgálati kérelem eljárási jogsértésre hivatkozását megalapozatlannak ítélte.

Érdemben a felperes - konkrét jogszabálysértés megjelölése nélkül - arra hivatkozott, hogy a vállalkozói tevékenység szüneteltetése a Bíróság ítéletében foglaltakkal ellentétesen nem volt szerződésszegésnek tekinthető a hatósági szerződés értelmében. Azt nem zárta ki a hatósági szerződés megkötése idején hatályos Flt. sem. Az utóbb (2009. november 16.) hatályba lépő Evt. 18. §-át pedig csak akkor kérhette volna számon az alperes, amennyiben arról a felperest előzetesen értesítette volna.

Az Flt. 17. §-a szerint „[t]ámogatás nyújtható annak az álláskeresőnek, valamint rehabilitációs ellátásban részesülő személynek, aki munkaviszonyon kívüli tevékenységgel gondoskodik önmaga foglalkoztatásáról, ideértve azt is, aki vállalkozást indít, vagy vállalkozáshoz csatlakozik”.

A hatósági szerződés megkötésének formai kötelezettségéről és annak kötelező tartalmi elemeiről az Flt. 21. § (1) és (2) bekezdései rendelkeznek.

A perbeli hatósági szerződés pontosan meghatározta a felperes (kedvezményezett) kötelezettségét (IV.1., 2., 3.c. pontok), és rendezte a IV. pontban foglalt kötelezettségek megszegésének jogkövetkezményeit is (VI.1.b. pont, 2. pont).

A felperes elsődleges kötelezettsége arra irányult, hogy a hatósági szerződés hatályának teljes ideje alatt (2008. május 22. és 2013. július 14.) folyamatosan a támogatás és az abból származó eszközállomány működtetése legyen megélhetésének az alapja. A felperes a hatósági szerződésben önmaga foglalkoztatását vállalta. Kötelezettségvállalása egyebek mellett kiterjedt arra is, hogy a

vállalkozás működtetésében előálló változásról („... a támogatást megalapozó körülményeiben változás következik be” – hatósági szerződés IV. 3.c.pont), az alperest határidőben és írásban értesíti. Megjegyzendő, hogy felperes tájékoztatási kötelezettsége részben a hatósági szerződésből, részben viszont az Flt. 21. § (7) bekezdéséből fakadó törvényi kötelezettség is volt. A hatósági szerződés VI. 1. pontja egyértelművé tette, hogy a felperes számára e kötelezettségvállalás megszegése is szerződésszegésként értékelendő, ami jogkövetkezményeket, jelesül a VI.2. pont szerint, a támogatás visszakövetelését vonta maga után.

A felek között nem volt vitatott az a tényállási elem, hogy a felperes 2011 októbere és 2012 júniusa között a vállalkozását nem üzemeltette, tehát ebben az időben megélhetését nem a támogatott vállalkozás jelentette. Az sem volt vitatott, hogy a támogatást megalapozó körülményekben bekövetkezett ezen változásról a felperes nem tájékoztatta az alperest előzetesen írásban. Ezért a hatósági szerződés felperesi megsértése miatt a felperes esetében az Flt. 17. §-a szerinti jogalkotói cél nem valósult meg.

A kifejtettek szerint az Flt. alkalmazásában, a hatósági szerződés értelmezésekor nem volt jelentősége annak a jogi ténynek, hogy az Evt. 18. §-a bevezette az egyéni vállalkozói tevékenységre való jogosultság szünetelésének intézményét. A szerződésszegést – és az Flt. rendelkezéseinek megsértését – az alapozta meg, hogy a felperes a hatósági szerződés időtartama alatt – előzetes írásbeli tájékoztatás nélkül – meghatározott ideig nem folytatta támogatott vállalkozási tevékenységét. Ebből következőleg pedig az alperesnek nem állt fenn a Ket.1. § (2) bekezdésére, illetve a Ptk. 4. §-ára visszavezethető szerződéses együttműködési kötelezettsége sem.

A Kúria utal arra is, hogy az Flt. 21. §-a – a hatósági szerződéssel egyezően – a szerződésszegéshez igazítottan rendeli jogkövetkezményként a támogatás jogsértéssel érintett arányos részének visszafizetési kötelezettségét. Az alperes részletesen számot adott a visszafizetendő támogatási összeg mértékéről is (lásd másodfokú határozat 3. oldal 2-3. bekezdéseket).

A kifejtettek értelmében a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése értelmében hatályában fenntartotta.

A felperes eredménytelen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, ezért a Kúria a Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 78. § (1) bekezdése alapján kötelezte az alperes 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. §-ára tekintettel megállapított összegű felülvizsgálati perköltségének megfizetésére.

Ugyancsak pervesztességére tekintettel köteles az illetékekről

*szóló 1990. évi XCIII. törvény szerinti mértékű felülvizsgálati
eljárási illeték megfizetésére.*

Budapest, 2015. szeptember 15.

***Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Hörcherné dr. Marosi
Ildikó sk. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt sk. bíró***