

A támogatási szerződéstől való elállás jogszerűsége közigazgatási perben nem, csak polgári perben vizsgálható felül. A jogszerű elállás képezi az alapját a támogatás visszafizetésére kötelező hatósági határozatnak [1992. évi XXXVIII. tv. 13/A. § (8) bek.; 1952. évi III. tv. 324. § (2) bek.; 55/2005.(III.26.) Korm.r. 2. §].

[1] A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: Támogató) és D. L. felperesi jogelőd között 2005. október 4. napján jött létre AVOP támogatási szerződés. A felperes utóbb, a Támogató képviselőjében mint Közreműködő Szervezet eljár alperes hozzájárulásával (2006. január 23-án kelt határozat), jogutódként vált a szerződés részesévé, a támogatás kedvezményezettjévé.

[2] Az alperes elsőfokú hatósága pénzügyi tárgyú nyomozati és büntető eljárás alapján szabálytalanság kezelési eljárást folytatott le a támogatási szerződésben foglaltak teljesítésére. Megállapította, hogy a felperes a támogatási szerződést több ponton megsértette, ezért a Támogató – a képviselőként eljár alperes közreműködésével, 2012. február 6-án - a támogatási szerződéstől elállt. Az elállási nyilatkozatra tekintettel az alperes elsőfokú hatósága 2012. február 27-én kelt határozatával a felperest 61.950.000 forint tőke összeg, valamint annak kamatai visszafizetésére kötelezte.

[3] A felperes fellebbezése folytán eljár alperes az elsőfokú hatóság határozatát 2012. július 31-én kelt határozatával helybenhagyta.

[4] Indokolása értelmében a jogutód felperes 2006. január 12-én tett nyilatkozatában vállalta a fenti számú támogatási szerződésből eredő kötelezettségek teljesítését, tehát jogokban és kötelezettségekben D. L. kedvezményezett helyébe lépett. A felperes felelőssége nem választható el D. L. cégtulajdonos, a felperes képviselőjére önállóan is jogosult természetes személy felelősségétől. Az alperes megállapította, hogy amennyiben – a Támogató - már a pályázat elbírálásakor tudomással bírt volna a felperesi jogelőd által elkövetett, jogerős bírósági ítélettel megállapított bűncselekményről és hamis dokumentumokról, úgy nem kerülhetett volna sor a támogatási szerződés megkötésére. Így a felperesnek - figyelemmel az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi Áht.) 13/A. § (8) bekezdésére - a támogatás teljes összegét vissza kell fizetnie.

[5] A visszafizetendő összeg arányosításával kapcsolatosan az alperes figyelmen kívül hagyta a jogutód felperes 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) 32. §-ára való hivatkozását azzal, hogy az arányosítás a támogatási kérelmek elbírálásakor és nem a visszafizetésre okot adó jogsértő magatartás esetén alkalmazandó.

[6] A határozattal szemben a felperes keresettel fordult a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz (a továbbiakban: Bíróság), amely a felperes keresetét elutasította (az ítélet kelte: 2013. szeptember 31., száma 10.K.29.962/2013/16.).

[7] A felperes felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, amelyben a Bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését és perköltségeinek megállapítása mellett, kereseti kérelmének helyt adó ítélet meghozatalát kérte.

[8] A felülvizsgálati kérelmét három kérdéskörre alapította.

[9] A felek jogviszonyára nem az Eljárási tv.-t, hanem a támogatási szerződés megkötése idején hatályos 2003. évi LXXIII. törvény rendelkezéseit kellett volna alkalmazni.

[10] A felperes felülvizsgálati kérelmében állította, hogy a Bíróság ítélete ellentétes az EK rendelet 2. cikkével. E szerint a Bíróság köteles lett volna figyelembe venni a felperesi szabálytalanságok természetét, súlyát, és az Alap pénzügyi veszteségeit, amikor a közösségi támogatást egészében vagy részben visszavonta. A Bíróság teljes mértékben figyelmen kívül hagyta az EK rendeletet ítélete meghozatalakor. Az alkalmazásába elsődlegességet élvező közösségi szabályozás szerinti mérlegelés elvégzésekor kiderülhetett volna, hogy a felperes magatartása kapcsán az Alap pénzügyi veszteségeket, károsodást nem szenvedett. Ebben a körben a Bíróságnak értékelnie kellett volna az

alperesi közrehatást is.

[11] Végül a felperes arra hivatkozott, hogy a támogatási szerződés 2012. február 7-éig, azaz határozott időre jött létre a felek között. A felperes részére ezt követően eljuttatott elállási nyilatkozat semmilyen joghatás kiváltására nem volt alkalmas. Nem változtat ezen a tényen a még ki nem fizetett támogatási összeg iránti igény sem, de a szabálytalansági eljárás sem módosítja a szerződés fennálltának időtartamát és a határozott időtartam elteltét. Joghatályos elállás hiányában pedig az alperes nem hozhatott jogszerűen a támogatás visszafizetésére kötelező határozatot sem.

[12] Az elállási nyilatkozattal összefüggésben arra is hivatkozott, hogy az a visszafizetésre kötelező elsőfokú határozattal azonos időben érkezett a felpereshez. Mivel az elállási nyilatkozat 2012. február 6-ára dátumozott, de tényleges elkészítési, megküldési idejét illetően az alperes által soha nem igazolt nyilatkozatnak tekinthető, ezért annak valódi dátuma bizonyítást tenne szükségessé, amely a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásban nem lehetséges.

[13] A felülvizsgálati kérelem megalapozott.

[14] A Kúria előjáróban az alábbi megállapításokat tette:

[15] A felek közötti jogviszony jellemzője az, hogy a felperes költségvetési forrásokat használt fel, olyan közvetlen állami/közösségi szubvencióban részesült, amelyhez ugyan nem normatív alapon - azaz nem alanyi jogon -, hanem pályázati feltételek teljesítésével jutott hozzá, mégis a támogatási kérelme elfogadásával alanyi jogot szerzett a költségvetési pénzeszközökre, amelyek nagyobb részét a felperes részére a kifizették.

[16] A támogatás felhasználására a keretet a felperes jogelődje és a Támogató között létrejött támogatási szerződés adta. A felek a támogatási szerződésben jogokat szereztek, kötelezettségeket vállaltak, rögzítették a szerződés módosításának (IX. pont), illetve egymás közötti viszonylatukban a szerződés megszűnésének, megszüntetésének kérdéseit (X. pont). A felek a jogvitás kérdések rendezésére „- a pertárgy értékétől függően – a Pesti Központi Kerületi Bíróság, vagy a Fővárosi Bíróság illetékességét” kötötték ki.

[17] A felek helyzete a támogatási jogviszony tekintetében kettősséget mutat: a támogatási szerződés a Támogató és a felperes között hozott létre szerződéses viszonyt. A támogatási szerződésből egyértelműen megállapíthatóan a végrehajtásában a Támogató képviselében, ún. Közreműködő Szervezetként eljáró alperes kapott szerepet. Az alperes tehát nem szerződést kötő fél, hanem a fél képviselőjeként eljáró szervezet.

[18] Ugyanakkor az alperes és a felperes viszonyának megítélésében döntő az a mellőzhetetlen körülmény, hogy a felperes közpénzek felhasználására kapott jogot a támogatási szerződésben. A támogatási szerződés e közjogi helyzetnek megfelelő jogszabályi környezetben ment teljesedésbe, amely alapján az alperesnek hatósági jogkörei is voltak a költségvetési/közösségi források jogszerű felhasználása érdekében.

[19] Összességében tehát megállapítható, hogy a támogatási szerződés tartalmát tekintve „közszerződés”, amely nem a Ket. szerinti közigazgatási hatósági szerződés, ám a szerződéses kötelezettségek kikényszerítése szempontjából speciális jogi rezsim alatt áll: a felperesi szerződésszegés, azaz a közpénzek jogosulatlan felhasználása esetén a Támogató – a képviselője útján – a támogatási szerződés X. pontjának megfelelően elállhat a szerződéstől. A támogatási szerződésből eredő kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítése miatt keletkező jogvita elbírálására a szerződés a perbeli esetben értékhátártól függően a Pesti Központi Kerületi Bíróság, illetve Fővárosi Bíróság (Fővárosi Törvényszék) illetékességét kötötte ki. A polgári peres eljárástól való elzárással a felperes az elállás jogszerűségével kapcsolatosan jogorvoslati jogosultságától esne el, illetve az alperesi határozat törvényes – polgári – bíróhoz való jogától fosztaná meg.

[20] A támogatási szerződés jogszabályi környezete is a fenti jogi álláspontot erősíti.

[21] A szerződés megkötése idején hatályos régi Áht. 13/A. § (9) bekezdése értelmében a pályázat útján elnyert központi költségvetési támogatást jogosulatlan igénybevétel vagy felhasználás miatt a jogosult államigazgatási eljárásban követeli vissza. A (10) bekezdés értelmében „[a] (4)-(9)

bekezdésben foglalt rendelkezés végrehajtásának részletes szabályait a Kormány rendeletben szabályozza.

[22] A felek közötti támogatási szerződés megkötésének – és a Támogató elállási nyilatkozata megtételének - idején hatályos, a jogszabálysértő, nem rendeltetésszerű vagy szerződésellenes módon felhasznált európai uniós forrásokból származó és a kapcsolódó állami támogatások behajtásának eljárási rendjéről szóló 55/2005. (III. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 2. §-ában foglaltak értelmében a követelés érvényesítésére jogosult szerv a támogatási szerződés rendelkezései alapján köteles a szerződésszegés, azaz a támogatás jogszerűtlen felhasználásának körülményeit feltárni és annak a szerződéses jogkövetkezményeit levonva, a szerződéstől elállni. A régi Áht. fentebb hivatkozott rendelkezései értelmében pedig államigazgatási eljárási szabályok alapján a jogosulatlan támogatás visszafizetéséről immár hatósági határozattal gondoskodni.

[23] A szabályozási háttér ismeretében a Kúria a perbeli esetben – figyelemmel a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra is - az alábbi következtetésre jutott:

[24] A Támogató és a felperes közötti támogatási szerződés szerződésszerű teljesítésére, avagy a szerződésszegésből eredő elállás jogszerűségének elbírálására a közigazgatási peres eljárás keretei között nincs lehetőség. A Pp. 324. §-a értelmében ugyanis a XX. fejezet különös szabályai csak a közigazgatási eljárás keretei között hatóság által meghozott határozat, illetve a 324. § (2) bekezdés a) pontja alapján a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése miatti végrehajtást elrendelő végzés felülvizsgálatára van mód.

[25] A perbeli esetben az alperes visszafizetésre kötelező közigazgatási határozatának meghozatalakor nem járhatott el a támogatási szerződés alapján, hiszen annak - jogállása folytán - nem volt részese. Az alperes hatósági határozatának alapját a Támogató támogatási szerződéstől való elállása képezte. A felperes keresetében és felülvizsgálati kérelmében a Támogató elállásának joghatályát, jogszerűségét vitatta és csak ahhoz kapcsolódóan vonta kétségbe a visszafizetésre kötelező határozat jogszerűségét. Az elállás jogszerűségének a tisztázása a Támogató és a felperes közötti szerződéses viszony értékelését teszi szükségessé, amelyre a közigazgatási perben nem kerülhetett (volna) sor. Helyesen hivatkozott ezért a felperes felülvizsgálati kérelmében arra, hogy az elállás csak akkor képezheti a visszafizetésre vonatkozó közigazgatási határozat alapját, amennyiben e jogot a Támogató a támogatási szerződésnek megfelelően gyakorolta.

[26] Mivel a kifejtettek szerint a közigazgatási eljárás előkérdése az elállás jogszerűségének polgári perben történő tisztázása, ezért a Kúria a Pp. 275. § (4) bekezdésére tekintettel a Bíróság ítéletét az alperes határozatával együtt, az elsőfokú határozatára is kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte.

[27] A megismételt eljárásban az elsőfokú hatóságnak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 32. §-a alapján az eljárás felfüggesztése mellett kell felhívnia a felperest a támogatási szerződéssel kapcsolatos polgári peres eljárás megindítására. Csak a felhívás eredménytelensége esetén, illetve a polgári per lefolytatását követően kerül abba a helyzetbe, hogy a visszafizetés és az összecszerűség tárgyában, immár a hazai és az uniós jogi szabályozási környezet alapján hatósági határozatban rendelkezzen.

(Kúria Kfv.IV.35.689/2013.)