

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.IV.35.535/2020/6. szám

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Kiss Árpád Lajos előadó bíró, Dr. Horváth Tamás bíró

A felperes: Felperes
(...)

A felperes képviselője: Dr. Németh Tímea Ügyvédi Iroda, képviseli: dr. Németh Tímea ügyvéd
(....)

Az alperes: Agrárminisztérium
(....)

Az alperes képviselője: Vigh és Horváth Ügyvédi Iroda, képviseli: dr. Vigh András ügyvéd
(....)

A per tárgya: támogatás

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél/felek: alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Győri Törvényszék 10.K.700.824/2020/7. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria

- a Győri Törvényszék 10.K.700.824/2020/7. számú ítéletét hatályában fenntartja,
- kötelezi az alperest, hogy fizessen meg a felperesnek 15 napon belül 63.500 (hatvanháromezer-ötszáz) forint összegű felülvizsgálati eljárási költséget.
- a felülvizsgálati eljárással felmerült 70.000 (hetvenezer) forint összegű feljegyzett eljárási illetéket az Állam viseli.

Ezen ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes 2017. június 6. napján benyújtott támogatási kérelmét az irányító hatóság a 2018. április 20. napján kelt 1927052491 azonosító számú, 814/6525/26/10/2017. iktatószámú értesítéssel elutasította. Tájékoztatatta továbbá a felperest, hogy a döntés ellen a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 152. §-ában foglaltak alapján egy alkalommal a döntés kézhezvételétől számított tíz napon belül, ügyfélkapun keresztül, indokolt, a megsértett jogszabályi vagy a felhívásban foglalt rendelkezést egyértelműen megjelölő, az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszterhez címzett kifogás nyújtható be.
- [2] A tájékoztatás alapján a felperes kifogást nyújtott be, melyet az alperes a 2019. február 22. napján kelt AVJF/321/2019. számú döntésével, a Rendelet 70/A. § (1)-(3) bekezdésére hivatkozva elutasított.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [3] A felperes az alperes döntése ellen keresetet terjesztett elő, melyben elsődlegesen az alperesi döntés megváltoztatását és kérelme támogathatóként történő megítélését, másodlagosan a döntés hatályon kívül helyezése mellett az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte.
- [4] A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2019. május 10. napján kelt 10.K.27.330/2019/3. sorszámú végzésével a felperes keresetlevelét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 48. § (1) bekezdés b) pontja alapján visszautasította. A felperes fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék a 2020. április 21. napján kelt 11.Kpkf.671.253/2019/9. számú végzésével az elsőfokú végzést hatályon kívül helyezte. Megállapította, hogy az alperes közigazgatási szerv, amely a támogatási döntés meghozatala során közhatalmi funkciót gyakorol. A Rendelet közigazgatási jogszabálynak tekinthető, az alperes pedig a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló, illetve azt eredményező közigazgatási tevékenységet végzett, amely a Kp. 4. § (3) bekezdése szerinti egyedi döntésben testesült meg, ezért az közigazgatási jogvita tárgya lehet. Mindezt az elsőfokú bíróságot a kereset érdemi elbírálására utasította.
- [5] Az alperes a védiratában a kereset elutasítását kérte a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján.

Az elsőfokú bíróság ítélete

- [6] A megismételt eljárásban a hatásköri változás folytán eljáró Győri Törvényszék a jogerős ítéletével az alperes határozatát megsemmisítette és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte azzal, hogy a felperesi alapszabály egyértelműen rendelkezik a megtermelt szántóföldi növények 100%-os szövetkezeten keresztül történő értékesítéséről.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [7] A jogerős ítélettel szemben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben vitatta, hogy a jogvita elbírálására az elsőfokú bíróság hatáskörrel rendelkezett volna. Az alperes kifejtette, hogy az ügyben érintett döntése nem felel meg a Kp. közigazgatási cselekmény fogalmának, mivel a

Rendelet az irányító hatóságot nem ruházza fel hatósági jogkörrel, azaz nem is minősülhet hatóságnak. Az eljárása nem tartozik az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya alá és arra a Kp. rendelkezéseit sem lehet alkalmazni.

- [8] Az alperes szerint az Európai Unió forrásokból finanszírozott támogatásokkal kapcsolatban hozott döntésekre vonatkozóan jogszabály nem rendeli el a közigazgatási perek szabályainak alkalmazását, így a bíróság sem állapíthatja meg, hogy a pályázati eljárás során hozott döntés közigazgatási határozat az ügy közigazgatási ügy lenne. Hivatkozott a 719/B/2001. számú AB határozatra, mely szerint a közigazgatási szerv hatósági ügyben jár el, ha intézkedése államigazgatási jogviszonyt hoz létre, ha az ügyben hozott döntése közhatalmi jellegű és annak közhatalmi úton szerez érvényt. Nem minősül ilyennek azonban az, ha a közigazgatási szerv polgári jogviszony alanyaként jár el, márpedig a támogatás elbírálója és az igénylő között szerződéses jogviszony jön létre. Utalt egyúttal az Alkotmánybíróság 3385/2018. (XII. 14.) AB határozatára, mely álláspontja szerint szintén polgári jogi ügyként nevesíti az adott jogviszonyt. Felhívta a Kúria KGD 2015.117 számon közzétett döntését, mely a közreműködő szervezet által tett szabálytalansági megállapítás jellegére vonatkozóan állapította meg, hogy nem minősült közigazgatási hatósági eljárásnak.
- [9] Az alperes kiemelte, hogy a perrel érintett támogatásra vonatkozóan is a Rendeletben foglaltakat kellett alkalmazni, amely ugyanakkor semmilyen utalást nem tartalmaz arra, hogy a közigazgatási eljárás szabályai szerint kellene eljárni. Mindezt, véleménye szerint mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási törvény) a Rendeletben szabályozott eljárásrendre nem alkalmazható.
- [10] Az alperes hivatkozott az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 48. § és 48/A. § rendelkezéseire, amely a támogató okirattal létrejövő szerződéseket kifejezetten polgári jogi szerződésként kezeli. Mindezek alapján az alperes álláspontja szerint a támadott döntésének meghozatala nem közigazgatási eljárásrendben történt, nem teljesülnek a Kp. közigazgatási cselekmény fogalmi elemei, így a felperes esetleges igényét polgári jogi úton, polgári jogi jogvitában érvényesíthetné, azonban a közigazgatási bíróság hatásköre kizárt volt.
- [11] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában való fenntartását kérte, utalva arra, hogy véleménye szerint egységes a joggyakorlat abban a kérdésben, hogy a támogatási kérelmet elutasító döntés - tehát amikor még nincs támogatási szerződés a felek között - elleni jogorvoslati lehetőségek közigazgatási útra tartoznak. A Kúria pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlatát vizsgáló joggyakorlat elemző csoportja 2012. évi összefoglaló véleményében is arra az esetre állapította meg ezen jogviszonyokban a polgári jogi jelleget és az arra vonatkozó jogi út alkalmazhatóságát, ha a felek között már létrejött a támogatási szerződés. A támogatási szerződés megkötése előtti elbírálási időszakra azonban semmilyen döntés nem mondta és nem is mondhatta ki a polgári jogi jelleg dominanciáját. Véleménye szerint a támadott döntésre teljesültek a közigazgatási cselekmény fogalmi elemei, így a közigazgatási bírósági hatáskör fennállt.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [12] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozatlan.
- [13] 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.

- [14] Az alperes felülvizsgálati kérelmében foglaltakra tekintettel a Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az irányító hatóság támogatási kérelmet elutasító (támogatási feltételek hiányát megállapító) döntésével szemben előterjesztett felperesi kifogás alapján hozott döntés a közigazgatási cselekmény Kp. szerinti fogalmának megfelel-e.
- [15] A Kp. 4. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, 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. Jelen esetben a keresettel támadott döntés nem vitatottan a felperes jogi helyzetét megváltoztató egyedi döntésnek minősült.
- [16] A Kúria a Kpkf.VI.39.649/2020/2. számú döntésében [25]-[28] bekezdéseiben rögzítette, hogy a Kp. a közigazgatási szervek törvényi fogalmának megadásakor az Ákr-nél pontosabb és egyértelműbb. A Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pont a)-c) alpontjai a közigazgatási szervezetrendszerbe tartozó államigazgatási és helyi önkormányzati szerveket nevesítik. Ezek alkotják a végrehajtó hatalom részét képező, kifejezetten az állam szakigazgatási feladatainak megvalósítására létrehozott szervezetrendszert. A Kúria a hivatkozott ügyben továbbá kiemeli, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1303/2013/EU rendelet európai parlamenti és tanácsi 123. cikk (1) bekezdése rendelkezik az irányító hatóság kijelöléséről, amely lehetővé teszi nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási hatóság vagy szerv, illetve magántestület kijelölését is. Hasonló értelmű a Kpkf.VI.39.655/2020/2. számú döntés is. Mindezek alapján a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 2. § (2) bekezdés c) pontja, 19.§ (1) bekezdése értelmében az IH, az Agrárminisztérium közigazgatási szerv, központi kormányzati igazgatási szerv. Az IH a Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pont a) alpontja szerinti közigazgatási szervnek minősül. Vizsgálni kellett azonban, hogy az alperes eljárása a közigazgatási jog hatálya alá tartozott-e.
- [17] Az Áht. 48. § (1) bekezdése és 48/A. § (1) bekezdése a polgári jogi és a közigazgatási jogi jogviszonyokat 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. Ennek megfelelően a 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 polgári jogi jogviszonyként nevesíti. 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.).
- [18] A perbeli esetben azonban nem erről az esetről volt szó, mivel az irányító hatóság azt állapította meg, hogy a felperes a jogosultsági feltételeket nem teljesíti, így támogatói okirat megkötésére nem került sor.

- [19] A Kúria rögzíti, hogy az Európai Unió alapokból származó támogatások felhasználása - bármilyen konstrukcióban is valósul meg - közpénz felhasználásának minősül, így annak során garantálni kell a közpénzek átlátható, jogszerű felhasználását, annak ellenőrzését. Az Áht. 48. § (1) bekezdése és 48/A. § (1) bekezdése a támogatások nyújtására és az alapján a támogatási jogviszony jellegére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, mely azonban jelen ügyben nem tekinthető döntő elhatárolási szempontnak. Hasonlóan utal a Kúria az alperes felülvizsgálati kérelmében felhívott joggyakorlatra, amely csupán a már létrejött támogatási jogviszonyra vonatkozóan mondja ki annak polgári jogi jellegét. A perbeli esetben azonban a felperes támogatási igénye nem teljesült, támogatási jogviszony nem jött létre.
- [20] A Kúria az alperes által hivatkozott alkotmánybíróági határozatokkal kapcsolatban rámutat, hogy a 719/B/2001. számú AB határozat más jogszabályi környezetben, az Alaptörvény és a Kp. hatálybalépését megelőzően keletkezett, így az jelen ügyben nem tekinthető irányadónak, míg a 3385/2018. (XII. 14.) AB határozat mind tényállásában, mind a jogvita tárgyát tekintve eltérő volt. Abban az esetben a jogvita alapját a támogatási szerződés megkötését követően lefolytatott szabálytalansági eljárás képezte, amely a Kúria gyakorlata szerint is polgári jogi jogviszonynak minősül, továbbá az Alkotmánybíróság nem egyedi jogvitában, hanem a normakontroll hatáskörét gyakorolva járt el.
- [21] A kifejtettekre tekintettel a Kúria megállapította, hogy a felek jogviszonyában a támogatások közpénz jellegéből és az alperes jogállásából fakadóan a közigazgatási, közhatalmi jelleg dominált. A felek között a támogatói okirat megkötésére, így polgári-kötelmi jogviszony létesítésére nem került sor, így a felek között a jogviszony közjogi jellege kizárólagos volt. Ebből következően az alperesi döntés a Kp. 4. § közigazgatási cselekmény fogalmának megfelelt, ezért azzal szemben közigazgatási jogvitának vont helye.
- [22] A Kp. 1. § (2) bekezdése szerint e törvény hatálya nem terjed ki azon közigazgatási jogviták elbírálására, amelyekre törvény más bírósági eljárási szabályok alkalmazását rendeli. Figyelemmel arra, hogy a Rendelet nem törvényi szintű jogszabály, ezért fel sem merülhetett, hogy annak rendelkezése más bírósági eljárási szabályok alkalmazását rendelje el a közigazgatási jogvita elbírálásra.
- [23] Megállapítható tehát, hogy a Fővárosi Törvényszék jogszerű döntést hozva helyezte hatályon kívül a keresetlevél visszautasításáról szóló elsőfokú végzést és utasította az elsőfokú bíróságot az ügy érdemi tárgyalására, az elsőfokú bíróság pedig közigazgatási bírósági hatáskörében eljárva hozhatta meg a jogerős ítéletét.
- [24] A kifejtettek szerint a Kúria megállapította, hogy a jogerős ítélet jogszerű volt, ezért azt a Kp. 121. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta, azzal, hogy az ügy érdemét arra irányuló felülvizsgálati kérelem hiányában nem vizsgálhatta.

Záró rész

- [25] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése és 117. § (1) bekezdése alapján az alperes kérelmére tárgyaláson járt el.

- [26] A Kúria a felperes részére járó perköltség összegét az előterjesztett költségjegyzékben foglaltakra tekintettel a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. §-a, a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 81. § (1) bekezdése, (5) bekezdése, 82. § (1) bekezdése és 83. § (1) bekezdése alapján állapította meg.
- [27] A felülvizsgálattal az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (1) bekezdése, 39. § (3) bekezdés d) pontja és 50. § (1) bekezdése szerint felmerült, az Itv. 62. § (1) bekezdés h) pontja alapján feljegyzett eljárási illetéket az alperest az Itv. 5. §-a alapján megillető személyes illetékmentessége folytán az Állam viseli.
- [28] Jelen ítélettel szemben a felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Balogh Zsolt s.k. a tanács elnöke, Dr. Kiss Árpád Lajos s.k. előadó bíró, Dr. Horváth Tamás s.k. bíró

A kiadmány hitelélül:
tisztviselő