



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

Az ügy száma: Kpkf.VI.39.649/2020/2.

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. Bacskai Edina Ügyvédi Iroda (eljáró ügyvéd1; cím2)

Az alperes: Agrárminiszter (cím3)

Az alperes képviselője: Vigh és Horváth Ügyvédi Iroda (eljáró ügyvéd: jogi képviselő2; cím4)

A per tárgya: támogatási ügyben benyújtott kifizetési kérelem elutasítása elleni kifogás tárgyában indult közigazgatási jogvita

A fellebbezést benyújtó fél: a felperes

A fellebbezéssel támadott határozat: Veszprémi Törvényszék 10.K.700.899/2020/4. számú végzése

Rendelkező rész

A Kúria az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyja.

A végzés ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes 2015. december 31. napján az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (a továbbiakban: EMVA) nyújtott Vidékfejlesztési Program (a továbbiakban: VP) keretében a VP-4-10.1.1-15. számú Felhívás alapján „Agrár-környezetgazdálkodási” (a továbbiakban: AKG) támogatás igénybevételére vonatkozó támogatási kérelmet nyújtott be.

[2] A VP Irányító Hatósággént eljáró Agrárminisztérium, Vidékfejlesztési Programok Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkársága (a továbbiakban: IH) a támogatási kérelmet alkalmasnak minősítette és a támogatói okiratot 2016. május 1-jén kibocsátotta.

[3] A felperes, mint kedvezményezett 2018. május 15. napján W0181 Egységes területalapú kérelmen kifizetési kérelmet (Harmadéves kifizetési kérelem) terjesztett elő a Felhívás alapján „Horizontális szántó” tematikus előíráscsoportban (a továbbiakban: TECS), terület mérete ha nagyságú terület vonatkozásában, amelyet a Magyar Államkincstár, mint a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 26/A.§-ában kijelölt szervezetként, mint a VP Kifizető Ügynöksége (a továbbiakban: KÜ) a 2019. december 3. napján kelt 3035554645 számú döntésével a 2018. gazdálkodási évre vonatkozóan elutasított. A döntés jogorvoslati tájékoztatója a Kr. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást nyújtott arról, hogy ellene az alpereshez lehet kifogást benyújtani.

[4] A felperes a kifizetési kérelem elutasítása tárgyában hozott döntés ellen a törvényes határidőben, 2019. december 12. napján kifogást nyújtott be. A KÜ a kifogásnak a Kr. 153.§ (3a) bekezdése alapján az önrevízióra nyitva álló határidőn belül nem adott helyt, azt felterjesztette az alpereshez. Az alperes a 2020. április 3. napján meghozott EUJF/67-1/2020. iktatószámú határozatával a Kr. 153. § (4) bekezdés b) pontja alapján a kifogást elutasította. Jogorvoslati tájékoztatója a Kr. 153. § (6) bekezdése alapján tartalmazta, hogy a kifogás tárgyában hozott döntés ellen további kifogás előterjesztésének nincs helye.

Kereset és védírat

[5] A felperes a 2020. április 21. napján kézbesített döntéssel szemben 2020. május 21. napján keresetlevelet terjesztett elő, amelyben a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 38. § (1) bekezdés a) pontja és 89. § (1) bekezdés b) pontja alapján annak megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Vitatta a kifizetési kérelme elutasítását. Arra hivatkozott, hogy a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) 57/G. §-a, a Kp. 1. § (1) bekezdése, 4. § (1) bekezdése, 5. § (1) bekezdése rendelkezései értelmében közigazgatási tevékenység jogszerűségét vitatja, így a közigazgatási jogvita elbírálása a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik.

[6] Az alperes a védíratában a Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja alapján a keresetlevél visszautasítását indítványozta. Hatásköri kifogást terjesztett elő, állította, hogy a jogvita nem közigazgatási jogvita, a támogatói okirat kiállítása folytán a Kr. 3. § (1) bekezdés 55. pontjára is figyelemmel a felek között (az IH és a felperes között) támogatási jogviszony jött létre, amely polgári jogi jogviszony, az IH szerződő fél ebben a jogviszonyban, nem hatósággént járt el. A KÜ az IH odalán teljesítési segédként jár el a Kr. 26/A. § alapján a 26. §-ban meghatározott feladatok ellátásában. Utalt e körben az Alkotmánybíróság 719/B/2001. számú határozatában foglaltakra is és arra, hogy hiányzik a hatósági hatáskör, a döntés közhatalmi jellege.

[7] Azzal érvelt, hogy a Kr. az IH-t nem ruházta fel hatósági jogkörrel, aminek a következtében az IH nem minősül hatóságnak. A Kr. kiemeli a 2014-2020 programozási időszakot az Eljárási tv. kereteiből (Kr. 1. §), teljesen önálló eljárási rend vonatkozik rá, ezért téves a felperesnek az Eljárási tv.-re való hivatkozása. Több eseti döntés közül nyomatékosan hivatkozott a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak a Kp. és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya alatt született 10.K.27.330/2019/3. számú végzésére, illetve az Alkotmánybíróság 3385/2018. (XII. 14.) számú határozatának (a továbbiakban: 3385/2018. AB határozat) 29., 30., 31. pontjaira, amely a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet kapcsán született és megállapította, hogy 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 részt vevő szervezet egy hatósági jellegű eljárásban ellenőrzi, a szerződésszegés jogkövetkezménye azonban közjogi jellegű és polgári jogi (elállás) is lehet. A 3385/2018. AB határozat szerint a támogatási szerződéstől, mint polgári jogi szerződéstől való elállás esetén a szerződésszegéssel kapcsolatban tett megállapítások a polgári bíróság előtt vitathatók. A KGD2015. 117. számú eseti döntés és az 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény (a továbbiakban: KMK-PK vélemény) alapján az alperes kiemelte, hogy a közreműködő szervezet által tett szabálytalansági megállapítás konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában nem minősül hatósági határozatnak, a közreműködő szervezet és a jogorvoslati fórumként eljáró alperes pedig nem közigazgatási hatóságként folytatták le a szabálytalansági eljárást. Közigazgatási hatáskör csak akkor állapítható meg, ha arról jogszabály kifejezetten rendelkezik.

[8] Kiemelte, hogy az idézett AB határozat és az eseti döntések korábbi programozási időszakra vonatkozó jogszabályokon alapultak, de elvi megállapításaik irányadóak a Kr. szerinti eljárásra és kifogásolási eljárásra is.

[9] Hangsúlyozta, hogy a közigazgatási szerv fogalmának lényeges eleme, hogy valamilyen jogszabály a szervet a közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosítsa. Ahhoz, hogy a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási szervről beszélni lehessen, szükséges a hatósági eljárásra utalás, illetve az Ákr. bizonyos rendelkezéseire hivatkozás, azonban a kifogás elbírálására vonatkozó Kr. szabályok (XX. fejezet, 152-153.§-ok) nem utalnak az Ákr. jogszabályi rendelkezéseire, nem biztosítanak hatósági hatáskört az IH-nak, illetve a teljesítési segédének a KÜ-nek. A Kr. 3. § 54. pontja kimondja, hogy a támogatási szerződés polgári jogi szerződés, ezért a felek között ez alapján létrejött jogviszony nem lehet közigazgatási jogviszony.

[10] Az alperes kiemelte továbbá érvrendszere alátámasztásaként azt is, hogy államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) VI. fejezetének 48. § (1) bekezdés a) és b) pontja - mint az Áht. tételes rendelkezése – két külön jogviszonyt különít el, a 48. § (1) bekezdés b) pontja kétséget kizáró módon kivonja a Kp. tárgyi hatálya alól az Áht. 48. § (1) bekezdés b) pont szerinti támogatási jogviszonyt, azaz az Áht. lex specialis-ként „lerontja” a Kp. tárgyi hatályát. Ezt erősítette meg a 3385/2018. AB határozat 29. pontja is, ekként a támogatási szerződés polgári jogi szerződés, az abból eredő jogvita a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

[11] Az elsőfokú bíróság végzésével a keresetlevelet a Kp. 48. § (1) bekezdés b) és d) pontjai alapján visszautasította. Megállapította, hogy a Kp. 4. § (1) bekezdése a közigazgatási jogvita fogalmát generálklauzula formájában határozza meg, mely definíció ténylegesen három fogalmi elemet takar: a közigazgatási tevékenységet közigazgatási szervnek kell megvalósítania, a közigazgatási szerv tevékenységét a közigazgatási jog szabályozza, a közigazgatási tevékenység az azzal érintett jogalany jogi helyzetének a megváltoztatására irányul, vagy azt eredményezi.

[12] Az elsőfokú bíróság a Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pontja (közigazgatási szerv fogalma) és az 1. § (1) bekezdéséhez fűzött kommentár figyelembevételével kifejtette, hogy a közigazgatási szerv fogalmának lényeges eleme, hogy valamilyen jogszabály a szervet közigazgatási cselekmény megvalósítására jogosítsa fel. Közigazgatási cselekmény megvalósítására azonban nem kizárólag az Ákr. jogosíthat fel közigazgatási szervet, azonban a közigazgatási jogi szabályozottságot az Ákr.-re való utalás, hivatkozás adja meg elsősorban. Fentiek előre bocsátását követően az elsőfokú bíróság áttekintette, hogy az alperes milyen jogszabályi felhatalmazás alapján, milyen eljárási szabályok szerint folytatta le az eljárást. Kiemelte, hogy a Kr. 20. §-a az IH-nak nem biztosít hatósági jogkört, nem jogosítja fel hatósági eljárás lefolytatására, továbbá a Kr. egyáltalán nem hivatkozik az Ákr.-re sem.

[13] Az IH feladatait az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (a továbbiakban: EU rendelet) is meghatározza. Ennek 125. cikk (1)-(4) bekezdéseiből is látható, hogy e rendelkezések sem telepítenek hatósági jogkört az IH-ra, nem jogosítják fel hatósági eljárás lefolytatására. Az a körülmény, hogy az EU rendelet 123. cikk (1) bekezdése lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy IH-ként egy közigazgatási hatóságot jelöljenek ki, ettől még a kijelölt közigazgatási hatóság nem feltétlenül jogosult hatósági eljárások lefolytatására, közigazgatási tevékenység végzésére.

[14] A felperes által előterjesztett kifogás kapcsán hivatkozott arra, hogy a Kr. 152. § (1) bekezdése, illetve a kifogás elbírálására vonatkozó Kr. szabályok sem utalnak az Ákr. rendelkezéseire. A Kr. 153. § (6) bekezdése pedig kifejezetten rögzíti, hogy a kifogás tárgyában hozott döntés ellen további kifogás előterjesztésének nincs helye. Maga a Kr. ezért – nézete szerint - nem teszi lehetővé az alperes kifogás tárgyában hozott döntésével szembeni közigazgatási bírósági jogorvoslati utat. Az pedig a Kr. 3. § 54. pontjában foglalt értelmező rendelkezés szerint nem vitatott, hogy a támogatás iránti kérelem elbírálását követően megszületett szerződés polgári jogi szerződés. Kiemelte azt is, hogy az Áht. 48. § (1) bekezdés b) pontja úgyszintén polgári jogi jogviszonyként kezeli a perben is érintett támogatás iránti kérelem után létrejövő szerződést. A jogalkotó ebből következően nem kívánta a jogalkalmazóra bízni annak megválaszolását, hogy az adott jogviszony viseli-e az adott közjogi elemeket, vagy sem, hanem a jogalkotó a kérdést eldöntötte.

[15] Az elsőfokú bíróság ezt követően abban a kérdésben foglalt állást, hogy lehet-e a támogatás iránti kérelmet elbíráló, értékelő IH-val szembeni kifogás után született aktust hatóságinak tekinteni. Kiemelte, hogy a nem közigazgatási, hanem polgári jogi szerződés megkötése érdekében azt megelőzően tett eljárási cselekmények bár első látásra tűnhetnek úgy, hogy azok közigazgatási aktusok, hiszen a Kr. XX. fejezet 152-153. §-ai kifogást szabályozó rendelkezései hordoznak közjogi elemeket, azonban a felperes részéről a jogvita tárgyává tett alperesi döntés beleolvad a jogszabály szerint is nem közigazgatási szerződésnek, hanem polgári jogi szerződésnek tekintett és az alapján létrejött jogviszony folyamatába. Az elsőfokú bíróság az álláspontja kialakításánál figyelemmel volt a Kúria KMK-PK véleményére, az Alkotmánybíróság 3385/2018. AB határozatára és a KGD2015. 117. számú eseti döntésre egyaránt. Kiemelte ugyanakkor, hogy bár az Alkotmánybíróság és a

Kúria döntései a korábbi programozási időszakra vonatkozó kormányrendeletre és szabálytalansági eljárás során hozott döntésre vonatkoztak, azonban elvi megállapításaik irányadónak tekinthetők a jelen perrel érintett Kr.-re és a kifogás elbírálására is.

A fellebbezés és észrevétel

[16] A felperes az elsőfokú végzés ellen törvényes határidőben fellebbezést nyújtott be, amelyben azt kérte, hogy a Kúria a Kp. 114. § (3) bekezdése alapján a végzést helyezze hatályon kívül és az elsőfokú bíróságot utasítsa új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára azzal az iránymutatással, hogy a benyújtott kereset közigazgatási perben bírálendő el.

[17] Álláspontja szerint az eljáró szervek hatóságként működtek közre a jogvitában, formalizált döntést hoztak, amely döntéssel a jogi helyzetét megváltoztatták és ez a közigazgatási jog által szabályozott formában valósult meg.

[18] Hivatkozott továbbá arra, hogy keresetlevelében a bíróság hatáskörét az Eljárási tv. 2019. április 11. napjától beiktatott 57/G. §-ának rendelkezésére alapította, mely szerint „az ügyfél az önálló fellebbezéssel meg nem támadható végzések kivételével a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadott döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette”. Felperes álláspontja szerint az Eljárási tv. 57/G. § beiktatása a jogalkotónak azt a szándékát tükrözi, hogy a mezőgazdasági támogatások odaítélésével kapcsolatos perek közigazgatási perként kerüljenek lefolytatásra, ellenkező esetben nem lett volna szükség a törvény kiegészítésére, ugyanis a közvetlen támogatásokhoz kapcsolódó perek korábban is közigazgatási perek voltak. Ezt erősíti az a tény is, hogy a beiktatott 57/G. § döntésre utal (és nem kizárólag határozatra), ami szintén azt a jogértelmezést támasztja alá, hogy a pályázatos rendszer támogatásaira kívánták kiterjeszteni a közigazgatási perek hatályát a módosítással.

[19] Kiemelte, hogy az Eljárási tv. alkalmazhatóságát a KÜ 3035554645 számú döntése is elismerte, ugyanis a 4. oldal második bekezdésében az alábbiak szerint rendelkezett: „Felhívom a figyelmét, hogy a fent megjelölt nyilvántartásban feltüntetett adatokkal szemben – a 2007. évi XVII. törvény /Eljárási tv./ 26. § (6) bekezdése alapján – a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét, valósággal egyezőségét vitatja, amely alkalmazhatóságára a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet /Kr./ 57/B. § (3) bekezdése ad felhatalmazást.”. Az Eljárási törvény 11. § (1) bekezdés a) pontja alapján a törvény hatálya kiterjed az EMVA keretében hozott intézkedésekben való részvétellel kapcsolatos, az irányítási, valamint a végrehajtási feladatokat ellátó szervek, illetve szervezetek hatáskörébe tartozó eljárásra, mivel az Eljárási tv. 14. § (1) bekezdése sorolja fel azokat az irányítási eszközöket, melyek az IH feladatellátásához szükségesek. Az alkalmazott eszközök súlya igazodik az IH feladataihoz kapcsolódó felelősséghez, ekként ezek hatósági jellegű jogi eszközök. Ha pedig a Kp. 4. § alapján fogalmilag közigazgatási jogvitával állunk szemben, akkor a jogvita elbírálására szolgáló keret a közigazgatási per lesz. Ebből a szempontból a közigazgatási jogvita és a közigazgatási perek fogalmának összekötését is szolgálja a Kp. 5. § (1) bekezdése, visszautalva az 1. § (1) bekezdésére és a 4. §-ra.

[20] Az alperes az észrevételében az elsőfokú bíróság végzésének a helybenhagyását kérte. Előadta, hogy a közigazgatási bíróságok számos (általa felsorolt) esetben állapították meg,

hogy a 2014-2020 programozási időszakban a Kr. nem ruházta fel közigazgatási hatósági jogkörrel az IH-t, ezért az nem hatóságként járt el, melynek eredményeképpen a tárgyi ügy nem tartozik a közigazgatási bíróság hatáskörébe. Fellebbezésében emlékeztetett a védíratban is kiemelt, a Kp. és az Ákr. hatálya alatt született Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.330/2019/3. számú végzésére, és ezzel kapcsolatban több releváns megállapításra, melyek alapján a támogatási szerződés, mint sajátos polgári jogi szerződés került meghatározásra, illetve az attól való elállás esetén a szerződésszegéssel kapcsolatban tett megállapítások ugyancsak polgári bíróság előtt vitathatók. Utalt továbbá a Debreceni Törvényszék 13.K.701.516/2020/2. számú végzésének indokolásából arra, hogy „A jogviszonyban jelentkező közjogi elemek, vagy bármely résztvevő közhatalmi jellegű státusza a támogatási döntést nem teszi közigazgatási határozattá, (...) amennyiben jogszabály közigazgatási hatáskört a jogviszonyban szereplő szervezet részére kifejezetten nem biztosít, úgy a jogviszony az egyes közjogi elemek ellenére is polgári jogi jogviszonynak minősül és a jogvita a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.”

[21] Hangsúlyozta, hogy a Kr. mögöttes szabályként sem az Eljárási tv.-t, sem az Ákr.-t nem hívja fel, egyetlen esetben sem rendelkezik hatáskör telepítésről vagy illetékességről, teljeskörű eljárásrendet szabályoz a 2014-2020 programozási időszakra nyújtott EMVA forrásból származó támogatások esetére. Ez felöleli a támogatás intézményrendszerére, a végrehajtás tervezésére, a támogatással összefüggő felhívások előkészítésére, meghirdetésére, kiválasztási rendszerére, a támogatási kérelem benyújtására és elbírálására, a támogatási jogviszony létrejöttére, a pénzügyi lebonyolítási rendszerére, kifizetésére, szabálytalanság kezelésére, követeléskezelésére, felhasználásának ellenőrzésére vonatkozó szabályokat. A támogatási kérelem pozitív elbírálása vonatkozásában a Kr. kifejezetten arról rendelkezik, hogy arról az IH csupán egyszerűen értesíti, vagy tájékoztatja az igénylőt és arról támogatási szerződés-tervezetet, vagy aláírt támogatói okiratot küld az igénylőnek [Kr. 65. § (1) bekezdés, 66. § (1)-(2) bekezdés].

[22] Mindezek alapján az alperes arra mutatott rá - osztva az elsőfokú bíróság megállapítását -, miszerint függetlenül attól, hogy az adott támogatással összefüggő eljárási cselekmények első látásra úgy tűnhetnek, hogy azok közigazgatási aktusok, a jogalkotó a kifejezett hatáskörtelepítés hiánya, a teljesen önálló eljárásrend, a polgárjogi akaratnyilatkozattá nyilvánított támogatási okirat részévé tett jogosulatlan igénybevételre és jogkövetkezményeire utaló szabályozás alapján nem közigazgatási jogviszonyként, hanem sajátos polgárjogi jogviszonyként kívánta szabályozni az adott támogatás igénybevételét, lebonyolítását és a támogatási feltételek megszegésének következményeit. Ekként pedig a meghozott döntések nem minősülnek közigazgatási határozatnak, az ezzel kapcsolatos jogviták elbírálása nem a közigazgatási bíróságtól kérhető.

A Kúria döntése és jogi indokai

[23] A fellebbezés alaptalan.

[24] A Kúria a Kp. 112. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó 108. § (1) bekezdése alapján a fellebbezési kérelem keretei között vizsgálta felül az elsőfokú bíróság végzését, amelynek során abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a konkrét támogatási ügyben a kifogás elutasítása tárgyában hozott alperesi döntés vonatkozásában előterjesztett

keresetlevél elbírálására a közigazgatási jogvita keretei között közigazgatási bíróság előtt vagy polgári perben kerülhet-e sor.

[25] Az elsőfokú bíróság helytállóan mutatott rá arra, hogy a Kp. 4. § (1) bekezdése generálklauzula formában határozta meg a közigazgatási jogvita fogalmát, amelynek alapján 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 szabályozottsága, ez teszi egyértelművé, hogy a közigazgatási szervek más jogágak területére tartozó cselekményei nem sorolhatók ebbe a 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, azaz a közigazgatási tevékenység az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul, vagy azt eredményezi. A Kp. 4. §-ához fűzött Kommentár a Kp. tárgyi hatálya talaján utal arra, hogy a közigazgatási jogvita fogalma tudatosan nem utal a döntések, a működés közhatalmi jellegére, sem azok egyedi jellegére, ugyanis az túlságosan szűkre szabná a bírósági ellenőrzés kereteit. A közigazgatási jogvita nemcsak közhatalmi jellegű, hatósági jogkörben keletkezett közigazgatási aktus lehet. Mindezekért indokoltnak látta a Kúria elöljáróban a közigazgatási jogvita fogalmi elemei szerinti vizsgálatot elvégezni:

1. A tevékenység közigazgatási szerv általi megvalósítása

[26] A Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pont a) alpontja közigazgatási szervként definiálja az államigazgatási szervet és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egységét és közegét. A Kp. 4. § (7) bekezdés e) pontja szerint jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy is közigazgatási szervnek minősül. A Kp. miniszteri indokolása szerint a közigazgatási jogvita fogalmához szükséges meghatározni a közigazgatási szerv fogalmát. A közigazgatási szerv fogalmát a Kp. a közigazgatási jogalanyiség felől közelíti meg, ezért közigazgatási szervvé minősíti nemcsak az államigazgatási szervet, hanem annak mindazon szervezeti egységét is, amelyet jogszabály önálló közigazgatási feladat- és hatáskörrel ruház fel. Az Ákr. és a Kp. szabályozása azonban mégsem fedi egymást. Az Ákr. a szabályozás általánosságát tekintve még a korábban hatályban volt 1957. évi IV. törvény (Áe.) szintjén is túllép, amikor a hatóság fogalmát a 9. §-ában a következőképpen határozza meg: „[E] törvény alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény vagy kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.” 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. Ugyanakkor még ebben a körben is csak a közigazgatási szervek egyes jellemzőivel rendelkeznek a nemzeti és önkormányzatok döntéshozó és igazgatási szervei.

[27] Az elsőfokú bíróság azt a kérdést részletesen körüljárta, hogy az IH-t sem az Ákr., sem egyéb jogszabály közigazgatási cselekmény megvalósítására kifejezetten nem jogosította fel, azt azonban nem vizsgálta, hogy az IH közigazgatási szervnek minősül-e a Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pontjának a) alpontja szerint. A Kúria kiemeli, hogy az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelet 123. cikk (1) bekezdése rendelkezik az irányító hatóság

kijelöléséről, amely lehetővé teszi nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási hatóság vagy szerv, illetve magántestület kijelölését is.

[28] A Kit. 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.

2. A tevékenység közigazgatási jog általi szabályozottsága

[29] Az Áht. a 2014-2020-as programozási időszakban az európai strukturális és beruházási alapokból származó források felhasználásával összefüggésben – a költségvetési évre tekintet nélkül – arra hatalmazta fel a kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a támogatási igények benyújtásának, elbírálásának, a pályázatok lebonyolításának, a beszámolásnak, a visszakövetelésnek és a felhasználás ellenőrzésének szabályait. E felhatalmazása alapján alkotta és fogadta el a kormány a Kr.-t, amely – miként arra az alperes helyesen hivatkozott – teljes körű eljárásrendet alakított ki a támogatás intézményrendszerére, a végrehajtás tervezésére, a támogatással összefüggő felhívások előkészítésére, meghirdetésére, a kiválasztás rendszerére, a támogatási kérelem benyújtására és elbírálására, a támogatási jogviszony létrejöttére, pénzügyi lebonyolítási rendszerére, kifizetésére, a szabálytalanság kezelésére, követeléskezelésre, felhasználásának ellenőrzésére szolgáló intézményrendszerre. A Kr.-rel megalkotta mindezek szabályait és meghatározta az IH feladatait. Az IH a Kr. 20. §-ában meghatározott feladatköri felsorolás alapján nem kizárólag együttműködési, közreműködési, javaslattevői, hanem bizonyos kompetenciák területén döntési, végrehajtási jogköröket is gyakorol /különösen: 3a) pont, 9) pont, 22) pont/. Mindezekből okszerűen az a következtetés vonható le, hogy az alapvetően polgári jogi szabályrendszerben közjogi jellegű beágyazottság érhető tetten (ez olvasható ki a keretszabályokat tartalmazó 1303/2013/EU rendelet 125. cikk (1)-(4) bekezdéseiből is). Ez következik abból, hogy a támogatási szerződés tárgyát közpénz (uniós támogatás) felhasználása képezi, ezért a szabályozásba be kellett építeni közhatalmi-közigazgatási jellegű garanciákat a közpénzekkel való felelős gazdálkodás biztosítékeként, a támogatási jogviszony azonban – miként azt az elsőfokú bíróság helytállóan vezette le, alapvetően polgári jogi jogviszony, következésképpen tisztán közigazgatási jog általi szabályozottság nem volt megállapítható, így ezen fogalmi elem hiányában közigazgatási jogvitáról sem lehet szó.

[30] Miként a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet kapcsán született 3385/2018. (XI. 14.) számú AB határozatának (a továbbiakban: 3385/18. 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 részt vevő szervezet egy hatósági jellegű eljárásban ellenőrzi, a szerződésszegés jogkövetkezménye azonban közjogi jellegű és polgári jogi (elállás) is lehet. A 3385/2018. AB határozat szerint a támogatási szerződéstől, mint polgári jogi szerződéstől való elállás esetén a szerződésszegéssel kapcsolatban tett megállapítások a polgári bíróság előtt vitathatók.

[31] A Kr. a 2014-2020 programozási időszakban az európai uniós alapokból származó támogatás felhasználásának rendjére, a kérelmek előterjesztésére vonatkozóan teljeskörű, önálló eljárásrendet és jogorvoslati rendet alakított ki, és a Kr. 3.§ 54. pont értelmező

rendelkezése alapján nem vonható kétségbe, hogy a felek között létrejött támogatási szerződés polgári jogi szerződés, a felek közti jogviszony polgári jogi jogviszony. Mögöttes szabályként ezért sem az Ákr., sem az Eljárási tv. nem volt alkalmazható.

3. A joghatás kiváltására alkalmasság

[32] 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. A Fővárosi Törvényszék, mint másodfokú bíróság több ügyben, az említett egyes eljárási szakaszok között különbséget téve, következetes álláspontot képviselt (10.Kpkf.671.493/2019/3., 10.Kpkf.671.528/2019/2., 2.Kpkf.671.629/2019/3.), amennyiben kiemelte, hogy „A jelenlegi bírói gyakorlat is különbséget tesz aközött, hogy a támogatási kérelemmel kapcsolatos jogvita a támogatási szerződés megkötése előtti szakaszban, vagy a támogatási szerződés megkötését követően, revízió eredményeként keletkezik, és jelentőséget tulajdonít annak is, hogy a jogvita konkrétan milyen jogviszonyra, egyedi jellemzőkre vonatkozik. 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. 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 Ptk. kötelmi jogi rendelkezései. E polgári jogi jogviszonyokkal kapcsolatos jogviták eldöntése polgári bíróság hatáskörébe tartozik”.

[33] A támogatói okirat megkötésével a felek maguk hoztak létre egy kétoldalú polgári jogi jogviszonyt, ahol a támogató kötelezettséget vállalt a támogatás nyújtására, a kedvezményezett (a felperes) pedig kötelezettséget vállalt a megállapított kötelezettség teljesítésére. Mivel az alperesek döntése a szerződéses jogviszony keretei között, a támogatási kérelemmel és támogatói okirattal létrejövő szerződéses jogviszony létrejöttének keretében, a jogviszony szerinti teljesítés folyamatába mintegy „beleolvad”, az a joghatás kiváltására alkalmasság tekintetében sem lehet közigazgatási jogvita tárgya.

[34] Az elsőfokú bíróság ezért azt helytállóan állapította meg, hogy a perbeli ügy nem tekinthető közigazgatási jogvitának, azonban a Kúria e megállapítást a fenti indokok mentén találta a közigazgatási jog általi szabályozottság hiánya alapján alaposnak. A KMK-PK vélemény ugyanis a korábban hatályban volt 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: rPp.) talaján mutatott rá arra, hogy a pénzügyi támogatásokkal összefüggő perek az alapján minősülnek polgári vagy közigazgatási ügynek, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére a jogszabály tételes rendelkezése biztosít-e közigazgatási hatósági hatáskört. Közigazgatási hatáskör csak akkor állapítható meg, ha arról jogszabály – az elsőfokon eljáró hatóság megnevezésével – egyértelműen rendelkezik. A jogviszonyban jelentkező közjogi elemek, vagy bármely résztvevő „közhatalmi jellegű” státusza a támogatási döntést nem teszi közigazgatási határozattá, közigazgatási pernek csak az rPp. XX. Fejezete szerinti feltételek maradéktalan érvényesülése esetén lehet helye.

Nyilvánvaló, hogy ez az értelmezés a Kp. generálklauzula-jellegű szabályozása okán a Kp. szabályozási keretei között nem volt tartható.

[35] A kifogás eljárásrendje tekintetében ki kell emelni, hogy a Kr. 153. § (6) bekezdése kifejezetten rögzíti – miként arra az elsőfokú bíróság helyesen mutatott rá –, hogy a kifogás tárgyában hozott döntés ellen további kifogás előterjesztésének nincs helye. Helyesen utalt az elsőfokú bíróság arra, hogy a Kr. rendelkezései a kifogás tárgyában hozott döntéssel szemben közigazgatási per - a bírói jogorvoslat - lehetőségét nem tették lehetővé, a jogorvoslat a sajátos kifogás révén – az alperesi eljárás keretein belül maradt. Lényeges rámutatni ugyanakkor, hogy a 2019. december 20-tól hatályos, a 2019. évi CXXVII. törvény 202. §-ával megállapított Kp. 4. § (2) bekezdése szerint a vitatott tevékenység akkor lehet közigazgatási jogvita tárgya, ha bármely közigazgatási tevékenységgel közvetlenül érintett fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette, vagy a pert jogszabály előírása miatt más közigazgatási eljárás előzte meg. A Kp. tárgyi hatálya tekintetében a szabályozás szűkölt oly módon, hogy csak a peresíthető konkrét ügyekre terjed ki. Amennyiben az ügyfél a közigazgatási jogorvoslatot nem merítette ki, vagy más megelőző közigazgatási eljárásra nem került sor, akkor az ügy nem lehet közigazgatási jogvita tárgya. A Kp. 4. § (7) bekezdés 4. pontja szerint a megelőző eljárás a jogvita tárgyává tett közigazgatási cselekmény megvalósítására folytatott közigazgatási hatósági vagy jogorvoslati eljárás.

[36] A fentiekre tekintettel eltérő értelmezés esetén sem lenne biztosított az alperesi döntéssel szembeni közigazgatási bírósági út. Továbbá, ha az Ákr. alkalmazható lenne, rá kell mutatni ez esetben arra, hogy az Ákr. 16. § (4) bekezdés a) pontja a 116. § (1) és (2) bekezdésében foglalt főszabályt szűkíti, amikor kimondja, hogy az (1) és (2) bekezdésben foglalt esetben nincs helye fellebbezésnek, ha az elsőfokú döntést a központi hivatal kivételével központi államigazgatási szerv vezetője hozta. A támadott miniszteri döntés ellen nem lehet közigazgatási pert indítani, mert bár az véglegessé vált, azonban önálló fellebbezéssel nem támadható, ami pedig kivételt képez. A fentieket támasztja alá, hogy a felperes kereseti követelését – a kereset 9. oldala szerint – a támogatói okiratra és a mellékletét képező ÁSZF-re, az Eljárási tv.-re és az EMVA uniós jogi szabályozásra alapította, azaz a szerződéses jogviszonyból eredő polgári jogi szabályokat, a kötelezettségek értelmezését, azok alkalmazását vitatta, valójában nem közigazgatási jogvitát indított.

[37] A Kúria rá kíván mutatni, hogy önmagában az Eljárási tv. 57/G. §-ára hivatkozás nem teremt közigazgatási bírósági hatáskört a perbeli jogvita elbírálására. A Kp. közjogi jogvita fogalmi elemeinek fennállása mellett indítható és folytatható le közigazgatási per. A támogatási szerződés egyértelműen, jogszabályi rendelkezéssel deklaráltan polgári szerződés, a támogatási szerződés és annak mellékleteként az ÁSZF, továbbá a pályázati felhívás rendelkezéseinek be nem tartása miatt kialakult jogvita nem közigazgatási, hanem polgári jogi jogvita.

[38] A Kúria a fentiek értelmében Kp. 48. § (1) bekezdés d) pontja szerinti visszautasítási okot nem állapította meg, a bírói utat kizáró törvényi rendelkezés nincs, ilyenre a bíróság sem

hivatkozott. A bíróság a Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja szerinti visszautasítási ok fennállását viszont helytállóan állapította meg.

[39] Mindezek alapján a Kúria az elsőfokú bíróságnak az érdemben, a Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontjára figyelemmel jogszerű döntését a Kp. 114. § (5) bekezdése alapján helybenhagyta.

Záró rész

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

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

[42] A másodfokú eljárásban az alperesnek perköltsége a Kp. 35. § (1) bekezdés folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 81-82. §-ai alapján nem merült fel, e tárgyban a Kúriának rendelkezni nem kellett.

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

Budapest, 2020. szeptember 24.

dr. Márton Gizella s.k.
s.k.

a tanács elnöke

dr. Drávecz Margit Gyöngyvér s.k.

előadó bíró

dr. Nagy Szabolcs

bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő