



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

Az ügy száma: Kpkf.VI.39.655/2020/2.

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. Holhós-Kovács Szilárd egyéni ügyvéd (cím2)

Az I. rendű alperes: Magyar Államkincstár (cím3)

Az I. rendű alperes képviselője: törvényes képviselő1 (cím3)

A II. rendű alperes: Agrárminiszter (cím4)

A II. rendű alperes képviselője: Vigh és Horváth Ügyvédi Iroda (eljáró ügyvéd: jogi képviselő1, cím5)

Az ügy tárgya: támogatási ügyben benyújtott kifizetési kérelem elutasítása elleni kifogás tárgyában indult közigazgatási jogvita

A fellebbezést benyújtó fél: a felperes

A fellebbezéssel támadott határozat: Debreceni Törvényszék 13.K.701.516/2020/2. 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 10. napján a Vidékfejlesztési Program (a továbbiakban: VP) keretében az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (a továbbiakban: EMVA)

nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatás (a továbbiakban: VP-AKG) igénybevételére vonatkozó támogatási kérelmet nyújtott be a VP Irányító Hatóságként eljáró Agrárminisztérium, Vidékfejlesztési Programok Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkársága (a továbbiakban: IH) által közzétett „Agrár-környezetgazdálkodási kifizetés” címen VP-4-10.1.1.-15. kódszámú felhívás (a továbbiakban: pályázati felhívás) alapján. Az IH a kérelmet alkalmasnak minősítette és a támogatói okiratot 2016. május 1-jén kibocsátotta. A felperes, mint kedvezményezett 2016. május 4. napján Egységes területalapú kérelmen kifizetési kérelmet (Elsőéves kifizetési kérelem) terjesztett elő a 2016. gazdálkodási évre vonatkozóan a kérelemben megjelölt terület nagysága ha, Natura 2000 jogi jellegű területre.

[2] Az I. rendű alperes, 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 szervezatként, mint a VP Kifizető Ügynöksége (a továbbiakban: KÜ) a 2017. február 16-án kelt 1819415757. számon meghozott döntésével 3.195.816 forint kifizetéséről rendelkezett. Az I. rendű alperes a 2018. február 6. napján kelt 1915578080 számú döntésével a felperes kifizetési kérelmét elutasította, a korábbi döntéssel teljesített előleg visszafizetésére kötelezte a felperest. A döntés jogorvoslati tájékoztatója szerint a Kr. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján ellene a II. rendű alpereshez lehet kifogást benyújtani.

[3] A felperes az I. rendű alperes eljárása és az általa alkalmazott szankció ellen 2018. február 12. napján kifogást terjesztett elő. Az I. rendű alperes a kifogásnak a Kr. 153. § (3a) bekezdése alapján az önrevízióra nyitva álló határidőn belül nem adott helyt, azt felterjesztette a II. rendű alpereshez. A II. rendű alperes a 2020. január 21. napján kelt EUJF/458/2020. iktatószámú döntésével 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

[4] A felperes 2020. január 30-án értesült a II. rendű alperes döntéséről, amellyel szemben 2020. február 28. napján keltezetten keresetlevelet terjesztett elő. Keresetében mind a kifogást elutasító, mind a kifizetési kérelmet elutasító szervet is alperesként perelte, megjelölte.

[5] Keresetlevelében elsődlegesen a II. rendű alperes EUJF/458/2020. iktatószámú döntésének megváltoztatását és a kifogás elutasítására utalás mellőzését kérte, kérte a kifogásnak helyt adással egyben a jogszerű állapot helyreállítása érdekében az I. rendű alperes által kiutalt támogatási előleg visszafizetését elrendelő döntés hatályon kívül helyezését és az I. rendű alperest kötelezését a kifizetési összeg megállapítására és kiutalására a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 89. § (1) bekezdés a) pontja, 92. § (1)-(2) bekezdései szerint. Abban az esetben, amennyiben a Kúria az elsődleges kérelem teljesítésének nem adna helyt, másodlagosan azt kérte, hogy a Kúria a Kp. 92. § (1) bekezdés a), b), c) pontjaira figyelemmel, a Kp. 89. § (1) bekezdés a), b) pontjai szerint semmisítse meg az I. és a II. rendű alperesek döntéseit és utasítsa az I. rendű alperest új eljárásra. Vitatta a kifizetési kérelme elutasításának és a visszafizetésre kötelezésnek a jogi és ténybeli indokait. A bíróság hatáskörét a Kp. 12. § (1) bekezdésére, 5. § (2) bekezdésére alapította. Előadta, hogy a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb

intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) 11. § a) pontja és 57/G. §-a értelmében a közjogi vitában közigazgatási per indítható.

[6] A II. rendű alperes a védiratában a Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja alapján a keresetlevél visszautasítását indítványozta. Azzal érvelt, hogy a peres felek között nem jött létre közigazgatási jogviszony, erre tekintettel a közigazgatási bíróság a jogvita elbírálására hatáskör hiányában nem jogosult. A Kr. nem ruházta fel közigazgatási hatósági jogkörrel az IH-t, sem a teljesítési segédként eljáró KÜ-t, ezért az nem hatóságként járt el, amelynek eredményeképpen a tárgyi ügy nem minősül közigazgatási jogvitának. A IH és a KÜ eljárása nem tartozik az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya alá sem, a Kr. önálló eljárási rendet alkotott. A kifogás a Kr. 152. § (1) bekezdése alapján került elbírálásra, a Kr. nem biztosít bírósági jogorvoslati utat a döntése ellen.

[7] Az I. rendű alperes védiratot nem nyújtott be.

Az elsőfokú bíróság végzése

[8] Az elsőfokú bíróság végzésével a keresetlevelet a Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja alkalmazásával visszautasította. A bíróság a Kp. 4. § (1), (3) és (7) bekezdései alapján először azt vizsgálta, hogy a felperes közigazgatási szerv közigazgatási cselekményét, illetőleg közigazgatási szerződést támadott-e a keresetlevelében. A Kúria 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK véleményében (a továbbiakban: KMK-PK vélemény) foglaltak alapján rögzítette, 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 azonban csak akkor állapítható meg, ha arról jogszabály – az elsőfokon eljáró hatóság megnevezésével – egyértelműen rendelkezik. Az elsőfokú bíróság kiemelte, 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.

[9] Fentiek mentén az elsőfokú bíróság rámutatott arra, hogy a Kr. 1. § (1) bekezdés e) pontja a 2014-2020 programozási időszakban az EMVA-ból származó források terhére történő kötelezettségek vállalására, a programok tervezésére, végrehajtására, nyomon követésére, továbbá a teljesítés ellenőrzésére, a felhasználásban, a lebonyolításban és az ellenőrzésben résztvevő szervezetekre, a támogatást igénylőkre és a támogatásban részesülőkre a saját szabályait rendeli alkalmazni. A Kr. - mögöttes jogszabályként - az eljárásrend vonatkozásában sem az Eljárási törvényt, sem pedig az Ákr.-t nem hívja fel. Kitért arra, hogy a Kr. az Eljárási tv. rendelkezéseit egyedül az 57/B. §-nak (3) bekezdésében hívja fel, amennyiben arról rendelkezik, hogy a nyilvántartásba vételre, az adatváltozások bejelentésére, az adatok kezelésére, védelmére és szolgáltatásra, közzétételére, valamint a

kifizető ügynökség által működtetett nyilvántartási rendszerekre az Eljárási tv. rendelkezéseit kell alkalmazni. Mindezekon túl a Kr. egyetlen esetben sem rendelkezik hatáskör-telepítésről, vagy illetékességről.

[10] Előbbiek figyelembevételével az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a Kr. a 2014-2020 programozási időszakban nyújtott EMVA forrásból származó támogatások esetén teljes körű eljárásrendet alakított ki a támogatás intézményrendszerére, a végrehajtás tervezésére, a támogatással összefüggő felhívások előkészítésére, meghirdetésére, kiválasztási rendszerére, a támogatási kérelem benyújtására és elbírálására, a támogatási jogviszony létrejöttére, pénzügyi lebonyolítási rendszerére, kifizetésére, szabálytalanságkezelésre, követeléskezelésre, felhasználásának ellenőrzésére. Lényegesnek találta, hogy a támogatási kérelem pozitív elbírálása esetén a Kr. úgy 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).

[11] Mindezek alapján az elsőfokú bíróság rögzítette, hogy függetlenül attól, hogy az adott támogatással összefüggő eljárási cselekmények első látásra tűnhetnek úgy, hogy azok közigazgatási aktusok, a jogalkotó a kifejezett hatósági hatáskör-telepítés hiánya, a teljesen önálló eljárásrend, a polgári jogi akaratnyilatkozattá nyilvánított támogatási okirat részévé tett jogosulatlan igénybevételre és jogkövetkezményeire utaló szabályozás alapján nem közigazgatási jogviszonyként, hanem sajátos polgári jogi jogviszonyként kívánta szabályozni az adott támogatás igénybevételét, lebonyolítását és a támogatási feltételek megszegésének jogkövetkezményeit. Mivel a Kr. a támogatói okirat vonatkozásában sehol sem fogalmazta meg azt sem, hogy az az alapján létrejött jogviszony közigazgatási szerződésnek minősülne, így nem sorolható a Kp. 4. § (1) bekezdés és (3) bekezdés d) pont szerinti kritériumoknak megfelelő közigazgatási jogvita kereteibe. Ezért a közigazgatási bíróságnak közigazgatási jogvita hiányában az ügyre nem volt hatásköre, a kifejezetten a Kp.-ra alapított igény elbírálására pedig polgári bíróságnak sincs hatásköre, így a Kp. 47. § (1) bekezdése alapján nem volt lehetőség a keresetlevél áttételére. Mindezekre tekintettel a Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja alapján a keresetlevél visszautasításáról kellett határoznia.

A fellebbezés és észrevétel

[12] A felperes a végzés ellen törvényes határidőn belül, 2020. július 2. napján jogi képviselővel eljárva, elektronikus úton fellebbezést nyújtott be, melyben elsődlegesen az elsőfokú bíróság végzésének a hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását, másodlagosan a végzés megváltoztatását és az ügy áttételét kérte a Budai Központi Kerületi Bírósághoz.

[13] Az elsődleges fellebbezési kérelem kapcsán azzal érvelt, hogy az elsőfokú bíróság a keresetlevélben hivatkozott több jogszabályi rendelkezést nem vett figyelembe a döntése meghozatalakor, és nem adta kellő indokát döntésének, illetőleg iratellenesen állapította meg, hogy az igényét a Kp. 38. § (1) bekezdés a) pontra alapította. Az elsőfokú bíróság azzal, hogy a kereseti kérelmet nem merítette ki, megsértette a Kp. 2. § (4) bekezdésében írt alapelvet, továbbá megsértette a Kp. 84. § folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 346. § (4)-(5) bekezdésében foglalt indokolási kötelezettségét abban a körben, hogy az Eljárási tv. 11. és 57/ G. §-ait miért nem találta alkalmazhatónak, és arra sem volt tekintettel, hogy – a támogatói okirat rendelkezésein túl – az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 288. cikke alapján a

rendelet általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban, így az Európai Bizottság 640/2014. rendelete 4. cikk (1) bekezdése, 15. cikk (1) bekezdése, a 19. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási szankcióként meghatározott visszafizetési kötelezés lehetősége nem áll fenn, mert az elfogadott vis maior eset kizárja a visszafizetés és a közigazgatási szankció alkalmazását.

[14] A felperes előadta, hogy az Eljárási tv. 11. §-a folytán alkalmazandó 57/G. § rendelkezése okán fordult a közigazgatási bírósághoz, melyet a keresetlevél záró részében megjelölt, e tényt ugyanakkor az elsőfokú bíróság iratellenesen figyelmen kívül hagyta. Előadta továbbá, hogy az Eljárási tv. mögöttes szabályként érvényesül, miként a vonatkozó EU rendeletek (1306/2013/EU, 1307/2013/EU, 1315/2013/EU rendeletek) közvetlen hatállyal bírnak.

[15] Hangsúlyozta, hogy a vonatkozó rendelkezések, a pályázati felhívás egyértelműen közigazgatási szankcióként nevesítik a pályázati előleg visszafizetésének lehetőségét. Az eljáró szervek közigazgatásban elfoglalt helye sem hagyhat kételyt közigazgatási szervi mivoltukkal kapcsolatban. Ennek kapcsán hivatkozott arra, hogy a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: MÁK rendelet) 1. §-a alapján a Magyar Államkincstár az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. Az 5. § (1) bekezdése szerint a Kincstár központi szerve a Magyar Államkincstár Központ, amely a hatáskörébe tartozó feladatokat az ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el. Az Agrárminisztérium a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 19. § (1) bekezdés szerint központi kormányzati igazgatási szerv.

[16] Kiemelte továbbá, hogy a közigazgatási ügykörben történő eljárással és az Eljárási tv. alkalmazhatóságával kapcsolatban az álláspontját támasztja alá az is, hogy a MÁK rendelet preambuluma alapján a Magyar Államkincstár támogatási szervként, kifizetési ügynökséggé történő kijelölésére az Eljárási tv. 81. § (2) bekezdés szerinti felhatalmazás alapján került sor. Mindezek alapján véleménye szerint a támadott fizetési kötelezettséget megállapító döntést határozati formában kellett volna meghozni, arra is tekintettel, hogy az Eljárási tv. 11. §-a alapján az Eljárási tv. hatálya kiterjed nem pusztán az EU, hanem a hazai finanszírozású támogatásokkal kapcsolatban hozott intézkedésekben való részvétellel kapcsolatos, az irányítási, valamint a végrehajtási feladatokat ellátó szervek, illetve szervezetek hatáskörébe tartozó eljárásra. Amennyiben pedig alkalmazandó az Eljárási tv., úgy annak 57/G. § rendelkezései szerint helye van közigazgatási pernek a jogvitában, és annak 55. § (4a) bekezdése szerint a visszafizetést elrendelő döntést határozati formában kellett volna meghozni. Utalt arra ismételtén, hogy az Eljárási tv. azért is alkalmazandó, mert a Kr. több szabálya is visszautal rá (Kr. 57/B. § (3) bekezdés, 3. § 67. pont 2. és 4. alpontjai), továbbá a bíróságnak figyelemmel kellett volna lennie az Eljárási tv. 11. §-ára, amely az Eljárási tv. hatályát kiterjeszti az uniós és a hazai támogatási ügyekre is (11. § a), d), e) pontok).

[17] A másodlagos fellebbezési kérelem kapcsán a felperes azzal érvelt, hogy a Kp. 47. § (1) bekezdésben írt áttétel szabályát az elsőfokú bíróság megsértette, amikor megállapítva a hatáskörének hiányát az ügyet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező polgári bírósághoz nem rendelte el áttenni. Másodlagosan arra hivatkozott, hogy az elsőfokú bíróság végzése ellentétes a Kúria Kfv.IV.35.695/2017. számú ügyben hozott határozatban foglaltakkal, melyben a Kúria bár közbeszerzési ügyben járt el, ellenben rámutatott arra, hogy amennyiben a keresetlevélből minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy a követelés más bírósági, vagy hatósági hatáskörbe tartozik, az ügyet ehhez a bírósághoz, vagy hatósághoz kell áttenni. Amennyiben a kereset jogi minősítése téves, hiányos, vagy aggályt keltő, a bíróság köteles a

tényállást oly mértékben felderíteni, hogy a szükséges adatok ismeretében megalapozottan állást tudjon foglalni abban a kérdésben, hogy a bíróságnak van-e a perre hatásköre, vagy áttételnek van-e helye [BH1980. 23.]. Ha tehát a keresetlevélből megállapítható, hogy az ügy más bíróság hatáskörébe tartozik, hivatalból kell vizsgálni azt is, hogy rendelkezésre állnak-e azok az adatok, amely alapján az áttételre vonatkozó rendelkezések meghozhatók.

[18] Utalt végül arra, hogy a KMK-PK véleményt a 2/2017. közigazgatási, munkaügyi, polgári jogegységi határozat nem tartotta fenn.

[19] A II. rendű alperes az észrevételében a fellebbezés elutasítását és az elsőfokú végzés helybenhagyását kérte. Azzal érvelt, hogy a KMK-PK véleménynek a Pp. és Kp. szabályai szellemével nem ellentétes jogi okfejtései, érvei, elvi megállapításai továbbra is figyelembe vehetők. A Pp. és Kp. normaszövegének értelmezésében, a jogi érvelés alátámasztásában ekként felhasználhatók, így azon megállapítás is, hogy „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, (...) 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.”.

[20] Kiemelte továbbá, hogy függetlenül attól, hogy az Eljárási tv. az EMVA-ból nyújtott támogatások vonatkozásában állapít meg egyfajta eljárási rendet, továbbá, hogy a támogatási kérelmet elutasító határozattal szembeni bírósági felülvizsgálatra lehetőséget ad, a Kr. kifejezetten szűkíti ezt a kört, és a 2014-2020 programozási időszakban az európai uniós alapokból származó támogatás felhasználásának rendjére, a kérelmek előterjesztésére vonatkozóan önálló eljárásrendet alakít ki. A Kr. 3. § 54. pontja alapján nem vonható kétségbe, hogy a felek között létrejött támogatási jogviszony polgári jogi jogviszony. Továbbá az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 48. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése is kifejezetten rendelkezik arról, hogy polgári jogi jogviszonyként kezeli a támogatási kérelemmel (kedvezményezett oldal) és a támogatói okirattal (támogatói oldal) 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.

[21] A II. rendű alperes jogértelmezési álláspontja alátámasztásaként hivatkozott a Fővárosi Törvényszék másodfokú tanácsainak több ügyben (10.Kpkf.671.493/2019/3., 10.Kpkf.671.528/2019/2., 2.Kpkf.671.629/2019/3.) kialakított jogértelmezésére, miszerint „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 Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) kötelmi jogi rendelkezései. E polgári jogi jogviszonyokkal kapcsolatos jogviták eldöntése polgári bíróság hatáskörébe tartozik.”.

[22] Az I. rendű alperes észrevételt nem nyújtott be.

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 II. rendű alperesi, a kifizetési kérelmet elutasító, visszafizetést elrendelő I. rendű alperesi döntés vonatkozásában előterjesztett keresetlevél elbírálására a közigazgatási jogvita keretei között vagy polgári perben kerülhet-e sor.

[25] Hangsúlyozandó, hogy a Kúria a jelen fellebbezési eljárásban csak olyan jogszabálysértéseket vizsgálhat, amelyek a bíróság hatáskörével kapcsolatosak, olyan jogsértések vizsgálatára nem kerülhet sor, amelyek az ügy érdemére tartozó kérdésekhez tartoznak.

[26] A Kúria előjáróban rámutat 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, ezért indokoltnak látta a Kúria előjáróban a közigazgatási jogvita fogalmi elemei szerinti vizsgálatot elvégezni:

1. A tevékenység közigazgatási szerv általi megvalósítása

[27] 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 közeget. 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 önkormányzatok döntéshozó és igazgatási szervei.

[28] A felperes a közigazgatási szervi meghatározottság tekintetében a fellebbezésében helytálló érvelést fejtett ki. 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.

[29] 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

[30] 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 a II. rendű 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, javaslattételi, 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 biztosítékaként, 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.

[31] 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.

[32] A II. rendű alperes helyesen érvelt azzal, hogy 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.

[33] Az előfokú bíróság nem sértette meg az Eljárási tv. 11. § és 57/G. § alkalmazhatósága kérdése kapcsán az indokolási kötelezettségét, végzése indokolásának [17] és [18] pontjaiban éppen arról adott számot, hogy miért nem tartja alkalmazhatónak ezeket a szabályokat. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. [...] Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alaposággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon” (7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]). Arra is rámutatott a testület, hogy „az indokolt hatósági döntéshez való jog semmiképpen sem jelentheti azt, hogy az ügyben eljáró bíróságot a felek valamennyi érvelése tekintetében részletes indokolási kötelezettség terhelné.” (Indokolás [31]) Kiemelte továbbá: „Az alkotmányos előírás ugyanakkor kizárólag az eljárási törvényekben foglaltak szerint kötelezheti a bíróságot a döntésének alapjául szolgáló indokok bemutatására. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályát mindig együtt olvassa a jogvita jellege, és az adott ügy típusa által kijelölt konkrét eljárásjogi szabályokkal. [...] Az Alkotmánybíróság tehát a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}.” Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint (pl. 18/2019. (VI. 12.) AB határozat Indokolás [28]) a bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való

megcáfolási kötelezettsége, különösen nem a szubjektív elvárásait is kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása {3107/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [38]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}. Az indokolási kötelezettség mindössze azt az elvárást támasztja a bírósággal szemben, hogy a döntés indokolásának az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre kell kiterjednie, és nem minden egyes részletre {legutóbb pl. 3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [31]}.

3. A joghatás kiváltására alkalmasság

[34] 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”.

[35] 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.

[36] A fentieket támasztja alá, hogy a felperes – fellebbezése 1.1. pontja szerint – kereseti követelését 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] Az elsőfokú bíróság ezért azt helytállóan állapította meg, hogy a perbeli ügy nem tekinthető közigazgatási jogvitának, azonban a Kúria e megállapítást a fentebb kifejtett további 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.

[38] A Kúria azonban 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.

[39] A Kp. 47. § (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a bíróságnak a hatáskörét és az illetékességét a keresetlevél, annak mellékletei és a rendelkezésre álló iratok alapján kell elsődlegesen vizsgálnia. Az eljáró bíróság megjelölése és a bíróság hatáskörére és illetékességére vonatkozó adatok a keresetlevél alaki követelményei közé tartoznak [Kp. 37. § (1) bekezdés a) és e) pont]. Ebből következően a bíróság hatáskörére és illetékességére vonatkozó adatok hiányosságai esetén hiánypótlásnak van helye, de ez nem jelenti azt, hogy a bíróságnak kiterjedt „nyomozást” kellene folytatnia.

[40] Az rPp. talaján kialakult gyakorlat alapján a bíróságnak arról meg kell bizonyosodnia vagy legalábbis a hiánypótláson keresztül meg kell próbálnia megbizonyosodnia, ha az nem egyértelmű, hogy a fél melyik bíróság előtt kívánt, milyen jogvitát indítani, vagy az ügye mely bírósághoz tartozhat, de olyan köteleessége nincs, hogy ha azt megállapítja, hogy neki nincs hatásköre vagy illetékessége, széles körű vizsgálatba kezdjen, hogy kinek lehet. Már csak azért sem, mert a legjellemzőbb esetben, egy polgári jogvita hatásköri és illetékességi kérdései több tényezőtől függenek. A bíróságnak tehát ezzel együtt van vizsgálódási kötelezettsége, így például a felek személyének és a per tárgyának tisztázása előtt nem lehet elrendelni a keresetlevél áttételét. Bármely bíróság hatáskörének és illetékességének megállapításához szükséges, hogy a felperes kétséget kizáróan megjelölje, kivel szemben, milyen tárgykörben kívánja a pert megindítani (Fővárosi Ítéltábla 4.Kpkf.50.134/2012/2.). Ha a keresetlevél alapján megállapítható, hogy az ügy más bíróság hatáskörébe tartozik, hivatalból kell vizsgálni, hogy rendelkezésre állnak-e azok az adatok, amelyek alapján az áttételre vonatkozó rendelkezése alkalmazható (Kúria, Kfv.IV.35.695/2017/8.).

[41] A Kp. 48. § (1) bekezdés b) pont figyelembevételével azonban a bíróságnak a saját és nem más hatáskörét kell tisztáznia. Ebből következően a bíróságnak arra kell kibocsátania hiánypótlási felhívást a felperes irányába, hogy miért közigazgatási bíróság előtt kíván perelni, de azt nem szükséges tisztáznia és ennek érdekében vizsgálatot folytatnia, hogy ki másnak kell eljárnia. Ha a keresetlevélből vagy az esetleges hiánypótlásból megállapítható, hogy a közigazgatási bíróság nem járhat el, de nem tudni, hogy ki másnak van hatásköre vagy illetékessége, a keresetlevél visszautasításának van helye. Mindezekre tekintettel az elsőfokú

bíróság az áttételről nem dönthetett, a keresetlevélből a polgári bíróság hatáskörére, illetékességére, a felperes polgári jogi igénye jogcíme nem volt kideríthető.

[42] A fentiek alapján nincs jelentősége annak, hogy az elsőfokú bíróság a felperes által indított perben a felperes keresetéről mit állapított meg, a kereseti kérelme fajtáját miként azonosította be. A Kúria megjegyzi, hogy a felperes azonban a keresetfajta kifogásolásán túlmenően a fellebbezésében nem is jelölte meg, hogy ha közigazgatási pert kívánt indítani, a Kp. 38. § (1) bekezdése alapján milyen keresetfajtát nyújtott be.

[43] Mindezek alapján az elsőfokú bíróság érdemben jogszerű döntését a Kúria a Kp. 114. § (5) bekezdése alapján helybenhagyta.

[44] Megjegyzi a Kúria, hogy a II. rendű alperes helyesen a Kr. 153. § (4) bekezdése alapján az agrárminiszter, nem pedig az Agrárminisztérium, de ez a meghozott döntésre figyelemmel – mivel az ügy érdemben nem volt tárgyalható – nem bírt jelentőséggel.

Záró rész

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

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

[47] A másodfokú eljárásban az alpereseknek perköltsége a Kp. 35. § (1) bekezdés folytán alkalmazandó Pp. 81-82. §-ai alapján nem merült fel, e tárgyban a Kúriának rendelkezni nem kellett.

[48] 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.
dr. Nagy Szabolcs s.k.
a tanács elnöke
bíró

dr. Drávecz Margit Gyöngyvér s.k.

előadó bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő