

Kúria

Joggyakorlat-elemző Csoportja

**A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és
közigazgatási ügyek joggyakorlata**

- összefoglaló vélemény -

Budapest

2012

I. A joggyakorlat elemzés előzményei és elrendelésének oka

II. A joggyakorlat elemzés módszere

III. A pénzügyi támogatások fogalma és főbb irányai

IV. A pénzügyi támogatások szabályozásának sajátosságai

V. A pénzügyi támogatásokkal összefüggő jogviszonyok

VI. A törvényszékek gyakorlatának főbb jellemzői

VII. Az ítélőtáblai joggyakorlat

VIII. A Kúria közigazgatási ügyeinek tapasztalatai

IX. A Kúria polgári ügyeinek gyakorlata

X. Összegzés

XI. Javaslatok a joggyakorlat egységének megteremtéséhez

Mellékletek

I. A joggyakorlat-elemzés előzményei és elrendelésének oka

A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos jogviták bírósági hatásköri problémái 2008-2009 évekre vezethetők vissza. A perek ekkor indultak a megyei bíróságok polgári elsőfokú ügyszakában, s az ügyekben a bíróságok hatáskörüket megállapítva általában érdemben döntöttek. A pénzügyi támogatásokkal összefüggő első hatásköri probléma a Debreceni Ítéltábla határozatában jelent meg 2008-ban, majd ezt követően több hasonló döntésben. Ezzel közel egy időben a Fővárosi Ítéltábla több döntésében állapította meg polgári igényérvényesítéssel összefüggő hatáskör hiányát, utalással a közigazgatási, vagy közigazgatási peres igényérvényesítés lehetőségére. A hatásköri vitával 2008-ban foglalkozott a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság Polgári-Közigazgatási Kollégiuma, majd 2009-ben a Debreceni Ítéltábla Polgári Kollégiumának kibővített ülésén is szakmai témakörként szerepelt. A hatáskörrel kapcsolatos viták megoldására - bár arra több kísérlet is történt - 2010-ben és 2011-ben nem került sor, ugyanakkor a Legfelsőbb Bírósághoz több jelzés is érkezett arra nézve, hogy a hatásköri problémák végső soron a közpénzügyi háttérű igények érvényesítésének ellehetetlenítését jelenthetik.

A Kúria Elnöke a Kúria Polgári, valamint Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának vezetőjének közös javaslata alapján a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. 29. § (1)

bekezdése alapján rendelte el a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek ítélkezési gyakorlatának vizsgálatát. A joggyakorlat elemzés célja az egységes joggyakorlat kialakításához szükséges szakmai alapok tisztázása, és ezáltal annak biztosítása, hogy a közpénzekből nyújtott támogatásokkal kapcsolatos igények a különböző jogágakra tartozó jogintézmények együttes alkalmazása ellenére is érdemben legyenek érvényesíthetők bíróságok előtt.

A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási perek joggyakorlatának elemzését a két kollégium közös joggyakorlat-elemző csoportja végezte, a csoport tagjai a Kúria bírái mellett az alsóbb fokú bíróságok szakterületet jól ismerő bírái, valamint a pénzügyi-közigazgatási és polgári jogi jogviszony elméleti kérdéseivel foglalkozó szakértők.

II.A joggyakorlat elemzés módszere

A joggyakorlat elemző csoport - a Kúria időközben elfogadott szabályzatának alapulvételével - a lehető legszélesebb áttekintés követelményét figyelembe véve határozta meg a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási perek bírósági gyakorlatának vizsgálatát. Az elemzés első lépéseként problématérkép készült, amely tartalmazta a joggyakorlat-elemzés főbb irányait, illetőleg az elemző munka kezdetén már rendelkezésre álló szakmai információkat. A problématérkép kialakításánál a joggyakorlat-elemző csoport nyomatékkal vette figyelembe, hogy az elemző munka célja a bírósági

igényérvényesítéssel összefüggő hatásköri problémák tisztázásának elősegítése, az ahhoz szükséges adatok és információk feltárása, megszerezése és azokból érdemi, szakmai következtetések levonása.

A joggyakorlat-elemzés során négy törvényszék polgári és közigazgatási ügyeinek teljes körű áttekintésére került sor. A Miskolci Törvényszék ügyeit az elemző csoport tagja közvetlenül vizsgálta, a Nyíregyházi, a Kaposvári valamint a Debreceni Törvényszék esetén - a külön meghatározott vizsgálati szempontok alapján - az elemzést a Törvényszék elnökhelyettese, illetőleg a kollégiumvezetője végezte.

Az ítéltáblai joggyakorlat elemzése körében a joggyakorlat-elemző csoport közvetlenül értékelte a Fővárosi Ítéltábla valamennyi érintett ügyéből megállapítható joggyakorlatot, illetve a vizsgálatba bevonásra kerültek a Debreceni és a Pécsi Ítéltábla pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos fellebbviteli ügyei.

A joggyakorlat-elemző csoport teljes körűen vizsgálta a Kúria polgári és közigazgatási ítélezését a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos ügyekben, a vizsgálatot a joggyakorlat-elemző csoport tagjai közvetlenül végezték.

A vizsgálati szakasz lezárását követően az elemző csoport tagjai az előzetes szakmai feladat-kiosztásnak megfelelően elkészítették a vizsgálati terület szakmai értékelését, melyet a csoport ülésén megvitattak. A szakmai értékelések, valamint a csoportértekezleten elhangzottak alapján a joggyakorlat-elemző csoport vezetője készítette el összefoglaló jelentés-tervezetét, melyet a

joggyakorlat-elemző csoport külön megvitatott és elfogadott.

III.A pénzügyi támogatások fogalma és főbb irányai

A joggyakorlat elemzés témakörében szereplő „pénzügyi támogatások” megnevezés gyűjtőfogalom, mely az állami pénzügyek rendszerében több, egymással összefüggő szabályozási terület egységes megjelölésére szolgál. A pénzügyi támogatások fogalomköre kapcsán mindenképpen tisztázandó kérdés az „állami támogatás” és a „költségvetési támogatás” fogalmak használata, illetve ezek elhelyezése a bírósági jogérvényesítés szempontjából.

A vizsgálati jelentés a későbbiekben bemutatja a különböző támogatások meglehetősen bonyolult rendszerét, felvázolva azt is, hogy a támogatások pénzügyi háttere több típusú lehet, így állami- költségvetési, vagy önkormányzati- költségvetési, illetve uniós-költségvetési. Mindez azt is jelenti, hogy a pénzügyi támogatások a bírósági ügyek szempontjából döntően valamelyik költségvetés keretében (a gyakorlatban annak terhére) biztosított támogatást jelentik, a szabályozás sajátosságai pedig elsősorban a háttérrel jelentő költségvetés jellegéből adódnak. A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos jogirodalom leggyakrabban a „költségvetési támogatás” kifejezést használja.¹ A leginkább elfogadott álláspont szerint a költségvetési támogatás fogalma az államháztartás alrendszerei közül csak a központi költségvetés és az

¹ Az adózás rendjéről - Kommentár a gyakorlat számára HVG-Orac dr. Földes Gábor-dr. Hadi László 25.old.

elkülönített állami pénzalapok terhére juttatott normatív jellegű támogatásokra terjed ki, ebbe a körbe nem tartoznak a települési önkormányzati háttérű támogatások.

A pénzügyi támogatások esetében alapvető jelentősége van a témakör szempontjából annak, hogy miként határozhatók meg a támogatások viszonya az adózáshoz, és ezen belül az adó fogalmához. Az adójogban gyakori felfogás az, amely a költségvetési támogatást egyfajta „negatív adóként” értelmezi, s ezáltal az arra vonatkozó szabályok körében is döntően az adózásra vonatkozó rendelkezéseket veszi alapul. Ezt a felfogást a régebbi, illetőleg a jelenleg hatályos az adózás rendjéről szóló törvény is tükrözi, mivel bizonyos feltételekkel a költségvetési támogatások esetében az adózásra vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.

A fogalmakat áttekintve az egyértelműnek látszik, hogy a pénzügyi támogatásokon belül az állami támogatások fogalma jól körül írható alrendszerként jelent. Ez a támogatási forma kizárólag állami költségvetéshez kapcsolódik, fogalmát az államháztartási jogszabályok jelenleg is meghatározzák. A szakirodalom e vonatkozásban az állami támogatások fogalmi rendszeréhez közvetlenül nem sorolja az elkülönített állami pénzalapokból nyújtott támogatást, s ezt például a korábbi, az államháztartási törvény keretei között megalkotott, az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009.(XII.19.) Korm. rendelet is tükrözte. A szakirodalom ebben az összefüggésben ún. „fejezeti szabályozás”-ról tesz említést², megjegyezve, hogy a

² Dr. Kiss Árpád: A költségvetési támogatások új szabályozása Számvitel. Adó. Könyvvizsgáló 2010. április 165. old.

költségvetési támogatások szabályozásánál általában is a fejezeti követelményekből kell kiindulni.

Az állami támogatás fogalma az uniós csatlakozással összefüggésben új tartalmat kapott, mivel az uniós kötelezettségek az állam által nyújtott közvetlen és közvetett támogatásokat alapvetően érintik. Ezen a területen a jogharmonizációs kötelezettség teljesítése már az 1990-es évek közepétől látható volt, mivel a csatlakozás időpontjára nézve hazai és a közösségi támogatások harmonizált rendszerét kellett létrehozni. Az állami támogatások több konkrét formája létezik, így a közvetlenül nyújtott pénzügyi támogatás illetve az adókedvezmény, amelyet közvetett támogatásnak is szokás nevezni. Az állami támogatások teljes rendszerére érvényesül az uniós jogrendnek való megfelelés kötelezettsége, és emiatt rendre vita forrását képezheti, hogy az állam által nyújtott támogatás ténylegesen mennyiben áll összhangban az uniós szabályozással, s ezáltal érvényesülnek-e a szerződésekből eredő jogok és kötelezettségek.

A költségvetési támogatás és az adó viszonylatában gyakran felmerült annak kérdése is, hogy mi indokolja a két alapvetően eltérő irányú pénzügyi rendszer részbeni összekapcsolását törvényi szinten. A szakirodalom az adó esetében elsősorban annak kötelezettséget jelentő voltát és a tulajdonosi autonómiát korlátozó jellegét emeli ki³, míg a költségvetési támogatások körében a kötelező jelleg hiányára utal. E kettéválasztás azonban a joggyakorlat-elemzés szempontjából nem tekinthető relevánsnak, mivel a

³ HVG-Orac, az idézett mű 26. old.

pénzügyi támogatások esetében is felmerül a szankciós elem, tekintve, hogy a céltól eltérő felhasználás minden esetben kötelezettségeket helyez előtérbe, s a támogatás addig autonóm elemeken alapuló rendszerét valójában az adózáshoz hasonló, az érintettek szándékától nem függő, kötelezettséget előíró rendszer váltja fel.

A pénzügyi támogatások fogalmkörében önálló és jelentős elem az uniós költségvetésekhez kapcsolódó és ténylegesen uniós pénzügyi háttérű támogatások fogalma. Az ilyen támogatások elhatárolása a pénzügyi támogatások többi formájától nem jelent nehézséget, mivel mind az anyagi jogi szabályozás, mind a kötelezettséget előíró eljárási típusú szabályozás egyértelműen utal az adott támogatás uniós jellegére, általában a pénzügyi forrás pontos megjelölésével.

Lényeges annak kiemelése, hogy valamennyi támogatási kategória esetében egyaránt érvényesül a közpénzügyi jelleg, mely elsősorban a jogviszonyok tartalmi elemzése során kap jelentőséget.

Az előzőek alapján a joggyakorlat-elemző munka szempontjából az általános jelleggel használt „pénzügyi támogatások” fogalmon belül átfogó jelleggel alkalmazható a „költségvetési támogatás” megnevezés, illetve ezek alrendszerüként az „állami támogatás”, valamint az „uniós támogatás” kategóriák is.

IV. A pénzügyi támogatások szabályozásának sajátosságai

A közpénzügyi forrásból származó támogatások szabályozásának kérdése, és ezáltal a pénzügyi rendszerben történő elhelyezése már a jogállam kiépítésének korai szakaszában felmerült, mivel az első államháztartási törvény, az 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) több helyen tartalmazott szabályozást a támogatásokra nézve. Példaként kiemelhető az Áht. 13./A. § (2) bekezdése, amely a joggyakorlat elemzésével érintett témakör vonatkozásában általános jelleggel rendelkezett arról, hogy a támogatás jogszabálysértő, vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a kötelezettet visszafizetési kötelezettség terheli.

Ezt a szabályozást a szakirodalom általában az elméleti meghatározás alapjaként is említi, megjegyezve, hogy a szabályozás adós maradt a költségvetési támogatás definíciójával.⁴⁴

Az Áht. az uniós csatlakozást követően jelentősen módosult, így keret jelleggel az uniós támogatásokra is kiterjedt, mint ahogy arra a 13/A. § (8) bekezdése is utalt, szintén visszafizetési kötelezettséget előírva. Sajátos, hogy már az első Áht. fogalomrendszerében, illetőleg szabályozási módszerében is keveredtek egymással a visszatérítés polgári jogi és közigazgatási jogi elemei, mivel a 13/A. § (9) bekezdése főszabályként a

⁴⁴ Erdős Éva: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái Novotni Kiadó Miskolc, 2010.

jogosulatlanul igénybe vett, vagy felhasznált költségvetési támogatást köztartozásnak minősítette, és az állami adóhatóság általi - adók módjára történő - behajtására utalta.

A pénzügyi támogatások szabályozása nem csupán törvényi szinten, hanem az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendeletek körében is több ponton érintette a támogatások visszakövetelését. A korábban hatályos, az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII.19.) Korm. rendelet 112. § rendelkezései külön példát szolgáltatnak a közigazgatási és polgári jogi elemek együttes megjelenésére. Ebben a szabályozásban lényegében a pénzügyi támogatások esetében szóba jöhető valamennyi jogi konstrukció megjelent, így a közigazgatási határozat meghozatala, a támogatói okirat, a hatósági szerződés, illetőleg a polgári jogi szerződés is. Sajátos, hogy a Vhr. 131. §-a külön „jogorvoslatot” is bevezetett kifogás jogintézménye alapján a közigazgatási jogviszonyon kívül elbírált támogatási jogviszonyokra.

A jelenleg hatályos Áht. a 2011. évi CXCV. tv. külön szabályozza a költségvetési támogatások fejezetben a joggyakorlat-elemzést is érintő témaköröket, és ehhez kapcsolódóan - a régi Áht.-hoz hasonlóan - keretjellegű szabályozást tartalmaz. Példaként kiemelhető a 48. § (2) bekezdése, amely a korábbi szabályozással lényegében azonos módon, a pénzügyi támogatások körében valamennyi lehetséges jogi konstrukciót felsorolja. Az Áht. ezen szabályozása a témakör szempontjából azért jelentős, mivel törvényi szinten különíti el a támogatási jogviszonyhoz kapcsolható különböző szabályozási tartalmú

jogintézményeket, ezáltal lehetővé téve mind a közhatalmi mind a magánjogi elemek megjelenését. Megfigyelhető ugyanakkor az új Áht. szabályozási körében a magánjogi elemek túlsúlya is, különösen, ha a végrehajtási rendelet, a 368/2011.(XII.31.) Korm. rendelet szabályait is áttekintjük. A Vhr. 70. §, illetőleg 77. § szabályai a szerződéses jogviszonyt veszik alapul és döntően polgári jogi fogalmakat alkalmaznak a támogatási szerződéstől való elállás lehetőségének szabályozásában.

Az uniós támogatások vonatkozásában a szabályozás meglehetősen szerteágazó. A különböző alapokhoz kapcsolódóan kormányrendeleti, illetőleg miniszteri rendeleti szabályozások vannak hatályban, például a strukturális és kohéziós alap vonatkozásában jelenleg a 360/2004.(XII.26.) Korm. rendelet. Az uniós támogatások esetében - témakörüket illetően - a lényegi szabályozást az 55/2005.(III.26.) Korm. rendelet tartalmazza, amely a leginkább példát szolgáltat a közjogi és magánjogi jogintézmények együttes alkalmazásának lehetőségére. A rendelet 2. § (1) bekezdés szabálya esetén felmerülhet, hogy a nem rendeltetésszerű támogatás felhasználása esetében a „felelős szerv” egyúttal közigazgatási hatáskörrel is rendelkezik a visszafizetés érvényesítése körében. Emellett a rendelet 2. § (2) bekezdés már a szerződéstől való elállás polgári jogra jellemző lehetőségét is tartalmazza, egyidejűleg utalva a beszédési megbízás jogintézményének alkalmazhatóságára is.

A költségvetési támogatások sajátos és a bírósági igényérvényesítés szempontjából fontos fejezetét képezik a

mezőgazdasággal összefüggő támogatások, s az azokra vonatkozó elkülönült szabályozás. A korábban hatályos 2003. évi LXXIII. tv. a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárások egyes kérdéseiről, szintén kettősségre utalt a támogatási rendszerben, egyfelől lehetőség volt a támogatás körében hatósági határozatot hozni a Ket. szerint, másfelől pályázati rendszert működtetni, s annak keretében szerződést kötni. Ezen utóbbi esetében az eljárásra nem kellett alkalmazni a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait a törvény 29. § (1) bekezdése értelmében, ugyanakkor a támogatás tényleges biztosítása mindkét esetben a támogatási szerződés megkötéséhez kapcsolódott. Ezt a szabályozást a 2007. évi XVII. tv. váltotta fel, azonban a vizsgálati témakört illetően a kettősség, tehát a polgári és közigazgatási úton történő támogatás megállapítása lényegében nem változott.

Az uniós támogatások körében meg kell említeni a kohéziós politikához kapcsolódó 255/2006.(XII.8.) Korm. rendelet előírásait, amely döntően a szerződéses jogviszony elemeit veszi alapul és erre a jogviszonyra utalja a támogatás nyújtásának és felhasználásának szabályozását.

A témakör szempontjából jelentős továbbá a 281/2006. (XII.23.) Korm. rendelet szabályozása is, mivel az 59. § előírása értelmében polgári jogi biztosítékok kikötésére van lehetőség. A rendeleti előírásokból az is látható, hogy a támogatás szabálytalan felhasználása esetére (szabálytalanság kezelésére) a szerződéses jogviszonyra vonatkozó jogintézményeket kell alkalmazni.

A jogi szabályozás szempontjából annak is komoly

jelentősége van, hogy a 4/2011.(I.28.) Korm. rendelet a kohéziós alapokhoz kapcsolódóan a 2. § 27. pontjának értelmező rendelkezésében a támogatási szerződést polgári jogi szerződésként definiálja, ezzel az adott támogatási körben legalábbis azt a vitát eldöntve, hogy a megkötött szerződések alapján a felek között milyen jogviszony jön létre. A jogszabály teljesen egészében a Ptk. fogalomrendszerén alapul, utalással e körben a szerződéstől való elállásra, vagy a kezesség jogintézményére.

A költségvetési támogatásokra vonatkozó első átfogó szabályozást az adózás rendjéről szóló ún. (rég) Art. (1990. évi XCI. tv.) tartalmazta, amely 1991. január 1. napjától kezdődően a törvény hatályát kiterjesztette a központi költségvetés vagy az elkülönített állami pénzalap terhére törvényben meghatározott feltételek alapján juttatott támogatásra, s ezt összességében költségvetési támogatásnak nevezte. Kiterjedt továbbá a törvény hatálya a költségvetési támogatásokkal kapcsolatos befizetésekre és az azzal kapcsolatos eljárásra is, feltéve, ha azok megállapítása, beszedése, végrehajtása, visszatérítése, kiutalása, vagy ellenőrzése az adóhatóság hatáskörébe tartozott. Ebből a szabályozásból is látható, hogy az adóhatóság általános hatáskörét már a jogállami adószabályozás kezdetén is feltételekkel állapította meg a törvény. Emiatt nem valamennyi költségvetési támogatásra terjedt ki egységesen az adóra vonatkozó szabályozás, s ezáltal az adóhatósági hatáskör.

Áttekintve a mostani Art. eredeti szabályait, s a régi Art. változásait, az állapítható meg, hogy az kezdeti

megközelítés lényegében nem változott. Példaként említve: az uniós csatlakozást megelőző időszakban, a 2000-es évek elején a szabályozásban a kezdetekhez képest mindössze annyi változás volt látható, hogy a jogszabály részletezte a különböző jogforrásokban biztosított támogatásokat, azonban továbbra is fenntartotta az adóhatóság általános hatáskörét jelentősen korlátozó feltételeket.

Arra is utalni kell, hogy a régi Art. fogalomhasználatában a 3. § (1) bekezdés a)-c) pontjai jelentették az „adózás” átfogó fogalmát, annak ellenére, hogy nem valamennyi költségvetési támogatás tartozott normatív alapon a törvény által megfogalmazott definíció alá, s ezáltal tárgyi hatállyal a törvény által szabályozott eljárási körbe.

A jelenleg hatályos (új) Art. e tekintetben teljes egészében fenntartotta a korábbi szabályozást, lényegében szövegszerű egyezés állapítható meg a régi Art. 3.§, és a jelenlegi Art. 4. § (1) bekezdése között. Sajátos, hogy az összefoglaló jelentés időpontjában hatályos Art. 4. § (1) bekezdés b) és c) pontjai tartalmában azonosak az 1991-ben hatályba lépett rendelkezésekkel, fenntartva azt az alapvető megközelítést, hogy a költségvetési támogatások esetében akkor kell az adózásra vonatkozó szabályokat alkalmazni, amennyiben a költségvetési támogatások megállapítása, beszedése, végrehajtása, visszatérítése, kiutalása, vagy ellenőrzése az adóhatóság hatáskörébe tartozik. Az Art. 4. § (1) bekezdés c) pontjának fogalmi felsorolása ugyan vitára adhat okot, ami a feltételek együttségét illeti, azonban a vizsgálati tárgykör szempontjából nem az adóhatósági eljárás egyes konkrét

feltételeinek, hanem annak van jelentősége, hogy az adóhatóság a költségvetési támogatások esetében csak meglehetősen korlátozott esetben járhat el hatóságként. Ez a körülmény megkérdőjelezi azt a pénzügyi jogban gyakran hangoztatott elvet is, miszerint a költségvetési támogatás valamiféle negatív adó, így arra is értelemszerűen az adóra vonatkozó általános rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Art. 4. § (1) bekezdés c) pontjának feltételeit áttekintve lényegében az mondható ki, hogy az Art. tárgyi hatálya, és ezáltal az adóhatóság hatásköre a költségvetési támogatás esetében kizárólag akkor állapítható meg, ha a támogatás pénzügyi kezelése is az adóhatóság hatáskörébe tartozik. Ez azt jelenti, hogy az állami pénzügyek olyan alrendszerében jelenik meg a költségvetési támogatás, amelyik az állami adóhatóság közvetlen felügyelete alá tartozik.

Az állami pénzügyek szabály-rendszere rendkívül összetett, s ez a vizsgálati tárgykörben érintett pénzügyi támogatások körében is különös jelentőséget kapott.

Lábady Tamás elsődlegesen a jogszabályok koherenciájának hiányát és a homogenitás megteremtésének szükségességét emelte ki. A joganyagot kaotikusnak és oszcillálóknak nevezi, kiemelve, hogy a problémakör helyes dogmatikai alapját kell megtalálni. A jogviszonyt közelebbről vegyes vagy komplex jogviszonynak tekinti, s e körben a Szegedi Ítéltábla álláspontjához közel álló nézetet hangsúlyoz. Lábady Tamás felhívta a figyelmet, a komplex jogviszonyok elbírálása körében a magánjog tudományában kimunkált különböző elméletek

alkalmazhatóságára, s ezek között is elsősorban az abszorpciós elméletre, amely szerint azt kell vizsgálni, hogy az adott jogviszonyban melyik elem a döntő és a meghatározó.

V. A pénzügyi támogatásokkal összefüggő jogviszonyok

A pénzügyi támogatásokra vonatkozó joganyag bírósági alkalmazásának problémáját éppen a különböző jogviszonyok átfedése, együttes volta és az egyes jogviszonyokhoz tartozó eszközök keveredése jelenti. A pénzügyi támogatások a polgári jog és a közigazgatási jog egymással érintkező, s egyben határterületét jelentik. Ha közelebbről tekintjük át az érintkező jogterületeket, azt láthatjuk, hogy a polgári jogon belül elsősorban a kötelmi jog szabályai jelennek meg a pénzügyi támogatások körében, a közigazgatási jogból pedig a pénzügyi jogi szabályozási elemek kapnak hangsúlyt. Arra nézve, hogy a pénzügyi támogatások körében ténylegesen milyen jogviszony jön létre, az álláspontok eltérőek. Van olyan megközelítés, amely szerint a pénzügyi támogatási jogviszony egyfajta *sui generis* jogviszony, amely a különböző jogágak eszközeit olyan sajátos módon ötvözi, amely egyben megkülönböztethetővé is teszi ezektől a jogviszonyoktól. Más elgondolás alapján a pénzügyi támogatások körében mindig létrejön egy polgári jogviszony, valamint ennek háttérében egy olyan (látens) közigazgatási jogviszony, amely az esetleges jogsértés esetén kerül előtérbe. E felfogás képviselői a jogviszonyok párhuzamosságát hangsúlyozzák, megjegyezve, hogy bár a két jogviszony elemei egy adott támogatási konstrukción belül

keveredhetnek, azonban a különböző jogviszonyokra tartozó jogkérdéseket egymástól el lehet, és el is kell határolni.

A pénzügyi támogatásokkal összefüggésben olyan álláspont is van, hogy a felek között valójában polgári jogi jogviszony jön létre és kizárólag a támogatás visszakövetelése, vagy a jogsértés következményeinek megállapítása esetében kerülhetnek szóba közhatalmi-közigazgatási jellegű eszközök, ez azonban a felek alapvetően megállapítható autonómiáján és mellérendeltségén nem változtat.

Nagy Zoltán a német jogirodalomban Ipsen által kidolgozott elméletre utalt, melynek értelmében a támogatás esetében két szakaszt kell megkülönböztetni, az első a közjogi döntés - engedélyezés - a második pedig a támogatás nyújtásának szakasza. A támogatás nyújtásánál a magánjogi elemek keverednek a közjogi elemekkel, attól függően, hogy milyen a szerződés. Kiemelte, hogy a támogatási szerződés szabályozását áthatja a közjogi kógens szabályozás, amelytől csak a jogszabály felhatalmazása alapján lehet eltérni. Feltételeket támaszt a jogszabály a támogatói döntés, a folyósítás, a beszámolás és a visszakövetelés rendjére, valamint a költségvetési támogatások ellenőrzésére. Nagy Zoltán Arra is felhívta a figyelmet, hogy a polgári jogi szabályozás mögöttes szabályként csak egyes területeken és csak a közjogi szabályozás keretei között érvényesül - például a szerződési biztosítékok rendszerében. Emiatt jól látszik, hogy a támogatási jogviszony esetében a Ptk. csak mögöttes-kiegészítő szabályt jelent, a jogviszony főbb kereteit a közjogi

szabályozás adja. Nagy Zoltán általában is a jogviszony közpénzügyi jellegét hangsúlyozta, megjegyezve, hogy a közpénzügyi támogatásokra nincs egységes szabályrendszer, mivel az eltérő forrásból jutott támogatásokat sokszínű és eltérő szintű jogszabályok rendezik. Nagy Zoltán a támogatási jogviszony megosztását nem tartotta szerencsésnek, de ugyanolyan problémásnak ítélte a támogatási szerződés nem egységes jogviszonyként való elbírálását is. Elvi jelleggel emelte ki, hogy a támogatások esetén a közpénzek, közjavak magánjavakká transzformálódnak, amely felveti a szigorú, kogens közjogi szabályozás érvényesülését a támogatási eljárás egészében.

Petrik Ferenc megközelítése szerint az állami támogatások szétosztása közigazgatási szolgáltatási tevékenységnek minősül. A közigazgatás - meghatározott területfejlesztési, gazdaságpolitikai, munkaerő-gazdálkodási célok megvalósítása érdekében - állami újraelosztó tevékenységet végez. Az állami támogatások elosztása, a támogatások feltételeinek meghatározása, nem megfelelő felhasználása esetén a visszafizetésre kötelezés közigazgatási jogviszony keretében történik, figyelemmel arra is, hogy a jogviszonyban hatósági elemek is megjelennek.

A fenti eltérő megközelítések is jelzik, hogy a pénzügyi támogatások körében a bírósági igényérvényesítés szempontjából elengedhetetlen annak tisztázása, hogy az egyes konstrukciók keretében az érintettek között milyen típusú jogviszony jön létre, ezt a jogviszonyt mely

jogágak szabályozzák, és ennek milyen következményei vannak a bírósági eljárásokra nézve.

A jogviszony elemzéséhez elsődlegesen fel kell vázolni egy olyan általánosnak mondható pénzügyi támogatási konstrukciót, amelyben az egyes résztvevők jogi helyzete áttekinthető. 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.

Ami a pályázati eljárást illeti, ebben jelenik meg a pénzügyi támogatási jogviszony legáltalánosabb értelemben vett alanya, a pályázó, aki polgári jogi szempontból a gazdasági élet autonóm alanya. A gyakorlatban pályázóként leggyakrabban gazdasági társaság, egyéni vállalkozó, esetleg magánszemély szerepel, ugyanakkor mindegyik jogalany esetében általános jelleggel mondható el, hogy a pályázati jogviszonyban gazdasági tevékenysége körében vesz részt, s erre a tevékenységre döntően a Ptk., valamint a kapcsolódó anyagi jogi szabályok az irányadók.

A pályázati eljárás másik alapvető szereplője a pályázat kiírója, akinek jogi helyzete a tapasztalatok szerint nagyfokú eltéréseket mutat. A pénzügyi támogatásokat kiíró szervezetek nagyjából két jelentős csoportra bonthatók. Egyfelől vannak olyan szervezetek, amelyek a közigazgatási hatósági hatáskörrel is rendelkeznek, ilyenek jellemzően a mezőgazdasági szakigazgatás szervei, másfelől vannak olyan szervezetek,

amelyek ugyan nem hatóságok, azonban jogszabályban biztosított jogköreiknél fogva valójában a hatósághoz „közelálló” szerepet töltenek be, mivel a pénzügyi támogatási jogviszony számos eleme kapcsán ügydöntő jogkörrel rendelkeznek. Ilyen szervezet például a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, vagy a Területfejlesztési Tanács.

A joggyakorlat elemzés során több példát lehetett találni olyan jogi hivatkozásra, mely az ilyen szervezeteket „kvázi hatóságként” jelölte meg, s ezáltal a teljes jogvitának közigazgatási jelleget tulajdonított.

A pályázat kiírójával kapcsolatban az is megemlíthető, hogy a támogatási jogviszonyban nem mindig közvetlenül vesz részt, hanem a pályázat lebonyolításával kapcsolatban közvetítő szervezet eljárását veheti igénybe.

A pénzügyi támogatási jogviszonnyal összefüggésben az ún. megvalósulási szakaszban a gazdasági élet önálló alanyaként rendszerint gazdasági társaságok, vagy gazdálkodási tevékenységet folytató magánszemélyek vesznek részt, jogi helyzetüket vagy a polgári jog vállalkozási szerződésre vonatkozó szabályai vagy a közbeszerzési jog előírásai szerint kell megítélni. A pénzügyi támogatási jogviszony ezen szakasza is generál jogvitákat, azonban ezek a jogviták mellérendelt felek között keletkeznek, polgári jogi tartalommal és hatásköri megítélésük általában komolyabb szakmai gondot nem jelent.

A joggyakorlat-elemzés szempontjából a pénzügyi támogatási jogviszony harmadik eleme, az ellenőrzési-visszakövetelési szakasz képezi a legnagyobb problémát. A pénzügyi támogatások körében minden esetben érvényesülnek a

támogatás ellenőrzésére vonatkozó jogszabályi előírások, amely közelebbről azt jelenti, hogy valamely szervezetnek kötelezően vizsgálni kell a pénzügyi támogatás cél szerinti felhasználását. Amennyiben a támogatás felhasználása az eredeti támogatási cél szerint valósult meg, úgy ez a tény a jogviszony lezárásához vezet. Abban az esetben, ha az ellenőrzés jogellenes felhasználást állapít meg, úgy visszakövetelési, vagy egyéb szankciós eljárásra kerülhet sor. A bírósági ügyek tekintetében annak alapvető jelentősége van, hogy a visszakövetelésre mely szerv, milyen tartalmú eljárásában kerül sor, s e vonatkozásban a pályázó, a pályázatot kiíró, valamint az ellenőrzést végző szervezet között milyen jogviszony jött létre.

VI. A törvényszékek gyakorlatának főbb jellemzői

A vizsgálatba bevont törvényszékek elsőfokú gyakorlata részben a pénzügyi támogatások szerteágazó jogviszonyaira, részben pedig az igényérvényesítés kettős, de jól elkülönített módjára szolgáltatnak példát. A támogatási jogviták jellemzően 2008-2009-ben indultak a különböző megyei bíróságokon, a pertárgy értékre tekintettel megyei első fokon. A vizsgálat megállapításai szerint a megyei bíróságok (törvényszékek) szinte valamennyi esetben érdemben bírálták el a támogatásokkal kapcsolatos jogvitákat, ideértve mind a polgári, mind a közigazgatási ügyeket. A közigazgatási ügyekben hatásköri vita egyetlen egy

esetben sem merült fel, a felek az alperes hatáskörét megkérdőjelező, illetve semmisségre utaló nyilatkozatokat nem tettek. A közigazgatási perben eljáró bíróság az alperes hatáskörét minden esetben adottnak ítélte és a meghozott közigazgatási határozat törvényességét érdemben vizsgálta felül. A közigazgatási perekben maga a közigazgatási határozat jelentette az eljárás keretét, a jogviszonyban szereplő támogatási szerződés, vagy megállapodás csak olyan összefüggésben merült fel, hogy a bíróság az esetleges szabálytalan felhasználást arra tekintettel tette vizsgálat tárgyává.

A törvényszékek polgári ügyekben folytatott gyakorlata egységes volt abban a tekintetben, hogy a feltételek megléte esetén érdemi igény elbírálásra került sor. Ennek alapja az volt, hogy a törvényszékek a jogviszonyt alapvetően polgári jogi jogviszonynak tekintették a felek által több esetben külön is hangoztatott közjogi elemek ellenére. Ezekben az ügyekben annak is jelentősége van, hogy az előterjesztett kereset valamennyi elemében a polgári jogi marasztalási kereset jellemzőit mutatta, a felperes az alperes meghatározott pénzösszegben történő marasztalását kérte a megkötött támogatási szerződésre hivatkozással.

A Fővárosi Bíróság első fokon eljárva egy alapítvány, mint felperes, valamint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, mint alperes között érdemben bírálta el a támogatási szerződésből eredő, a támogatási összeg megfizetésére vonatkozó igényt. A pénzügyi

támogatási jogviszony az Agrár és Vidékfejlesztési operatív programhoz kapcsolódott. Ebben az ügyben fontos kiemelni, hogy a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla a visszatérítési kötelezettségre előírt hatósági eljárási rend alapján vonta le azt a következtetést, hogy a felek a támogatási szerződés ellenére a hatóság és az ügyfél viszonyában álltak egymással, így a szerződésszegés jogkövetkezményének levonása és érvényesítése is kifejezetten hatósági eszközökkel történhet.

A Fővárosi Bíróság egy másik ügyben a támogatási szerződéssel kapcsolatos elállás jogszerűsége kérdésében döntött. A felperes az elállás jogszerűtlenségének és a korábban kifizetett támogatás jogszerűségének megállapítását kérte. A Fővárosi Bíróság érdemben vizsgálta a keresetet és azt érdemi okokból is utasította el. Kiemelte, hogy a felek jogviszonyára, így különösen a szerződésszegésre és annak jogkövetkezményeire a Ptk. rendelkezései alkalmazhatók, a jogviszonyból eredő vita elbírálására, az uniós támogatásra is tekintettel, a magyar bíróság rendelkezik joghatósággal. A másodfokú bíróság ez esetben az adózás rendjéről szóló törvény szabályaira utalt, megjegyezve, hogy az elállás jogszerűségének kérdése a visszafizetést elrendelő határozattal szembeni jogorvoslati útra tartozhat, a jogosultatlanul igénybe vett támogatás behajtása is az Art. szabályai szerint történhet.

A Fővárosi Bíróság előtt folyamatban volt konkrét ügyben a felperes és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség között

jött létre támogatási szerződés „Humánerőforrás fejlesztése készségfejlesztő képességekkel” elnevezésű, a szerződés mellékletét képező pályázatban leírt projekt költségeinek vissza nem térítendő támogatás formájában történő finanszírozásáról. A felperes keresetében a támogatási összeg egy része valamint kártérítés megfizetésére kérte kötelezni az alperest. Az elsőfokú bíróság – az egységes gyakorlat alól kivételként – a Pp. 130. § (1) bekezdés b) pontjára hivatkozással keresetlevelét idézés kibocsátása nélkül elutasította, és ezt a végzését a másodfokú bíróság is helybenhagyta. A mindkét bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a felek között megkötött szerződés nem tekinthető a Polgári Törvénykönyv hatálya eső magánjogi szerződésnek, hanem olyan közigazgatási szerződés, ahol az egyik szerződő fél közhatalmi szervként jár el, a szerződés tárgyát és tartalmát a közjogi szabályok rendezik.

A Fővárosi Törvényszék (a Fővárosi Bíróság) egy másik ügyében a felperes támogatási szerződés teljesítése és kártérítés megfizetése iránt terjesztett elő keresetet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség ellen. A per tárgya fogyatékos emberek nappali intézményének kialakításához szükséges – uniós háttérű, vissza nem térítendő – támogatás volt, melyre a felek külön támogatási szerződést is kötöttek. Az elsőfokú bíróság az ügy érdemében hozott határozatot. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és az eljárást a Pp. 157. § a) pontjára tekintettel megszüntette a közigazgatási igényérvényesítés lehetőségére történő utalással.

A Fővárosi Bíróság a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési intézet felperes, valamint a támogatást igénybe vevő alperes közötti jogosulatlanul felhasznált támogatás megfizetésére irányuló perben a pert a Pp. 157. § a) pontja alapján megszüntette, arra utalással, hogy a követelés alapja a közpénzből folyósított támogatás és az ebből eredő igény elbírálására a bíróságnak nincs hatásköre. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta, megállapítva, hogy a megkötött támogatási szerződés nem polgári jogi szerződés, s emiatt az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy a polgári jogviták elbírálására jogosult bíróság hatáskörét a szerződés nem teremti meg.

VII. Az ítéletáblák gyakorlata

A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos ügyek egyik sajátossága az, hogy az esetek többségében a pertárgy értékre tekintettel törvényszéki első fokon indulnak, és erre tekintettel jogerős döntést az ítéletáblák hoznak. A vizsgálat a Fővárosi Ítéletábla, valamint a Debreceni és Pécsi Ítéletábla gyakorlatára terjedt ki, melynek során elemzésre kerültek a 2008-2011. években hozott határozatok. Az ítéletáblák döntései a pénzügyi támogatások joggyakorlatának valamennyi problémáját bemutatják, így az elemző munka során ezeket a döntéseket különös figyelemmel kellett áttekinteni. E kérdéskörben felmerülő szinte valamennyi problémát példázza az Fővárosi Ítéletábla 5.Pf.21.924/2010/2. számú döntése. Az

ítélőtábla végzésében az elsőfokú bíróság végzését hatályon kívül helyezte, és elrendelte az iratok Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának történő megküldését. A döntésből megállapíthatóan egy települési önkormányzat terjesztett elő keresetet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség alperes ellen támogatás megfizetése iránt a Fővárosi Bíróságnál. A keresetlevélben a felperes a bíróság hatáskörét a Pp. 23. § /1/ bekezdésének i/ pontjára alapította, hivatkozva a korábban benyújtott keresetlevele alapján kifejtett azon bírósági álláspontra, mely szerint ez az alperessel közigazgatási szerződésből eredő jogvitát jelent, figyelemmel a támogatási szerződés konkrét pontjára.

Az elsőfokú bíróság a keresetlevelet a Pp. 130. § /1/ bekezdésének b/ pontja alapján, hatáskör hiánya miatt elutasította. Az indokolás szerint a felek által kötött szerződésben polgári jogviszonyokra jellemző mellérendeltség és egyenjogúság nem érvényesül, a feltételek ellenőrzése, a kifizetés lebonyolítása, a szerződésszegés és szabálytalanságok megállapítása hatósági eszközökkel történik. Az ítélőtábla a hivatkozott döntésében a fellebbezést alaposnak találta, kiemelve, hogy a felek által előadott körülményekből megállapítható volt, hogy a megkötött támogatási szerződés nem hozott létre magánjogi jogviszonyt. Az elsőfokú bíróság is erre következtetésre jutott, azonban nem vette figyelembe, hogy a felperes valójában közigazgatási pert akart kezdeményezni, amelynek lefolytatására a Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiuma rendelkezett hatáskörrel és illetékességgel.

A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos ítélőtáblai joggyakorlatból ki kell emelni a Fővárosi Ítélőtábla 9.Pf.21.197/2011/4. sorszámú végzését is. Az ítélőtábla ebben a végzésében az elsőfokú bíróság érdemi ítéletét - melyet a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal felperesnek egy gazdasági társaság alperes elleni támogatás visszafizetése iránti ügyében hozott - teljes egészében hatályon kívül helyezte és a pert megszüntette. A végzés indokolásából megállapíthatóan a per tárgya támogatás visszafizetése, valamint ennek járulékai voltak, utalással a támogatási szerződésben foglalt kötelezettségek megszegésére. Az elsőfokú bíróság a keresetet érdemben bírálta el, kötelezve az alperest a keresetben megjelölt támogatás és járulékai megfizetésére. Az elsőfokú bíróság ítéletéből láthatóan a feleknek az elsőfokú eljárásban a bíróság hatáskörével kapcsolatban nem volt érdemi előadása, emiatt a bíróság a keresetet a támogatási jogviszonyra vonatkozó jogszabályok érdemi vizsgálata alapján bírálta el.

A Fővárosi Ítélőtábla arra az álláspontra helyezkedett, hogy a támogatás visszafizetéssel kapcsolatos jogvita elbírálására a polgári perekben eljáró bíróságnak két okból sincs hatásköre. Kiemelte, hogy a polgári jogi bíróság hatásköre a Ptk. hatálya alatt tartozó magánjogi jogviszonyokból származó jogviták eldöntésére terjed ki. Magánjogi jogviszony összefoglalóan minden olyan jogviszony, amely a személyes autonómiával rendelkező, jogairól és kötelezettségéről önállóan, saját elhatározásából szabadon dönteni jogosult, egymással mellérendeltségben álló személyek között jön létre. Utalt

arra is az ítéltábla, hogy a jogirodalomban széles körű vita folyik a közigazgatási szervek szerződéseiről, és e vitán belül még e szervek polgári joginak nem minősülő szerződéseinek elnevezésében sem alakult ki megegyezés, mert a közjogi, illetve a közigazgatási szerződés megjelölése egyaránt használt. Az ítéltábla utalt arra is, hogy a közigazgatási szerződés fogalmáról sincs általánosan elfogadott definíció. Az egyes szerzők e szerződések elengedhetetlen fogalmi ismértvénnek tekintik, hogy az egyik szerződő fél egyrészt közhatalmi szerv legyen, másrészt pedig jogszabályban meghatározott hatáskörében eljárva kössön szerződést a másik féllel, és ezen kívül a szerződés tárgyát, tartalmát, megkötésének módját is a közjogi szabályok rendezzék.

Az ítéltábla részletesen vizsgálta a felek jogviszonyára alkalmazandó anyagi jogszabályokat, és azokat a végzés indokolásában teljes körűen felsorolta. Ezen jogszabályok áttekintése nyomán arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közjogi előírások miatt a perbeli szerződés olyan pénzügyi támogatási szerződés, amely a közigazgatási szerv nem polgári joginak minősülő közigazgatási szerződésének valamennyi jellemző jegyét magán viseli. Ezzel a szerződéssel ugyanis a felperes jogelődje a közérdekű cél finanszírozása érdekében nyújtott határozott összegű támogatást az alperesnek közösségi alapból és a hazai központi költségvetési előirányzatból, és a szerződés tárgya pedig a magánjogi jogviszonyokban általános pénzszolgáltatás volt. Ez a jogviszony azonban a pénzszolgáltatástól nem lesz polgári jogi jogviszony. Kiemelte az ítéltábla azt is, hogy a

szerződés tárgyát és tartalmát, valamint megkötésének módját is közjogi jogszabályok rendezik, és a szerződésnek lényeges jellemzője az is, hogy sem a kedvezményezettnek, sem a felperesnek nincs joga arra, hogy a másik fél szerződéses kötelezettségének teljesítését kikényszerítse, ezt ugyanis a szerződésre irányuló közjogi szabályok egyike sem biztosítsa a számukra.

Az ítéltábla hangsúlyozta, hogy a jogviszonyban a polgári jogi szerződésektől idegen elemként jelenik meg a támogatást nyújtó közhatalmi szerv, illetőleg az is, hogy ez a szerv a szerződéses juttatás felhasználásának ellenőrzésére olyan jogosítványokkal rendelkezik, amelyek a felek közötti mellérendeltséget kiiktatják. Az ítéltábla értékelése szerint hatósági jogkört teremt az, ha a közfeladatokat ellátó szerv a közhatalom letéteményeseként jogosult a jogszabályok vagy hatósági döntések betartását ellenőrizni, és e tevékenysége körében széles körű ellenőrzési jogosítványokkal is rendelkezik.

Az ítéltábla indokolásában arra is utalt, hogy a perbeli jogvita hátterében valójában a hatósági ellenőrzési eljárás fogalmi elemei állnak, és a felperes mindenben ennek megfelelően járt el. Mindezek alapján az ítéltábla úgy vélte, hogy a pénzügyi támogatási szerződés nem polgári jogi, hanem közigazgatási /közjogi/ szerződés, melyre egészében a közjogi normák vonatkoznak. A feleket nem illeti meg az a jog, hogy szerződésüket maguk minősítsék polgári jogi szerződésnek, és arra maguk rendeljék alkalmazni a Ptk.-t, mivel a törvény személyi és tárgyi hatályának megállapítására kizárólag a törvény

alkotója jogosult.

Az ítéltábla elemezte a 290/2002./XII.27./ Korm. rendelet előírásaiból, valamint az 55/2005./III.26./ Korm. rendelet szabályaiból következő helyzetet is, de kitért az 53/2001./VIII.17./ FVM rendeletre és a 72/2002./VIII.15./ FVM rendeletre, mint a konkrét támogatások anyagi jogi hátterét szabályozó jogszabályok előírásaira.

Rendkívül lényeges, hogy az ítéltábla végzésének indokolása utalt az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 4. § /2/ bekezdésének a korábban már hivatkozott hatályára, illetőleg a köztartozás fogalmára is, illetve ehhez kapcsolódóan az adóvégrehajtás szabályainak alkalmazhatóságára. Összességében a jogosulatlanul igénybe vett támogatással kapcsolatban a Fővárosi Ítéltábla arra utalt, hogy a szankció megállapításáról a felperes és jogelődje egyaránt jogosult volt saját hatáskörében dönteni, és a döntés végrehajtásához igénybe vehetők az adóvégrehajtás szabályai.

A Fővárosi Ítéltábla 10.Gf. tanácsa 40.176/2011/4. sorszámú ítéletében érdemben bírálta el a gazdasági társaság keresetét a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség alperes ellen vállalkozói díj megfizetése körében.

A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos másodfokú ítéltábla szempontjából fontos elveket rögzít a Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.21.762/2011/4. sorszámú végzése, amelyben az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezése mellett az ítéltábla a pert megszüntette. Az érintett ügy tárgya a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel kötött korábbi

támogatási szerződés teljesítése volt. Az elsőfokú bíróság a keresetet érdemben bírálta el, és alperest lényegében a kereset szerint kötelezte. Az indokolásból megállapíthatóan az érintettek között korábban támogatási szerződés jött létre, melynek előzménye gazdaságfejlesztési operatív program keretében meghirdetett pályázat volt. Az elsőfokú bíróság a felek közötti jogviszonyt külön vizsgálta, megállapítva hogy a pénzügyi támogatás hátterét az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól, és a felelős intézményéről szóló 255/2006./XII.8./ Korm. rendelet jelentette. Kiemelte az elsőfokú bíróság, hogy önmagából abból a tényből, hogy a támogatásra irányadó jogszabály nevesítetten, nem a Polgári Törvénykönyv, hanem kormányrendeleti szintű szabályozás volt, nem következett az, hogy a felek között közjogi jogviszony jött létre. A jogszabályok a támogatási szerződés általános jogszabályi hátterét képezték, azok a támogatás felhasználásának szabályairól, intézményeiről, valamint a pénzügyi lebonyolítás és ellenőrzési rendszerek kialakításáról rendelkeztek. Kiemelte az elsőfokú bíróság, hogy a pénzügyi fedezetből nem következett az sem, hogy az alperes közhatalmi jogosítványt gyakorolt, amikor a közreműködő szervezet útján a felperessel a támogatási szerződést megkötötte. Összességében a támogatási szerződés tartalma és a jogszabályi rendelkezések elemzése alapján azt állapította meg, hogy a felek nem alá- fölérendeltségi viszonyban álltak, hanem egyenrangú félként, és a magánjogi jogviszony alanyaiként kötötték meg a támogatási szerződést. A Fővárosi Ítéltábla

indokolásában ezt az álláspontot nem osztotta. Arra utalt, hogy az elsőfokú bíróságnak a hatásköre vizsgálatakor a perbeni jogvita alapjaként megjelölt szerződés minősítéséből kellett kiindulni és ténylegesen abban kellett állást foglalnia, hogy a felek között polgári jogi vagy közjogi szerződés jött-e létre. A peres felek között létrejött szerződéssel összefüggésben azt állapította meg, hogy a konkrét szerződés pénzügyi támogatási szerződés, amely a közigazgatási szerv nem polgári joginak minősülő közjogi /közigazgatási/ szerződéseinek valamennyi jellemző jegyét magán viseli, és a magánjogi szerződések lényegét az adó elemeket pedig nélkülözi. A szerződéssel az alperes közérdekű cél finanszírozása érdekében nyújtott meghatározott összegű támogatást a felperesnek a közösségi alapú és hazai költségvetési előirányzatból, utalva a szerződések tárgyát meghatározó anyagi jogi szabályozásra.

A Fővárosi Ítéltábla azt is kiemelte a felperes hivatkozásaira tekintettel, hogy egy közjogi szerződés megszüntetését célzó jognyilatkozat pusztán elnevezése okán /elállás/ nem lesz magánjogi jognyilatkozat, mint ahogy az a tény, hogy a támogatás nyújtására a felek szerződést kötöttek, sem teszi a jogviszonyukat egyben magánjogivá. Az ítéltábla végzésének indokolása tartalmazza azt is, hogy a szerződés jogi minősítését a biztosítékok kikötésére vonatkozó valamint a közjogi szerződések lényegét adó fogalmi elemeket nem érintő anyagi jogi szabályozás nem változtatja meg. Megjegyezte az ítéltábla, hogy 281/2006./XII.23./ Korm. rendelet szabályozásából is kitűnik, hogy a támogatás jogviszonyban a biztosítékok nem a Ptk. XXII. fejezetében meghatározott

célt, azaz a szerződés teljesítését szolgálják, hanem azzal ellenkezőleg éppen azt, hogy a kedvezményezettnek a támogatási szerződés alapján juttatott, de utóbb visszafizetendő és ekként adók módjára behajtható köztartozásra legyen kellő fedezet.

A korábbihoz hasonló álláspontot fejtett ki a Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.303/2011/3. sorszámú végzésében, valamint a 9.Pf.21.257/2009/4. és 9.Pf.20.815/2009/3. sorszámú végzésében is. Ezen utóbbiban a per tárgya a szerződés teljesítésére kötelezés volt, a további ügyekben pedig a támogatási szerződéstől elállás érvénytelenségének megállapítása volt.

A 9.Pf.20.815/2009/3. sorszámú végzés indokolása arra utalt, hogy a szerződő felek közül a támogató minisztérium és a közreműködő szervezet alperes egyaránt a közhatalom gyakorlására feljogosított közigazgatási szervként eljárva, a mezőgazdasági és a vidékfejlesztési célú támogatások igénybevételeivel kapcsolatos jogszabályban meghatározott hatáskörét gyakorolva kötött szerződést a felperessel. A minisztérium a felperes pályázatának támogatásáról egyedi döntéssel, azaz hatósági aktus formájában határozott, az alperes pedig az eljárására irányadó jogszabályok alapján kötött szerződést az erre jogot szerző felperessel. Bár a felek a szerződésre alkalmazandó jogszabályként a Ptk.-t is megnevezték, azonban a jogviszonyt érintő jogszabályok, így különösen az 54/2005./III.26./ Korm. rendelet szubszidiárius jelleggel sem rendelkezett a Ptk. háttér jogszabályként való alkalmazásáról. Emiatt az ítéltábla a megkötött szerződést a közjogi jogszabályok hatálya alá tartozó ún.

közigazgatási szerződésnek tekintette.

A Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.21.286/2010/4. sorszámú végzésében helybenhagyta az elsőfokú bíróság azon végzését, amely pénzügyi támogatás visszafizetése körében a pert a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet valamint a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara között megszüntette. Az elsőfokú bíróság a pert a Pp. 157. § a/ pontja alapján - a Pp. 130. § /1/ bekezdésének b/ pontjára történő utalással - hatáskör hiányára hivatkozással szüntette meg. Részletesen elemezte a felek közötti jogviszonyt, illetőleg az arra irányadó, a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2003. LXXXVI. törvény, valamint a végrehajtására kiadott 13/2004./IV.27./ OM rendelet előírásait. Ezek elemzése alapján arra az álláspontra helyezkedett, hogy a támogató, a Minisztérium Alapkezelő Igazgatósága közhatalom gyakorlására feljogosított szervként eljárva a jogszabályokban meghatározott hatáskörét gyakorolva kötött szerződést az alperessel, mint köztestülettel. Az elsőfokú bíróság a szerződést nem tekintette magánjogi szerződésnek, s a szerződés értelmezése körében a Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.21.257/2009/4. sorszámú végzésére utalt. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta. Egyetértett azzal, hogy a szerződés tárgya a közjogi jogszabályokban meghatározott közfeladat ellátásához szükséges fedezet biztosítása volt. Lényeges eleme volt a szerződésnek az is, hogy a támogató a támogatási szerződésben vállalt kötelezettséget nem képes kikényszeríteni, mert a szerződésben meghatározott közfeladat végrehajtásának nem lesz semmilyen módon az

alanya. A magánjogi jogviszonyoktól eltérően a másik fél szerződésben vállalt kötelezettségének kikényszerítésére alanyi jogosultsága sincs, mert ezt a szerződésre irányadó közjogi jogszabályok nem biztosítják a számára. A szerződésben éppen emiatt jelenik meg a polgári jogi szerződésektől eleve idegen módon az az elem, hogy a támogatást nyújtó közhatalmi szerv a jogszabályokban meghatározottak szerint a célhoz rendelt juttatás jogszerűtlen használásának ellenőrzésére többlet jogosítványokkal rendelkezik.

A Debreceni Ítéltábla Gf.IV.30.295/2008/4. számú végzésében az első fokú bíróság ítéletét teljes terjedelmében hatályon kívül helyezte és a pert megszüntette. Ezen ügy tárgya a Gazdaság-fejlesztési Célelőirányzat Terhére Biztosított kamatmentes kölcsön és vissza nem térítendő támogatás visszakövetelése volt. A peres iratok szerint a visszakövetelés jogalapja súlyos szerződésszegés, az ügyben a költségvetés képviselőjében a Megyei Területfejlesztési Tanács járt el. A perben a visszakövetelési igényt szintén a területfejlesztési tanács érvényesítette, közvetlenül a támogatást igénybe vevő alperessel szemben.

Az I. fokon eljáró bíróság a keresetet érdemben bírálta el és alperest visszafizetésre kötelezte. Az ítéltábla a döntését arra alapozta, hogy az állami támogatás visszakövetelése közigazgatási eljárás keretében történik, ennek végrehajtása is az adóhatóság hatáskörébe tartozik. Felperes az alperessel szembeni követelését általános hatáskörű bíróság előtt indított polgári peres eljárás

keretében nem érvényesíthette, mivel az a felek jogviszonyában csak közigazgatási eljárás tárgya lehet. Ezért az I. fokú bíróságnak a Pp. 130.§ (1) bekezdés b) pontja alapján a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításáról kellett volna határoznia.

Az ítéletábla indokolásában részletesen hivatkozta az adott költségvetési támogatásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, valamint az adózás rendjéről szóló törvény már korábban megjelölt rendelkezéseit is.

Fontos azonban kiemelni, hogy az ítéletábla indokolása arra is utalt, miszerint a támogatást nyújtó (közreműködő szervezetet megbízó) költségvetési szerv és a támogatott között a támogatási szerződés tartalmával, érvényességével összefüggésben keletkezett közjogi elemeket is tartalmazó, alapvetően azonban polgári jogi jogvita elbírálására az általános hatáskörű polgári bíróság hatásköre megállapítható.

Ebből az indokolásból is látható, hogy az ítéletábla a jogviszony sajátos kettősségére utalt, amikor egyfelől a visszakövetelést közigazgatási útra tartozónak ítélte, másfelől lehetőségét látta a szerződő felek közötti polgári jogi jogvitának is.

VIII. A Kúria közigazgatási ügyeinek tapasztalatai

A vizsgálat három év vonatkozásában teljes egészében áttekintette a Kúria közigazgatási ítélkezését a legszélesebb értelemben vett pénzügyi támogatások területén.

A vizsgálat megállapítása szerint az érintett időszakban 154 peres támogatási tárgyú ügy érkezett a Legfelsőbb Bíróságra, ezek közül 122 ügy érdemi befejezésére került sor. A vizsgálat érintette azokat az ügyeket is, amelyek tartalmilag ugyan pénzügyi támogatásokat jelentettek, azonban közelebbről szociális vagy lakáscélú támogatási rendszerhez kapcsolódtak. A lakáscélú támogatásokkal összefüggésben utalni kell arra, hogy a 12/2001.(I.31.) Korm. rendelet alkalmazása és az ahhoz kapcsolódó hatáskör korábban vita tárgyát jelentette, a vizsgált ügyekben ugyanakkor a Magyar Államkincstár hatósági jogkörét gyakorolta (a jogszabályokkal összhangban), így a közigazgatási igényérvényesítés önmagában a perekben nem okozott vitát.

A vizsgálattal érintett ügyek döntő hányadát a mezőgazdasághoz kapcsolódó támogatási ügyek jelentették. A perek nagy részében a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal járt el alperesként, a vitatott támogatások -különböző uniós szabályozási háttérű- mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódtak. A perekben alkalmazásra került mezőgazdasági területek erdősítéséhez nyújtott támogatás igénybevételeinek részletes szabályairól szóló 132/2004.(IX.11.) FVM rendelet, a szőlőültetvények kivágására nyújtott támogatások részletes feltételeiről szóló 37/2007.(V.11.) FVM rendelet, valamint az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap

társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételeinek általános szabályairól szóló 23/2007. (IV.17.) FVM rendelet. Valamennyi esetben háttér, illetve keretjogszabályként érvényesült a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény és az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból agrár- környezetgazdálkodási támogatások igénybevételeinek részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet.

Az ügyek között arra is lehetett példát találni, hogy a 2007. évi XVII. tv. előtt hatályban volt, a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2003. évi LXXIII. tv. alapján került sor a visszafizetésekre kötelezésre.

A Kúria előtt folyamatban volt pénzügyi támogatással kapcsolatos ügyek másik nagy csoportja szintén a mezőgazdasághoz kapcsolódott, azonban uniós érintettséggel, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap agrár-környezetgazdálkodási támogatásainak felhasználása körében. Ezekben az ügyekben a 152./2004. (X.12.) FVM rendelet, illetőleg a 1782/2003. EK rendelet, valamint 1257/1999. EK rendelet került alkalmazásra.

Az ún. egységes területalapú és kiegészítő nemzeti támogatással kapcsolatos ügyek esetén a 86/2004. (V.15.) FVM rendelet és a 2199/2003. EK, illetőleg a 2419/2001. EK rendelet volt az alkalmazandó joganyag. A mezőgazdasággal

összefüggő támogatásokon belül a vizsgálat azt is feltárta, hogy az ún. állatjóléti támogatásokkal kapcsolatos vitás ügyek is megjelentek az ítélezésben, s e körben a bíróságok a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2003. évi LXXIII. törvényt, valamint a 150/2004.(X.12.) FVM rendeletet alkalmazták.

Az elemzett ügyek döntő része a támogatási kérelmek elutasításával volt kapcsolatos. Sajátos, hogy ezen a területen olyan jogviták jelentkeztek, amelyek a támogatásra való jogosultság feltételeihez kapcsolódtak, s a bíróságnak ezen feltételek értelmezéséről kellett érdemben állást foglalni.

A közigazgatási ítélezésben a közműfejlesztéssel összefüggő perek a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos vitás ügyek sajátos fejezetét képezték, mivel ebben a perben felperesként a Magyar Államkincstár, alperesként pedig az érintett önkormányzat járt el. Figyelemre méltó, hogy a vizsgálat megállapította, miszerint a visszafizetési kötelezettséget jogszabály nem írta elő, e körben kizárólag a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és a államháztartás hároméves keretéről szóló törvény végrehajtásáról szóló 2005. évi CXVIII. tv. volt alkalmazható. A perek elbírálása nagyban függött attól, hogy az Alkotmánybíróság 42/2008.(IV.17.) AB határozata az igényérvényesítés körében mennyiben volt alkalmazható.

A közigazgatási perek példát szolgáltatottak az ún. „klasszikus” állami támogatásokkal kapcsolatos ügyekre is.

Példaként a közoktatási intézmény fenntartási támogatás jelölhető meg, amikor is az illetékes miniszter a korábbi normatív támogatás felhasználásának jogszerűségét ellenőrizte és jogsértés megállapítására tekintettel visszafizetési kötelezettséget írt elő. E körben a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tv. és a végrehajtásáról szóló 20/1997.(II.13.) Korm. rendelet került alkalmazásra, amely jogszabályok az ellenőrzés és az elszámolás szabályait részletesen rögzítették.

A közigazgatási pereket illetően a vizsgálat összegzett megállapítása az, hogy a perekben közvetlen hatásköri vita, illetve az alperes hatáskörének megkérdőjelezése nem merült fel, az alperesek a jogszabály felhatalmazása alapján hatáskörükben jártak el. Ez a megállapítás irányadó a támogatások elutasítására, illetőleg a visszafizetésre kötelezésre is. A közigazgatási ügyek tekintetében a polgári jogi elemek megjelenése, illetve a külön hatósági érvényesítés nem volt releváns, a tényállást érdemben nem érintette, illetőleg olyan kérdés sem merült fel, amely az igényérvényesítést, vagy igényelbírálást a közhatalmi eljáráshoz képest polgári jogi útra terelte volna.

IX. A Kúria polgári ügyeinek gyakorlata

A Kúriára 2009-2011 évek között 10 pénzügyi támogatással kapcsolatos jogvita érkezett. A joggyakorlat elemzés szempontjából hatásköri probléma 3 ügyben merült fel. A hatásköri kérdést felvető ügyekben a másodfokú döntést a Fővárosi Ítéltábla 9.Pf. tanácsa hozta, s ezen

határozatok tekintetében foglalt állást érdemben a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) a jogviszony és ezáltal a hatáskör kérdésében.

Fontos kiemelni a Polgári Kollégium két tanácsa, a Pfv.VIII., és a Gfv.IX. tanácsok a kérdésben azonos következtetésre jutottak, megállapítva, hogy a szerződésből eredő követelések a polgári peres eljárás keretei között érvényesíthetők. Közelebbről megvizsgálva a felülvizsgálati ügyeket látható, hogy a Kúria eljáró tanácsai a hatásköri problémát a polgári ítélezés szempontjából elvi alapon, a jogviszonyok részletes vizsgálatát követően oldották meg, és ezek a döntések a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos jogviták elbírálhatóságának fontos sarokpontjait jelentik.

A Kúria Gfv.IX.36.180/2010/3. sorszámú végzésében alapítvány felperesnek a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség alperes ellen szerződéses jogvita (elállás jogellenességének megállapítása) iránti perében elemezte a felek között létrejött jogviszonyt. Megelőzően a Fővárosi Ítéltábla 9.Pf. tanácsa arra az álláspontra helyezkedett - az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezésével- hogy az Áht. 13/A. § rendelkezései, illetve az 55/2005.(III.26.) Korm. rendelet szabályai alapján a felek közötti szerződés nem minősül magánjogi szerződésnek. Ennek alapján a polgári bíróságnak nincs hatásköre az alperes elállásának jogszerűségét támadó jogvita elbírálására, ezért a jogorvoslatnak csak a visszafizetést elrendelő határozattal szemben van helye az adózás rendjéről szóló törvény szabályai alapján.

A Legfelsőbb Bíróság a jogkérdést a támogatási szerződés alapján elemezte. Kiemelte, hogy a visszakövetelés jogszerűsége attól függ, hogy az elállási jog gyakorlására jogszerűen került-e sor. Az elállást, mint jognyilatkozatot polgári jogi jognyilatkozatnak tekintette, s azt is kiemelte, hogy a nyilatkozatot az alperes a szerződésre alapítottan tette meg, nem pedig közigazgatási hatósági jogkörében. A vizsgálati szempontjából rendkívül lényeges az a megállapítása is a Legfelsőbb Bíróságnak, hogy sem törvény, sem kormányrendelet nem szólt arról, hogy az alperes közigazgatási hatósági jogkörében lett volna jogosult a polgári jogi szerződés alapján őt megillető elállási jog gyakorlására, illetve arról sem, hogy e döntése felülvizsgálatára a Ket. szabályai alapján kerülhetett volna sor. A Legfelsőbb Bíróság végkövetkeztetése az volt, hogy az elállás jogszerűségének vizsgálatára a polgári peres eljárás keretében van lehetőség, így a jogvita elbírálása is polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

A Kúria Gfv.IX.36.218/2011/7. sorszámú döntésében külön is vizsgálta a létrejött szerződés jellegét, kiemelve, hogy az ún. irányító hatóság és a kedvezményezett között támogatási szerződés jött létre és jogszabály kötelezte a támogatást nyújtót, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén kössön ki elállási jogot. Azt is jogszabály írta elő, hogy az uniós támogatásban megvalósult program kedvezményezettjével kötött szerződésben biztosítani kell a nem rendeltetésének és céljának megfelelően felhasznált közpénzek és európai uniós támogatás haladéktalan visszafizetését a

kedvezményezett részéről, illetőleg azok adók módjára való behajtását. A Legfelsőbb Bíróság az ügyben szereplő nyilatkozatokat érdemben bírálta el, megállapítva, hogy a jogerős ítélet nem sértette meg a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályokat, és az elállásra a támogatási szerződés meghatározott pontjában írtakra hivatkozással alapos okból került sor.

A Legfelsőbb Bíróság Pfv.VIII.20.29162009/4. sorszámú végzésében a másodfokú bíróság permegszüntető végzését hatályon kívül helyezte és a másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. A Legfelsőbb Bíróság a közalapítvány részére biztosított sportcélú támogatás keretében vizsgálta a felek közötti jogviszonyt. Kiemelte, hogy a sportról szóló 2000. CXLV. tv. rendelkezéseiből az következik, hogy a sport költségvetésből történő állami támogatása alapvetően támogatási szerződés megkötése útján realizálódik. A szerződés a polgári jog alapvető kategóriája, fogalmára és jellemzőjére a kötelmi jog általános szabályait kell alkalmazni. A sporttörvény 67. § (1) bekezdésének rendelkezését a Ptk. 1. § (1) bekezdésével összevetve az következik, hogy a sporttörvény kizáró rendelkezése hiányában, a szerződésre vonatkozó speciális közjogi természetű szabályok mellett, a Ptk-nak a szerződésekre vonatkozó általános szabályai alkalmazhatók. Kizáró rendelkezés hiányában a Ptk. 7. § (1) bekezdése szerint a szerződésből eredő jogok érvényesítése bírósági útra tartozik.

A Kúria polgári-gazdasági ítélkezési gyakorlatában a

többi pénzügyi támogatással kapcsolatos ügyben hatásköri vita közvetlenül nem merült fel, azonban a per tárgya, illetőleg az érvényesített igény a hatásköri elemzéshez mégis fontos adalékot szolgáltatnak. A 4.Pfv.VIII.21.706/2009/3. sorszámú döntésben a Legfelsőbb Bíróság az agrár-környezetgazdálkodási támogatás körében vizsgálta a kártérítés kérdését. Az ügyben jelentősége volt annak, hogy a felperesek az alperesként eljáró Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium közigazgatási határozatát korábban a bíróság előtt megtámadták, a közigazgatási bíróság azonban a keresetüket elutasította. Az alperes határozata a támogatás jogosulatlan igénybevételét állapította meg. A Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítélet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és a felperesek keresetét elutasította. Kiemelte, hogy a támogatási szerződés megkötésének speciális szabályozására tekintettel megalapozatlanul helyezkedett a perben eljáró bíróság arra az álláspontra, hogy az alperesnek a pályázat elbírálása és a szerződéskötés során tanúsított magatartását kizárólag a Ptk. 4. § (1), és (4), valamint 205. § (3) bekezdésének szabályai szerint kell vizsgálni.

A Legfelsőbb Bíróság a Gfv.IX.30.161/2009/4. sorszámú ítéletében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Szociális és Munkaügyi Minisztérium felperesnek Községi Önkormányzat alperes elleni támogatás visszafizetése iránti perében a felek között szerződéses jogviszony jött létre a Ptk. 200. § (1) bekezdésének fő szabálya értelmében. A perbeli esetben speciális szabály a közmunka tanács és a közmunka programok támogatási rendjéről szóló

117/1997.(VII.8.) Korm. rendelet, amely korlátozta a felek szerződéses szabadságát, mert meghatározta, például, azt, hogy kik köthetnek egymással támogatási szerződést és a támogatás mire terjed ki.

A támogatási szerződésekkel kapcsolatos biztosíték-rendszer a Gfv.IX.30.043/2010/4. sorszámú ítéletben került részletes értékelésre. Az ügyben eljáró regionális munkaügyi központ felperes egy biztosító zrt. alperes ellen kezesi kötelezettség érvényesítése iránt indított pert. Az ügyben a tényállás érdekessége, hogy a biztosító egy gazdasági társaság részére juttatott összeg esetleges visszafizetésének biztosítékként vállalt kezességet. A Legfelsőbb Bíróság ezen döntése a joggyakorlat elemzés témaköre szempontjából azért bír jelentőséggel, mert a döntés szerint a pénzügyi támogatás biztosítékként polgári jogi eszközök is igénybe vehetők, s erre nézve a Ptk. általános szabályai az irányadók.

X .Összegzés

A joggyakorlat-elemző csoport 2008-2011 évek vonatkozásában különböző bírósági szinteken, összesen 140 polgári és közigazgatási pert vont elemzés alá, a perben érvényesített igény, a hatáskör alakulása és a bírósági döntés érdeme szempontjából. A joggyakorlat-elemzés alapvető célja e területen annak feltárása volt, hogy a bírósági gyakorlat az összetett jogviszonyokra és a széttagolt jogi szabályozásra tekintettel mennyiben teszi

lehetővé a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos igények érvényesítését és megállapítható-e olyan gyakorlat, amelynek felülvizsgálata válhat szükségessé az egységes bírósági jogalkalmazás kialakításához.

A joggyakorlat-elemző csoport megállapításait az alábbi pontokban összegzi:

1.) A pénzügyi támogatásokkal összefüggő polgári ügyek bírósági gyakorlatát a jogviszony összetettségéből és a különböző jogágakra tartozó jogintézmények együttes alkalmazásából eredő hatásköri viták jellemzik.

2.) A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos jogviszonyokban a magánjogi és közjogi elemek egyaránt megtalálhatók, ennek oka döntően a támogatást nyújtó szervezet sajátos közjogi státusza, illetve annak tisztázatlansága, hogy a támogatást nyújtó a pénzügyi- támogatási jogviszonyban mellérendeltségi vagy hierarchikus pozícióban vesz részt.

3.) A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos közigazgatási perek joggyakorlata hatáskör szempontjából egységes, ami azt jelenti, ha a támogatás ügyében közigazgatási határozat kerül meghozatalra, úgy a támogatással kapcsolatos vitás kérdések elbírálása és a jogorvoslat is a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint történik.

4.) Amennyiben a pénzügyi- támogatási jogviszonyban részt vevő fél a támogatás

pénzügyi teljesítése vagy visszakövetelése iránt polgári pert kezdeményezett, a törvényszéki gyakorlatban döntően hatásköri kérdések nem merültek fel, a törvényszékek az ügyeket érdemben, a felek közötti polgári jogi jogviszonyt alapul véve bírálták el.

5.) A pénzügyi támogatások körében a hatáskörrel kapcsolatos problémákat 2008-ben a Debreceni Ítéltábla, majd 2009-2011 évek között a Fővárosi Ítéltábla döntései jelezték. A két ítéltábla gyakorlata abban a vonatkozásban azonos volt, hogy a pénzügyi támogatásokkal összefüggő jogviszonyok közjogi elemeit hangsúlyozva nem látták lehetőségét a polgári jogi alapon történő igényérvényesítésnek, és másodfokon a perek megszüntetése mellett a közigazgatási igényérvényesítés lehetőségére utaltak.

6.) Az ítéltáblai gyakorlat érdemi felülvizsgálatára a Legfelsőbb Bíróságnál 2011. évben kerülhetett sor, felülvizsgálati kérelem alapján, a Legfelsőbb Bíróság az érintett ügyekben a polgári jogi útra tartozó igényérvényesítés lehetőségét mondta ki.

7.) A joggyakorlat-elemzés nem tárt fel olyan esetet, amikor a felek között ténylegesen hatósági szerződés jött létre, illetve a bíróság a szerződést minősítette volna Ket.szerinti hatósági szerződésnek, s az erre előírt eljárást folytatta volna le.

Az előzőekben rögzített megállapítások alapján a joggyakorlat-elemző csoport az alábbi következtetésekre jutott:

A pénzügyi támogatásokkal összefüggő perek a konkrét támogatási jogviszony anyagi jogi szabályozása alapján minősülhetnek polgári vagy közigazgatási ügynek. Az elhatárolás alapja annak meghatározása, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére a jogszabály tételes rendelkezése mennyiben biztosít tényleges közigazgatási hatósági hatáskört. A hatáskörről a jogszabálynak egyértelműen kell rendelkeznie az ügyben eljáró elsőfokú hatóság megnevezésével. A hatáskör csak akkor biztosított, amennyiben arról jogszabály világosan rendelkezik, jogorvoslat és fórumrendszer szabályozásával. Közigazgatási hatáskör jogértelmezés, vagy jogviszony egyes elemeinek értékelése alapján- közvetetten - nem állapítható meg.

A jogviszonyban jelentkező közjogi elemek vagy bármely résztvevő „közhatalmi-jellegű” státusza a támogatási döntést nem teszi közigazgatási határozattá, közigazgatási pernek csak a Pp.XX. fejezete szerinti feltételek maradéktalan érvényesülése esetén lehet helye.

Amennyiben jogszabály közigazgatási hatáskört a jogviszonyban szereplő szervezet részére kifejezetten nem biztosít, úgy a jogviszony az egyes közjogi elemek ellenére is a Ptk. 1. § (1) bekezdése szerinti polgári jogi jogviszonynak minősül. Ennek alapján a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos igények, így különösen a támogatás megfizetése, visszatérítése, vagy a

jogviszonyban érvényesülő biztosítékok érvényesítése polgári jogra tartozik, és az eljárás lefolytatása is a polgári ügyekben eljáró bíróság feladata. A jogviszonyban érvényesülő egyes közjogi elemek, így a támogatás megállapítójának esetleges - más feladatkörben - fennálló hatósági jogköre, vagy általános ellenőrzési jogköre a jogviszonyt nem teszi közjogi, ezen belül közigazgatási jogviszonnyá, mivel a hatósági eljárás lefolytatásának az adott ügyben csak a jogszabály tételes felhatalmazása, és az ehhez kapcsolódóan hatáskör biztosítása mellett van lehetősége.

A joggyakorlat-elemző csoport azt is hangsúlyozza, hogy jelenleg a pénzügyi támogatási jogviszonyban a Ket. 76. §-ában szabályozott hatósági szerződés csak akkor merülhet fel, ha a felek ténylegesen ennek megfelelő tartalommal kötöttek szerződést és az erre a szerződésre irányuló valamennyi tartalmi elem a megállapodásban hiánytalanul megtalálható. Önmagában a támogatási szerződésben szereplő közjogi elemek a megállapodást nem teszik hatósági szerződéssé, az arra vonatkozó szabályozás csak akkor alkalmazható, ha a felek - a hatósági szerződés alapvető tartalmának megfelelően - közigazgatási határozat helyett kötöttek ilyen tartalmú szerződést.

A joggyakorlat-elemző csoport arra is felhívja a figyelmet, hogy a hatásköri probléma általánosságban is felveti a másodfokú bíróság döntésének jelentőségét azokban az esetekben, amikor másodfokon kerül sor a bírósági hatáskör hiányának megállapítására. A másodfokú bíróság esetleges téves álláspontja az igényérvényesítés

ellehetetlenüléséhez vezethet abban az esetben, ha a hatáskör hiányának megállapítása más jogviszonyra utalással történik, ugyanakkor ebben a jogviszonyban az igényérvényesítés önálló feltételei nem adottak. Mindez felveti, hogy a másodfokú bíróságnak a hatáskör vizsgálatakor nem csupán az adott jogviszony kereteit kell vizsgálnia, hanem az elemzésének arra is ki kell terjednie, hogy az általa megállapíthatónak vélt másik jogviszonyban a perben megjelölt igény érvényesítésének ténylegesen adottak-e a feltételei.

Erre egyébként a bíróságokat az Alaptörvény is kifejezetten kötelezi. Az Alaptörvény N/cikk (1) bekezdése szerint Magyarország a kiegyensúlyozott és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amely elvet a (3) bekezdés szerint a bíróságok feladataik ellátása során kötelesek tiszteletben tartani. Az érintett ügyekben nagy összegű közpénzekről van szó, amelyek a kiegyensúlyozott és fenntartható költségvetést nyilvánvalóan érintik. A bíróságoknak ugyanez a kötelezettsége levezethető az Alaptörvény 28. cikkéből is, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. E körben pedig a cél szerinti, teleológikus értelmezés azt a követelményt támasztja a bíróságok elé, hogy a pénzügyi támogatások jogosulatlan felhasználása esetén a támogatás az államháztartás javára megtérüljön.

XI. Javaslatok a jogalkalmazás egységének megteremtéséhez

A joggyakorlat-elemző csoport nagy többséggel rendelkező álláspontja szerint a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos jogviszonyok hatásköri kérdései a folyamatban lévő ügyekben a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) e tárgyban hozott döntései elvi tartalmának hangsúlyozása mellett megoldhatók. Ehhez kapcsolódóan közös kollégiumi vélemény megalkotása is felmerülhet, mely elvi jelleggel mondhatná ki az érintett ügyekben a polgári igényérvényesítés lehetőségét azzal, hogy a közigazgatási igényérvényesítés feltétele a jogszabályban kifejezetten biztosított közigazgatási hatáskör, és ennek alapján a bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozat megléte. Ezzel az ítélőtáblák másodfokú döntései nyomán előállt helyzet megoldható, a polgári bíróságok számára a hatáskör fennállása egyértelművé válik.

A joggyakorlat elemező csoportban Petrik Ferenc azt az álláspontot képviselte, hogy a közjogi elemek miatt az igényérvényesítés jelenleg is közigazgatási perre tartozhat, de a jövőre nézve mindenképpen meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy az ilyen jogvitákat a közigazgatási bíróság bírálja el.

A joggyakorlat-elemző csoport megítélése szerint a pénzügyi támogatások körében jogalkotási szinten is szükség van az egységes igényérvényesítés biztosítására. A

rendkívül széttagolt és szerteágazó támogatási rendszer esetében annak jogszabályi szintű kimondása volna szükséges, hogy a pénzügyi támogatások esetében a támogatási jogviszonyból eredő igények az általános hatáskörű bíróság előtt érvényesíthetők. Erre legátfogóbb jelleggel az új Áht. kisebb terjedelmű kiegészítésével nyílna lehetőség, ami a támogatási rendszer döntő részére eloszlatná az igényérvényesítéssel kapcsolatos problémákat.

A joggyakorlat-elemző csoport végleges megoldásként javasolja a pénzügyi támogatási jogviszonyban a hatósági szerződés általánossá tételét vagy „közigazgatási szerződés” néven olyan új jogintézmény megalkotását, mely a speciális közjogi követelményeket is figyelembe veszi. Ez a bírósági igényérvényesítés hatásköri problémáit önmagában eldöntené, ugyanakkor a jogi szabályozás és a szervezetrendszer koherenciáját szakmailag is növelné, mivel a közpénzügyi jelleg miatt az igények elbírálása egységesen a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hatáskörébe tartozna.

A joggyakorlat-elemző csoport megítélése szerint szükséges lehet a polgári perrendtartás kisebb mértékű korrekciója is, abban az esetben, amikor a másodfokú bíróság a Pp. 130. § (1) bekezdés b) pontja körében hatáskör hiányára hivatkozással dönt a per megszüntetéséről. Az ilyen végzés esetében felmerülhet a másodfok „elsőfok módjára” történő eljárásának kérdése, és ezáltal a rendes jogorvoslat

kimondása. Ebben az esetben a Kúria az igényérvényesítés érdekét érintő hatásköri kérdésben operatív módon határozhatna.

Budapest, 2012. július 4.

Joggyakorlat-elemző Csoport:

Dr.Kalas Tibor kúriai bíró, a csoport vezetője

Dr.Vezekényi Ursula a Kúria Tanácselnöke

Dr.Lábady Tamás a Pécsi Ítéltábla Elnöke

Dr.Márton Gizella kúriai bíró

Dr.Kiss Gábor kúriai bíró

Dr.Nagy Zoltán egyetemi docens

Dr.Petrik Ferenc ny.kollégiumvezető

Dr.Osztovits András Kúriára beosztott bíró

Dr.Demjén Péter törvényszéki bíró