

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3385/2018. (XII. 14.) AB HATÁROZATA

### bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 99. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. A Pesti Központi Kerületi Bíróság bírójának az előtte folyamatban lévő 12.P.87.031/2017. számú ügyben – az eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján egyedi normakontroll indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 99. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit, valamint a 25. cikk (2) bekezdés a) pontját.
- [2] 2. Az ügy előzménye, hogy a per felperese, valamint a Gazdaságfejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága képviseletében eljáró MAG Magyar Gazdaságfejlesztési Központ mint közreműködő szervezet között, a felperes 2012-ben elfogadott pályázata alapján támogatási szerződés jött létre – egyszeri vissza nem térítendő támogatásra – az Új Széchenyi Terv keretében.
- [3] 2.1. A közreműködő szervezet 2014. április 7-én kelt levelében tájékoztatta a felperest szabálytalansági eljárás megindításáról a Korm.r. 83. § (7) bekezdése alapján. A szabálytalansági eljárásban a közreműködő szervezet mint lebonyolításban érintett szervezet, annak vizsgálatát rendelte el, hogy a támogatási projekt (annak keretében egy gumikerekes daru beszerzése) nem reális és takarékos, a beszerzés nem piaci áron történt, a gép nem újszerű, illetve átfestésére került sor és a felperes túlárazással szerepeltette ugyanezt az eszközt egy másik projektben. A lebonyolításban érintett szervezet egyúttal rendelkezett a támogatás kifizetésének felfüggesztéséről a szabálytalansági eljárás befejezéséig (jogszabályhely megjelölése nélkül). A felperes a szabálytalansági eljárás megindításáról szóló levélben foglaltakkal nem értett egyet. A szabálytalansági eljárást a Nemzetgazdasági Minisztérium Gazdaságfejlesztési Programok Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkársága, a MAG jogutódként eljárva 2014. június 26-án „szabálytalanság történt” megállapítással zárta le.
- [4] Ezen megállapítással szemben a felperes a Korm.r. 93. § (1)–(2) bekezdései szerinti jogorvoslattal élt. Ebben arra hivatkozott, hogy a lebonyolításban érintett szervezet daru forgalmazásával nem foglalkozó cégtől szerzett be

- információkat a daru piaci értékét illetően, illetve valótlannul állapította meg, hogy a felperes ugyanazon darut szerepelteti egy másik projekt tárgyaként, ugyanis a másik projekt tárgyát egy más típusú daru képezi. Hivatkozott arra, hogy a jármű forgalmi értékének meghatározására az Igazságügyi Szakértői Névjegyzékben szereplő járműértékelési szakterülettel rendelkező igazságügyi műszaki szakértőt kértek fel, a szakértő határozta meg a projektben foglalt daru értékét. Mindezek alapján kérte a szabálytalansági megállapítás visszavonását a Korm.r. 94. § (2) bekezdése alapján, illetve vagylagosan a Korm.r. 94. § (2) bekezdése alapján a jogorvoslati kérelem központi koordinációs szervhez történő felterjesztését. A lebonyolításban érintett szervezet Korm.r. 94. § (1) bekezdése alapján a miniszterelnökséget vezető államtitkársághoz terjesztette fel a kérelmet 2014. augusztus 5-én.
- [5] 2015. január 8-án a felperes törvényességi felülvizsgálatot kezdeményezett a miniszterelnökséget vezető miniszternél, mivel a szabálytalansági eljárás során a lebonyolításban érintett szervezet a Korm.r. 97. § (1) bekezdésével ellentétesen 45 napon belül nem hozott döntést. Kezdeményezte egyúttal a szabálytalansági döntés visszavonását és a szabálytalansági eljárás megszüntetését. Hivatkozott arra is, hogy a projekt szerinti támogatás kifizetésének felfüggesztése jogellenesen történt. A Miniszterelnökséget vezető miniszter 2015. január 30-án kelt levelében arról tájékoztatta a felperest, hogy rendelkezett a kérelem Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárhoz mint központi koordinációs szervhez történő áttételéről. 2015. március 23-án a központi koordinációs szerv a szabálytalansági megállapítás megsemmisítéséről rendelkezett és új szabálytalansági eljárás lefolytatására utasította a lebonyolításban érintett szervezetet.
- [6] Ez alapján a lebonyolításban érintett szervezet újabb szabálytalansági eljárás lefolytatását kezdeményezte 2015. április 30-án, egyúttal rendelkezett a támogatás kifizetésének felfüggesztéséről. 2015. június 30-án a Korm.r. 87. § (1) bekezdése alapján az eljárási határidőt meghosszabbította. 2015. július 27-én ismételen szabálytalanság történt megállapítással zárta le az eljárást az alperes, és a támogatási szerződés megszüntetése iránt intézkedett. A felperes jogorvoslattal élt a központi koordinációs szervnél a Korm.r. 93. § (1)–(2) bekezdései alapján. Jogorvoslati kérelmében hivatkozott arra, hogy az eljárás során az eljáró szerv az Alaptörvény R) cikk (2)–(3) bekezdései, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdése megsértésével járt el. Álláspontja szerint bizonyíték hiányában rendelkezett a szabálytalanság megállapításáról (így pl. nem megfelelő céget kerestek meg a daru piaci értékének meghatározásához). A felperes 2016. március 23-án ismételen kifogásolta, hogy a jogorvoslati kérelem tárgyában nem született döntés a Korm.r. 97. § (1)–(2) bekezdéseiben foglalt határidőre figyelemmel.
- [7] A lebonyolításban érintett szervezet 2016. március 31-én tájékoztatta a felperest arról, hogy a központi koordinációs központ a szabálytalansági megállapítást helybenhagyta. Eszerint a felperes a pályázati felhívás C.3. pont g) alpontját, a részletes pályázati útmutató B.3.1. és C.3 pont f) bekezdését, a támogatási szerződés részét képező általános szerződési feltételek 7.2.2. pont b) alpontját és 7.1.1. pontját megsértette, amelynek jogkövetkezményeként a lebonyolításban érintett szervezet, mint irányító hatóság, 2016. április 26-án kelt nyilatkozatával a támogatást visszavonta, és elállt a támogatási szerződéstől. A tájékoztatás hivatkozott a Korm.r. 90. § (4)–(5) bekezdéseire, és 99. § (3) és (4) bekezdéseire.
- [8] 2.2. A felperes a megállapítással szemben 2017. március 24-én keresetet terjesztett elő. Ebben arra hivatkozott, hogy a szabálytalansági eljárásban tett alperesi megállapítások nem voltak megalapozottak, ellentétesek a büntetőeljárásban beszerzett szakvélemény tartalmával, hivatkozott arra, hogy a támogatási szerződés felmondására az alperes nem volt jogosult, elállása pedig jogszerűtlen volt. Ezzel szemben az alperes arra hivatkozott, hogy a szabálytalansági eljárás keretében hozott döntés ellen a Korm.r. 99. § (4) bekezdése alapján további jogorvoslatnak nincs helye. Hivatkozott arra is, hogy a bíróság a polgári eljárás keretében csak azt vizsgálhatja, hogy a szabálytalanság folytán az elállás joga megillette-e az alperest, a szabálytalanság kérdésében hozott döntés megalapozottságát nem.
- [9] 3. A Pesti Központi Kerületi Bíróság bírója kezdeményezte a Korm.r. 99. § (4) bekezdésének megsemmisítését.
- [10] 3.1. Az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező bíró hivatkozott arra, hogy az ügyben a Korm.r. 99. § (4) bekezdését kell alkalmaznia: ezen rendelkezés értelmezésétől függ ugyanis, hogy a bíróság a felmondás jogszerűségét mennyiben vizsgálhatja.
- [11] 3.2. Az eljárást kezdeményező bíró szerint a támadott rendelkezés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit sérti. A Korm.r. 99. § (4) bekezdése egyrészt ellentétes azzal a követelménnyel, miszerint a magánjogi

jogvitákban a bíróság dönt (Alaptörvény 25. cikk). Az indítványozó szerint a perrel érintett jogviszony speciális polgári jogi kötelem. A Korm.r. alapján az államigazgatás egyik szerve az Európai Unió által biztosított támogatások odaítéléséről dönt, s ennek keretében kerül sor szerződés kötésére, amelyet a bírói gyakorlat nem hatósági aktusként, hanem polgári jogi jogviszonyként értékel (ezzel összefüggésben hivatkozott az EBH2010.2237. döntésre). Az indítványozó szerint a szerződés felmondása jogszerűségének vizsgálata ezért polgári bíróság hatáskörébe tartozik. Az indítványozó ezzel összefüggésben hivatkozott arra, hogy a Korm.r. 97–99. §-ai nem tartalmaznak előírást arra, hogy az eljáró szervet milyen tényállás-tisztázási kötelezettség illeti meg, különleges szakértelmet igénylő kérdések esetén milyen bizonyítékot vehet figyelembe. Álláspontja szerint a magánjogi jogvita lényegét adó kérdést a bíróság helyett az egyik szerződéses fél felettes szerve végleges jelleggel jogosult eldönteni úgy, hogy a polgári per eljárási garanciái hiányoznak.

- [12] A támadott rendelkezés az indítványozó szerint sérti továbbá a jogorvoslati jogot, mivel a szabálytalansági eljárás során a központi koordinációs szerv által az előtte előterjesztett jogorvoslati kérelem tárgyában hozott döntése ellen „további jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye”. Az indítványozó hangsúlyozta azt is, hogy a hivatkozott EBH2010.2237. döntés meghozatala idején a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 360/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet nem zárta ki a szabálytalansági döntéssel szemben a további jogorvoslat lehetőségét. A Korm.r. 99. § (4) bekezdése azonban szerinte szűkítette a jogvita keretében vizsgálható kérdések körét, ezzel elzárva a bíróságot a szabálytalanság érdemi vizsgálatától. Az indítványozó kifejtette azt is, hogy a Korm.r. nem tartalmazza a minimális eljárási garanciákat, ami alapján megállapítható lenne, hogy a fél számára a hatékony jogorvoslat ténylegesen biztosított.
- [13] Mindezek alapján az eljáró bíró kezdeményezte a támadott rendelkezés megsemmisítését.

## II.

- [14] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. [...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„25. cikk (1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság.

(2) A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

- [15] 2. Az Korm.r. indítvánnyal támadott hatályos rendelkezése:

„99. § (4) A központi koordinációs szerv jogorvoslati kérelem tárgyában hozott döntése ellen további jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye.”

## III.

- [16] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.

- [17] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a bírói kezdeményezés megfelel a törvényi feltételeknek. Az Abtv. 52. § (4) bekezdésének megfelelően az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozó igazolta: az indítványból megállapítható, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kell. A kezdeményező bíró álláspontja szerint döntését alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával lenne kénytelen

meghozni. Az indítványozó bíró eljárési jogosultságát az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjára, az Abtv. 25. § (1) bekezdésére, továbbá a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/B. §-ára alapozta.

- [18] 2. Az indítványozó szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének, valamint a 25. cikk (4) bekezdését sérti a Korm.r. 99. § (4) bekezdése, mivel korlátozza a bírósághoz fordulás jogát, és nem biztosítja a tisztességes eljáráshoz szükséges garanciákat, továbbá a jogorvoslatot.
- [19] Az Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett vizsgálnia, hogy a Korm.r. 99. § (4) bekezdése szerinti szabálytalansági eljárásban a lebonyolításban résztvevő szervezet megállapítása, illetve a megállapítás megtámadása esetén a központi koordinációs szerv megállapítása elleni további jogorvoslat kizárása sérti-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit. Ezért elsőként az Alkotmánybíróság áttekintette a Korm.r. szerinti szabálytalansági eljárás, és az azt megelőző döntések releváns szabályait.
- [20] 2.1. A Korm.r. a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozóan az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználására vonatkozó egyes eljárási szabályokat tartalmazza. A támogatás igénybevételére támogatási szerződés (vagy támogatói okirat) létrehozását írja elő. Mind a támogatási szerződés, mind a támogatói okirat – a Korm.r. 2. § 26. és 27. pontjai értelmében – polgári jogi szerződést, illetve polgári jogi jogviszonyt keletkeztet a kedvezményezett és az irányító hatóság vagy lebonyolításban érintett szervezet között. A Korm.r. értelmező rendelkezései alapján tehát egyértelműen polgári jogi szerződésnek minősül a támogatási szerződés.
- [21] A támogatási szerződés tartalmazza – a Korm.r. keretei között – a felek jogait és kötelezettségeit. (Korm.r. 30–34. §). A Korm.r. 35–36. §-a szabályozza a támogatási szerződéstől való elállás, illetve a támogatói okirat visszavonásának szabályait, hivatkozva a „Ptk.-ban és a támogatási szerződésben” foglaltakra.
- [22] A szabálytalanságra vonatkozóan az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet 2. cikk 7. pontja tartalmaz rendelkezéseket, ezen felül a Korm.r. és a támogatási szerződés szerinti kötelezettségek megsértését minősíti szabálytalanságnak a Korm.r. 2. § 24. pontja. A szabálytalansági eljárásról a Korm.r. 34. alcíme rendelkezik (83–100. §).
- [23] 2.2. A szabálytalansági eljárás szabálytalansági gyanú alapján indul, a lebonyolításban résztvevő szervezet (irányító hatóság vagy közreműködő szervezet, lásd Korm.r. 2. § 25. pont, valamint 10. és 17. pont) vezetőjének döntése alapján. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a szabálytalansági eljárás lefolytatására irányuló részlet-szabályokat nem a Korm.r., hanem az egységes működési kézikönyvről szóló 547/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet tartalmazza.
- [24] A szabálytalansági eljárás, amennyiben szabálytalanság megállapítására került sor, az ennek megtörténtét rögzítő tájékoztatással zárul.
- [25] 2.3. E megállapítással szemben a Korm.r. „szabálytalansági döntéssel szembeni jogorvoslatot” tesz lehetővé a közléstől számított 10 napon belül a Korm.r. 92. §-ában meghatározott jogalanyok részére. A megállapítás ellen előterjesztett kérelmet a Korm.r. 94. §-a alapján a központi koordinációs szerv [lásd Korm.r. 2. § 16b. pont, 5. § *h*) pont, vagyis az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter a központi koordinációs egység útján eljárva] bírálja el, feltéve, hogy a kérelem továbbításának nincs jogszabályi akadálya [lásd Korm.r. 93. § (3) bekezdés, vagy 94. § (2) bekezdés].
- [26] A kérelem alapján a központi koordinációs szerv a következő tartalmú megállapításokat teheti: *a*) helyben hagyja a szabálytalansági megállapítást, *b*) megsemmisíti azt, vagy *c*) a szabálytalansági megállapítást megsemmisíti és új szabálytalansági eljárás lefolytatására utasítja a lebonyolításban résztvevő szervezetet. Lehetősége van továbbá arra is, hogy amennyiben a szabálytalansági döntésben foglaltakhoz képest új gyanú merül fel új szabálytalansági eljárás lefolytatására utasítsa a szabálytalansági eljárást lefolytató szervezetet.
- [27] A jogorvoslati kérelem elbírálásáról a központi koordinációs szerv tájékoztatást küld a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezetnek, amely gondoskodik a döntés közléséről [Korm.r. 99. § (1)–(3) bekezdés]. (Megjegyzendő, hogy formálisan az érintett tájékoztatást kap arról, hogy a szabálytalansági eljárást lefolytatott szerv szabálytalanságot állapított meg. Az irányító hatóság ez alapján a Korm.r. 35. §-a szerinti támogatás visszavonásáról és a szerződéstől való elállásról nyilatkozott.)

- [28] Az indítványban támadott Korm.r. 99. § (4) bekezdése ezzel összefüggésben rendelkezik úgy, hogy a központi koordinációs szerv döntése ellen „további jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye”: vagyis a Korm.r. által szabályozott eljárási keretek között a központi koordinációs szervezet döntése ellen a Korm.r. további „jogorvoslatot” nem tesz lehetővé.
- [29] 3. A Korm.r. szerinti szabálytalansági eljárás a támogatási szerződés szerződő felei, illetve a támogatást nyújtó fél felettes szerve közötti eljárás arra vonatkozóan, hogy a támogatott a támogatás jogszabályi és szerződésben meghatározott feltételeinek eleget tett-e (szerződésszerűen teljesített-e). Amennyiben megállapítást nyer, hogy a támogatott a feltételeknek nem tett eleget, a másik szerződő fél (a támogató) – többek között – a szerződéstől elállhat. 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 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 szabálytalanság megállapítása esetén az alkalmazható jogkövetkezményeket a Korm.r. 90. § (3) bekezdése és 102. § (1) bekezdése tartalmazza]. (Lásd erről KGD2015.117.) A Korm.r. a szabálytalansági eljárásban a lebonyolításban résztvevő szervezet által tett megállapítással szemben egyszeri jogorvoslatot tesz lehetővé [Korm.r. 92. § (1) bekezdés, 99. § (4) bekezdés], amely a Korm.r. által bevezetett szabálytalansági eljáráson belüli jogorvoslatra utal.
- [30] Ez azonban nem jelenti és nem is jelentheti a polgári perrendtartás alkalmazásának kizárását az ügyben: erről ugyanis a Korm.r. nem rendelkezik. A támogatási szerződéstől mint polgári jogi szerződéstől való elállás esetén a szerződésszegéssel kapcsolatban tett megállapítások a polgári bíróság előtt vitathatók (lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 7. §, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 1:6. §). Erre tekintettel a Korm.r. 99. § (4) bekezdése nem értelmezhető a bírói út kizárásának, kizárólag a Korm.r. szerinti szabálytalansági eljáráson belüli jogorvoslat további igénybevételét korlátozza. Ez a korlátozás ugyancsak nem értelmezhető a polgári perrendtartás szerint a feleket és a bírót megillető jogosultságok és kötelezettségek korlátozásaként, így a bizonyítás vagy a jogorvoslat vonatkozásában is a polgári perrendtartás szabályai alkalmazandók.
- [31] Mindebből következően a Korm.r. 99. § (4) bekezdése nem képezi akadályát a bírósági út igénybevételének, illetve a polgári perrendtartás szerinti jogorvoslati lehetőségek igénybevételének sem, továbbá annak sem, hogy a bíróság a szerződéstől elállás jogszerűségét érdemben megvizsgálja (lásd hasonló szabályozással összefüggésben pl. Fővárosi Törvényszék P.23.303/2016/9., Fővárosi Ítéletábla Gf.40.660/2014/1.).
- [32] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, valamint 25. cikk (2) bekezdése vonatkozásában is elutasította.

Budapest, 2018. december 4.

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1574/2017.

