



„Az irat elektronikus iratról készített
papír alapú másolat”

PÉCSI TÖRVÉNYSZÉK
útján az Abtv. 53. §. (2) bekezdése alapján

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
részére
1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Aparhant Község Önkormányzata

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED], mint panaszos (Panaszos) a F/1. szám alatt csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselőnk a Pécsi 19. sz. Ügyvédi Iroda [REDACTED] ügyintéző
ügyvéd: dr. Sziptner Attila ügyvéd [REDACTED]
[REDACTED] útján - az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény („Abtv.”) 27. §. (1) bekezdése alapján - az Abtv. 30. § (1) bekezdésében írt határidőn belül - az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő:

Panaszos kéri a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Pécsi Törvényszék 6.K.701.196/2021/2. számú 2021. november hó 17. napján kelt végzése, és Kúria a Kpkf.VI.41.146/2021/3. számú 2021. december hó 9. napján meghozott végzése Alaptörvény-ellenességét és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azokat.

Panaszos kéri annak megállapítását, hogy a panaszolt döntések az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdésébe, illetve a 25. cikk (2) bekezdésébe és 28. cikkébe ütköznek.

NYILATKOZATOK

Nyilatkozom, hogy Panaszos eljárási jogosultságát az alapozza meg, hogy a bírósági eljárásban félként (felperes) vett részt.

Nyilatkozom, hogy adataink Alkotmánybíróság általi kezeléséhez teljes körűen hozzájárulunk. Személyes adataink nyilvánosságra hozatalához hozzájárulunk.

Panaszos a Kúria Kpkf.VI.41.146/2021/3. számú 2021. december hó 9. napján meghozott végzését (F/2. számú mellékletként csatolom) 2022. január hó 10. napján ügyfélkapus kézbesítés útján vette át.

Nyilatkozom arról, hogy az Abtv. 30. §. (1) bekezdése szerinti határidő (az alkotmányjogi panasz benyújtására alapjául szolgáló bírói döntés közlésétől számított 60 nap) fentiek szerint

PÉCSI TÖRVÉNYSZÉK
Elektronikusan aláírta:
POSTAI ÚTON / MÁSOLATON / ELEKTRONIKUS ÚTON
SZÉVEI: Dr. Sziptner Attila Tíbor ERREZETT
ÉRK: 2022 JAN 27.
PÉLDÁNY: FELZET.
MELLÉKLET: KÖZTÜK:
Elsőfoku ügyszám: 6.K.701.196/2021/2.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
Kelt: Pécs, 2022. január 20.
Ügyszám: IV/ 00 3 7 9 - 0 / 2022
Érkezett: 2022 FEBR 04.
Példány: 1 Kezelőiroda:
Melléklet: 10 db

@6

megtartásra került. A panaszolt végzések ellen jogorvoslatnak nincs helye. Nyilatkozom továbbá, hogy az ügyben sem perújítás, sem felülvizsgálati – ami a Kp. 116. §. d) pont szerint kizárt - eljárás nincs folyamatban.

A Kúria végzésének alapjául szolgáló fellebbezést F/3. számú mellékletként, az elsőfokon eljárt Pécsi Törvényszék 6.K.701.196/2021/2. számú végzését F/4. számú mellékletként csatolom.

Panaszos az eljárásban meghatalmazott jogi képviselőt vesz igénybe. A képviseleti jogosultságot az F/1. számú mellékletben csatolt meghatalmazással igazoltuk.

Megsértett Alaptörvényi rendelkezések:

Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése:

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

Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése:

„(2) A bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról és törvényben meghatározott egyéb ügyben.”

Alaptörvény 28. cikk:

„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

Tényállás

Tényállás előzményi rész

Panaszos kedvezményezettként 2017. június hó 6. napján támogatási szerződést kötött a TOP-3.2.1-15-TL1-2016-00018 azonosító számú „Óvoda és hivatal energetikai korszerűsítése” című projekt megvalósítására. A támogatási szerződésben a szerződéskötő másik fél a Nemzetgazdasági Minisztérium Regionális Fejlesztési Operatív Programok Irányító Hatósága volt. A támogatási összeg közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés keretében volt felhasználható.

Panaszos ennek megfelelően „Óvoda és hivatal energetikai korszerűsítése (Aparhant TOP)” tárgyban közbeszerzési eljárást folytatott le. A beszerzés értéke, melyen a szerződéskötés történt, nettó 43.468.163,- forint.

A közbeszerzési eljárás során az ajánlattevők az összességükben is megadott ajánlatukhoz külön árazott költségvetést nem nyújtottak be. Panaszos erre nézve hiánypótlást bocsátott ki, amit a későbbi nyertes ajánlattevő – és a másik ajánlattevő is - pótolta is. A nyertes ajánlattevővel 2018. augusztus hó 6. napján Panaszos a szerződést meg is kötötte, sőt a szerződés teljesítése időközben már rég be is fejeződött, a projekt sikeresen megvalósult.

Az uniós forrásból történő finanszírozás okán a közbeszerzési eljárás és a projekt úgynevezett utóellenőrzés alá esett.

Az ellenőrzés keretében mindenre kiterjedő iratátadásra került sor az eljáró ellenőrző hatóság számára. Az iratküldés 2018. július hó 12. napján kezdődött és 2018. december hó 17. napján zárult (több ütem a kéréseknek megfelelően).

Az ügyben 2019. április hó 16. napján szabálytalansági eljárás indult.

A szabálytalansági eljárással párhuzamosan, annak keretében 2019. május hó 30. napján pedig közbeszerzési jogorvoslati eljárást is kezdeményezett a Pénzügyminisztérium a Panaszossal szemben a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.

A közbeszerzési jogorvoslati eljárás tárgya a közbeszerzési eljárás során elkövetett jogsértés, az árazott költségvetés hiánypótlatásának Pénzügyminisztérium által állított jogszerűtlensége volt. A Pénzügyminisztérium álláspontja szerint nem lehetett volna hiánypótlatni az ajánlattevők eredeti ajánlatból hiányzó árazott költségvetését.

A Pénzügyminisztérium azért fordult a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz, mert ugyan a szabálytalansági eljárás a kormányrendelet szerint szabálytalanság megállapítását az irányító hatóság hatáskörébe utalja, de ezen belül a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 145. §. (2) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogsértést kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottság állapíthatja meg, mivel az az ő kizárólagos hatáskörébe tartozik. A Közbeszerzési Döntőbizottság 2019. június hó 27. napján hozta meg D.318/9/2019. számú határozatát, amelyben az árazott költségvetés hiánypótlatásának tilalmát állapította meg, így megállapította a jogsértést.

Ezt követően 2019. július hó 3. napi kelettel született meg az elsőfokú szabálytalansági döntés, amely „szabálytalanság történt” megállapítással zárult. Szankcióként a döntés 13.801.141,- forint visszafizetését írta elő az építéshez kapcsolódó költségek költségtípus csökkentése útján. Az elsőfokú döntés semmi másra nem hivatkozott, mint a Közbeszerzési Döntőbizottság döntésére.

Panaszos a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatával szemben bírósághoz fordult, az elsőfokú szabálytalansági döntéssel szemben pedig jogorvoslati kérelmet nyújtott be a másodfokú szervhez.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatával szemben indított közigazgatási perben a kizárólagos illetékesség alapján eljáró Fővárosi Törvényszék 2021. február hó 10. napján hozta meg 104.K.705.093/2020/14. számú ítéletét, ami azóta fellebbezés hiányában 2021. április hó 7. napján jogerőssé vált. Az ítélet rendelkező része szerint: „A bíróság az alperes 2019. június 27. napján kelt D.318/9/2019. számú határozatát megváltoztatja, és az eljárást megszünteti.” Az ítélet szerint önmagában elkéssetten, az eljárási határidőkön túl fordult a Pénzügyminisztérium a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. Az ítélet indokolása mindazonáltal rögzíti a 22. pontjában: „jogsértés megállapítására, valamint ahhoz kapcsolódóan jogkövetkezmény alkalmazására nem kerülhet sor.”

A tárgyi per Alperese ezt követően 2021. július hó 20. napi dátummal hozta meg a Panaszos által a tárgyi perben támadott másodfokú határozatát. A határozat az elsőfokú döntést helybenhagyja.

Tényállás alkotmányjogi panaszt közvetlenül megalapozó része

Panaszost jogi képviselője tájékoztatta, hogy a szabálytalansági eljárásokat támadó bírósági keresetek ügyében eltérő tartalmú döntések születtek arra vonatkozóan, hogy a közigazgatási vagy polgári pernek van e helye.

Példa erre a Kúria Kfv.IV.35.400/2020/10. számú végzése ami a Pécsi Törvényszék 8.K.700.409/2020/7. számú ítéletét helyezte hatályon kívül és szüntette meg az eljárást. Tárgyi ügyben a Pécsi Törvényszék egyetértett a tárgyi perben is képviselt Panaszosi állásponttal,

majd a Kúria volt az, aki ezt felülbírálta. A nevezett eljárás felperese azóta ugyancsak a Tisztelt Alkotmánybírósághoz fordult, de ügyében még a 2021.03.29. napi benyújtás óta tudomásunk szerint döntés nem született. Az Alkotmánybíróság az ügyet IV/695-1/2021. ügyszámon tartja nyilván.

Másik példa erre a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.913/2019/3. számú végzése, ami a közigazgatási bírósági utat nem engedte. A másodfokú bírósággént eljáró Fővárosi Törvényszék 10.Kpkf.670.383/2020/2. számú végzésével a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.913/2019/3. számú keresetlevelet visszautasító végzését felülbírálta: „A Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság végzését hatályon kívül helyezi és az elsőfokú bíróságot az eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja.” A másodfokú végzés indokolása 34. pontja a következőként rendelkezett: „Fentiekre tekintettel a Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság végzését a Kp. 114. § (4) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot az eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. Az elsőfokú bíróságnak a felperes keresetét – más eljárásjogi akadály hiányában – érdemben kell elbírálnia.” A szervezeti átalakítás folytán átalakult Pécsi Törvényszék az ügyben korábban eljáró azonos tanácsa azonban a másodfokú bíróság utasításának nem tett eleget, hanem az egyszer már felülbírált döntését ismét meghozta 2.K.701.034/2020/11. számon azzal, hogy a megkezdett eljárásra tekintettel a keresetlevelet nem visszautasította, hanem az eljárást megszüntette. A Kúria Kpkf.II.39.894/2021/2. számú végzésével a Pécsi Törvényszék 2.K.701.034/2020/11. számú végzését hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot az eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította.

Mivel a Pécsi Törvényszék különböző tanácsai, a Fővárosi Törvényszék és a Kúria is másként ítélete meg a kérdést, Felperes biztosra akart menni – illetve az eljárási határidőkből sem szeretett volna kicsúszni – ezért keresetet nyújtott be a Pécsi Törvényszéken közigazgatási perként, és ezzel párhuzamosan keresetet nyújtott be a Pp. alapján illetékes Szekszárdi Járásbíróságon is polgári perként.

Panaszos kizárólag a szabálytalansági döntés jogszerűségét támadta.

A Pécsi Törvényszék 6.K.701.196/2021/2. számú végzésében úgy foglalt állást, hogy szerinte közigazgatási pernek nincs helye.

Ezzel párhuzamosan a Szekszárdi Járásbíróság 22.G.40.034/2021/2. számú végzésében – F/5. számú mellékletként csatolom - a hatáskörének és illetékességének hiánya okán a keresetlevelet a Pécsi Törvényszékhez rendelte áttenni. A döntés 8. pontja szerint:

„A fentiek alapján a bíróság megállapította, hogy jelen perre a Pécsi Törvényszék, mint közigazgatási bíróság rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel, erre tekintettel rendelte el a keresetlevél áttételét (Pp. 174. § (1) bekezdés, Kp. 47. § (1) bekezdés).”

Miközben tehát a polgári jogi eljárásrendben a bíróság a hatásköre és illetékessége hiányát megállapítja, és az ügy áttételéről rendelkezik, mert szerinte közigazgatási perről van szó, ahol a Pécsi Törvényszék az illetékes, a Pécsi Törvényszék a keresetlevelet visszautasítja, mert szerinte meg nem közigazgatási perről van szó.

Panaszos tehát jelenleg ott tart, hogy az ügyében egyik bíróság sem kíván eljárni, mert szerintük a másik bíróságnak van hatásköre és illetékessége.

Panaszos ezek után fellebbezéssel fordult a Kúriához a Pécsi Törvényszék döntésével szemben. A Kúria, mint másodfokú bíróság Kpkf.VI.41.146/2021/3. számú végzése a Pécsi Törvényszék 6.K.701.196/2021/2. számú végzését helybenhagyta. A Kúria végzése 33. pontja röviden indokként visszautal az elsőfokú végzés indokaira, miszerint az helyes volt, így nem reagált a Felperes fellebbezési előadásában tett új hivatkozásokra sem.

Panaszos jelenleg nem tud bírósághoz fordulni, mert az ügyét egyik bíróság sem akarja befogadni, egymásnak ellentmondóan értelmezve a Kp. és a Pp. eljárási szabályait.

Indokolás

A panasz tárgya az ügy közigazgatási peres vonalára vonatkozik, az ott hozott döntésekre.

Panaszos álláspontja szerint a szabálytalansági döntés egy önálló közigazgatási határozat, mely ellen a jogorvoslat lehetőségét, a törvényességi felülvizsgálatát, mint közigazgatási bírósági út igénybevételét az Alaptörvény biztosítja.

Magát a szabálytalansági határozatot egy a támogatási szerződéstől független „fél”, egy közigazgatási szerv egy közigazgatási eljárásban hozta.

Alkotmányjogi panaszunkkal tisztelettel abban a kérdésben is szeretnénk irányadó álláspontot elérni – értelemszerűen a jelen ügy tárgyára kihatóan - , hogy abban az esetben, amennyiben kizárólag szabálytalansági döntés ellen kíván fellépni valaki a bíróságon, mint azt Panaszos tette, mindenfajta más igény nélkül, azaz csak és kizárólag a szabálytalansági döntés jogszerűségét vitatja jogi alapon, akkor milyen eljárásban teheti ezt meg, milyen bírósághoz fordulhat. A kérdés eldöntése a jelen ügyre ugyanis alapjaiban hat ki.

Alkotmányjogi panaszunk ennek megfelelően tisztelettel azon alapul, hogy a Kúria, mint másodfokú bíróság, és a Pécsi Törvényszék végzése érdemi problémája – mely közvetetten az abban meghivatkozott korábbi Kúriai döntés indokolásának téves átvételében jelenik meg -, hogy nem vette figyelembe a jogi környezet változását („új” Kp., és „új” Ákr.), így azt a lényeges körülményt, hogy Ket. 13. §. (4) bekezdése támasztotta eljárási akadály kikerült a jogrendszerből (Ket. helyett Ákr.), és azt ezen közvetett – Kúriai korábbi döntés meghivatkozásán keresztül - módon továbbra is indokolása alapjaként alkalmazta.

Miközben a Fővárosi Törvényszék és a Szekszárdi Járásbíróság – korábban a Pécsi Törvényszék - fentebb hivatkozott döntései is tekintettel vannak a megváltozott jogszabályi környezetre, ennek indokait is adják, addig a Pécsi Törvényszék tárgyi végzése, és a Kúria arra visszautaló végzése ezt a változást nem kezeli le, és indokát sem adja, miért nem kell arra tekintettel lenni.

Az egységes értelmezés hiánya aztán a jelen helyzetben a jogorvoslati fórum nélkül maradottságot eredményezte. Panaszos azért nem tud bírósághoz fordulni, mert a bírósági rendszer nem egységesen kezeli le a kérdést.

A panaszolt határozat álláspontja szerint nincs helye közigazgatási pernek a szabálytalansági eljárásban szabálytalanságot megállapító döntéssel szemben.

A peres eljárás során Panaszos az alkotmányjogi érveit meghivatkozta, de a Kúria illetve a panaszolt határozat azokat nem vizsgálta, a tényállásba csak részlegesen vette fel, azokra vonatkozóan részletes indokolást nem tartalmaz.

Korábban a Kúria valóban azt a gyakorlatot alakította ki, hogy a közigazgatási szabálytalansági döntés ellen polgári perben lehetett jogorvoslatot keresni, mivel akkor még a jogszabályi

környezet teljesen más volt és jogi szabályozási korlátok miatt kellett a helyzetre Kúriai gyakorlatot kialakítani.

A jogi környezet azonban megváltozott, ami a jelen ügyre is kihat. A változás érdemi („új” Kp., és „új” Ákr.), így különösen lényeges körülményt, hogy Ket. 13. §. (4) bekezdése támasztotta eljárási akadály – amire a Kúria joggyakorlata alapult - kikerült a jogrendszerből (Ket. helyett Ákr.), így arra a továbbiakban hivatkozni nem lehet.

Panaszos a szabálytalansági eljárás, az abban hozott döntés jogszerűtlensége miatt keresett bírói utat. Hangsúlyozandó, hogy a szabálytalansági eljárás nem keverendő össze a kifogásolási eljárással (ami teljesen más jogintézmény), sem a szerződéses jogviszony alapján történő igényérvényesítés kategóriájával.

A tárgyi elsőfokú végzés – így az arra visszahivatkozó Kúriai végzés is - és az abban meghivatkozott korábbi Kúriai végzés egyértelműen keveri a szabálytalansági eljárás, az abban való döntés és jogkövetkezményei, a kifizetési kérelem és kifogásolási eljárás, valamint a szerződéses jogviszony alapján történt igényérvényesítés egymástól teljesen eltérő kategóriáit. A jelen támadott végzés egy olyan korábbi Kúriai végzésre hivatkozik, amely egy másik korábbi Kúriai döntésen alakul, kvázi így egy döntési láncot képezve.

A konkrét probléma az, hogy tárgyi végzésben visszautalt korábbi Kúriai döntés indokolása 26. pontja teljes egészében támogatási összeg kifizetése iránti polgári jogi igényként azonosította a per tárgyát, ahol kifogást lehet előterjeszteni, mely után polgári perben érvényesíthető az igény. A kormányrendeletben szabályozott kifogás elutasítása pedig nem lehet közigazgatási jogvita tárgya. Csakhogy a jelen per, illetve jogkérdés tárgya nem ez volt. A jelen perben nem kifogás elutasítása tárgyában hozott döntés volt a közigazgatási jogvita tárgya.

Panaszos azért hívja fel erre külön a figyelmet, mert a jogkérdés helyes beazonosítás nélkül nem várható a kérdés jogszerű kezelése sem.

Ezért szükséges azt is tisztázni, a jelen esetben a per továbbá nem támogatási összeg kifizetésére vonatkozó igény érvényesítésére irányult, hanem szabálytalansági eljárásban – 272/2014. (XI.5.) kormányrendelet XXI. fejezet - hozott döntés elleni felülvizsgálatra, mely eljárási formában nincs is helye a jelen panaszolt végzésben meghivatkozott korábbi Kúriai döntésben hivatkozott kifogás – 272/2014. (XI.5.) kormányrendelet XX. fejezet - előterjesztésének. A jelen ügyben született végzésekben visszahivatkozott korábbi Kúriai döntés álláspontunk szerint jogi tévedésben volt az eljárásfajta tekintetében is, és a közigazgatási jogvita alapjául szolgáló döntés fajtája tekintetében is. A 272/2014. (XI.5.) kormányrendelet két külön jogintézményéről van szó. A jelen ügyben született végzések azonban ezen téves álláspontot nem érzékelték, nem vették figyelembe.

Eltérő a tárgyi végzésbeli tényállapot az abban visszahivatkozott korábbi Kúriai végzés indokolása 24. pont azon megállapításától is, amit a jelen végzés maga is tartalmaz, miszerint a perbeli jogviszony alapja egy támogatási szerződés. A jelen esetben is valóban jött létre támogatási szerződés, de az nem a perbeli Felperes a per Alperese között jött létre, az ő jogviszonyuknak nem ez az alapja. A perbeli jogviszonyt az Alperes hatósági vizsgálata hozta

létre, mely egy közigazgatási döntéssel zárult. A jelen per Alperese a támogatási szerződésen alapuló jogviszonyban felekhez képest egy harmadik, külső szereplő.

A jelen ügyben született végzés(ek) ismeretlen okból az indokolásból kiderülően nem tettek különbséget a szabálytalanság megállapítása és a szabálytalanság megállapítása miatt alkalmazott jogkövetkezmény között.

A 272/2014 (XI.5.) kormányrendelet 164. §. (3) bekezdése szerint:

„(3) Szabálytalanság megállapítása esetén az irányító hatóság a következő jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

- a) a projekt támogatás terhére elszámolható költségeinek csökkentése és ezzel együttesen a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezés,*
- b) a támogatási szerződéstől történő elállás, vagy pénzügyi eszköz esetén a végső kedvezményezettel kötött szerződés felmondása,*
- c) pénzügyi eszközök esetén a finanszírozási megállapodás felmondása vagy a végső kedvezményezettel kötött szerződés felmondása,*
- d) az alapok alapját végrehajtó szervezet vagy a pénzügyi közvetítő esetében az irányítási díj csökkentése,*
- e) e rendelet hatálya alá tartozó támogatások igénybevételeiből történő kizárás határozott időre, legfeljebb öt évre, vagy*
- f) uniós jogi aktusban meghatározott egyéb jogkövetkezmény.”*

A 272/2014 (XI.5.) kormányrendelet 165. §. (3) bekezdése szerint ugyanakkor:

„(3) Az irányító hatóság az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által működtetett honlapon közzéteszi - a személyes adatok kivételével - a szabálytalansági eljárásban az irányító hatóság, EMVA forrás esetén az 57/B. § (3) bekezdésében foglaltakra figyelemmel a kifizető ügynökség által hozott szabálytalanság megtörténtét megállapító jogerős döntéseket, a jogerőre emelkedést követő tíz napon belül a kedvezményezett nevének, a projekt címének, a szabálytalanság elkövetése módjának, a szabálytalanság következményének, és a szabálytalansággal érintett összegnek a feltüntetésével.”

A tárgyi végzések nézőpontjával szemben a szabálytalanság megállapítása önmagában súlyos joghátrány, majd ahhoz sokféle jogkövetkezmény társulhat, melyek közül csak az egyik a szerződéstől való elállás, a kifizetés megtagadása vagy a támogatási összeg csökkentése. Önmagában a szabálytalanság megállapítása és annak szabálytalansági rendszerben való rögzítése Panaszost a jövőbeni támogatások igénybevételeinek lehetőségéből kizárja. Magát a döntést ráadásul a pályázatkezelési honlapon, a 272/2014 (XI.5.) kormányrendelet 165. §. (3) bekezdése szerinti honlapon, közzé is kell tenni.

A jogszabály téves figyelembe vételén alapul a tárgyi végzés(ek) azon jól látható kiindulási pontja, mely szerint ne lenne önmagában érdemi jogsérelem a szabálytalanság pusztán megállapítása. 272/2014 (XI.5.) kormányrendelet alapján egyértelműen elválik egymástól a szabálytalanság megállapítása mint önálló jogsérelem, és annak lehetséges következményei, melyek sokfélék lehetnek. Ráadásul a szabálytalanság ténye megállapítása, és az esetlegesen alkalmazott jogszabályban lehetővé tett jogkövetkezményektől teljesen elválik az, hogy a szerződéses jogviszonyban az adott fél a szabálytalanság megállapítása miatt milyen, a

szabálytalansági döntéshez társított jogkövetkezményeken túlmenő/eltérő szerződéses jogkövetkezményeket alkalmaz.

A tárgyi perben Panaszos nem a szabálytalansági döntés jövőbeni esetleges szerződéses jogkövetkezményeit vitatta, nem az ellen nyújtott be keresetet, hanem magával a szabálytalansági döntéssel szemben, kifejezetten jogsértést állító joggalapon.

Nem felel meg jogi helyzetnek és a korábbi Kúriai döntésektől értelmezésében eltér a panaszolt végzés(ek) azon hivatkozása, hogy Panaszos arra vállalt volna kötelezettséget, hogy a szabálytalansági döntést nem vitathatja, hogy lemondott volna a közigazgatási bírósági útról vele szemben: *„Ennek keretében azt is vállalta, hogy a Rendeleten alapuló ellenőrzés megállapításait önállóan nem, de az azon alapuló és rá nézve kedvezőtlen szerződéses következményeit (pl. elállás) jogszerűségét perben – a bírósági eljárás biztosította garanciák mellett – vitathatja.”*

Ez már csak fogalmilag is kizárt, mert előre nem mondhatott le olyan jogáról a Panaszos, amit a támogatási szerződés megkötésekor hatályos Ket. 13. §. (4) bekezdése elzárt előle, majd aztán majd csak az Ákr. és a Kp. új szabályozása biztosított.

Panaszos tisztában van azzal, hogy *„A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.”* (3325/2012. (XI. 12.) AB végzés) ezért kifejezetten rögzíti, hogy a panasza tárgya nem a nevezett bírói tárgyi/jogi tévedések megállapítása.

Panaszos kéri annak megállapítását, hogy a panaszolt döntések az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdésébe, illetve a 25. cikk (2) bekezdésébe és 28. cikkébe ütköznek.

Az Alkotmánybíróság a 272/B/2006. számú AB határozatában rögzítette:

*„A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendeltetését az Alkotmány 50. § (2) bekezdése határozza meg, mely szerint **a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Az Alkotmánynak ez a szabálya a közigazgatás törvényes működésének legfontosabb alkotmányos garanciája, amely a közigazgatástól független, igazságszolgáltatási hatalmat gyakorló bíróság hatáskörébe utalja a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzését.**”*

„az Alkotmánybíróság nyomatékosítja, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk. »Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.« [8/2001. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79.]. Ez következik közvetlenül az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján is, amely a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését a bíróság feladataként határozza meg.” {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]}

Panaszos álláspontja szerint a Kp. 1. §. (1) bekezdése szerint a Kp.-t kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban. A (2) bekezdés kimondja, hogy a Kp. hatálya nem terjed ki azon közigazgatási jogviták elbírálására, amelyekre törvény más bírósági eljárási szabályok alkalmazását rendeli.

A Kp. 4. §. (1) bekezdése szerint a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező, Kp. 4. §. (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. A generálklauzula jellegű szabályozás alapján a közigazgatási jogalanyok közigazgatási jog által szabályozott működése, döntései, és azok elmulasztása egyaránt bírói ellenőrzés alá vonandók a hatékony – azaz hézagmentes – jogvédelem biztosítása érdekében.

A kapcsolódó Kommentár alapján a közigazgatási tevékenységnek három fogalmi eleme van. Az első az, hogy a tevékenységet közigazgatási szerv végzi. A második fogalmi elem a tevékenység közigazgatási jog által szabályozottsága, ezt teszi egyértelművé, hogy a közigazgatási szervek más jogágak (pl. a polgári jog, a büntető eljárási jog, vagy büntetésvégrehajtási jog, nemzetközi jog) területére tartozó cselekményei nem tartoznak e körbe. A harmadik fogalmi elem, hogy a közigazgatási tevékenység – amely lehet egyrészt tevőleges, de megvalósulhat mulasztással is, amikor a közigazgatási szerv a jogszabály által előírt cselekmény megvalósításáról nem gondoskodik – fontos jellemzője, hogy joghatást vált ki.

A tárgyi végzésekben az nem volt vitás, hogy az Alperes közigazgatási szervnek minősül.

A közigazgatási szerv fogalmát a Kp. 4. §. (7) bekezdése határozza meg, amelynek a) pontja szerint közigazgatási szerv az államigazgatási szerv és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége és közege. A Kp. 4. §. (7) bekezdés e) pontja szerint pedig a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy is közigazgatási szervnek minősül.

Az állami pénzügyek és az állami, valamint uniós forrásokból nyújtandó támogatások szabályrendszere rendkívül összetett. A támogatási kérelmek elbírálása, valamint a támogatási szerződések megkötését követően létrejövő jogviszonyok különböző jogági jellemzőket felmutató elemeket tartalmaznak. A felmerülő jogvitákat a létrejött konkrét jogviszony vizsgálata alapján kell eldönteni, ahogy arra a Kúriának a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlatát vizsgáló joggyakorlat-elemző csoportjának 2012. évi összefoglaló véleménye is utal [17-22. oldal].

A jelen eljárás tárgyát képező ügyben álláspontunk szerint megállapítható, hogy a Panaszos az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és Magyarország költségvetéséből származó vissza nem térítendő támogatásban részesült illetve részesül. E támogatások nyújtására vonatkozóan az 1303/2013/EU rendelet tartalmaz keretszabályokat, amely meghatározza azt is, hogy milyen uniós célok elérésére biztosítják e forrásokat. A magyar szabályozásra vonatkozóan többek között az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) tartalmaz rendelkezéseket, tekintettel arra, hogy a pályázat keretében nyújtott támogatásokra érvényesülnie kell a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás

garanciáinak. Az Áht. felhatalmazó rendelkezései alapján alkotta meg a kormány 272/2014. (XI.5.) kormányrendelet, amely kialakította a támogatások felhasználásának intézményrendszerét. Az irányító hatóság kormányrendeletben meghatározott feladatai ellátása során részben hatósági jogköröket is gyakorol. A közhatalmi közigazgatási cselekmények egyik legfontosabb ismérve a kikényszeríthetőség, a döntés érvényesítése, amely mögött állami kényszer áll. **A közhatalom gyakorlása azt jelenti, hogy a hatóságok jogszabályokban meghatározott hatáskörükben illetékességi területükön kötelező döntést hoznak, és e döntéseknek állami kényszerítő eszközökkel érvényt szereznek. Az irányító hatóság tevékenysége (szabálytalansági gyanú kivizsgálása, szabálytalanság megállapítása és jogkövetkezmények alkalmazásának a lehetősége) semmiképpen sem minősíthető egy magánjogi jogalany Ptk-n alapuló, tisztán a kötelmi jog körébe sorolható tevékenységének.**

E tevékenység közjogi-hatósági jellegét erősíti – a kihelyezett támogatások közpénz-jellegén túl – többek között az is, hogy a végső közigazgatási döntést hozó irányító hatóság a minisztérium helyettes államtitkára, azaz egy központi kormányzati igazgatási szerv szervezeti egysége, akinek a vezetője vezető beosztású köztisztviselő/kormánytisztviselő, akinek kinevezéséért és felmentéséért a miniszter a felelős. A Kp. 4. §. (7) bekezdés 1. pontjának a) alpontja értelmében közigazgatási szerv az államigazgatási szerv, és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége és közege.

E körülmények mérlegelése alapján – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikk követelményére - álláspontunk szerint az állapítható meg, hogy az elsőfokú döntést hozó irányító hatóság, valamint a másodfokú döntést hozó irányító hatóság államtitkár közigazgatási szervnek minősül a Kp. 4. §. (7) bekezdés 1. pont a) pont szerint.

Álláspontunk szerint ezután azt kell vizsgálnia, hogy az elsőfokú döntést hozó irányító hatóság, valamint a perbeli alperes másodfokú döntése közigazgatási tevékenységnek, egyedi döntésként közigazgatási cselekménynek minősül-e. A Kp. 4. §-ához fűzött Kommentár szerint az egyedi döntés általános kategóriájába a közigazgatás bármilyen típusú döntése beleérthető: lehet alakszerű és alakszerűtlen, lehet explicit és implicit (hallgatólagos), lehet szóbeli és írásbeli, hatósági és nem hatósági. A Kp. 4. §. (3) bekezdés a) pontja alkalmazandó, ha megállapítható a közigazgatásnak döntéstartalmú akaratkinyilvánítása, vagyis az, hogy a közigazgatás valamilyen módon rendezni kívánja az elé vitt ügyet. A Kp. 4. §-ához fűzött Kommentár kimondja, hogy a közigazgatási jogvita fogalma tudatosan nem utal a döntések, működés közhatalmi jellegére, sem azok egyedi jellegére, ugyanis az túlságosan szűkre szabná a bírósági ellenőrzés kereteit.

Az elsőfokú döntést hozó irányító hatóság és a másodfokú döntést hozó alperes eredeti keresetünkben felülvizsgálni kért döntései közpénzekből folyósított támogatások felhasználásának az ellenőrzésére vonatkoznak, amelyek szükségszerűen a Panaszos jogi helyzetének megváltoztatását eredményezik. Maga közpénzfelhasználást szabályozó kormányrendelet is arra utal, hogy a szabálytalansági döntés a kedvezményezettre jogokat vagy kötelezettségeket állapít meg, módosít, illetve megszüntet. A fenti körülmények alapján megállapítható, hogy az irányító hatóságnak a támogatási kérelem felhasználásának az ellenőrzése tárgyban hozott döntése – ekként a szabálytalanságot megállapító döntése is –, valamint az alperes másodfokú döntése is közigazgatási cselekménynek minősülő egyedi döntés.

A bírói gyakorlat is különbséget tesz a között, hogy a támogatási kérelemmel kapcsolatos jogvita a támogatási szerződés megkötése előtti szakaszban, vagy a támogatási szerződés megkötését követően, revízió eredményeként keletkezik, és jelentőséget tulajdonít annak is, hogy a jogvita konkrétan milyen jogviszonyra, egyedi jellemzőkre vonatkozik stb.. A bírósági eljárási lehetőség fajtáját, így közigazgatási vagy polgári is ez határozza meg.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a közigazgatási határozatok törvényességéről bíróság dönt. **Az Alaptörvény fenti rendelkezései alapján a Panaszosnak joga van arra, hogy a szabálytalansági vizsgálat tárgyában hozott döntés törvényességéről közigazgatási perekben eljáró bíróság döntsön.**

„Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélkező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék” (7/2013. (III. 1.) Alkotmánybírósági határozat)

„Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” (3/2015. (II. 2.) Alkotmánybírósági határozat)

A tárgyi végzés(ek), illetve a végzésekben kifejtett jogértelmezés ellentmond az Alaptörvény 28. cikk követelményének, hiszen a végzés úgy értelmezi a Kp., az Ákr. és az Alaptörvény rendelkezéseit, ami ahhoz vezetett, hogy elzárta a szabálytalansági döntés elleni bírósági jogorvoslatot, és azt csak egy majdani szerződés keretében alkalmazott esetleges jogkövetkezmény esetében tenné polgári bíróság előtt – közvetett módon - lehetővé. **Szerződéses jogkövetkezmény nélkül azonban pusztán a közigazgatási döntés ellen a végzés a bírósági utat nem biztosítaná.** Ha a szerződéses fél a saját döntése alapján a szerződés keretében szankciót nem alkalmaz, akkor önmagában a szabálytalansági döntés nem is lenne bíróság előtt támadható. Ez az értelmezés ellentmond az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében, illetve 25. cikk (2) bekezdésében kifejezetten rögzített előírásnak, ekként ellentmond a józan észnek és a közjónak.

Panaszos álláspontját támasztja alá egy hasonló ügyben – bár ott nem kifejezett szabálytalansági döntés volt, mert az ebben a formájában magyar jogintézmény - az Európai Unió Bírósága által az EUMSZ 267. cikk alapján – közigazgatási perben eljáró tagállami bíróság előtt uniós támogatási kérelmet elutasító, nem formális határozatként hozott közigazgatási

döntés felülvizsgálatára irányuló perben – előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában a C-562/12. sz. ügyben hozott ítélete (a továbbiakban: EUB ítélet) is. Az EUB ítélet a hatékony bírói jogvédelem elvét illetően az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének első bekezdésére hivatkozva kimondja, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

A hatékony jogorvoslathoz való jog Unión belüli tiszteletben tartásának biztosítása érdekében az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése értelmében a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek. Az EUB ítélet szerint az olyan ügyben, mint amely az alapeljárás tárgya volt, a döntés azzal a következménnyel jár, hogy a kérelmezőt végképp kizárják az Unió által társfinanszírozott támogatások odaítélési eljárásából, anélkül, hogy később közölnének vele bármely határozatot. A jelen esetben a szabálytalansági döntést megállapító határozatot további határozat már nem követi.

Mindebből következik az is, hogy az **ilyen döntéssel szembeni kereset hiánya megfosztaná a kérelmezőt a hatékony jogorvoslathoz való jogától, ami sérti a Charta 47. cikkét.** Az EUB ítélete kiemeli továbbá, hogy azon elvárás, hogy a nemzeti hatóságok valamennyi döntésével szemben legyen jogorvoslati lehetőség, az uniós jog általános elve. Ezen elv értelmében a nemzeti bíróságoknak kell a sérelmet okozó aktus jogszerűségéről határozni, és az ilyen célból benyújtott keresetet elfogadhatónak nyilvánítani akkor is, ha a nemzeti eljárási szabályok hasonló esetben nem biztosítanak ilyen keresetet (lásd ebben az értelemben: *Oleificio Borelli* kontra Bizottság ítélet, EU:C:1992:491, 13. és 14. pont).

Az eljárás során a Panaszos ezen érveit nagyrészt meghivatkozta, de sem a Kúria illetve sem az elsőfokú bíróság azokat nem vizsgálta, a tényállásba egyáltalán fel sem vette, azokra a panaszolt végzések érdemi adatot nem tartalmaz.

Korábban a Kúria döntéseiben a jelenlegit megelőző támogatási programidőszak eltérő jogi szabályozásán túl, kizárólag a Ket. 13. §. (4) bekezdése volt, ami eljárási akadályként meghivatkozásra került. Ez az akadály azonban elhárult, a jogi környezet megváltozott. Ez a változás azonban nem jelent meg, nem került értékelésre sem a Kúria, sem az elsőfokú bíróság eljárásban, így a megváltozott jogi környezet hatásai sem érvényesülhettek a döntéshozatal során.

Összefoglalva: álláspontunk szerint az Alaptörvény 28. cikknek megfelelő értelmezés mellett helyesen a panaszolt végzések nem juthattak volna arra az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése és 25. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal ellentétes következtetésre, hogy a közigazgatási peres útnak, közigazgatási bírósághoz való fordulásnak nem volt helye a szabálytalansági közigazgatási határozattal szemben. Alaptörvényellenesen értelmezték a jogkérdést a panaszolt végzések, és helytelen következtetésre jutottak a közigazgatási bírósági út megtagadásával.

Az Abtv. 52. § (4) bekezdése értelmében az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását a Panaszos megfelelően igazolta, amelynek következtében tisztelettel kérem panaszom tárgyában való eljárásukat.

Mellékletek:

- F/1. meghatalmazás
- F/2. Kúria Kpkf.VI.41.146/2021/3.
- F/3. fellebbezés
- F/4. 6.K.701.196/2021/2.
- F/5. 22.G.40.034/2021/2.

Tisztelettel:

dr. Sziptner Attila
ügyvéd
Panaszos képviselőként

