

Tisztelt Törvényszék!

Alulírott **dr. Vanya-Szabó Ágnes** ügyvéd (székhely: 7090 Tamási, Szabadság utca 24., KASZ: 36078142, email: dr.vanya.szabo@gmail.com, tel.: 20/501-1972) a dr. Bujdosó Arnold, (7090 Tamási, Petőfi S. u. 12., KASZ: 36058153, titkarsag@bujdosoiroda.com, tel./Fax: +36 74 / 470-699, Mobil: +36 30 / 400-7470) által meghatalmazott jogi képviselő **Bátaszék Város Önkormányzata, mint felperes** (7040 Bátaszék, Szabadság u. 4., képvis.: Dr. Bozsolik Róbert polgármester) képviseletében eljárva a **Miniszterelnökség** (1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 4.) alperessel szemben - mint a Regionális Fejlesztési Programok Irányító Hatóságával és mint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség jogutódjával szemben - támogatási összeg visszafizetése iránt a T. Járásbíróság fenti ügyszámon hozott /38. számú ítélete ellen az alábbi

fellebbezést

terjesztem elő:

I. Kérelem

Tisztelettel kérem a T. Törvényszéket, hogy az elsőfokú bíróság ítéletét elsődlegesen helyezze hatályon kívül, s kötelezze az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására, illetve másodlagosan, amennyiben az elsődleges kérelmet a T. Törvényszék nem találja megalapozottnak, úgy változtassa meg az elsőfokú ítéletet, s a felperes keresetének adjon helyt.

Kérem továbbá a T. Bíróságot, hogy a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (2) bekezdésének a) pontja alapján meghatározott ügyvédi munkadíj megfizetésére kötelezze felperest.

II. Az elsőfokú bíróság ítélete

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította, s 109.038,- Ft perköltség megfizetésére kötelezte alperes irányába. Álláspontja szerint a felperes a kereseti kérelme jogalapját sem jelölte meg kielégítően, s a jogvita a tartalma szerint közhatalom gyakorlásával okozott kár megtérítésére irányul, így nem a polgári ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozó ügy.

III. Jogi érvelés

Az elsőfokon eljáró bíróság ítéletében – álláspontom szerint - tévesen szerepel, miszerint a jogcímet a rPtk. 198. és 318. §§-ra alapítottam, ugyanis a 2023. szeptember 22. napján kelt iratomban a 277. §-al is kiegészítettem azt, így a jogalapot megjelöltem.

Téves az a következtetés is, miszerint nem vezettem le az összefüggést a megjelölt jogszabályhelyek és a kereseti kérelem között.

Merőben eltérő felperes álláspontja és az elsőfokon eljáró Járásbíróság álláspontja a tekintetben, hogy a keresetben körülírt jogviszony alapvetően melyik törvény hatálya alá tartozik, s ebből az eltérésből fakadóan jutott az elsőfokú eljárásban a bíróság – álláspontunk szerint – téves következtetésre. Korábban is hivatkoztunk arra, hogy egy speciális polgári jogviszonyról van szó, s ezt az alábbiak szerint fenntartjuk:

Az Áht. szerint a támogatási jogviszony alapvetően két fajtájú lehet: egyrészt lehet közigazgatási jogi jogviszony, amelyet két típusú okirattal lehet létrehozni, nevezetesen közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel, másrészt lehet **polgári jogi jogviszony**, amelyet szintén két típusú okirattal lehet létrehozni, nevezetesen **támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel**. A támogatási jogviszonyban a támogató költségvetési támogatás nyújtására, a kedvezményezett pedig a számára megállapított kötelezettség teljesítésére köteles.

Az európai uniós forrásból nyújtott támogatásokról szóló kormányrendelet a támogatási szerződés tekintetében eligazítás ad a rendelet értelmező rendelkezései között, mely szerint a támogatási szerződés a kedvezményezett és a Kormány európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátására kijelölt tagja között létrejött polgári jogi szerződés, míg a támogatói okirat a lebonyolításban érintett szervezet által kiadott dokumentum, amely a pályázat elfogadásával keletkeztet a támogatás nyújtásának és felhasználásának részletes szabályairól szólóan polgári jogi jogviszonyt.

A támogatási jogviszony a támogató és a támogatott – a kedvezményezett – között létrejön egy döntés következményeként. Egy speciális jogviszony, amely jogviszonyból – a szigorú eljárásrend, elszámolás, biztosítékok és ellenőrzés folytán – különböző jogviták származhatnak, és jelentőséggel bír, hogy e jogviszonyban a felek milyen pozícióban vannak és a döntéseket milyen szempontok alapján lehet meghozni, illetve vitatni. Különösen fontos ez a probléma arra tekintettel, hogy a támogató „uralja” a jogviszonyt, ellenőriz, szankcionál, biztosítékokat érvényesít, támogatást megvonhat, támogatási összeget mérsékelhet (pénzügyi korrekciót alkalmazhat) stb.

A jogviszony megítélésének alapvető kérdésével a Kúria is foglalkozott egy külön kollégiumi véleményben, amelyben e probléma számos jellemzőjére rámutattak: – A pénzügyi támogatásokra vonatkozó anyagi szabályozás többirányú, hiszen a szabályok (megoldások, jogintézmények) között mind a polgári jogra, mind pedig a közigazgatási jogra tartozó elemek együttesen is jelen vannak. A fentiekből következik, hogy a pénzügyi támogatással összefüggő per minősülhet polgári vagy közigazgatási pernek, az elhatárolás alapja annak vizsgálata, hogy a támogatásra vonatkozó anyagi, illetve eljárásjogi szabályok biztosítanak-e valamely szervezet részére közigazgatási hatósági hatáskört.

A közigazgatási hatáskör akkor áll fenn, ha azt jogszabály kifejezetten rögzíti, ilyen egyértelmű rendelkezés hiányában nem vezethető le az egyes résztvevők közjogi vagy magánjogi státuszából. A jogviszonyban érvényesülő egyes közjogi elemek, így a támogatás megállapítójának esetleges – más feladatkörben – fennálló hatósági jogköre, vagy általános ellenőrzési jogköre önmagában a jogviszonyt nem teszi közjogi, ezen belül közigazgatási jogviszonnyá. **Ennek alapján hatósági hatáskör hiányában 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 az általános hatáskörű, polgári ügyekben eljáró bíróság feladata.

A megfelelő jogi szabályozás kialakítása iránti igény már korábban is felmerült. Lábady Tamás például egyrészt elsődlegesen a jogszabályok koherenciájának hiányát és a homogenitás megteremtésének szükségességét, másrészt pedig azt emelte ki, hogy a problémakör helyes dogmatikai alapját kell megtalálni. A jogviszonyt közelebbről vegyes vagy komplex jogviszonynak tekinti, valamint 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. Arra nézve, hogy a támogatási jogviszonyt milyen (közigazgatási vagy inkább polgári jogi) jellegű jogviszonynak kell tekinteni, eltérő álláspontok születtek. Egyes nézetek szerint a támogatási jogviszony sui generis jogviszony, amely sajátos módon ötvözi a különböző jogágak eszközeit. Más megközelítés szerint alapvetően egy polgári jogi jogviszony jön létre, viszont a háttérben (látens módon) létezik egy közigazgatási jogviszony is, amely előtérbe az esetleges jogsértés esetén kerül (a jogviszonyok párhuzamosak, és az elemeik keveredhetnek egy-egy konstrukción belül, azonban a különböző jogviszonyokra tartozó jogkérdéseket egymástól el lehet és el is kell határolni). Egy további álláspont szerint polgári jogi jogviszony jön létre a felek között, 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.

Mint minden jogviszonynak, a támogatási jogviszonynak is vizsgálható az alanya, tárgya és tartalma. Az alanyok körében azt kell meghatározni, hogy milyen jogalanyok között jöhet létre támogatási jogviszony. Az egyik fél a támogatott – a kedvezményezett –, a másik fél pedig a támogatást nyújtó. Ez utóbbi körben a jogszabályok differenciált alanyokat határoznak meg (közreműködő és irányító szervezetek, támogató hatóságok), ezek feladatai, struktúrája időről időre változik.

Hogy ki lehet kedvezményezett, arra nézve egyrészt a jogszabály ad eligazítást (például úgy, hogy negatív módon – kizáró okok definiálásával – meghatározza, hogy ex lege ki nem részesülhet támogatásban), másrészt pedig az adott támogatási feltételrendszer (kiírás) definiálhatja, hogy milyen jogalanyok, szervezetek nyújthatnak be támogatási igényt. A támogatási jogviszony tárgya a támogatás folyósítása és szabályszerű felhasználása. A tartalom pedig azt jelöli, hogy a feleket egymással szemben a jogviszonyban milyen jogok illetik meg és milyen kötelezettségek terhelik. A jogszabályok mellett az egyes támogatási konstrukciók saját külön feltételrendszerrel rendelkeznek, így a feleknek ismerniük kell a támogatási szerződések általános feltételeit, a különböző útmutatókat és közleményeket is annak érdekében, hogy ne merülhessen fel jogi kifogás a tevékenységüket illetően.

A támogatásokat általában adott célra kell fordítani. A támogatási igényben (a pályázatban, kérelemben) részletesen be kell mutatni a támogatott tevékenység (projekt) adatait, a várt eredményeket, hatásokat, a megvalósítás folyamatát. A támogatások akkor érik el a céljukat, ha e kitézött – a támogató által is elfogadott – célok megvalósulnak. A célok megvalósulását a támogató (lebonyolító, közreműködő) szervezetek folyamatosan ellenőrzik: figyelemmel kísérik a projekt előrehaladását, a tevékenység folytatását, valamint a rendelkezésre bocsátott pénzügyi források felhasználását. A kedvezményezetteknek (a támogatott szervezeteknek) szigorú elszámolási kötelezettségük van. Az Európai Unióból származó források ellenőrzésére az államháztartási ellenőrzési rendszerben külön szervezet is működik.

Alapvető kérdés tehát, hogy milyen eszközök illetik meg a támogatást nyújtót arra az esetre, ha a kedvezményezett megsérti valamely támogatási jogszabályban, feltételrendszerben vagy éppen a közbeszerzési jogszabályokban foglalt előírást? Másképpen fogalmazva: hogyan jogosult szankciót alkalmazni a támogatást nyújtó a támogatási jogviszony jellemzőiből adódóan? A közigazgatási jogi jogviszonyban a támogatást nyújtó hatáskörrel rendelkezik, tehát elviekben egyoldalúan jogosult lehet jogsértést megállapítani és a szankciót (támogatási összeg csökkentése, megvonása) érvényesíteni. Viszont hogyan kezelendő az az eset, ha támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel polgári jogi jogviszonyként jött létre a támogatási jogviszony? Jogosult-e egyoldalúan jogsértést megállapítani és ennek pénzügyi konzekvenciáit levonni a támogatást nyújtótól, azaz lehet bírósági a saját ügyében? Vagy a *nemo iudex in causa sua* elv alapján más szempontokat kell figyelembe venni a jogi szabályozás kialakításánál és a joggyakorlatban? A támogatásokra vonatkozó jogi szabályozás megalkotásakor e szempontokra mindenképpen tekintettel lenni, így különösen a jogsértés megállapítására vonatkozó szervezetek kijelölésénél, az eljárási szabályok megalkotásánál, valamint a jogorvoslatra vonatkozó szabályok meghatározásánál. Különösen fontos azon aspektusok vizsgálata, amikor a támogatási jogviszonyra épülő egyéb kötelezettségek sérülnek. Az adott célra fordítandó támogatások elköltésének – különböző beszerzések megvalósításának – jogi rendjét alapvetően meghatározzák a közbeszerzési jogszabályok és az arra épülő rendeleti szabályozás.

A gyakorlatban számos esetben merült fel az, hogy a támogatást nyújtó egyszerű szabálytalansági eljárás keretében kivizsgálta az esetet, és egyoldalúan állapított meg pénzügyi korrekciót a támogatási szerződés megszegése okán. Vagyis nem tettek mást egy polgári jogi természetű támogatási jogviszonyban, mint egyik szerződő félként egyszerűen megállapították a jogsértést és annak szankcióját. Ilyen esetben megvalósul a *nemo iudex in causa sua* elv sérelme. Sajátos – és kifogásolható – tehát az a gyakorlat, amikor az ellenőrzést végző szervezet közvetlenül alkalmaz pénzügyi korrekciót közbeszerzési jogsértésre hivatkozással anélkül, hogy jogorvoslati eljárást kezdeményezett volna a jogvesztő határidőn belül.

A Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) feladata a hatásköri szabályok alapján a közbeszerzési jogsértések megítélése (ez a Kbt. szerint a KDB hatáskörébe tartozik). A Kúria megállapítása szerint hatósági hatáskör hiányában a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos igények, így különösen a támogatás megfizetése, visszatérítése, vagy a jogviszonyban érvényesülő biztosítékok polgári jogra tartozik, és az eljárás lefolytatása is az általános hatáskörű, polgári ügyekben eljáró bíróság feladata. Ha pedig polgári követelésről van szó, akkor irányadó a Kbt. 177. § (1) bekezdése, amely a következőket rögzíti (legalábbis a 2017-ben életbelépő módosításáig): a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a KDB, illetve – a KDB határozatának felülvizsgálata során – a bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa. Vagyis ilyen esetben megállapítható, hogy a pénzügyi korrekció a Kbt. 177. § (1) bekezdésébe ütközik, hiszen nem volt biztosított annak a lehetősége, hogy egy, a felektől független testület, a közbeszerzési ügyekben kifejezetten hatáskörrel rendelkező KDB vizsgálja meg az egyedi esetet.

A polgári jogi igény – amely jelen esetben egy, a támogatási szerződésen alapuló pénzügyi korrekció – érvényesítésének lehetőségét a támogató a törvényi feltételek fennállása esetén gyakorolhatja, ebben az esetben azonban e törvényi feltétel hiányzik. Ha a KDB a jogsértés hiányát állapította volna meg, akkor nem is kerülhetett volna sor pénzügyi korrekció alkalmazására. A Kbt. nem véletlenül hatalmaz fel egyes szervezeteket arra, hogy a KDB hivatalbóli eljárását kezdeményezzék, hiszen a jogsértés megállapítása akkor tekinthető jogszerűnek, ha azt egy, a felektől független szervezet állapítja meg, és a pénzügyi korrekció a megállapított jogsértésre tekintettel alkalmazható.

Így tehát kifogásolható az a gyakorlat, hogy a támogató egyoldalúan állapít meg jogsértést és szankciót. A helyes sorrend – legalábbis polgári jogi természetű támogatási jogviszonynál – először a jogorvoslati eljárás, amelyet a felektől független szervezet, a KDB folytat le, és ha a KDB – vagy a döntését felülvizsgáló bíróság – mint arra jogosult, hatáskörrel rendelkező szervezet megállapítja a jogsértést, akkor arra épülhet pénzügyi korrekció (szankció) a támogató, illetve az ellenőrzést végző szervezet részéről.

A Fővárosi Ítéltábla a következőket állapította meg egy ilyen esetben: „A Kbt. ezen rendelkezéséből pedig egyértelműen és minden kétséget kizáróan az következik, hogy a közbeszerzési jogsértés megállapítására a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, a közbeszerzési jogsértésen alapuló polgári jogi igény érvényesítésének feltétele – a közbeszerzési jogsértés vitatása esetén –, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértést megállapítsa és a határozata közigazgatási eljárásban jogerőre emelkedjen. A Kbt.-nek ez a rendelkezése a jogviszony fennállása alatt nem változott. [...] Az alperes a szabálytalansági eljárás lefolytatásának időszakában sem rendelkezett jogszabályi felhatalmazással a közbeszerzési jogsértés megállapítására. A bíróság a fenti indokok alapján a felperesi álláspontot osztotta annyiban, hogy az I.r. alperes a közbeszerzési jogsértést a jelen perben kizárólag a KDB jogerős határozatával bizonyíthatta volna. Az I.r. alperes ilyen határozatot csatolni nem tudott, ezért a bíróság azt állapította meg, hogy a felperes szerződésszegését nem bizonyította. Szerződésszegés hiányában a támogatás visszavonására a szerződés nem ad lehetőséget. Az I.r. alperes a szabálytalanságot nem bizonyította, ezért a szerződés teljesítésére köteles.


Egyebekben a korábbi, elsőfokú eljárásban tett nyilatkozataimat fenntartom, megismételni nem kívánom, de álláspontom szerint az elsőfokon eljáró Járásbíróság a jogviszony minősítését illetően téves következtetést vont le, erre tekintettel további állításainkat nem vizsgálta, így alapvetően téves ítéletet hozott, aminek hatályon kívül helyezése, ennek hiányában megváltoztatása indokolt. Az elsőfokú eljárásban alperes is, felperes is számos beadványt nyújtott be, melyekben részletes nyilatkozatokat terjesztett elő, s álláspontunk szerint a jogvita eldöntése alapvetően jogkérdés, így a bizonyítás eljárás teljes, annak kiegészítése nem indokolt.

IV. Záró rész

A pertárgy értékét a Pp. 21. § (1) bekezdése 4.634.615,- Ft összegben határozom meg. Felperes az Itv. 5. § (1) bekezdésének b) pontja alapján illetékmentes, így illetéket nem róttam le. Az elsőfokú ítéletet járásbíróság hozta, így másodfokon a T. Törvényszék hatáskörébe és illetékességébe tartozik a fellebbezés elbírálása. Tárgyalás tartását nem kérek.

Tamási, 2023. december 14.

Tisztelettel:


Bátaszék Város Önkormányzata
dr. Vanya-Szabó Ágnes ügyvéd

Dr. Vanya-Szabó Ágnes
ügyvédi irodám
7090 Tamási, Szabadság u. 41/A.1. em. 2.
KÖSZ: 35078142
Bank: 11724123 01141413