



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

Az ügy száma: Kf.VI.39.669/2021/6.
A tanács tagjai: Dr. Fekete Ildikó a tanács elnöke
Dr. Heinemann Csilla előadó bíró
Dr. Remes Gábor bíró
A felperes: Balmazújváros Város Önkormányzata
(4060 Balmazújváros, Kossuth tér 4-5.)
A felperes képviselője: Bihariné dr. Kiss Katalin ügyvéd
(4024 Debrecen, Kossuth utca 21. I/8.)
Az alperes: Magyar Államkincstár
(1054 Budapest, Hold utca 4.)
Az alperes képviselője: dr. Palkó Lajos kamarai jogtanácsos
A per tárgya: mulasztási per
A fellebbezett határozat: Debreceni Törvényszék 18.K.702.791/2020/10. számú ítélete
A fellebbezést benyújtó fél: az alperes (12. sorszám alatt)

Rendelkező rész

A Kúria a Debreceni Törvényszék 18.K.702/791/2020/10. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és az eljárást megszünteti.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 30.000 (azaz harmincezer) forint elsőfokú perköltséget.

A perben felmerült elsőfokú és fellebbezési eljárási illeték az állam terhén marad.

A végzés ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) BMÖGF/580-3/2018. számú támogatói okirat alapján 498.500.000 Ft költségvetési támogatásban részesítette a felperest 2018. május 25. napján. A Belügyminisztérium a BMÖGF/269-10/2020. számú fizetési felszólításában a felperest a támogatási okiratban adományozott költségvetési támogatás visszafizetésére kötelezte, arra figyelemmel, hogy a vissza nem térítendő támogatással érintett uszoda

fejlesztés nem valósult meg. A cél megvalósításának hiánya a támogatási okirat alapján jogosulatlan igénybevételnek minősült, azt a felperes az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) alapján ügyleti kamattal növelt összegben köteles visszafizetni. A fizetési felszólításban tájékoztatta a felperest arról is, hogy a bankszámlaszámot és az ügyleti kamat pontos mértékét a Magyar Államkincstár területileg illetékes igazgatósága közli.

- [2] A felperes 2020. május 15-én kelt, a BM részére továbbított beadványában vitatta a követelés összezszerúségét, erre a beadványra a BM 2020. június 11-én kelt válaszában változatlanul a teljes összeg visszafizetését írta elő. Ezt követően a felperes 2020. július 10. napján részletfizetés iránti igényt terjesztett elő, melynek elkésettségéről az alperes a felperest 2020. július 24-én levélben értesítette.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [3] A felperes mulasztási pert kezdeményezett, melyben azt sérelmezte, hogy az alperes nem hozott alakszerű döntést részletfizetési kérelme elutasításáról, hanem tájékoztató levélben jelezte annak elkésettségét.
- [4] Felperes álláspontja szerint az alperesnek az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 4. § (2) bekezdéséből levezethetően a közigazgatási eljárásban formális döntést kellett volna hoznia a részletfizetés tárgyában és érdemi döntésben kellett volna megállapítania a felperest terhelő ügyleti kamat mértékét is amiatt, hogy az ügyleti kamat mértéke az eredeti támogatási összeg visszafizetésén felül új fizetési kötelezettségként jelentkezik. Az alperesnek az Ákr. 80. § (1) bekezdése alapján a 81. §-ban megjelölt tartalmi elemekkel kellett volna döntését meghoznia, azonban a felperes részére csak tájékoztató levél került megküldésre. Az alperesi mulasztás miatt a felperes a közigazgatási döntéssel szemben jogorvoslati jogát gyakorolni nem tudta, ez pedig a támogatás visszafizetésére vonatkozó eljárás további menetét is befolyásolta.
- [5] Hangsúlyozta, hogy a támogatás visszafizetésével kapcsolatos eljárás az alperes hatáskörébe tartozik az Áht. 60/A. §-a alapján, az alperesnek az Ákr. szerinti eljárási kötelezettsége keletkezett, amely eljárást azonban az alperes nem indított meg, tehát mulasztott. A megindult mulasztási perben utóbb beadványában annak megállapítását is kérte, hogy az alperes a fizetési halasztás engedélyezése kapcsán szintén elmulasztotta az Ákr. szerinti döntéshozatali kötelezettségét. Kérte, hogy a bíróság állapítsa meg az alperes mulasztást és kötelezze az Ákr. szabályainak megfelelő eljárás lefolytatására mind a részletfizetés és kamatösszeg, mind pedig az inkasszó benyújtásának elhalasztása tárgyában. Utóbb az inkasszó elhalasztásával összefüggő mulasztási igényt nem tartotta fenn, erre vonatkozó kérelmétől elállt.
- [6] Az alperes védiratában hangsúlyozta, hogy az Áht., valamint az államháztartásról szóló, törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Ávr.) 99. § (2) bekezdése alapján a felperes részletfizetési kérelme elkésetten került benyújtásra. Továbbá kérelme nem volt támogatható, a határidőben beadott kérelem esetében sem köteles megállapodást kötni a felperessel, hiszen a jogszabály feltételes módban fogalmaz. Arra is utalt, hogy az Ávr. 99. § (3) bekezdése alapján benyújtott részletfizetési kérelem esetén „a visszafizetés ütemezését külön megállapodásban kell rögzíteni”, azaz nem az Ákr. 15. §-a szerinti eljárás az irányadó. Erre figyelemmel vitatta, hogy a felperes keresetében említett mulasztást elkövette.

Az elsőfokú ítélet

- [7] Az elsőfokú bíróság ítéletében a felperes kereseti kérelmének részben helyt adott, és

megállapította, hogy a Belügyminisztérium fizetési felszólítása alapján visszafizetendő támogatást érintő részletfizetés iránti kérelme tárgyában mulasztást követett el az alperes akkor, amikor a kérelem tárgyában nem hozott alakszerű döntést. Erre figyelemmel az alperes köteles az elmulasztott cselekményt az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában 30 napon belül megvalósítani.

- [8] Nem értett egyet azzal az alperesi állásponttal, miszerint az Áht. 60/A. § (3) bekezdése nem alkalmazható, hiszen éppen az Áht. hivatkozott rendelkezése utal vissza az 53/A. § szerinti visszafizetési kötelezettségre, kivételként fogalmazza meg a részletfizetés kapcsán azt, hogy az az ügyleti kamatra nem érvényesíthető. Hangsúlyozta, hogy a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Kormányrendelet 12. §-a szerint az Áht. 60/A. § (3) bekezdésében szabályozott részletfizetés engedélyezése során a Kincstár központi szerve jár el. Álláspontja szerint az Áht. 60/A. § és az Ávr. 99. § (3) bekezdéséből, az Ávr. 115. § (1) bekezdésének b) pontjából és a Kormányrendelet. 12. §-ból levezethetően az alperesnek az Ákr. 15. §-a szerinti eljárási kötelezettsége keletkezett a felperes Ákr. 35. § (1) bekezdésének megfeleltethető kérelme kapcsán, melyet abbéli jogának és jogos érdekének érvényesítése céljából terjesztett elő, hogy igazolja: kötelező feladatainak ellátását az egyösszegű visszafizetés veszélyeztetné.
- [9] Hangsúlyozta, hogy az alperesnek a támogató nevében eljárva, mérlegelési jogkör gyakorlására nyílt meg a lehetősége, melynek részeként egyfelől a kérelem érdemi vizsgálata előtt szükséges annak tisztázása, hogy a kérelem visszautasításának valamely oka nem áll-e fenn, amennyiben pedig ilyen nem azonosítható, abban az esetben a részletfizetési kérelem tartalma alapján annak érdemi elbírálására köteles. Ennek során határozatban dönt, vagy megállapodást tervezetet terjeszt a felperes elé, ezen külön megállapodásban kerülhet részletezésre az ütemezés rendje és a teljesítés esetén alkalmazható jogkövetkezmények. A bíróság nem vitatta, hogy az Áht. kommentárja a támogatási jogviszonyok keletkezése körében úgy fogalmazott, hogy a részletfizetés érdemi elbírálása részeként lehetőség van közigazgatási jogviszony és polgári jogi jogviszony jegyeit magán hordozó megoldásokra, vagyis alakszerű határozatra, vagy a felek kétoldalú megegyezését rögzítő megállapodás aláírására. De ezekkel szemben ugyanúgy biztosított kell, hogy legyen az ügyfelek, de a támogatót is megillető és védő jogorvoslati lehetőségek, garanciák, melyeket az adott jogviszonyhoz igazodóan az alkalmazandó jogszabályok megjelölnek. Ennek az alperes részletfizetési kérelem elutasítása tárgyú irata nem felelt meg, sem a meghozható döntési forma, sem a tartalom szempontjából.
- [10] Hangsúlyozta azt is, amennyiben az alperes álláspontja szerint a felperes kérelme az Ávr. 115. § (1) bekezdésének b) pontjára figyelemmel elkésett, arról kérelmet visszautasító végzésben kellett volna rendelkeznie az Ákr. 46. § (1) bekezdésének a) pontja értelmében és a döntésnek ki kell elégíteni az Ákr. 81. § (1) bekezdésében foglalt tartalmi követelményeket is.
- [11] Erre figyelemmel az elsőfokú bíróság a felperes kereseti kérelmét a részletfizetéssel összefüggésben előadottak körében alaposnak találta, míg az ügyleti kamat összegszerűségének közlése és a fizetési kötelezettség teljesítéséhez szükséges számlaszám rendelkezésre bocsátása tárgyában előadott kereseti kérelmet, mint alaptalant elutasította.

A fellebbezés és fellebbezési ellenkérelem

- [12] Az ítélet ellen az alperes terjesztett elő fellebbezést, annak megváltoztatása és annak megállapítása érdekében, hogy az alperes a felperes részletfizetés iránti kérelme tárgyában az eljárás során mulasztást nem követett el, eljárása jogszabályszerű volt. Nézete szerint az elsőfokú bíróság ítélete sérti az Áht. 53/A. §-t, valamint 60/A. §-t, az Ávr. 99. § (3) bekezdését, mert a bíróság ezeket a jogszabályhelyeket az ügy jogi megítélése során helytelenül értelmezte.

- [13] Hangsúlyozta, hogy a költségvetési támogatások szabályai speciálisak, azok jogi szabályozása, igénybevétele, elszámolása és visszafizetésének eljárási rendje különbözik aszerint, hogy az önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatásáról, vagy külön elszámolással rendelkező költségvetési támogatásról van szó. A két támogatás forma közötti leglényegesebb különbség, hogy míg az általános működési támogatások igénylése teljes mértékben a Kincstáron keresztül bonyolódik és arra külön jogszabályi felhatalmazás révén saját mérlegelése alapján belátásának megfelelő részletfizetési lehetőséget biztosíthat a hatósági eljárásban, addig a költségvetési támogatások esetében a támogatás gazdája az adott minisztérium, jelen esetben a BM, mely vonatkozásában a Kincstár csupán pénzügyi lebonyolító szerepet játszik a jogviszony során.
- [14] Rámutatott arra, hogy az Áht. 48. és 48/A. §-ai rendelkeznek akként, hogy a támogatói okirattal, vagy támogatási szerződéssel juttatott költségvetési támogatás esetén nem közigazgatási jogi jogviszony, hanem polgári jogi jogviszony keletkezik. Erre figyelemmel az Ávr. nem véletlenül írja elő a 99. § (3) bekezdésében, hogy a visszafizetési kötelezettség a támogató döntése alapján teljesíthető részletekben és a visszafizetési ütemezését külön megállapodásban kell rögzíteni. Ebben az esetben egy hatósági eljárás mellőzésével a támogató és a kedvezményezett megállapodása alapján kerülhet sor a részletfizetésre. Ha hatósági eljárás keretei között kívánta volna biztosítani a jogalkotó a részletfizetési kérelem benyújtásának és engedélyezésének lehetőségét, akkor nem így fogalmazott volna.
- [15] Abból a szempontból is logikátlan az elsőfokú bíróság döntése, ha és amennyiben a visszautasításról hatósági döntésben kell rendelkezni, az hatósági eljárást feltételez, annak viszont nem feleltethető meg a részletfizetési megállapodás. Nézete szerint az Áht. 60/A. §-a a jelen ügyre nem alkalmazható, ugyanis az az Áht. VII. Fejezetében a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása fejezet alatt szerepel, míg a költségvetési támogatások szabályai, ideértve az Ávr. 99. §-át is, a VI. Fejezet támogatások címe alatt került feltüntetésre. A jelen ügyben az Áht. 53/A. §-a és az Ávr. 99. § (3) bekezdés a) pontja alkalmazásának van helye, amely alapján a BM megbízásából az alperes megállapodást köthetett volna a felperessel a részletfizetés tárgyában, az alperes tehát nem hatóságként járt el, mivel nem költségvetési támogatás elszámolásáról szóló döntésről volt szó.
- [16] A felperes fellebbezési ellenkérelmében az ítélet helybenhagyását indítványozta.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [17] Az alperes fellebbezése az alábbiak szerint alapos.
- [18] A Kúria a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 112. § (3) bekezdés folytán alkalmazandó 108. § (1) bekezdése alapján a fellebbezés és az ellenkérelem keretei között vizsgálta felül az elsőfokú bíróság ítéletét.
- [19] Ennek során a Kúria megállapította, hogy az elsőfokú bíróság az alperes 8. számú előkészítő iratában is jelzett hatásköri kifogást figyelmen kívül hagyva elmulasztotta vizsgálni a Kp. 14. § (1) bekezdése alapján hivatalból hatáskörének hiányát, így nem foglalt állást abban a kérdésben sem, hogy a keresetlevél elbírálására a közigazgatási jogvita keretei között a közigazgatási bíróság előtt kerülhet-e sor.
- [20] A Kp. 1. § (1) bekezdése értelmében e törvényt kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban. A Kp. 4. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése értelmében közigazgatási cselekmény az egyedi döntés, az egyedi ügyben

alkalmazandó általános hatályú rendelkezés és a közigazgatási szerződés.

- [21] A fenti jogszabályhelyekre figyelemmel a Kp. kizárólag a közigazgatási jogviták elbírálása esetén alkalmazandó. Ahhoz, hogy egy jogvita közigazgatási jogvitának minősüljön, három konjunktív feltételnek kell megvalósulnia. Szükséges, hogy a jogviszony egyik oldalán közigazgatási szerv álljon, továbbá a jogviszonyt közigazgatási jog szabályozza. A polgári és közigazgatási bíróságok hatáskörének elemzésekor a felek személyén túl vizsgálni szükséges, hogy az adott jogviszony a közigazgatási jog által szabályozott-e, a felek között fennáll-e az alá- fölérendeltségi viszony. A harmadik fogalmi elem pedig: hogy a közigazgatási tevékenység, amely lehet tevőleges, de megvalósulhat mulasztással is, fontos jellemzője, hogy joghatást vált ki, mellyel a közigazgatási tevékenység az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul, vagy azt eredményezi. E három konjunktív fogalmi elem kapcsán a közigazgatási tevékenység közigazgatási jog általi szabályozottsága, feltételeinek hiánya egyértelműen azonosítható.
- [22] Az alperes által hivatkozott Áht. 48. § (1) bekezdése és a 48/A. § (1) bekezdése a polgári jogi és a közigazgatási jogviszony elhatárolja. Az Áht. 48. § (1) bekezdése szerint az államháztartás alrendszerei terhére támogatás a) közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel, b) támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel jogszabály vagy egyedi döntés (a továbbiakban: támogatási döntés) alapján, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül nyújtható. A 48/A. § (1) bekezdése alapján a 48. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási jogi jogviszonyban és a 48. § (1) bekezdés b) pontja szerinti polgári jogi jogviszonyban (a továbbiakban együtt: támogatási jogviszony) a kötelezettségvállalási jogkört gyakorló személy (a továbbiakban: támogató) a támogatás nyújtására, a kedvezményezett pedig – ha a támogatás jellege egyébként nem zárja ki – a számára megállapított kötelezettség teljesítésére köteles. Ennek megítélése körében egységes a Kúria joggyakorlata is (Kfv.IV.35.429/2020/6, Kfv.IV.35.433/2020/6, Kpk.IV.40.358/2020/3., Kpkf.VI.39.655/2020/2.).
- [23] A perbeli tényállásból kitűnően a felperes részére támogatói okirattal nyújtotta a Belügyminisztérium a költségvetési támogatást, amelynek visszafizetésére szólította fel a cél megghiúsulása miatt. Az adott jogszabályi környezet tehát a felek támogatási okirat kiadását követő jogviszonyát nem a közigazgatási jog alá sorolja, ekként a Kúria álláspontja az, hogy az ebből fakadó elszámolási vita, részletfizetési kérelem elbírálása körében nem teljesülnek a Kp. 4. § (1) bekezdése által megkívánt feltételek, az tehát nem közigazgatási cselekmény, annak jogszerűsége nem lehet a közigazgatási per tárgya.
- [24] Helytálló az alperesnek az a hivatkozása is, hogy az Ávr. 99. §-a pontosan meghatározza a támogatói szerződés felmondása, támogatói okirat visszavonása esetén követendő szabályokat, a (3) bekezdés lehetőséget nyújt a részletekben történő visszafizetésre a támogató döntése alapján, azonban annak ütemezését külön megállapodásban kell rögzíteni. Önmagában abból a körülményből, hogy az Áht. 83. § (2) bekezdése értelmében a részletfizetésről való megállapodásban való közreműködést a törvény a Kincstárhoz telepíti, nem következik, hogy közigazgatási jogviszony jött létre a felek között. A részletfizetés engedélyezésének eljárási rendjét jogszabály határozza meg, és a támogató oldalán a döntés meghozatalában, megállapodás megkötésében államigazgatási szerv is részt vesz.
- [25] Az elsőfokú bíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy a közigazgatási perakadály fennáll-e. A Kp. 48. § (1) bekezdés d) pontja alapján ugyanis a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a felperes olyan közigazgatási tevékenység jogszerűségét vitatja, amelynek vizsgálatát törvény kizárja. A Kp. 81. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a bíróság az eljárást bármely szakaszában megszünteti, ha a 48. § (1) bekezdés a-i) pontja alapján a keresetlevél visszautasításának lett volna helye. Miután a felek között nem közigazgatási jogviszony állt fenn, erre figyelemmel közigazgatási jogvita sem volt kezdeményezhető, ezért a Kúria a fenti jogszabályhelyek alapján az ítéletet hatályon kívül helyezte és az eljárást megszüntette.

Záró rész

- [26] A Kúria a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 81. § (1) és (5) bekezdések és 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. §-ának rendelkezései szerint megállapított alperesi perköltség megfizetésére a felperest a Pp. 82. § és 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte.
- [27] Az eljárás az illetékekről szóló 1990. évi XCIII törvény (Itv.) 57. § (1) bekezdés a) pontja alapján illetékmentes.
- [28] A tárgyalás tartását az alperes kérte. A Kúria 2. sorszámú végzésével tájékoztatta a peres feleket, hogy veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről szóló 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 36. § (1) bekezdése alapján a szigorított védekezés ideje alatt a Kúria főszabály szerint tárgyaláson kívül jár el. A Rendelet 36. § (3) bekezdés a) -c) pontjaiban foglaltakra tekintettel az alperes vonatkozásában a tárgyalás veszélyhelyzeten kívüli megtartásának esete nem állt fenn, az alperes ezt követően elállt tárgyalás tartása iránti kérelmétől, ezért az ügyben a Rendeletben meghatározott fő szabály szerint a Kúria tárgyaláson kívül járt el.
- [29] A Kúria által hozott határozat ellen felülvizsgálatnak a Kp. 116. § d) pontja alapján nincs helye.

Budapest, 2021. április 13.

Dr. Fekete Ildikó s.k.
a tanács elnöke

Dr. Heinemann Csilla s.k.
előadó bíró

Dr. Remes Gábor s.k.
bíró