

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/1853/2023.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.III.20.051/2023/2. számú végzése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az indítványozó (Balatonszentgyörgy Községi Önkormányzat, képviseli: Farkas László Nándor polgármester), jogi képviselője (Sirály és Társa Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Sirály Katalin) útján 2023. július 31-én alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján – a Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.20.413/2022/9. számú ítéletére is kiterjedő hatállyal – a Kúria Pfv.III.20.051/2023/2. számú végzése alaptörvényellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy lényege, valamint az indítvány a következőképpen foglalható össze.
- [3] 2.1. Az indítványozó mint kedvezményezett és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség mint támogató között 2009. szeptember 30-án támogatási szerződés jött létre az uniós társfinanszírozásból megvalósuló Dél-dunántúli Operatív Program keretén belül közoktatási intézmény fejlesztésének támogatására. A támogató a projekt megvalósítására 781 539 270 forint vissza nem térítendő támogatást nyújtott.
- [4] Az Európai Bizottság Európai Csalás Elleni Hivatala (OLAF) 2012. március 30-án vizsgálatot indított, záró jelentésében szabálytalanságok felmerülésének gyanúját állapította meg, amely alapján a pénzügyminiszter 2014. március 6-án szabálytalansági eljárást rendelt el a támogatási szerződéssel kapcsolatban. Az Európai Bizottság ARES 2017. április 12-én két közbeszerzési szerződést érintő szabálytalanság miatt 25%-os korrekciót irányzott elő a projektekre kifizetett támogatással összefüggésben. A pénzügyminiszter által indított vizsgálat – megismételt eljárás eredményeként – a 2019. augusztus 5-én meghozott,

PM/8935/4/2019. számú döntéssel megállapította, hogy szabálytalanság történt, és az Európai Bizottság által előírányzott korrekciónak megfelelően összesen 34 773 157 forint támogatás visszafizetését rendelte el. Az indítványozó jogorvoslati kérelme alapján eljáró Innovációs és Technológiai Minisztérium a Pénzügyminisztérium (a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség jogutódja, a továbbiakban: I. rendű alperes vagy irányító hatóság) döntését a 2019. november 13-án kelt, FJFO/92100-1/2019-ITM számú határozatával helybenhagyta. Ennek megfelelően a Magyar Államkincstár 2020. január 20-án kamatokkal együtt összesen 43 063 696 forint megfizetésére szólította fel az indítványozót.

- [5] Az indítványozó a döntéssel szemben keresetet terjesztett elő, amelyben annak megállapítását kérte, hogy az irányító hatóság által szerződészegés jogcímén követelt támogatási összeg és kamatai megfizetésére vonatkozóan nem áll fenn fizetési kötelezettsége, az a támogatási szerződés alapján őt megilleti. Érvelése szerint az I. rendű alperes a közbeszerzési szabályok megsértését csak abban az esetben állapíthatta volna meg, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve határozatával szemben indított közigazgatási perben a bíróság jogerősen megállapította volna a szerződés semmisségét, illetve a polgári jogi igény tekintetében a jogsértés tényét.
- [6] Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék a 2022. április 25-én kelt, 15.P.23.216/2020/18. számú ítéletével a keresetet elutasította. A bíróság megállapította, hogy 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. rendelet) 84. § (5) bekezdés *f*) pontjában rögzítettek szerint szabálytalansági vizsgálatot egyaránt folytathatott az Európai Unió valamely szervezete vagy a tagállami hatóság. A bíróság rámutatott, hogy az Európai Unió és a tagállami szervek között egyfajta hatásköri megosztás van az ellenőrzés, illetve a pénzügyi korrekciók érvényesítése területén. A feladatok gyakorlása során a tagállami hatóság valóban nem köteles elfogadni az uniós ellenőrző szervezetek megállapításait, és lehetősége van a Közbeszerzési Döntőbizottság vizsgálatát kezdeményezni. A kezdeményezés csupán egyetlen esetben nem mellőzhető: ha nincs más olyan, a szabálytalansági eljárás lefolytatására jogosult szervezet, amelynek a szabálytalanságokkal kapcsolatos megállapításaira a jogkövetkezményekkel kapcsolatos döntését az irányító hatóság alapíthatja. A fentiek értelmében a Korm. rendelet 84. § (5) bekezdés *f*) pontja alapján az I. rendű alperes szabálytalansági eljárás mellőzésével is megállapíthatott volna szabálytalanságot, és rendelhetette volna el jogkövetkezmény alkalmazását, amennyiben az ellenőrzést végző szervezet megállapításait elfogadta. Ennek okán a perben az Európai Bizottság döntésének helytállósága nem volt vizsgálható.
- [7] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla a 2022. szeptember 29-én kelt, 6.Pf.20.413/2022/9. számú jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét

helybenhagyta. Döntésében kiemelte, hogy Korm. rendelet 86. § (3) bekezdése alapján az I. rendű alperes nem volt köteles kezdeményezni a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását, a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása és jogerős határozata nélkül is alapozhatta a közbeszerzési szabályok megsértésére a szabálytalanságot megállapító döntését.

- [8] Rögzítette a másodfokú bíróság, hogy a 3385/2018. (XII. 14.) AB határozatban írtakra is figyelemmel a bíróság kizárólag a szerződésszegés polgári jogi jogkövetkezményei alapjául szolgáló szabálytalansági megállapításokat vizsgálhatta, az indítványozóval szemben alkalmazott jogkövetkezmény nem tartozik e körbe. A bíróság így az indítványozó keresetének megfelelő döntést a szerződésszegés hiányáról nem hozhatott.
- [9] A jogerős ítélet ellen az indítványozó terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, és az ahhoz csatolt felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelmében a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 409. § (2) bekezdés a) pontja és a 409. § (3) bekezdése alapján a joggyakorlat egységének biztosítása és a Kúria közzétett határozataitól való eltérés miatt látta indokoltnak a felülvizsgálatot. Érvelése szerint a támogatási szerződés alapján létrejött polgári jogi jogviszonyban a közbeszerzési jogsértés megállapítására alapított szerződésszegés esetén kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy a bíróság jogosult a jogsértés megállapítására, függetlenül attól, hogy más, ellenőrzésre jogosult ellenőrző szervezet milyen megállapítást tett eljárása eredményeként.
- [10] A Kúria a 2023. március 28-án meghozott, Pfv.III.20.051/2023/2. számú végzésével a felülvizsgálatot megtagadta. Kifejtette, hogy az indítványozó által hivatkozott bírói döntések nem alapozták meg a Pp. 409. § (2) bekezdés a) pontja alapján a felülvizsgálatot, mivel azok egyrészt nem feleltek meg a felülvizsgálat engedélyezésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 1/2021. (VII. 12.) PK vélemény 1. pontjában foglaltaknak, másrészt más tényálláson alapultak, és azokban nem az indítványozó által felvetett jogkérdésben kellett a bíróságnak állást foglalnia.
- [11] A felülvizsgálat a Pp. 409. § (3) bekezdésére hivatkozással sem volt kérhető, mivel az indítványozó által megjelölt határozatok nem feleltek meg az ott írt feltételeknek, az egyik hivatkozott döntés nem került közzétételre a Bírósági Határozatok Gyűjteményében, továbbá az indítványozó által felvetett jogkérdés azokban nem jelent meg.
- [12] 2.2. Az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény 28. cikkének, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmét állította.
- [13] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét az indokolt bírói döntéshez való jog megsértésében látja. Érvelése szerint a másodfokú bíróság nem adta kellő indokát annak, hogy a Korm. rendelet 86. § (3) bekezdésében foglaltakat milyen jogi indokok alapján értelmezi a

Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának kezdeményezésére irányuló kötelezettség alóli kivételként. A panasz alapjául szolgáló perben előadott álláspontját megismételve hangsúlyozta, hogy csak a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását követően van lehetősége az irányító hatóságnak szabálytalansági eljárás eredményeként szabálytalanság megállapítására. A másodfokú ítélet így nem elégíti ki az Alaptörvény 28. cikkének is megfelelő, elégséges terjedelmű indokolás követelményét. Érvelése szerint a jogorvoslathoz való jog sérelmét a másodfokú ítélet azáltal idézi elő, hogy az indítványozóval szembeni szabálytalanság Pp. 7. § 8. pontja szerinti jogalapjaként tévesen az Európai Bizottság döntését határozza meg. Ez az Alaptörvény 28. cikkébe ütköző jogértelmezés indokolatlanul és jogszabályi felhatalmazás nélkül szűkítette le a jogorvoslathoz való jogát.

- [14] A Kúria pedig egy rá nem kötelező PK vélemény iránymutatásaira alapozta a döntését, továbbá nem indokolta kellő részletességgel a felülvizsgálat engedélyezésének feltételeivel kapcsolatos álláspontját, legitimálva ezzel a másodfokú bíróság alaptörvény-ellenes jogértelmezését. Tévesen határozta meg a felülvizsgálati kérelem jogalapját is, így önkényesen hagyta figyelmen kívül az indítványozó által hivatkozott bírósági döntéseket, megsértve eljárásával az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglaltakat.
- [15] Az Alaptörvény 28. cikk sérelme kapcsán önálló indokolást az indítványozó nem adott elő, azt csupán az Alkotmánybíróság korábbi döntéseit idézve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének megsértésével összefüggésben állította.
- [16] 3. Az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóság törvényi feltételeinek.
- [17] 3.1. Az indítványozó meghatalmazással eljáró jogi képviselője az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint megállapított határidőn belül nyújtotta be.
- [18] Az indítványozói jogosultság Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata az ügy érdemi elbírálásának előkérdése, ezért az Alkotmánybíróság a továbbiakban ezt vizsgálta.
- [19] Az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény 2023. június 1-jei hatállyal módosította az Abtv. 27. §-át. Ennek értelmében a közhatalmat gyakorló szervezet nem illeti meg az Abtv. 27. § (1) bekezdésében rögzített indítványozói jogosultság [Abtv. 27. § (2) bekezdés]. A törvényhez fűzött jogalkotói indokolás szerint a módosítás „kivezeti a jogrendszerből azt a lehetőséget, hogy a közhatalmat gyakorló szervek (hatóságok) alkotmányjogi panasszal fordulhassanak az Alkotmánybírósághoz” (lásd: 2023. évi X. törvény végső előterjesztői indokolása, Részletes indokolás a 13. §-hoz).

[20] Alkotmányjogi értelemben a helyi önkormányzatok részei az államszervezetnek. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek, azaz az indítványozó státuszánál fogva közhatalmat gyakorló szervnek minősül.

[21] 4. A fent írtak alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Abtv. 27. § (2) bekezdésében foglaltak értelmében nem jogosult az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására, ezért az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontjában írtakra figyelemmel azt visszautasította.

Budapest, 2024. július 9.

Dr. Horváth Attila
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka
alkotmánybíró