

BH2005. 222.

I. A költségvetési gazdálkodás pénzügyi lebonyolításának rendjébe tartozó kötelezettségvállalás ellenjegyzésének és a kötelezettségvállalás létrejöttéhez szükséges jóváhagyó nyilatkozatnak az értelmezése és jogkövetkezményei [156/1995. (XII. 26.) Korm. r. 35. § (1)-(2) bek.; 1959. évi IV. törvény 215. §].

II. Amennyiben a harmadik személy által jóváhagyott vállalkozási szerződés olyan feltételeket tartalmazna, amelyeket a megrendelő csak a harmadik személy által vállalt közreműködéssel képes teljesíteni és e közreműködés megtagadása miatt a megrendelő a szerződéstől elállni kényszerül, a vállalkozónak okozott kárért a harmadik személy is kártérítési felelősséggel tartozik [1959. évi IV. törvény 395. § (1) bek., 339. § (1) bek., 344. § (1) bek.].

Az elsőfokú bíróság rész- és közbenső ítéletében tényként állapította meg, hogy miután az I. r. alperes által a g.-i hulladéktárolóban felhalmozott veszélyes hulladék szennyezettségének mértéke a jogszabályban előírt határértéket meghaladta, a Környezetvédelmi Felügyelőség az 1997. október 3. napján kelt határozatával kötelezte az I. r. alperest a környezeti kár elhárításának azonnali megkezdésére és annak meghatározott időpontig a határérték eléréséig történő folyamatos elvégzésére. A Kormány a 2320/1997. (X. 15.) Korm. határozatával a perbeli veszélyes hulladék által okozott környezeti kár lokalizációja és a kár elhárítása pénzügyi feltételeinek biztosítása végett az I. r. alperes által felveendő hitel visszafizetéséért kezességet vállalt, kamattámogatást, valamint a Központi Környezetvédelmi Alap terhére vissza nem térítendő támogatást biztosított. Az I. és II. r. alperes (a II. r. alperes mint a Központi Környezetvédelmi Alap kezelője) között 1997. november 17-én együttműködési és támogatási megállapodás jött létre, ebben részletezték a kárelhárítási, a lokalizációs és a kárfelszámolási feladatokat. A közbeszerzési eljárás eredményeként az I. r. alperes a felperessel 1998. március 18-án vállalkozási szerződést kötött az e szerződés mellékletét képező műszaki ütemtervben írt munkálatok elvégzésére, a vállalkozási szerződésben meghatározott összegű vállalkozói díj ellenében. A szerződés 17. pontja tartalmazta, hogy a szerződés a II. r. alperes ellenjegyzésével lép hatályba. A felperes 1998. márciusától végezte a veszélyes hulladék csomagolására szolgáló ROCLA tartályok gyártását mindaddig, amíg az I. r. alperes 1998. augusztus 28-án a gyártást fel nem függesztette.

A II. r. alperes az 1998. szeptember 10-én kelt levelében értesítette az I. r. alperest, hogy a perbeli munkák tárgyában tényfeltáró ellenőrzést rendelt el, egyben a kárelhárítás II. ütemének munkálatait 30 napra felfüggesztette. 1998. október 16-án az I. r. alperes - a II. r. alperessel egyetértésben - a további munkavégzést leállította. Közölte, hogy a szerződést a felperessel meg kívánja szüntetni és új közbeszerzési pályázatot kíván kiírni. Ezt követően az I. r. alperes a felperessel kötött szerződéstől 1998. november 13-án a felperes szerződésszegésére hivatkozással elállt. Az elállást tartalmazó levelet a II. r. alperes ellenjegyezte.

A felperes a módosított keresetében 1 275 024 454 Ft és járulékai megfizetésére kérte az alpereseket egyetemlegesen kötelezni. Keresetét az 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)

359. §-ának (1) bekezdésére, - a megrendelőnek a vállalkozási szerződéstől való általános elállási joga alapján történő elállására, másodlagosan a Ptk. 312. §-ának (2) bekezdésére, a 313. §-ára, valamint a Ptk. 318. §-a alapján alkalmazandó, a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdésére, - végül a Ptk. 350. §-ának (1) bekezdésére is alapította. Az alperesek a kereset elutasítását kérték.

Az első fokon eljáró bíróság rész- és közbenső ítéletében megállapította, hogy az I. r. alperes és a felperes között 1998. március 18-án a g.-i környezeti kár felszámolása tárgyában létrejött vállalkozási szerződés megszűnése folytán az I. r. alperes teljesítésének elmaradásával okozati összefüggésben a felperes kártérítési követelésének jogalapja az I. r. alperessel szemben fennáll. A II. r. alperessel szemben a keresetet elutasította és kötelezte a felperest a II. r. alperes részére 5 000 000 Ft perköltség megfizetésére.

A másodfokú bíróság a felperes és az I. r. alperes fellebbezése folytán hozott közbenső ítéletében az elsőfokú bíróság rész- és közbenső ítéletét részben megváltoztatta és az I. r. alperes, valamint a felperes között létrejött vállalkozási szerződésből eredő felperesi kereseti kérelem tárgyában az I. és II. r. alperes egyetemleges kártérítési felelősségét állapította meg. Abban elfogadta az elsőfokú bíróság jogi álláspontját, hogy az I. r. alperes által felhozott különös elállási okok és jogcímek nem voltak megalapozottak, a felhozottak alapján az I. r. alperes a szerződéstől való elállásra nem volt jogosult. Álláspontja szerint I. r. alperes által tett elállási nyilatkozatot a Ptk. 395. §-ának (1) bekezdésében írt, a megrendelőt megillető általános elállási jog alapján kell hatályosnak tekinteni. Az elállás folytán az I. r. alperes a Ptk. 395. §-ának (1) bekezdése szerint kártérítés fizetésére köteles.

A II. r. alperes felelősségével kapcsolatosan megállapította: a szerződés 17. pontjában írt azzal a kikötéssel, hogy a szerződés csak a II. r. alperes ellenjegyzésével lép hatályba, a II. r. alperes nem vált a szerződés alanyává, nem lépett be a felperes és az I. r. alperes között létrejött jogviszonyba. E kikötés tartalma szerint a Ptk. 215. §-ának (1) bekezdésében szabályozott, a szerződés létrejöttéhez szükséges harmadik személy hozzájáruló nyilatkozatának kikötését jelentette, amit a II. r. alperes megadott. A II. r. alperes hozzájáruló nyilatkozatától nem a szerződés hatályosulása, hanem annak létrejötte függött, ezt támasztották alá a szerződés 7. pontjában írtak is. A II. r. alperes intézkedései, amelyek az I. r. alperesnek a szerződéstől való elállásához vezettek, a II. r. alperes részéről a Ptk. 215. §-ában foglalt, a szerződés érvényességéhez szükséges hozzájáruló nyilatkozat visszavonását jelentették, amely azzal járt együtt, hogy a perbeli vállalkozási szerződés pénzügyi fedezetének a biztosítása a II. r. alperes részéről megszűnt. A hozzájárulás visszavonására azonban törvényes lehetőség nincs, ezért a II. r. alperesnek a nyilatkozat visszavonásaként értékelhető magatartása jogellenes, amely megalapozza a II. r. alperesnek a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdésében írt kártérítési felelősségét. Mindezekre figyelemmel az elsőfokú bíróság rész-és közbenső ítéletének a II. r. alperes kárfelelősségével kapcsolatos rendelkezését megváltoztatta és az I. és II. r. alperesek egyetemleges kártérítési felelősségét megállapította.

A jogerős ítélet ellen a II. r. alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben - tartalma szerint - annak hatályon kívül helyezését és a II. r. alperes kártérítési felelőssége vonatkozásában az elsőfokú bíróság ítéletének helybenhagyását kérte. Előadta, hogy a II. r. alperes mint központi költségvetési szerv írásbeli ellenjegyzése nem feltétele a harmadik személyek által kötött szerződés létrejöttének. A költségvetési szerv kötelezettségvállalásával és utalványozásával érvényesíthető jogosultságokat és kötelezettségeket a perbeli időben hatályban volt 156/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet VIII. fejezete szabályozta. A rendelet 35. §-ának (2) bekezdése szerint az ellenjegyzés alaki feltétele a költségvetési szerv által vállalt anyagi kötelezettségvállalás hatályosulásának. Az ellenjegyzés teljesítése a költségvetési szervet érintő belső jogviszony egyfajta „fizetési engedély” a költségvetési szerv kötelezettségvállalásához. A költségvetési

forrás terhére történő kötelezettségvállaláshoz szükséges pénzügyi ellenjegyzés ezért nem tekinthető a Ptk. 215. §-ának (1) bekezdésében meghatározott jognyilatkozatnak, így jogszabálysértéssel történt annak megállapítása, hogy a visszavonással a II. r. alperesnek a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdése szerinti kárfelelőssége bekövetkezett.

A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályban tartását kérte.

Az I. r. alperes felülvizsgálati kérelemre tett észrevétele tartalma szerint a jogerős ítélet hatályban tartására irányult.

A II. r. alperes az észrevételében megismételte, hogy a felperes és az I. r. alperes között létrejött vállalkozási szerződésnek a részéről történő ellenjegyzése nem minősül a Ptk. 215. §-ának (1) bekezdése szerinti hozzájáruló nyilatkozatnak. A 156/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet 35. §-ának (1) és (2) bekezdésében írtakra figyelemmel a pénzügyi ellenjegyzés nem a harmadik személyek által kötött szerződés létrejöttének, hanem a költségvetési szerv által vállalt kiadás teljesítésének feltétele. A perbeli projekt támogatását a Kormány rendelte el a 2320/1997. számú határozatával, a II. r. alperes aláírása a vállalkozási szerződésen pénzügyi ellenjegyzés, a költségvetési szerv által vállalt kiadás teljesítésének (a kifizetésének) a feltétele. A II. r. alperes felróható magatartást nem tanúsított, a feladata nem arra irányult, hogy a felperes mint vállalkozó részére garantálja a kifizetéseket, hanem arra, hogy az I. r. alperes részére támogatást biztosítson a környezeti károsodás lokalizációjához. A II. r. alperes a támogatást nem vonta vissza, azt az I. r. alperes megkapta. A támogatás feltételeit a Kormány határozta meg, és a koncepcióváltás után a 2044/1999. (III. 3.) Korm. határozatban módosította, amelynek a II. r. alperes eleget tett. Tekintve, hogy a II. r. alperessel szemben semmiféle kötelezettségzegés nem állapítható meg, kártérítés címén nem marasztalható.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

A Legfelsőbb Bíróságnak a felülvizsgálati eljárásban abban a jogkérdésben kellett állást foglalnia, hogy a II. r. alperes részéről a vállalkozási szerződés ellenjegyzése a 156/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet 35. §-ának (2) bekezdése szerint történt-e avagy az ellenjegyzésen a szerződést kötő feleknek és a II. r. alperesnek a vállalkozási szerződésnek a Ptk. 215. §-a szerinti jóváhagyását kellett-e érteniük. A kormányrendelet a költségvetési szervek tervezésének, gazdálkodásának és beruházásának rendjéről szól, tehát a működésükre vonatkozó belső szabályozás. A költségvetési gazdálkodás pénzügyi lebonyolításának rendje körébe tartozik: ki jogosult a költségvetési szerv nevében kötelezettségvállalásra, milyen alakiség mellett és kinek az ellenjegyzésével. **A rendelet 35. §-ának (1) bekezdése értelmében a költségvetési szerv nevében a költségvetési szerv feladatainak ellátása során fizetési vagy más teljesítési kötelezettséget vállalni a törvényben meghatározott és az e rendeletben írt, a perben nem releváns kivétellel az önállóan, - illetve a részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv vezetője vagy az általa, illetve a költségvetési szerv vezető testülete által megbízott személy jogosult. A kötelezettségvállalás a (2) bekezdés szerint a gazdasági vezető vagy az általa kijelölt személy ellenjegyzése után és csak írásban történhet. A gazdasági vezető vagy személy ellenjegyzése azért szükséges, mert a kötelezettségvállalás előtt meg kell győződni arról, hogy a jóváhagyott költségvetés fel nem használt, le nem kötött előirányzata biztosítja-e a kötelezettségvállalás fedezetét. A (4) bekezdés szerint az ellenjegyzésre jogosultnak a kötelezettségvállalást jelentő okmányt, ha nem ért vele egyet, vagy a kötelezettségvállalás ellenjegyzése utasításra történt, záradékkal kell ellátnia és a felügyeleti szervnek az eseményt be kell jelenteni. A felügyeleti szerv a kézhezvételtől számított 15 napon belül a bejelentést megvizsgálja és az esetleges felelőségre vonást kezdeményezi. Mindez azonban nem érinti a kötelezettségvállalás létrejöttét, annak érvényességét. **A vonatkozó Korm. rendelet előírásai tehát nem tekinthetők olyan esetnek, amikor jogszabály - a Ptk. 215. §-a szerint - a szerződés létrejöttét harmadik személy jóváhagyásától tenné függővé.****

A II. r. alperes „ellenjegyzésnek” nevezett nyilatkozata értelmezésénél a következőket kellett figyelembe venni.

Az 1998. március 18-án megkötött vállalkozási szerződés 17. pontjában a szerződést kötő felek maguk rendelkeztek akként, hogy a szerződésük kívülálló harmadik személy, a II. r. alperes ellenjegyzésével lép hatályba. Ez a kikötés a részükről nyilvánvalóan nem azt célozta, hogy a II. r. alperes mint költségvetési szerv betartsa a kötelezettségvállalás rá vonatkozó pénzügyi szabályait. A cél az volt, - ismerve a II. r. alperesnek a kárelhárításban vállalt szakmai és finanszírozó szerepét - hogy a II. r. alperes a maga részéről elfogadja a szerződést mint, amely alkalmas a közbeszerzési eljárásban kiírt a II. r. alperes által támogatott cél megvalósítására. Az ellenjegyzés a közfelfogás szerint más által már aláírt okiratnak hozzájárulásként, felelősségvállalás jeléül való aláírását jelenti. Amikor a II. r. alperes a szerződést jóváhagyólag aláírta, annak tartalmát is megismerte. A vállalkozási szerződés 6. pontja a felek részéről annak tudomásulvételét, elfogadását tartalmazza, hogy a munkavégzés ellenőrzését, amely a Ptk. 394. §-a szerint a megrendelő dolga, a II. r. alperes végzi. Tartalmazza továbbá azt is (7. pont), hogy a teljesítés-igazolás és az átadás-átvételtől szóló okirat csak a II. r. alperes ellenjegyzésével válik érvényessé. A vállalkozó számlát csak akkor bocsáthat ki, az I. r. alperes mint megrendelő csak akkor fizethet, ha a II. r. alperes a teljesítést ellenjegyzésével szerződésszerűnek ítélte. A II. r. alperes ezt a jogát a megrendelő akarata ellenére, azzal szemben is gyakorolhatta. A II. r. alperes azzal, hogy a szerződést mindezek - a személyét érintő kikötések - ismeretében ellenjegyezte, az említett feltételeket is jóváhagyta. A felperessel szemben a szerződés teljesítésének ellenőrzésére nemcsak joga, de kötelessége is keletkezett, valamint arra is, ha a teljesítést szerződésszerűnek ítéli, ellenjegyzésével a fizetést biztosítja. E kikötések alapján a II. r. alperes ellenjegyzésének hiányában az I. r. alperes még a szerződésszerű teljesítés átvételét és kifizetését is jogszerűen tagadhatta volna meg, míg a felperes a II. r. alperessel szemben érvényesíthette volna a fizetéshez szükséges ellenjegyzés, illetve jognyilatkozat pótlása iránti igényét.

A vállalkozási szerződés ellenjegyzését a II. r. alperes sem érthette pusztán pénzügyi értelemben vett ellenjegyzésnek. A II. r. alperes nem csak a szerződést, hanem az I. r. alperesnek az 1998. november 13-án kelt, a szerződéstől való elállást tartalmazó jognyilatkozatát is ellenjegyezte annak ellenére, hogy ez a nyilatkozat pénzügyi kötelezettségvállalást nem tartalmazott. A II. r. alperes részéről az ellenjegyzés tehát azt jelentette, hogy a szerződést megfelelőnek találta a támogatási cél megvalósítására, annak ellenőrzésében részt vesz és a vállalkozói díj kifizetését a szerződésnek megfelelő teljesítés esetén engedélyezi.

Áttekintve a II. r. alperesnek a kármentesítés megvalósítását célzó projektben betöltött szerepét és a vállalkozási szerződés megkötése után tanúsított magatartását, a következők állapíthatók meg.

Az I. r. alperes mint a környezetszennyezés okozója teljes körű kármentesítésre volt köteles. A Kormányhatározat által garantált forrás - állami kezességvállalással biztosított és kamattámogatással felvett hitel és a környezetvédelmi alpból nyújtott támogatás - csak a környezetszennyezés lokalizációjára és a szükséges kárelhárítás elősegítésére volt elegendő.

Az 1997. december 8-án tartott megbeszélésről felvett emlékeztető szerint a II. r. alperes a teljes körű kárfelszámolást közös távlati célként jelölte meg azzal, hogy a hitel és a hozzá kapcsolódó pályázati felhívás döntően az első fázisra, nevezetesen a kárelhárításra és a lokalizációra vonatkozik. Később erre épülhet rá a teljes kárfelszámolás. Az alperesek között létrejött együttműködési és támogatási megállapodás részét képező feladatterv a három célt komplex módon jelölte meg, és a közbeszerzési pályázatban még mind a három célt meghirdették, a 4.1. pont a kárelhárítást, a 4.2. pont a lokalizációt, a 4.3. pont pedig a végleges kárfelszámolást tartalmazta. A kárfelszámolás tekintetében azonban a közbeszerzési eljárásban -

amelyben tartalmi kérdésekben a minisztérium álláspontja volt az irányadó - nyertest nem hirdettek, az első két feladat felemésztette a rendelkezésre álló teljes összeget. A szerződés tehát a II. r. alperes koncepciójának megfelelően jött létre, a kárelhárítás nyertese más gazdálkodó szervezet, a lokalizációs munkák elvégzésének nyertese pedig a felperes volt, aki a II. r. alperes által jóváhagyott vállalkozási szerződésben a szennyezés lokalizálására és a tárolásnak a ROCLA-csőves megoldására vállalt kötelezettséget. A vállalkozási szerződés tehát a II. r. alperes szakmai és pénzügyi koncepciójának megfelelően jött létre annak ellenére, hogy ez a megoldás nem biztosította a 2-3 éven belüli teljes kármentesítést, hanem a minimum 10 évig tartó biztonságos hulladéktárolást preferálta.

A II. r. alperes azonban a szerződés jóváhagyása után bekövetkezett koncepcióváltás következtében már a teljes körű kármentesítést - a tároló kiürítését és a hulladék megsemmisítését - tartotta szakmailag indokoltnak, így szükségtelessé vált a felperes által vállalt és az alperesek által elfogadott megoldás. Azt a kérdést, hogy miként lehetne a már megkötött szerződést érvénytelennek tekinteni vagy megszüntetni, a II. r. alperes jogi szakértőkkel vizsgálta.

A II. r. alperes az 1998. szeptember 10-én kelt levelében felhívta az I. r. alperest a kárelhárítás II. üteme munkálatainak felfüggesztésére. Az 1998. szeptember 11-én a környezetvédelmi munkálatok koordinációs értekezletén felvett jegyzőkönyv szerint a koncepcióváltással az I. r. alperes is egyetértett és a szeptember 14-én kelt levelében közölte, hogy a II. r. alperes által elrendelt felülvizsgálat eredménye fogja eldönteni a kárelhárítás és lokalizációs munkálatok megvalósítási és végrehajtási módját, valamint annak feltételeit. A fentiekből megállapítható, hogy az I. és II. r. alperesek akarategységben cselekedtek mind a szerződés megkötése, mind pedig attól való szabadulás kérdésében. A megkötött szerződést még sem találták alkalmasnak a kárelhárítási, lokalizációs és kárfelszámolási munkák elvégzésére, az I. r. alperes az 1998. október 16-án kelt levelében közölte a felperessel, hogy a II. r. alperessel egyetértésben állítja le azonnali hatállyal a további munkák végzését; hogy a létrejött vállalkozási szerződést meg kell szüntetni és a g.-i munkálatok folytatására új közbeszerzési eljárást kell lefolytatni. Mivel a szerződés megszüntetésének jogi alapja még nem volt világos, keresték az alkalmazható jogi megoldást (elállás, felbontás, felmondás, közös megegyezés). Végül az I. r. alperes a felperes szerződésszegésére alapítva állt el november 13-án a szerződéstől a II. r. alperes ellenjegyzésével. Mivel az elállási nyilatkozatban megjelölt okokat az I. r. alperes nem bizonyította, a másodfokú bíróság állapította meg azt, hogy az elállás a megrendelő általános elállási joga folytán érvényes.

Alapítalanul hivatkozott a II. r. alperes arra, hogy őt kártérítési felelősség nem terheli. A II. r. alperes azzal, hogy jóváhagyta a vállalkozási szerződést vállalta, hogy az abban foglalt, reá vonatkozó feltételeknek eleget tesz. A teljesítést maga is ellenőrzi és a fizetést a támogatás terhére biztosítja. Az tény, hogy a II. r. alperes a támogatást nem vonta vissza, viszont az ellenőrzése alatt tartott pénzügyi forrást már nem kívánta az általa jóváhagyott vállalkozási szerződésben foglalt feladatok megvalósítására fordítani. Nem tévedett ezért a másodfokú bíróság, annak megállapításával, hogy a II. r. alperes valójában a szerződés jóváhagyását jogellenesen visszavonta és ezzel együtt megtagadta azoknak a szerződési feltételeknek a teljesítést, amelyeket a szerződés jóváhagyásával vállalt. E feltételek nélkül a szerződést az I. r. alperes nem tudta volna teljesíteni, mert abban a II. r. alperesnek is közreműködnie kellett volna. A II. r. alperes jogi felelőssége szempontjából nincsen annak jelentősége, hogy az újabb koncepció, az újabb megoldás szakmailag hasznosabb és eredményesebb volt-e a korábbinál. A felperes kára abból keletkezett, hogy az eredeti koncepciónak teljes egészében megfelelő szerződés megszűnt a későbbi koncepcióváltás és ennek következtében alkalmazott elállás folytán. Nem tévedett a másodfokú bíróság amikor a II. r. alperesnek a szerződés teljesítését ellehetetlenítő magatartását jogellenesnek tekintette és a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdése és 344.

§-ának (1) bekezdése szerint a II. r. alperes egyetemleges kártérítési felelősségét megállapította.

A kifejtettekre figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság a másodfokú bíróság közbenső ítéletét az 1952. évi III. törvény 275. §-ának (3) bekezdése szerint hatályában fenntartotta. (Legf. Bír. Gfv. I. 30.174/2004. sz.)