

# ÁLOM ÉS RÉMÁLOM

## (A TÁMOGATÁSI JOGVISZONYRÓL)

Civil szervezetek államháztartási forrású támogatásaira vonatkozó jogi környezet (jogszabályok, támogatási szerződések, bírósági gyakorlat, jogirodalom) jogrendszeren belüli összehasonlító elemzése

Írta: dr. Bíró Endre

Támogatási szerződések kutatásában közreműködött: dr. Tóth Vince

Konzulens: dr. Bódi György, dr. Kahulits Andrea, dr. Lakrovits Elvira

Lektor: dr. Garas Ildikó

A kutatás a Jogismeret Alapítvány szervezésében zajlott,  
az ÖKOTÁRS Alapítvány TRUST/2009. programjának keretében és támogatásával.

§

Jogismeret Alapítvány  
[www.jogismeret.hu](http://www.jogismeret.hu)  
2009.

## **BEVEZETŐ**

A kutatás célja, hipotézisei, módszerei és folyamata.

## **ESSZENCIA**

(Összegző tanulmány a kutatási eredményekről.)

- E.1. A támogatási jogviszony fogalma
- E.2. A támogatások jogi szabályozásának struktúrája
- E.3. Miről is beszélünk? (Civil támogatások nagyságrendje az állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban - K.C.R.-2007)
- E.4. Támogatási előfeltételekről
- E.5. A támogatási szerződések elmélete és gyakorlata
- E.6. A támogatás jogellenes felhasználása
- E.7. A támogatási szerződés megszegésének jogkövetkezményei
- E.8. Jogorvoslati jog a Támogató, Kezelő egyoldalú intézkedéseivel szemben
- E.9. Támogatás és ÁFA
- E.10. Jogfejlesztési javaslatok

## **ANALÍZIS**

(Részletező tanulmány a kutatás megállapításairól.)

Első cím: A támogatási jogviszony fogalmi kérdései

1. A „támogatási jogviszony” fogalma
  - 1.1. Államháztartási törvényben
  - 1.2. Költségvetési törvényben
  - 1.3. Önkormányzati törvényben
  - 1.4. Költségvetési szervekről szóló törvényben
  - 1.5. Rendeleti szintű szabályozásban
  - 1.6. Európai Unió jogi normákban
  - 1.7. Közigazgatási jellegű támogatási jogviszony fogalom
  - 1.8. Legfelsőbb Bírósági határozatok a támogatási jogviszony megkülönböztető jellegzetességeiről
  - 1.9. A vizsgált támogatási szerződések fogalomképzése
2. A támogatási jogviszony fogalmi elemeinek összehasonlítása más szerződéstípusokkal
  - 2.1. Vállalkozási jogviszonnyal
  - 2.2. Megbízási jogviszonnyal
  - 2.3. Hatósági szerződés
  - 2.4. Ellátási szerződés
  - 2.5. A közszolgáltatási és közüzemi szerződés
3. A „program” és a „projekt” fogalma
4. A „szabálytalanság”
  - 4.1. A jogszabályokban
  - 4.2. A támogatási szerződésekben
5. Nonprofit irodalom, civil szervezetekkel foglalkozó kutatások
6. Összefoglaló a támogatási jogviszony fogalmi kérdései című fejezethez

Második cím: A támogatások jogi szabályozásának struktúrája

7. A támogatásokra vonatkozó jogszabálytömeg
8. A támogatási jogviszonyra vonatkozó jogi szabályozás struktúrája
9. Viszony a Ptk-hoz?
10. A támogatás jogi szabályozásába bevont további normák

- 10.1. Jogszabályi utalással
- 10.2. Jogszabály utólagos módosulásával
- 10.3. Szerződésben utalással
- 10.4. Általános Szerződési Feltételekkel
- 10.5. „Minta”szerződéssel
- 10.6. Tájékoztatókkal
- 10.7. Beszámolókkal

III. cím: Civil támogatások nagyságrendje az állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban (K.C.R. 2007) és a civil szervezetekre vonatkozó specialitások a jogi szabályozásban

- 11. K.C.R. adatok – 2007.
  - 11.1. A teljes nonprofit szektor K.C.R. adatai
  - 11.2. A civil nonprofit szektor K.C.R. adatai
  - 11.3. K.C.R.-következtetések a civil támogatási szerződésekre vonatkozóan
  - 11.4. A civil nonprofit szervezeteknél „támogatási szerződéssel” megvalósuló K.C.R. adatai
  - 11.5. Összefoglalás a K.C.R. adatok – 2007. című fejezetről
- 12. A civil szervezeteknek külön támogatási lehetőségeket biztosító, előnyös rendelkezések a jogszabályokban
- 13. A civil szervezetek vonatkozásában támogatási korlátozást felállító, hátrányos jogszabályi rendelkezések
- 14. A civil szervezeteknek nyújtott támogatások speciális eljárási és adminisztrációs, nyilvántartási szabályai

IV. cím: Támogatási előfeltételek

- 15. Az Áht. támogatási feltételei
- 16. Az Ámr. támogatási feltételei
- 17. További jogszabályokba foglalt támogatási feltételek

V. cím: A támogatási szerződés

- 18. A támogatási szerződés elvi és típus kérdéseiről
- 19. A támogatási szerződésekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések
  - 19.1. Ámr. a támogatási szerződésről
  - 19.2. Ágazati-szakmai jogszabályok a támogatási szerződésről
  - 19.3. Jogi szabályozási technikák a támogatási szerződések tartalmának meghatározására
- 20. Támogatási szerződés a jogirodalomban
  - 20.1. A közszerződésekről
    - 20.1.1. Az állam magánjogi jogalanyisága
    - 20.1.2. A koncessziós szerződések sajátosságai
    - 20.1.3. Állami többletjogok a szerződések joga körében
    - 20.1.4. A közjogi szerződések általános jellemzői és főbb csoportjai
    - 20.1.5. A közszerződés fogalma és csoportjai
    - 20.1.6. A közigazgatási szerződések külföldi jogi szabályozásának áttekintése
  - 20.2. Az állami pályázati rendszerről
- 21. Támogatási szerződés-típusok felkutatása, elemzése, jogi összehasonlító vizsgálata a gyakorlatból (Empirikus kutatás konkrét szerződések dokumentumelemzésével.)
  - 21.1. A kutatásról
  - 21.2. A támogatási szerződések egyoldalúsága, aránytalansága,

erőfőlényt megjelenítő diktátum jellege az állami,  
önkormányzati szerződő fél javára

- 21.2.0. Csak a Támogatott szerződésszegésére tartalmaznak a szerződések jogkövetkezményeket!
- 21.2.1. A megváltozott költségek esete
- 21.2.2. Másik támogatási jogviszonnyal kapcsolatos probléma „jogellenes felhasználásnak” minősítése
- 21.2.3. Nem folyósított támogatásrész visszavonásának kérdései
- 21.2.4. A támogatás visszatartása nem érinti a teljesítési kötelezettséget
- 21.2.5. A „Kötelezettségvállaló”
- 21.2.6. Támogatás folyószámlán keletkezett kamatainak maradvánnyá minősítése
- 21.2.7. A szerződés egyoldalú módosításának lehetősége a Támogató, Kezelő által
- 21.2.8. A Támogató és a Támogatott közötti másik jogviszony sorsának automatikus és egyoldalú hatása a támogatási szerződés megszüntetésére
- 21.2.9. Támogatás folyósításának felfüggesztésére vonatkozó egyoldalú vagy aránytalan lehetőség?
- 21.2.10. Támogatás visszafizetésének elmulasztása köztartozásnak minősül?
- 21.2.11. Támogatás visszatartása nem érinti a Kedvezményezett szerződéses kötelezettségeit, s azok forrás hiányában történő elmaradásának jogkövetkezményeit
- 21.2.12. A támogatáshalmozódás
- 21.2.13. Eljárási mulasztás az anyagi jogi igényérvényesítés akadályává válik?
- 21.2.14. A Közreműködő Szervezet felelőtlenségéről
- 21.2.15. A közbeszerzés eredményének egyoldalú figyelembevétele
- 21.2.16. Minden szerződésszegés „súlyosnak” minősül?
- 21.2.17. Egyszerűsít-e az elektronikus eljárás; vagy csak pályázói terheket növel?
- 21.2.18. Majd akkor teljesít a Támogató, ha lesz pénze rá...
- 21.2.19. A jogi személy képviselőjének magánfelelőssége?
- 21.2.20. A támogatási összeg kamatának illetve megtakarításának minősítése és jogi sorsa
- 21.2.21. Egy eljárási hiba – szinte jogvesztő jelleggel – megsemmisíti a kontraktust?
- 21.2.22. „Objektív felelősség” a Támogató által átutalt összegért
- 21.2.23. Sommás kézbesítési szabály
- 21.2.24. Valótlan nyilatkozat a jogismeretről?
- 21.2.25. Iratmegőrzési kötelezettség
- 21.2.26. Konzorciumi specialitások

### 21.3. Összefoglalás a támogatási szerződésről

VI. cím: A támogatás jogellenes felhasználása

22. – 26. A támogatás jogellenes felhasználásának esetei

VII. cím: A támogatási szerződés megszegésének jogkövetkezményei

27. Az államháztartási törvény (Áht.) jogkövetkezményei

28. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Ámr.) által szabályozott jogkövetkezmények

- 29. A Ptk. szerinti jogkövetkezmények
- 30. „Sommás jogkövetkezmények” a specifikus jogi szabályozásban
  - 30.1. Csak az elállás...
  - 30.2. Támogatási jogviszonyon kívüli okból elállás
  - 30.3. Kötelező elállás rendeleti előírása
  - 30.4. Eljárási mulasztás a támogatási döntést (a kontraktus lehetőségét) semmisíti meg
  - 30.5. Jogorvoslat annyira nincsen, hogy a pályázatot elutasító döntés elleni kérelmet érdemi vizsgálat nélkül kell elutasítani!
  - 30.6. A „jogosulatlanul igénybe vett támogatás” gyűjtőfogalma, mint a bármilyen szerződéses kötelezettségzegés trójai falova a súlyossá minősülés illetve elállási ok szempontjából
  - 30.7. Nyilatkozat visszavonásának, tartalmi módosulásának sommás jogkövetkezménye
  - 30.8. Adótartozás összegével történő egyoldalú szerződésmódosítás
- 31. A Támogatott által elkövetett szerződésszegés jogkövetkezményei a vizsgált szerződésekben
  - 31.1 Elállás vagy felmondás?
  - 31.2. A teljes összeg visszakövetelése elálláskor
  - 31.3. Az elállási okok
  - 31.4. Bírósági ítéletekben a Támogatott szerződésszegésének jogkövetkezményei
  - 31.5. Kamatfizetési kötelezettség
  - 31.6. Újszerű jogkövetkezmények
  - 31.7. Biztosítékok
- 32. Támogatói szerződésszegés jogkövetkezményei

#### VIII. cím: Támogatás és ÁFA

- 33. A támogatás általános forgalmi adója?
- 34. A támogatásból vásárolt termék vagy igénybe vett szolgáltatás ÁFA-ja

#### IX. cím: Jogorvoslati jog a Támogató, Kezelő egyoldalú intézkedéseivel szemben

- 35. A jogszabályokban
- 36. A vizsgált szerződésekben

Felhasznált irodalom

# BEVEZETŐ

## A kutatás célja, hipotézisei, módszerei és folyamata.

Egy kín-rím kedvéért nem áldoztam föl a mértéktartást, s nem sétáltam be az aránytévesztés csapdájába a zárótanulmány címét illetően. Sokáig ugyanis az volt a munkacím, hogy „**ÁLOM ÉS ISZONY: a támogatási jogviszony**” De beláttam: azért az „iszony” érzetét nem éri el az a rémület, megdöbbenés, csalódás, elkeseredés, amely a civil szervezeteken lesz úrrá akkor, amikor szembesülnek a projektjük megvalósítása során elkövetett kisebb-nagyobb hibák, hiányosságok, tévedések vagy csak éppen látszatok egzisztenciális erejű, közösségeiket megsemmisítő, működésüket és szervezetüket felszámoló jogkövetkezményeivel! Ez azért mégsem „iszony” – csak „rémálom”!

Néhány hete ötven civil szervezet tüntetett azért, mert több éve megvalósított programjaik (EQUAL, HEFOP, stb.) elszámolási folyamata a támogatási szerződéstől történő Támogatói, Kezelői elállással fejeződött be, s az ebből következő teljes összegű visszafizetési kötelezettség most jutott a végrehajtási szakaszba. A Támogató, Kezelő inkasszóval most emeli le bankszámláikról a programokra több éve felhasznált teljes támogatásnak és ezek kamatainak megfelelő összegeket. A jelenség tehát, amelyről ez a kutatás szól már „az ablakban van”, sőt „be is jött az ajtón”; így az bátran kijelenthető, hogy kutatásunk és az annak eredményeit ismertető könyvnyi méretű zárótanulmány valóságos kérdésekre keresett szükséges jogi válaszokat.

**A kutatás egyik hipotézise az volt,** hogy a támogatási szerződéseknek a tipikus polgári jogi szerződések szabályaitól történő eltérései indokolatlanok és károsak a civil szervezetek illetve az állami, önkormányzati szervek, intézmények együttműködése vonatkozásában. Ezt a hipotézist a kutatás és az elemzés nem teljes mértékben támasztotta alá. A támogatási szerződést a zárótanulmány már nem „támogatási szerződés keretébe burkolt polgári jogi típusszerződésnek” tekinti, hanem atipikus polgári jogi szerződésnek, amelynek bizony megvannak a maga közigazgatási és államháztartási jogi vonatkozású jellegzetességei.

**A kutatás másik hipotézise volt,** hogy a közfeladat-ellátásban történő együttműködések akadályozása, nehezítése, ellehetetlenítése olyan diszfunkcionális következménye a bürokratikus, egyenlőtlen felekre modellezett, a felek jogait tekintve súlyosan aránytalan jogi szabályozásnak, amely szinte szükségszerűen vezet a szerződésszegés bekövetkezéséhez. Ez a feltételezésünk igaznak bizonyult. Az egyoldalú, sommás, gyakorta akár lehetetlen feltételeket is állító támogatási szerződések szükségszerűen vezetnek a közigazgatási logikán alárendelt szerződéses szerepet betöltő, kiszolgáltatott civil partnereknek felróható szerződésszegésekhez és ennek mechanikus jogkövetkezményeihez. A jelenséghez társul az a társadalmi és jogi szabályozási környezet, amelyben a civil szervezetek gazdálkodási – számviteli - pénzügyi fegyelme igen alacsony fokú, a jogszerű adminisztratív feltételek kialakításában a működési kultúra fejletlen. (Például azért is, mert a cégektől eltérően a civil nonprofit szervezetek beszámolási, mérleg és nyilvántartási szabályai gyakorlatilag jogi felelősség nélkül megsérthetők.)

**Harmadik hipotézisünk volt,** hogy a szerződésszegés tényéhez a mai jogszabályi és szerződéses környezet szinte mechanikusan rendeli a „támogatás felhasználása jogellenességének megállapítását”, amely a legtöbb pályázati rendszerben a szerződéstől történő támogatói elállást (az eredeti állapot helyreállítását modellező teljes támogatási összeg visszafizetését) vonja maga után. A támogatási szerződésnek megkötésére visszamenőleges hatályú megszüntetése (elállás) egy negatív végű játszma része, amelynek végén mindenki rosszul járt, mindenki kivért és elhasználódott, megégett. (A Támogató nem tudta a kitűzött programcél a támogatásával megvalósítani; a Lebonyolító szervezet nem tudta eredményesen kezelni a programot – pontosabban: eredménytelenül kezelte azt; a civil szervezet pedig tönkrement, ellehetetlenült a projektre már felhasznált források visszafizetési kötelezettségének és bankszámláról köztartozásként végrehajtás terhe alatt. (Plusz eltiltás a támogatási rendszerektől, plusz a köztartozás tényének minden további költségvetési támogatást megakadályozó ténye!) Megállapítható, hogy ez a hipotézisünk is teljes mértékben beigazolódott. A kutatás és az elemzés a várakozással megegyezően azt bizonyítja, hogy az olyan jogi feltételrendszer, amely nagy valószínűséggel

eredményezi a szükségszerűen negatív végű játszmákat – az biztosan nem jó! Sőt, most már a kutatás eredményei alapján biztosan állítható, hogy rossz.

A kutatás öt részből állt:

1. a támogatási jogviszonyra vonatkozó hatályos jogszabályi környezet összehasonlító elemzéséből;
2. a támogatási szerződések gyakorlatának jogi tartalmi kutatásából;
3. a tárgykör bírósági gyakorlatának feldolgozásából;
4. a nonprofit jogi és polgári jogi irodalom támogatási jogviszonyra vonatkozó megállapításainak áttekintéséből;
5. az 1. – 4. alatti részkutatások eredményeinek összegzéséből, s az ezekre épülő jogfejlesztési javaslatok kidolgozásából.

A kutatás zárótanulmánya az 1.-4. részeket ANALÍZIS főcím alatt tartalmazza; az 5. részt pedig ESSZENCIA főcím alatt.

**A kutatás eredményeként** az irányadó hazai jogi szabályozás, a nagy költségvetési pályázati támogatási rendszerek szerződéseinek összehasonlító vizsgálata, valamint a bírósági gyakorlat és a jogirodalom áttekintése kimutatta azokat a pontokat, elemeket, szabályokat – amelyek nincsenek összhangban a Polgári Törvénykönyv együttműködésre és mellérendeltségre modellezett alapelveivel és a szerződés tartalma szerint alkalmazandó kötelmi jogi szabályaival (például a szerződéstől eltéréssel arányos jogkövetkezmények vonatkozásában); valamint a közigazgatási és államháztartási tartalmakhoz képest is túlzó -, egyoldalú -, sommás -, és a közigazgatási eljárási szabályoknak sem megfelelő rendelkezéseket és feltételeket tartalmaznak a szerződésszegés jogkövetkezményeivel vagy a jogorvoslati joggal kapcsolatosan. Tételes képet kaptunk mindazon jogi akadályokról, amelyek a civil szervezeteknek az állami, önkormányzati közfeladat-ellátásban részvételét biztosító szerződéses kapcsolatainak bővülése, fejlődése, erősödése ellen hatnak a támogatás-elvű pályázati rendszerek működése során. Kirajzolódtak azok a jogi megoldások, javaslatok is, amelyek a civil erőforrások közfeladat-ellátásba történő bevonását elősegíthetik az állam, önkormányzat (szervek, intézmények, megbízott pályázatkezelők) és a civil szervezetek szerződéses viszonyaiban.

A zárótanulmányban rövid jelöléssel azonosított jogszabályok:

ÁFA Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény.

Áht. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény.

Ámr. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII.30.) Korm. számú rendelet.

Kbt. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi törvény.

Ket. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

Ptk. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény.

A szerző, a közreműködők (kutatók, konzulensek, lektor) és a jelen kutatás támogatói azzal a reménnyel hozzák nyilvánosságra az **ÁLOM ÉS RÉMÁLOM** című kutatási zárótanulmányt, hogy annak megállapításai és javaslatai hozzásegítik a közfeladat-ellátásban együttműködő civil és kormányzati partnereket a támogatási jogviszony jogi szabályozásának, szerződéseinek és a mindezekhez kapcsolódó jogérvényesítésnek érdemi továbbfejlesztéséhez.

2009. október 15.

Dr. Bíró Endre

# ESSZENCIA

## (Összegző tanulmány a kutatási eredményekről.)

### E.1. A támogatási jogviszony fogalma

#### Jogszabályok alapján:

A „támogatás jogcím” alkalmazását az EU-s források tekintetében az Áht. 13/A.§-a vezeti be azzal, hogy az (1) bekezdés első mondatának első felében még sokféle jogcímet is tartalmazható „EU források” fogalmat a mondat második felében az „adományozó juttatásával” azonosítja. S innentől kezdve a (2) bekezdésben már csak „támogatásról” szól. Hasonló szabályozási tartalom található az államháztartás alrendszeréből származó (nem EU-s) források jogcímét bevezető 13/A.§ (2) bekezdésében is, amennyiben a (2) bekezdés első mondatában még a „finanszírozott vagy támogatott” szervezetről, magánszemélyről szól és a „juttatott összegekre” vonatkozik a rendelkezés; míg a bekezdés utolsó mondatában már csak a „támogatásokról” van szó. Az Áht. tehát fenntartja ugyan a támogatáson kívüli, más államháztartási finanszírozási jogcímek lehetőségeit, de ebben korántsem következetes, s például a 15/A.§ (2) bekezdés utolsó mondata már csak és kizárólag a „támogatásokra” vonatkozik (a finanszírozásra nem!); az ugyanis, hogy a támogatások jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a felhasználót visszafizetési kötelezettség terheli. A „finanszírozás” (tehát: nem-támogatás!) fogalma tekintetében az Áht. a „finanszírozási célú pénzügyi műveletek” felsorolásával ad konkrét eligazítást a 8/A.§ (3) bekezdésében: értékpapírok kibocsátása, értékesítése, visszavonása; hitelfelvétel és törlesztés; szabad pénzeszközök betételhelyezése és visszavonása; állampapírokkal végzett repülőügyletek; devizaműveletek eredménye; hitelek; tartalékműveletek; állami tulajdon értékesítése, stb. Ezek tehát mind olyan pénzügyi műveletek, amelyeknek eredményeként – közvetetten - keletkezik az államháztartás alanyánál forrás. Egyik értelmezésben ezt tekinti az Áht. „finanszírozásnak”. A „támogatás” ezzel szemben közvetlen forrásjuttatás az államháztartás alanyának. (Ez csak egy logikai következtetés, mert sem ilyen tartalmú, sem más direkt fogalmi meghatározást az Áht. nem tartalmaz.)

Tartalmaz viszont több vonatkozásban is tételes utalásokat a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényre (Ptk.). Ilyen konkrét utaló szabály van az állam kezességvállalásának tartalma, közintézet vezető testületi tagjainak személyes felelőssége, hozzátartozói kör az összeférhetlenség kérdéseiben, közszolgáltató utódszervezet ügyeiben. A támogatási jogviszonnyal kapcsolatosan közvetlen törvényi utalás a nevesített típus szerződések valamelyikére nincsen (például megbízási vagy vállalkozási jogviszonyra); viszont az Áht. 127. §-a minden olyan kérdésben alkalmazni rendeli a Ptk-t, amely egy fogalom értelmezése tekintetében felmerül. Ebből a szabályozásból következően tehát a támogatási jogviszony és a támogatási szerződésre alkalmazandó fogalmi elemek kérdésében - az Áht. által nem specializált vonatkozásokban - a Ptk. háttérszabályai és fogalmai alkalmazandók. Úgy tűnik tehát, hogy az Áht, Ámr. és Art. által használt támogatás-fogalmakkal kapcsolatosan minden utaló rendelkezés a Ptk.-hoz vezet!

A „támogatás” fogalma a költségvetési törvény értelmezésében – a „finanszírozás”, „hozzájárulás” részeként – a következőkben foglalható össze: a támogatás az állami, önkormányzati források eljuttatási jogcíme a közfeladatok ellátásában részt vevő államháztartáson belüli és kívüli szervezetekhez. Az önkormányzati törvény a „támogatást” mind a saját intézmények felé, mind a más fenntartók intézményei felé nyújtandó forrás jogcímeiként határozza meg.

Az államháztartás szervezetei és a civil nonprofit szervezetek között létrejött „támogatási jogviszonyokkal” kapcsolatos fogalmi zűrzavart az alapozza meg, hogy az államháztartás rendszerén belül az alapvető forrásmozgási jogcím a támogatás! A költségvetési szervek a költségvetésből „támogatási előirányzat” alapján részesülnek az alaptevékenységre fordítható támogatásban. (Ámr.57.§)



Ezt csak „kiegészítik” a működési és felhalmozási bevételei igazgatási szolgáltatási díjból, felügyeleti jellegű bevételekből, bírságból, értékesítésből, szolgáltatások ellenértékéből, költségterítésből, stb.

A „támogatás” fogalom alatt az Ámr. tartalmilag tulajdonképpen kétféle államháztartási forrásmozgást szabályoz: egyiket az államháztartáson belüli finanszírozásra, másikat pedig az államháztartáson kívüli támogatásokra. Sok felesleges homogenitást, értelmetlen egységesítést, irracionális és alkalmazhatatlan megkötést lehetne feloldani azzal, ha az Ámr. külön kezelné és szabályozná a költségvetési szervek közötti belső államháztartási forrásmozgásokat (finanszírozást), illetve az államháztartási források külső felhasználását célzó támogatásokat. Az Ámr. 57.§ (4) bekezdésében – a tulajdonképpen csak kivételes lehetőségként vázolt – „átvett pénzeszköz” pandantját kellene jogcímként nevesíteni és adekvát, részletes, komoly feltételrendszerrel szabályozni a jelenlegi – mozgásiránytól, címtől, funkciótól független, szinte mindenirányú és célú pénzmozgást magába foglaló – „támogatási” szabályozás helyett!

Fogalomképző elemnek bizonyult a kutatásunk tárgya szempontjából az is, hogy a költségvetési szervekről szóló 2008. évi CV. törvény 15. § (1) bekezdésének utolsó fordulata közhatalom gyakorlásaként említi különösen az „államháztartási forrás, illetve európai uniós és egyéb nemzetközi támogatások elosztása (döntés)” tevékenységeket! Ez azt jelenti, hogy minden államháztartási forrású támogatás ügyében hozott döntés alapvetően közhatalmi aktus, amely polgári jogi viszonyt: a támogatási jogviszony létrejöttét eredményezi. (A Legfelsőbb Bíróság egy ítéletében rámutatott arra, hogy mindez nem vonatkozik az önkormányzatok költségvetési támogatásának elhatárolására, mert ez az Országgyűlés törvényalkotási jogkörébe tartozik. Így ennek előkészítése közigazgatási eljárásban történik, a döntés maga pedig törvényalkotói hatáskör. Polgári jogi szerződéssel támogatási kötelezettség vállalása erre vonatkozóan (például címzett támogatások, alanyi jogú támogatások) tehát fogalmilag kizárt. Szintén nem lehet polgári jogi szerződés tárgya közigazgatási, közhatalmi jogcselekmények végzésére vagy politikai aktivitásra vonatkozó akaratnyilvánítás sem.)

Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII.30.) Korm. számú rendelet (a továbbiakban: Ámr.), a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló ágazati rendeletek (a továbbiakban: fej.kez.-rendeletek), valamint a különböző támogatási programok végrehajtási rendeletei (a továbbiakban: program-rendeletek) csak tautologikus módon és felszínesen foglalkoznak a „támogatás” fogalom kifejtésével értelmező rendelkezéseikben. Mindegyik saját rendeleti kereteik között marad (a jogforrási hierarchiát tekintve persze nem is tehetnek mást), s ezen a kereten belül is vagy a támogatás forrását tekintik fogalomalkotó tényezőnek (EU, EGT, Tagállami költségvetés, Svájci Hozzájárulás), vagy a támogatás „állami” jelzőjét, vagy pedig a támogatás mértékét: de minimis jellegét. Több értelmező rendelkezés a kötelezettségvállalás-juttatás-finanszírozás „támogatásként” történő kifizetésével magyarázza a fogalmat – s ez tulajdonképpen tautológia. Álláspontunk szerint az ismertetett értelmezések egyikének sincsen a „támogatási jogviszony” fogalma szempontjából releváns jelentősége.

A 13/2008. (IV.10.) OKM rendelet 3. § (3) bekezdésében található egyedi, érdekes és újszerűen definitív rendelkezés értelmében értelmében mindazokban az esetekben szolgáltatás megrendeléséről (és ebből következően a vonatkozó polgári jogi szabályok alkalmazásáról) van szó, amelyekben „...a feladat végrehajtásával kapcsolatos költségek teljes összegének finanszírozása” történik. Az ilyen finanszírozás tehát nem támogatás, hanem az előirányzat átcsoportosítása a feladatot teljesítő államháztartási intézményhez. Fogalomképző ereje abban lett volna e rendelkezésnek (akkor, ha még ma is hatályban lenne!), hogy a feladat végrehajtásával kapcsolatos teljes költségek finanszírozása „megrendelőként” megbízási vagy vállalkozási jogviszonyt hoz létre – míg a költségekhez történő részleges hozzájárulás pedig támogatási jogviszonyt! A 2009. évi fejezeti kezelésű OKM-előirányzat felhasználásának szabályairól szóló 20/2009. (IV.3.) OKM rendelet 3.§ (3) bekezdése már nem tartalmazza ezt a szabályt. Talán a minisztériumnak mégiscsak szüksége volt teljes finanszírozás esetében is a támogatási jogcímré...

Véleményünk szerint a támogatás összegének a teljes programköltséghez viszonyított aránya (az önrész léte vagy nemléte, illetve nagysága és jellege) nem olyan eleme a támogatási jogviszonynak, amely a

fogalmi erejű kérdések megválaszolásában bármilyen kismértékű szerephez is jutna. (Ugyanúgy részletkérdés, mint például a megbízási szerződésben a díjfizetés ütemezése.)

A támogatási szerződésre vonatkozó szabályokat az államháztartási jogszabályok tartalmazzák; a Ptk. 1. § (1) bekezdése értelmében e szabályokat - ha eltérően nem rendelkeznek - a Ptk.-val összhangban, a Ptk. rendelkezéseire figyelemmel kell értelmezni. A támogatási jogviszony – a szerződés megkötésének tényén túl – akkor és annyiban jön létre, amikor és amennyiben az államháztartási jogszabályokban előírt pénzügyi, költségvetési döntési és végrehajtási mechanizmus (utalványozás, ellenjegyzés) keretében a támogatási szerződés megkötésének feltételei megvalósulnak. (Például a támogatandó cél megjelölése és megvizsgálása, továbbá a támogatás költségvetési forrása előirányzatának (részelőirányzata, felhasználási jogcíme) kijelölése. Ha ezek a jogszabályokban előírt szerződéses feltételek nem álltak be, akkor – a lényeges feltételekben történt megállapodás hiányában [Ptk. 205. § (1) bekezdés] - a támogatási szerződés nem jött létre. (ANALÍZIS 1.8. pont)

A Polgári Törvénykönyv típus-szerződéseire hasonlítva:

A **vállalkozási jogviszonyban** a szerződés alapján a vállalkozó valamely munkával elérhető eredmény létrehozására köteles, a megrendelő pedig a szolgáltatás átvételére és a díj megfizetésére. (Ptk. 389.§) A projekt-támogatások lehetnek valamely eredmény létrehozására irányulóak, s ezt a támogatási szerződésben is a munkát végző fél (a Kedvezményezett) hozza létre, de alapvető különbség a vállalkozási és a támogatási szerződés között, hogy amíg a Vállalkozó a Megrendelő javára, a Megrendelő számára hozza létre az épületet, eszközt, anyagot, terméket, művet, produkciót (a létrejött ingó dolog a Megrendelő tulajdonába kerül); addig a támogatási szerződés eredményeként létrejött vagyoni érték a Kedvezményezett tulajdona lesz. A Támogató csak segíti az eredmény létrejöttét; ennek megfelelően mindazok a konkrét munkavégzéshez kapcsolódó megrendelői jogosítványok gyengébbek a támogatási szerződésben, amelyek oly erősek a tulajdonjogi közvetlen összefüggés miatt a vállalkozási jogviszonyban. Ebből következik több további különbség is a két jogviszony között; például a konkrét munkavégzéshez rendelhető megrendelői utasítási jog a vállalkozásnál, s ennek hiánya a támogatásnál; vagy az, hogy a Vállalkozó a munkát saját költségén végzi el a díjhoz jutás érdekében, míg a Kedvezményezett a támogatásból bonyolítja a projektet. Ez akkor is így van, ha látszólag az „önrész” és az „utófinanszírozás” miatt úgy tűnik, mintha a támogatási jogviszonyban is saját forrást mozgat a Kedvezményezett. De ez csak látszat, mert a támogatás kifizetésének ütemezése pusztán végrehajtási kérdés, s nem érinti a jogviszony tartalmi összefüggéseit. (Felmerülhet még a részfinanszírozás jelensége, amikor az eredmény létrehozását nem teljes egészében finanszírozza a Támogató, csak részben, azzal, hogy támogatást nyújt a projekthez. De ha jól megvizsgáljuk ezt a jelenségekört, akkor itt sem arról van szó, hogy a Támogató egy részeredményt rendel, s ennek az ellenértékét fizeti ki; hanem arról van szó, hogy a Támogató segíteni kívánja a Kedvezményezett projektjét, ezért valamennyi támogatást nyújt hozzá. A projekt maga és annak eredménye ugyanúgy a Kedvezményezett nevével és tulajdonában hasznosul, mint ha a teljes projektköltséget támogatásból fedeznék.) További fontos jogi különbség a vállalkozási és a támogatási szerződés között, hogy a vállalkozási jogviszonyban a Megrendelőt megillető bármikor érvényesíthető elállási jog hiányzik a támogatási jogviszonyokból. A Támogató csak a jogszabályokban és a szerződésben normatívan tisztázott súlyos jogellenesség és a támogatás jogosulatlan felhasználása esetében állhat el a szerződéstől – bármikor és bármiért nem!

A **megbízási jogviszonyban** a szerződés alapján a Megbízott köteles a rábízott ügyet ellátni, a Megbízó pedig ezért díjat fizet. (Ptk. 474.§) A támogatási jogviszonyokban is irányulhat a támogatás valamely ügyben való eljárásra, nem-eredmény jellegű feladat ellátására. De a projekt-támogatások körében általában nem a Megbízó ügyéről, és nem a Megbízó nevében eljárásról van szó. A működési típusú támogatások pedig még tárgyukban sem mutatnak átfedést a megbízási jogviszonnyal. Különbség továbbá a Megbízó utasítási joga - amely a támogatási jogviszonyból hiányzik -; valamint a Megbízó korlátlan ex nunc hatályú felmondási joga – amely a támogatási jogviszonyokban csak jogosulatlan támogatásigénybevétel illetve jogellenes és rendeltetéstől eltérő támogatás felhasználás esetében jelenik meg -, viszont ebben a körben ex tunc hatályú elállási jogként. A Ptk. 483. § (4) bekezdése a megbízásra

vonatkozóan kimondja, hogy „A felmondás jogának korlátozása vagy kizárása semmis.” Ebből következően nyilvánvaló, hogy a támogatási szerződésekben szokásos szabálytalansági jogkövetkezmények, s ezen belül a különböző elállási, felmondási esetek meghatározása már e tiltás okán sem irányulhat megbízási típusú jogviszonyra.

#### Hatósági szerződéshez és ellátási szerződéshez hasonlítva:

A „hatósági szerződés” nem alternatívája a támogatási szerződésnek. Egészen egyszerűen másról szól. A hatósági szerződést ugyanis az ügyféllel köti a hatóság, míg a támogatási jogviszonyban egy másik szolgáltatóval (civil szervezettel), amely majd – a hatóság nevében – jogviszonyba kerül az ügyféllel. A Ket. 76.§ (3) bekezdése szerint pedig abban az esetben, ha „*Ha az ügyfél olyan kötelezettséget vállal, amelynek teljesítésére hatósági határozattal egyébként nem lenne kötelezhető, szerződéskötésre csak akkor kerülhet sor, ha az ügyfél a saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettség tekintetében a hatósági szerződésben aláveti magát a szerződésszegés 77. § (2) bekezdésében megállapított jogkövetkezményének.*” A 77.§ (2) bekezdése szerződésszegés esetére a közigazgatási végrehatás rendje alá tartozásról – az ennek történő alávétésről – szól. A kutatás során vizsgált, konkrét hatósági szerződésekben egyébként nem volt ilyen alávetés.

A Ket. által intézményesített hatósági szerződés nem a támogatási szerződés fogalomképző lényeges elemeit ragadja meg – bár e szerződés alanyai lehetnek ugyanazok, mint a támogatásnál: az államháztartás szervezetei illetve a civil nonprofit szervezetek. A hatósági szerződésben a jogszabály szerint kötelező ügyféli magatartásokra kötelezettségvállalásról van szó– ez egészen más jogviszony, mint a támogatás, amelyben nem hatóság-ügyfél jogviszonyról van szó, hanem állami megrendelő-civil megvalósító jogviszonyról, s a Támogatott a saját nevében és saját javára valósítja meg a projektet, részben vagy egészben a Támogató által nyújtott támogatási forrásból.

A polgári jogi szempontból szintén atipikus „**ellátási szerződés**” esetében a közszolgáltató költségvetési szerv helyett, annak nevében végzett közszolgáltatásról beszélünk. Az ellátási szerződés ugyan több hasonlóságot mutat a támogatási szerződéssel, mint a hatósági szerződés (például a közfeladat ténye, egyik szerződéses oldalon biztosan államháztartási szervezet, jogszabályok által részletesen szabályozott szerződés és meghatározott ellenszolgáltatás, például normatíva); viszont van egy lényeges elhatárolási elem: az, hogy a szolgáltatást ellátási szerződés esetében a közszolgáltatásra kötelezett szerv helyett, mintegy nevében nyújtják – s ennek megfelelően az egészségügyi, közoktatási, szociális és gyermekvédelmi közszolgáltatást részletbe menően is jogszabály határozza meg -, míg a támogatási jogviszony esetében a Támogatott a saját nevében, saját programot vagy tevékenységet valósít meg, s nem a jogszabályokban részletesen leírt közszolgáltatást.

A közszolgáltatási szerződések lényege, hogy – általában közbeszerzési eljárás eredményeképpen kiválasztott - szolgáltató jogi személlyel az állami szerv vagy önkormányzat határozott időtartamra szerződést köt közszolgáltatások nyújtására, a közüzem vitelére. A szerződések részletesen meghatározzák a biztosítandó közszolgáltatást, az ehhez szükséges szervezeti, tárgyi és személyi feltételeit, a közszolgáltatás lakossági díjképzését és más forrásokból történő finanszírozását.

Mind a közszolgáltatási szerződés, mind a közüzemi szerződés hasonlít a támogatási szerződéshez abban, hogy tartalmának viszonylag nagy hányadát határozza meg jogszabály. Mégis a vonatkozó jogszabályok áttekintéséből kitűnik, hogy sem a közszolgáltatási szerződés, sem a közüzemi szerződés nem minősíthető a támogatási szerződések egy típusának. A közszolgáltatási szerződés azért nem, mert a közszolgáltatás nyújtása nem projekt, s nem is intézményi működés – amelyek a támogatás tárgyát jelentik. Az ellenszolgáltatás e jogviszonyban nem a támogatás, hanem a közszolgáltatónak az a joga, hogy szolgáltatását díj ellenében nyújtsa a fogyasztóknak. A közüzemi szerződés pedig azért nem egyik típusa a támogatási szerződéseknek, mert más alanyok között jön létre: nem az állami, önkormányzati szerv és a támogatott köti a közszolgáltatási szerződést, hanem a közszolgáltató és a fogyasztó.

## Összefoglalóan:

A jogrendszeren belüli jogösszehasonlító kutatás megállapította, hogy a jogszabályok direkt módon és elvi jelleggel, a joggyakorlat számára irányadó módon nem tartalmazzák a „támogatási jogviszonyra” fogalom-meghatározást. Az államháztartási jogszabályok a „támogatásról”, mint finanszírozási jogcímről szólnak; a támogatási programokról vagy programtípusokról, programcsoportokról szóló rendeleti szabályozások az adott jogszabály hatálya alá tartozó jogviszonyokra, ügyekre és jogalanyokra nyújtanak – a jogviszony fogalmi szempontjából egyébként is tartalmatlan - definíciókat; a Polgári Törvénykönyv pedig hallgat a „támogatási jogviszonyról” és „támogatási szerződésről” is.

A támogatási jogviszony a Polgári Törvénykönyvben nem nevesített, ú.n. atipikus szerződéses jogviszony, amelynek fogalmi jelentőségű, állandó elemei a kutatás eredménye szerint a következők:

- A Támogató valamely államháztartás körébe tartozó szerv, szervezet, intézmény; vagy az államháztartás körébe tartozó költségvetési forrásból származó támogatást nyújtó személy;
- A támogatás valamely közfeladat ellátására vagy ellátásában történő részvételre, illetve az államháztartás körébe tartozó szervezet feladatkörébe eső tevékenység vagy működés finanszírozására irányul.
- A támogatásra jogosultságról, a szerződés megkötésének előfeltételeiről, a támogatást megelőző eljárásról, a támogatási szerződés tartalmáról, az összeférhetlenségről és a szerződésszegés jogkövetkezményeiről jogszabályok rendelkeznek.
- A támogatási szerződés tartalmazhat a Ptk. általános kötelmi jogi szabályainak diszpozitív jellegéből következően eltéréseket a szerződésekre vonatkozó általános polgári jogi szabályoktól, de ez csak a konkrét támogatási szerződésre vonatkoztatható jogszabályok által előírt rendelkezések tárgykörében lehetséges. Amiről jogszabály hallgat, abban a Ptk. általános szerződéses szabályai irányadók.
- A Ptk. diszpozitív jellegéből nem következik a támogatási jogviszonyra vonatkozó rendeletek hatásköre a Ptk-ba ütköző szabályozásra. A támogatási jogviszonyra vonatkozó jogszabályok polgári jogi (kötelmi jogi) szabályai nem ütközhetnek a Ptk. elveivel és alapvető rendelkezéseivel. Csak abban a körben lehetséges eltérő jogszabályi rendelkezés, amely körben a Polgári Törvénykönyv erre a jogszabályt kifejezetten felhatalmazza.

## **E.2. A támogatások jogi szabályozásának struktúrája**

A jogrendszeren belüli belső jogösszehasonlító kutatás 270 (!) olyan hatályos jogszabályt és jogi iránymutatást (miniszteri utasításokat) talált, amely a „támogatási szerződésekkel” és a civil szervezetek (társadalmi szervezetek, alapítványok) támogatásával kapcsolatban tartalmazott érdemi normatív rendelkezéseket. Ezen belül 107 (!) olyan jogszabály hatályos, amely kifejezetten az államháztartás egyes szervezetei és a civil szervezetek közötti „támogatási szerződéseket” szabályozza: 9 törvény, 35 kormányrendelet és 63 ágazati, szakmai miniszteri rendelet.

A fenti jogszabálytömeg 9 szabályozási szinten vonatkozik a támogatási jogviszonyokra:

- Áht. minden költségvetési támogatásra vonatkozó szabályai,
- Áht. civil nonprofit szervezeteknek nyújtott támogatásra vonatkozó szabályai.
- Költségvetési törvény konkrét év támogatásaira vonatkozó rendelkezései.
- Áht. és költségvetési törvény által behívott, felhívott, átutalt – még mindig általános szintű - jogi szabályozás.
- Ámr. általános, a költségvetési előirányzatok felhasználására vonatkozó szabályai.
- Ámr. támogatási célt szolgáló és összehangolás alá eső előirányzatainak felhasználására vonatkozó szabályok.

- Ámr. kifejezetten civil szervezeteknek nyújtott támogatásokra vonatkozó szabályai.
- Ámr.-ben kivételt vagy eltérést engedő jogszabályok, valamint az Ámr.-ben hivatkozott vagy szabályozási felhatalmazást nyert végrehajtási jellegű jogszabályok.
- Ámr. VIII. fejezete és 7.sz.Meléklete alá nem tartozó előirányzatok felhasználását szabályozó rendeletek: előirányzatokról, alapokról, EU-forrásokról, programokról szóló rendeletek.
- Az előző szabályozási szintekben felhívott EU-jogszabályi háttérnormák.
- Az Áht, költségvetési törvény, Ámr. és miniszteri rendeletek által hivatkozott vagy szabályozási felhatalmazást nyert jogi iránymutatások (miniszteri utasítás), vagy a programot szabályozó intézményi belső jogi normák (eljárásrend, szmsz, ügyrend, szabályozási kézikönyv).
- Általános Szerződési Feltételek az adott programon belül kötendő támogatási szerződésekhez. Ezek a szerződés aláírásával annak részévé válnak.

A jogi szabályozás struktúrája tehát meglehetősen összetett, többlépcsős és sokszintű. Ebből következően sok átfedéssel és diszharmóniával, belső ellentmondásokkal terhelt. A támogatások előfeltételei körében például az Áht. és az Ámr. évről-évre (sőt egy éven belül többször) történő változásait, vagy az éves költségvetési törvény speciális, konkrét rendelkezéseit az ágazati, szakmai rendeleti szabályozás – különösen a programszintű konkrét végrehajtási rendeletek – csak nehézkesen, lassan, vagy egyáltalán nem tudják követni. Így fordulhat elő, hogy a konkrét támogatási jogviszonyhoz „legközelebb” eső végrehajtási rendelet még nem tartalmaz vagy másként tartalmaz olyan új, szigorúbb támogatási feltételt, amelyet a jogalkotó a rendelet keltéhez képest utóbb illesztett a feltételrendszerbe. Különösen így van ez a programszintű jogi szabályozások esetében.

Nincsen általános törvényi szabály a kutatásunk tárgyát képező jogviszony-típezés és jogviszony-fogalom kérdéseiben; nincs törvényi előírás a pályázati eljárásokról, a támogatási szerződés tartalmi kellékeire vonatkozóan, a szerződéstől elállás illetve felmondás vagy teljesítésének felfüggesztése tárgyában, a szerződésszegés jogkövetkezményeiről. Az államháztartási törvény a támogatási jogviszonyt, s az ezt keletkeztető támogatási szerződést kizárólag úgy szabályozza, mint előirányzat-felhasználási jogcímet; ezért áll meg a többi előirányzatnál is szabályozott, államháztartási értelemben vett támogatásra jogosultság-kifizetés-ellenőrzés alapvető kérdéseinél, s ezért nem foglalja a támogatási jogviszony polgári jogi értelemben vett általános kérdéseivel. Az Áht. számára a „támogatási jogviszonyban” artikulálódó támogatás éppen olyan, mint a fejezeteknek a „fenntartói jogviszonyban” vagy „alapítóként”, fejezetgazdaként, költségvetési tételként tervezett és folyósított támogatás. Sőt, az államháztartási (kincstári) kötelezettségként a költségvetési törvényben normatíva formájában, feladatfinanszírozás keretében vagy az alapokon keresztül történő cél szerinti finanszírozás is a működési és fejlesztési célú „hozzájárulás” mellett részben „támogatásként” valósul meg, éppen úgy, mint az intézmények fenntartását szolgáló költségvetési támogatások. S hogy ez a kép még összetettebb legyen, az EU-s források is „támogatás” formájában kerülnek a hazai intézményrendszerbe – államháztartási költségvetési fejezetekbe, lebonyolító szervezetekhez, irányító hatóságokhoz.

Kutatásunk fő irányának szempontjából megállapítható, hogy a támogatási szerződések garanciális, biztosítéki és végrehajtási jellegű intézkedései közül csak a köztartozásnak a támogatás folyósításával összefüggése valamint a kincstári monitoring ennek érdekében is történő használati lehetősége az a rendelkezés, amely általánosan alkalmazandó a civil szervezeteknek nyújtott költségvetési támogatások során. A többi szabály (például a pályázat tartalmi követelményei, a fejlesztési támogatások külön szabályai mind a pályázat, mind a szerződés vonatkozásában, a pályázatok elbírálásának szabályai, a támogatások ÁFÁ-hoz való viszonya, a támogatási szerződés kötelező tartalmi kellékei, a szerződéskötés eljárási szabályai, a támogatás folyósításának teljesítésarányossága, előleg, időközi fizetés, teljesítésigazolás alapján közvetlen számlakiegyenlítés, támogatások halmozódása, stb.)

csak előirányzatok speciális csoportjára vonatkozik. Ezen előirányzati csoportok elemeit vagy az Ámr. VIII. fejezete írja le, vagy a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználási rendjét szabályozó ágazati rendeletek szabályozzák, illetve az alapok és a humányszolgáltatási normatívák működését leíró külön jogszabályok rögzítik. Kis túlzással: ahányan – annyiféleképpen! Nyilván finom különbségekkel és eltérésekkel tarkítottan, de nehezen áttekinthető, csak ellentmondásosan specifikálható, és ezért sokféle gyakorlathoz vezető módon.

Megállapítható, hogy a civil nonprofit szervezetek számára pályázati vagy nem pályázati formában hozzáférhető támogatási előirányzatok, részelőirányzatok, jogcímek hozzávetőlegesen fele (!) szerepel csak az „összehangolás alá eső” támogatásokat tartalmazó Ámr. 7.sz.Mellékletben. Ez azt is jelenti, hogy miközben a jogalkalmazási gyakorlat túlbuzgó agyonszabályozásról és felületes keretszabályozásról egyaránt nyújt tapasztalatokat, a költségvetési támogatások jogi szabályozását az jellemzi, hogy nincsen egységes, átfogó szabályozás. Az Áht. alig foglalkozik ilyen kérdésekkel, az Ámr. csak kevesebb mint fele támogatási rendszert szabályoz, a fejezeti kezelésű előirányzatok ágazati rendeletei valamint az egyes pályázati rendszereket leíró jogszabályok pedig sokféle speciális szabályozást vezettek be. Mint fától az erdőt – úgy nem látható a sok részletszabályozástól a költségvetési forrásokból köttetett támogatási jogviszonyok közös jogi feltételrendszere!

A végrehajtási jellegű, alsóbb szintű szabályok gyakran specializálják, konkretizálják, hivatkozzák úgy a magasabb szintű (például Áht. és Ámr.) rendeletek előírásait, hogy azzal szűkítik, módosítják is egyben, s más fogalom-meghatározás keletkezik és gyakorlódik (példánk esetében a jogellenes felhasználásról), mint amit a jogalkotó parlamenti vagy kormány szintjén elhatározott! Azonnal jogforrási dilemmánk támad, hiszen attól, hogy az ágazati rendelet valamit kihagy a saját felsorolásából, attól még például az Áht-s esetkör vonatkozik például az adott minisztérium fejezeti kezelésű előirányzataiból kötött támogatási szerződésekre is. Az jut a kutató eszébe – s jelzem itt, a szabályozási struktúra kérdéseinél –, hogy szükséges-e az ágazati szintű szabályozásban bármilyen mértékben is megismételni, ismertetni, összefoglalni, kigyűjteni, sorba szedni, stb. a magasabb szintű vonatkozó jogszabály rendelkezéseit, s nem az lenne a célszerű, pontos és áttekinthető szabályozási mód, hogy a miniszteri rendelet csak és kizárólag abban szabályozzon, amelyben:

- a magasabb szintű jogszabály által megengedett eltérésről szól, vagy
- felhatalmazás alapján végrehajtási rendelkezést, vagy
- speciális szabályozást tartalmaz?

A magasabb szintű jogszabályból ismertetés ugyanis szükségszerűen pontatlan, hiányos, időközbeni módosításokat nem átvezető – s ezzel az a látszat keletkezik, mintha a jogalkalmazónak a hozzá közelebb eső, az ő esetkörüre konkrétan vonatkozatható végrehajtási rendeletnek kellene elsősorban megfelelni, s nem éppen fordítva: mindenekelőtt a törvénynek, aztán a kormányrendeletnek, s csak legvégül a speciális ágazati jogszabálynak! Ha pedig a tévedést kizáró módon „idézni” az alacsonyabb szintű jogszabály a magasabbat, akkor a jogalkotó bizony elszégyellné magát....

A támogatási jogviszonyra vonatkozó jogi szabályozási struktúra áttekintésében és felvázolásában egyik fontos elem azoknak a jogterületeknek, jogszabályoknak a számbavétele, amelyek valamely támogatásokról szóló jogszabály (például az Áht.) utaló rendelkezése alapján alkalmazandók a támogatási jogviszonyra, s annak civil szervezeti alanyára (is). Mindenek előtt ilyen törvényi utalásképpen alkalmazandó az államháztartás számviteli szabályrendszere, amely az Áht. 119.§ (3) bekezdésének rendelkezése folytán kiterjed az államháztartásból támogatásban részesülő civil szervezetre is a támogatás elszámolása, felhasználása és a beszámolás vonatkozásaiban. Ez egy nagyon súlyos szabály; ugyanis azt mondja ki, hogy a civil szervezetnél hiába van alapvetően más számviteli (könyvelési, beszámolási, pénzkezelési, vagyoneértékelési, stb.) szabályrendszer hatályban, mint a Támogatónál – a támogatás felhasználása körében olyan fogalmakat, nyilvántartásokat, korlátokat, eljárásokat kell alkalmaznia, mintha például költségvetési szerv lenne! Még szerencse, hogy a gyakorlatban ez a szabály csak korlátozottan érvényesül, s például a házipénztár vagy a leltározás vonatkozásában a civil szervezetnek nem kell ugyanolyan adminisztrációs rendszereket működtetnie, mint a közvagyon kezelése okán jóval szigorúbban szabályozott állami, önkormányzati szervnek... De ez a „szerencse” a törvényi előírások érvényesülési korlátozottságával kapcsolatosan bizony súlyos veszélyforrást is jelez: bármelyik támogatási ellenőrzés juthat a civil szervezettel kapcsolatosan arra a megállapításra, hogy a támogatás felhasználása során megsértették az Áht.119.§ (3) bekezdését és ezért a támogatás felhasználása szabálytalan. Így lehet egy pillanat alatt az egyébként megvalósult támogatási álomból - rémálom. Hasonló jogszabályi utaló rendelkezések „húzzák be” a támogatási jogviszonyok szabályozási körébe a

közbeszerzésekről szóló 2003. évi törvényt (Kbt.), az általános forgalmi adóról szóló törvényt (ÁFA), vagy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatások szabályozását (Ket.).

A szabályozási struktúrához tartozik annak a jelenségnek az ismertetése is, amelyet néhány konkrétan vizsgált támogatási szerződésben tárt fel a kutatás. Arról a – álláspontunk szerint jogellenes és súlyosan egyoldalú - tételről van szó, amely szerint „*a támogatási szerződés a vonatkozó jogszabályok módosulásával minden külön intézkedés nélkül módosul.*” Ez egészen egyszerűen a magyar jog szerint nincsen így! Az új jogszabály, vagy a régi módosítása nem válik ugyanis automatikusan részévé a szerződésnek – hiszen azt korábbi jogi feltételek között kötötték! Az egy másik kérdés, hogy a Támogatóra és a Kedvezményezettre is vonatkoznak az új jogszabályi rendelkezések; tehát mostani jognyilatkozataikra, magatartásukra ez irányadó. De ez nem azonos azzal, hogy egy korábbi szerződés tartalma – a Felek szerződésszerű magatartására vonatkozó szabályok – az új jogszabálynak megfelelően módosulnának! Például: Attól, hogy a korábbi kamatszabályozás alapján a mai jogszabályban foglaltakhoz képest a szerződés szerint magasabb vagy alacsonyabb kamatot számíthat fel a késedelmet szenvedő fél; nos ettől a szerződéses kamat mértéke nem fog automatikusan igazodni a ma hatályos jogszabály tartalmához! (Még akkor sem, ha a Felek a szerződésben az akkor hatályos jogszabály által meghatározott kamatra utaltak szerződésükben.) Ugyanez igaz a biztosítékadási kötelezettségre: amiatt, hogy ma már jelzálogjog kikötése is kellene a szerződéshez, de akkor, amikor a szerződést kötötték, még elegendő volt az elidegenítési és terhelési tilalom – nos, ettől nem kell a most „automatikusan módosult” szerződés alapján jelzálogjogot alapítani!

A Ptk. 226. § (2) bekezdése szerint „*Jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg.*” Álláspontom szerint a támogatási szerződéseknek azok a rendelkezései, amelyek automatikussá teszik az összes jogszabályváltozás minden rendelkezésének módosító hatását a korábban megkötött szerződésekre – nos, ez nem a szerződéses szabadság és nem is a Ptk. szabályaitól eltérés lehetősége, hanem a Ptk. 200.§ (2) bek. és 239. § (1) bekezdésében szabályozott jogszabályba ütköző, ezért semmis rendelkezése esete!

Több támogatási program Általános Szerződési Feltételeket (ÁSZF) alkalmaz a vonatkozó rendeletben nem szabályozott, de minden szerződésre alkalmazandó szabályoknak érvényesítésére. A támogatási szerződések az ÁSZF-ről általában rögzítik azt, hogy „*A Támogató által kötelezően alkalmazandó Általános Szerződési Feltételeket érintő jogszabály változása esetén az új, illetve a módosult jogszabályi rendelkezései az ÁSZF részévé válnak.*”

Ezzel a rendelkezéssel – álláspontom szerint - alapvető jogi problémák vannak, mert ezek a szerződések az Általános Szerződési Feltételen keresztül teszik a jogszabályváltozást visszamenőlegesen is a szerződés részévé! Hiszen, ha a jogszabály módosítása nem válna a szerződés részévé – lásd a fentiekben írtakat! -, akkor általában csak a hatálybalépése után kötött szerződések tartalmát módosítaná. Így viszont az ÁSZF-en keresztül, a szerződés hatályán belül – ha nincsen valamiről konkrét rendelkezés -, akkor bármilyen időpontban bekövetkező, s bármilyen tartalmú jogszabályváltozás beépül a szerződés vonatkozó részébe, amely viszont már nemcsak a módosítás időpontja után kötött szerződésekre alkalmazandó, hanem mindegyikre! Ez a jelenség csak abban az esetben nem áll fenn, ha a szerződés kifejezett rendelkezését érinti a jogszabály és ezen keresztül az ÁSZF változása, mert erre az esetre a szerződés I/3. pontja az ÁSZF illetve a szerződés ütközésében a szerződés tartalmának biztosít prioritást. (Nagyon helyesen.) Abban az esetben viszont, amikor a szerződésben kifejezetten nem szabályozott kérdésre kell alkalmazni az ÁSZF rendelkezéseit, a fentiekben vázolt utólagos és egyoldalú szerződésmódosítás lehetősége bizony a szerződéses rendelkezés alapján - véleményem szerint törvénytől - fennáll.

Több olyan támogatási szerződést talált a kutatás, amelyben a felek megállapodtak arról, hogy „*a szerződés elválaszthatatlan részét képezik a szerződéshez nem csatolt, a Támogató hivatalos honlapján közzétett tájékoztatók.*” Ezzel a rendelkezés jogi szempontból súlyosan kifogásolható:

- egyrészt nem tűnik ki belőle, hogy mikor közzétett „tájékoztatókról” van szó? A szerződéskötéskor már megjelentekről, vagy a szerződéskötés utániakról is?
- másrészt e rendelkezés szerint a Kötelezettségvállalónak felelőssége az is, hogy figyelje és tanulmányozza a Támogató honlapját, mind a szerződéskötés előtt, mind pedig az után is, egészen az utóellenőrzés lefolytatásának végső határidejéig (mert eddig tart a támogatási jogviszony hatálya a szerződés 14.6. pontjába foglalt definíció szerint).

Ha ez így lenne törvényesen, akkor a támogatási szerződésnek folyamatosan részévé válnának automatikus módon az egyik fél utólagosan keletkezett elhatározásai – és ezzel – bővítenék vagy szűkítenék a felek szerződésbe foglalt kötelezettségeit illetve jogosultságait. Ez pedig tulajdonképpen az egyoldalú szerződésmódosítás jogának elismerését jelenti a szerződésben, amely viszont a Felek súlyosan alárendelt és egyoldalú hatalmi viszonyát tükrözi – polgári jogi keretekbe foglaltan.

### **E.3. Miről is beszélünk? (Civil támogatások nagyságrendje az állami és önkormányzati közfeladatellátásban - K.C.R. 2007)**

A Közfeladatellátásban Civil Részvétel (K.C.R.) mutatóit és arányait a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett „A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2007-ben” című „Statisztikai tükör 2009. március 6.” kiadvány adatai alapján dolgoztuk ki. A forrásokra, bevételekre, tevékenységre, gazdálkodásra vonatkozó statisztikai adatokat e kidolgozás során a következő szempontok, arányok, mutatók szerint kellett továbbmunkálni:

- kivonni az állam, önkormányzat által alapított nonprofit szervezetek adatait;
- kivonni a „klasszikus civil szervezeten” kívüli nonprofit szervezetek és intézmények adatait;
- csak a K.C.R.-tartalmú bevételeket számításba venni az állami és önkormányzati támogatások adatai közül;
- az alaptevékenységi bevételeket csak megfelelő arányban számításba venni a K.C.R.-tartalmú tevékenység ellenértékeként.

#### Megállapítások:

- a.) Az összes állami támogatáson belüli K.C.R.-mutató 2007. évben – kizárólag a támogatási szerződéssel realizálódó költségvetési forrásokra szűkítve – 140 milliárd forint; a K.C.R.-arány pedig 35,6 %.
- b.) Az összes állami támogatáson belüli K.C.R.-mutató a klasszikus civil szervezetekre + érdekképviselőkre szűkítve 53 milliárd forint; a K.C.R.-arány 36,2 %. (Ebből az is következik, hogy ebben a mezőben az „Egyéb nonprofit szervezetek”: közalapítványok, kht-k, állami nonprofit gt-k részesedése igen magas: 87 milliárd forint, 62 %!)
- c.) Pályázati úton a nonprofit szektor összbevételének 3 %-át, 29 milliárd forintot nyernek el a civil nonprofit szervezetek K.C.R.-tartalmú feladatokra. Ugyanez a szám az állami támogatásokhoz képest 7,4 %, a civil nonprofit szervezetekhez jutó állami támogatások körében 20 %.
- d.) Megállapítható, hogy 6.413 civil nonprofit szervezet volt a jogalanya 2007. évben létrejött K.C.R.-tartalmú pályázati támogatási szerződéseknek.
- e.) Pályázati úton 29 milliárd forint K.C.R.-támogatás kerül a civil nonprofit szervezetekhez; pályázaton kívül pedig 24 milliárd forint!

A K.C.R.-adatokról szólva hangsúlyozni kell, hogy ezek a statisztikai adatokból levont következtetések, és nem tartalmazzák azt a „hozzáadott értéket”, amelyet a civil nonprofit szervezetek a sajátos érdekeltségeik (hivatás, hobbi, sorsközösség, érdeklődés, közéletiség, környezettudatosság, lakóhelyi motivációk, altruizmus, szolidaritás, közösségi munkamegosztás és felelősség, stb.) mentén szakmai innovációként, a szervezeti működés közösségi és társadalmi többleteként, és nem feltétlenül a regisztrált közérdekű önkéntes tevékenységben megjelenített önkéntességként az állami támogatás felhasználásakor a projekthez akkumulálnak. Ezt a plusz erőforrást általában nem mérik és nem jelenítik meg, csak becslik azokat. A hozzá adott civil értékek és erőforrások általában még a támogatások „önrészeként” sem tudnak artikulálódni a szerződésekben.



## **E.4. Támogatási előfeltételekről**

### Az Áht. támogatási feltételei

Az államháztartási törvény – részben minden támogatási jogviszonyra vonatkozóan, részben pedig a központi költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapokból történő támogatásokra vonatkozóan – az alábbi támogatási feltételeket írja elő:

a.) A támogatással (támogatott személyével, a támogatott projekttel és magával a támogatási összeggel és annak feltételeivel) összefüggő adatok nyilvánosságához történő előzetes hozzájárulás feltétele a támogatási döntésnek. (Áht. 13/A.§)

b.) A támogatás leendő kedvezményezettjének adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozás fennállása kizárja a támogatás folyósítását. E köztartozásokra vonatkozó nemleges kedvezményezetti nyilatkozat tehát támogatási feltétel – de csak a központi költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapból nyújtott támogatások körében! (Áht. 13/A.§ (5) bek.)

c.) A támogatás iránti kérelem benyújtója megfelel a rendezett munkaügyi kapcsolatok Áht-ban meghatározott követelményének. (Áht. 15. §) Csak a központi költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapból nyújtott támogatásokra vonatkozik e szabály.

### Az Ámr. támogatási feltételei

Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Ámr.) – a jelen tanulmány szabályozási struktúráról szóló fejezetében kifejtett alanyi és tárgyi hatállyal (VIII. fejezet és 7. sz. Melléklet), tehát korántsem általános támogatási szabályozási hatókörrel – a következő támogatási feltételeket írja elő:

a.) Évente egyszer támogatható ugyanazon projekt egy adott költségvetési előirányzatból – kivételekkel. (Ámr. 81.§ (1) bek.)

b.) Fejlesztési támogatás kizárólag pályázati úton nyújtható. (Ámr. 82.§ (1) bek.) A pályázati eljárás (út, módszer, technika), illetve a Kedvezményezett pályázati eljárásban történő kiválasztása nem tekinthető általános feltételnek. Az Áht. nem tartalmaz ilyen szabályt, az Ámr. pedig - amely már egyébként is csak az előirányzatok meghatározott körében alkalmazandó – kizárólag a fejlesztési támogatásokra vonatkozó külön szabályok között fogalmazza meg a pályázatot támogatási feltételként, s ezt is kivételekkel. Ugyanakkor a legtöbb támogatási programra vonatkozóan a speciális szakmai jogszabályban vagy a költségvetési fejezet, a Támogató és a program belső jogi normájában (szervezeti és működési szabályzat, pályázati szabályzat, eljárásrend, ügyrend) kifejtésre kerülnek a pályázati eljárás részletes szabályai.

c.) Támogatási feltételként írja elő az Ámr. 83.§-a a pályázat befogadásához szükséges pályázói nyilatkozatok meglétét.

d.) Támogatási feltétel - az Ámr. 83. § (4) bekezdés szabályozási körében - a pályázat kötelező mellékletének előírt dokumentumok (igazolás, bizonylat, irat, ígérvény, adatlap vagy adatközlés) pályázathoz csatolása.

e.) Az Ámr. felhatalmazást ad a Támogatónk a fenti támogatási feltételeken kívüli, további pályázati követelmények meghatározására. (Ámr. 83. § (5) bek.)

## További jogszabályokba foglalt támogatási feltételek

a.) A nulladik (mindent megelőző, legátfogóbb, elsőnek ismertető) jogösszehasonlító kutatási tapasztalat arra irányul, hogy a túlságosan is bonyolult, differenciált és részletbe menő jogi szabályozási struktúra következtében az ágazati, szakmai támogatási jogi miniszteri rendeletek gyakran esnek a „jogismétlés” hibájába. A magasabb szintű jogszabályok (Áht. és Ámr.) rendelkezéseinek ismétlése még önmagában nem lenne törvénysértő – csak felesleges -, de az már súlyosan jogellenes szabályozási gyakorlat, hogy az Ámr. 83.§ (2) bekezdésében előírt kötelező nyilatkozatokat kisebb-nagyobb eltérésekkel, más szövegezéssel ismétlik meg a miniszteri rendeletekben. Ugyanez igaz az Áht. által megfogalmazott támogatási feltételekre vonatkozóan is, olyanokra mint például a köztartozások vagy a rendezett munkaügyi kapcsolatok ügye, továbbá a korábbi támogatásokkal elszámoltság vagy visszafizettség.

Szükséges lenne a támogatási jogszabályok miniszteri halmazát harmonizálni a jogalkotói hatáskör szempontjából, mert jelenleg sok végrehajtási típusú rendelet rontja le, fogalmazza át, szűkíti vagy tágítja az Áht, Ámr. különböző vonatkozó szabályozásait.

b.) A szociális és munkaügyi miniszter irányítása alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló 7/2009. (III. 18.) SZMM rendelet 13. § - 14. § kimerítően és részletezően él a támogatási előfeltételekre vonatkozó ágazati szabályozási felhatalmazással. A kutatási zárótanulmány ANALÍZIS részében több jogi természetű észrevétel, kifogás és javaslat fogalmazódott meg a szabályozás minőségének javítása céljából.

c.) Az egészségügyi miniszter felügyelete alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló 24/2008. (VI. 14.) EüM rendelet – a szociális és munkaügyi tárcától eltérően - egy másik szabályozási stratégiát választott: csak arról igyekezett ágazati jogi normát alkotni, amely kérdésekre nem volt válasz az Áht., Ámr. szabályozási körében, s amelyekben egységes ágazati szakmai követelmények szükségesek minden nagy támogatási program szabályozásában.

d.) A sportról szóló 2004. évi I. törvény a köztartozás hiánya és a korábban kapott támogatással elszámolás mellett egy újabb támogatási feltételt is megfogalmaz az 57.§ (1) bekezdés b) pontjában: „b) a jogszabályi előírásoknak megfelelően gazdálkodik,” Ez bizony mintapéldája az aránytalan, sommás, egyoldalúan állított támogatási feltételnek! E rendelkezés eredménye (és nyilván lényege is) csak az lehet, hogy a Támogatónak lehetősége legyen ezen általános feltétel fennállásának vizsgálata során egyedi döntéseit pályázati normatív szabályok alkalmazásába burkolni. Magyarán: a feltételeknek megfelelő Pályázók közül e feltétel mentén elutasíthatóak azok, akiknek a Támogató a pályázati rendszer szempontjain kívüli egyéb okból (szubjektív alapon, politikai okból, egyéni mérlegelések szerint, háttérben meghúzódó szakmai vagy gazdasági okokból, személyes indokok szerint, ismeretség és ismertség hiánya miatt, stb.) nem kíván támogatást nyújtani. Hiszen melyik az vállalkozás vagy civil szervezet, amelynek a gazdálkodásában valamilyen szintű jogszabályi sérelem nincsen éppen jelen, vagy nem mutatható ki egy számviteli vizsgálattal, könyvvizsgálattal, MÁK-ellenőrzéssel, az APEH vagy az Állami Számvevőszék vizsgálatával? Miután a sporttörvény bármilyen apró, kisösszegű, marginális tárgyú, a támogatáshoz viszonyítva közömbös jellegű, az egész gazdálkodáshoz képest elhanyagolható jelentőségű gazdálkodási hiányosságot is támogatási akadállyal ismer el – a Támogatóra bízott, hogy mit keres és mit talál az egyes Pályázóknál a szabályszerű gazdálkodás feltételének vizsgálata során.

e.) Az Ámr. 83.§ (2) bekezdésével és az Áht.-ban előírt támogatási feltételekkel való diszharmonia a jogösszehasonlító kutatás legfőbb megállapítása az alábbi ágazati jogszabályokban:

- A társadalmi bűnmegelőzéssel összefüggő kiadások, támogatások fejezeti kezelésű előirányzat és a bűnmegelőzéssel összefüggő feladatok támogatása fejezeti kezelésű előirányzat felhasználása szabályozásáról szóló 17/2008. (VIII. 27.) IRM rendelet vizsgálata kapcsán. A 18.§-ban a támogatások folyósításának feltételei között több olyan előírás található, amely másként (rövidebben-hosszabban, tömörebben-bővebben, szűk körűen vagy teljes körűen) található az

Ámr. 83.§ (2) bekezdésében, ezért átfogalmazott rendeleti alkalmazása jogellenes szabályozást eredményez.

- A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium egyes fejezeti kezelésű előirányzataiból finanszírozott, állami támogatásnak minősülő felhasználások általános szabályairól szóló 6/2008. (III. 7.) GKM rendelet kapcsán, amelynek 22. §-a „Nem nyújtható támogatás:” című felsorolásában fogalmazza át az Áht. és Ámr. különböző támogatási előfeltételeit. Egyetlen új feltétel található a fenti felsorolásban; az f) pont, amelynek értelmében támogatási feltétellé erősödik a számviteli törvénynek és a gazdasági társaságokról szóló törvénynek a saját tőke és jegyzett tőke számítására vonatkozó szabályrendszere. Kiegészítve ezzel azon jogintézmények sorát, amelyeknek szabályait - saját adekvát szankciórendszerükön túl - még a támogatási jogviszony létrehozásának feltétele illetve a támogatási jogviszonytól elállás rémképével is fenyegetni kívánja a jogalkotó. (Mint láthatjuk ezt a rendezett munkaügyi kapcsolatok, köztartozás, költségvetési támogatással elszámolás és visszafizetés tárgyköreiben.)
- A XX. Oktatási és Kulturális Minisztérium költségvetési fejezethez tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok 2008. évi felhasználásának szabályairól szóló 13/2008. (IV. 10.) OKM rendelet kapcsán, amelynek 11. §-ába foglalt „Nem nyújtható támogatás annak, aki ...” kezdetű felsorolása több Áht-s és Ámr-ben írt támogatási feltételt említ, ismertet – de nem idéz. (Pedig a végrehajtási típusú jogszabályokban csak a pontos idézés vagy a hivatkozás lehet elfogadható jogalkotói produktum – az ismertetés, említés, rövidítés, kivonatolás, hasonló szabályozás nem!)
- Az informatikai, távközlés-fejlesztési és frekvenciagazdálkodási célú előirányzat felhasználásának és kezelésének szabályairól szóló 11/2001. (IV. 24.) MeHVM rendelet kapcsán, amelynek 5. § (2) bekezdésében „Nem nyújtható támogatás” kezdetű felsorolásában több olyan támogatási feltétel szerepel, amelyről az Áht. és az Ámr. konkrétan rendelkezik. Az ezektől miniszteri rendeletben történő eltérés tehát nem lenne lehetséges.
- A Kutatási és Technológiai Innovációs Alap kezeléséről és felhasználásáról szóló 133/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet kapcsán, amely a 11.§-ában Áht-s (pl. köztartozás), illetve Ámr-es (például felszámolás) támogatási feltételeket vegyesen említ kivonatoltan saját jogú támogatási feltétel szabályozásaként.
- A Külügyminisztérium fejezetnél az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 4/2009. (IV. 10.) KüM rendelet kapcsán, amely az egyik legfrissebb támogatási jogszabály, s ennek megfelelően teljes körűen igyekszik is magába integrálni minden újabb kori szabályozási eredményt – biztosítékra, összeférhetetlenségre, működésre vonatkozóan: 17 (!) féle nyilatkozatot, 4 féle hatósági igazolást és további dokumentumokat mellékletként. Ez a végrehajtási típusú ágazati rendelet tehát legújabb iskolapéldája annak, hogy az alsó szintű szabályozásnak azon ambíciója, mely szerint mindent összefoglaljon (gyakorta éppen a pályázók dolgának megkönnyítése érdekében történik így), az bizony éppen felületes hivatkozásai, rövidített utalásai és ismertetései miatt lesznek félrevezetőek. S persze az Áht., Ámr. rendelkezéseibe ütköznek.
- Az állami sportcélú támogatások felhasználásáról és elosztásáról szóló 2/2009. (I. 16.) ÖM rendelet kapcsán, amelynek 6.§ (2) bekezdése tartalmazza a támogatás megkötésének feltételeit, 6.§ (3) bekezdése pedig a szerződéskötéshez szükséges mellékleteket. A két felsorolás vegyesen tartalmaz Áht-s illetve Ámr-es elemeket, természetesen nem szöveghűen és csak tartalmi értelemben utaló módon. Ebből következően a joghasználó számára kissé félrevezetően.
- A Miniszterelnökség fejezetnél a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint a határon túli magyarok támogatásával kapcsolatos fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályairól szóló 2/2009. (II. 14.) MeHVM rendelet kapcsán, amelynek 6.§ (4) bekezdése sorolja fel a szerződéskötés feltételeként megkövetelt dokumentumokat. Ahhoz képest, hogy vadonatúj rendeletről beszélünk, bizony elítélhető módon vegyíti ez a szabályozás is a különböző jogforrások

szinteken megfogalmazódott támogatási feltételeket. Saját szabályozásként fogalmazza meg a köztartozás nemlegességére vonatkozó nyilatkozatot illetve igazolást (Áht.); valamint a csőd- és felszámolási eljárás alatt nem állást (Ámr.). A rendezett munkaügyi kapcsolatok ügyében érdekes szabályozást alkalmaz a rendelet, mert az Áht. vonatkozó szabályától eltérően nem a központi költségvetésből és elkülönített alapokból nyújtott támogatásokra vonatkoztatja, hanem saját fejezetén belül a „magyarországi pályázóra”. Ily módon ez a támogatási feltétel értelmezhető úgy is, mint a fejezetgazda Kötelezettségvállaló döntése azzal kapcsolatosan, hogy az Áht. alapján nem alkalmazható rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményét kiterjeszti a hatáskörébe tartozó minden magyarországi támogatási jogviszonyra.

Az ágazati, szakmai, végrehajtási és program jellegű jogszabályok jogalkotói számára megszívlelhető kutatási megállapítás az, hogy a magasabb szintű jogszabályokra pontosan hivatkozni kell – s nem átírni, ismertetni vagy összefoglalni -, ha el kívánják kerülni egyrészt saját jogi normájuk törvénysértőnek minősülését, másrészt azt a csapdahelyzetet, amelybe a joghasználó pályázó kerül azzal, hogy a pályázatára legközvetlenebbül vonatkozó ágazati, szakmai rendeletben előírtaknak megfelelően – ugyanabban a tárgykörben – mégis csak elkövet valamely jogellenességet! Azt az álláspontot még védeni lehet a Támogató részéről, hogy „a jog nem ismerete nem mentesít a felelősség alól”, s egyébként is a kiírásban vagy az útmutatóban, esetleg az általános szerződéses feltételekben, vagy a konkrét szerződésben utalás történt általánosan az Áht. és Ámr. szabályaira, tehát azt ismernie és alkalmaznia kell a pályázónak; de az nem védhető jogi álláspont, hogy amiről konkrét rendelkezés van az ágazati rendeletben, ahelyett a pályázónak tudnia kell, hogy a magasabb szintű jogszabályt kell alkalmaznia! A különböző jogforrások szinteken született különböző jogi normák ütközésének érvényességi kérdéseit a pályázónak nem kell tudni kibogoznia. S persze ennek a helyzetnek a jogkövetkezményei sem lennének rajta érvényesíthetők.

## E.5. A támogatási szerződések elmélete és gyakorlata

### Elmélet

1. A nonprofit jogi irodalomban legátfogóbban Nizák Péter vizsgálta az állami pályázati rendszert a civil szervezetek szemszögéből. (Forrás: Nizák Oktatási Bt., Szentendre 2004, kézirat) Főbb megállapításai ma is „ülnek”, s több vonatkozásban értelmezhetőek a támogatási szerződésekre is:

- a.) Az államháztartáson kívüli szervezetek pályázati úton történő támogatása - mint az előirányzatok felhasználásának módja – sem az Áht.-ban, sem annak rendeletében, sem a költségvetési törvényekben nincs átfogóan szabályozva.
- b.) A fejezeti kezelésű előirányzatok kezelője dönti el, hogy – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában - az előirányzatot pályázat útján használja-e fel, és ha igen, milyen módon.
- c.) A minisztériumok többségénél - a 2003. évben végzett kutatás eredménye szerint - pályázatok „szektorsemlegesek”, azaz a tendencia az, hogy állami, üzleti és civil szervezetek számára is hozzáférhetőek a lehetőségek. Tehát nem a kizárólag civil szervezetek felé kiírt pályázatok szabályozásának kérdése vetődik fel, hanem az államháztartáson kívüli szervezetek pályázati úton történő támogatásának általános szabályozása.
- d.) Fontos elvi tétele a Nizák-tanulmánynak, hogy pozitív jelenségnek tartja az államháztartáson kívüli szervezetekkel kapcsolatos egységes állami pályázati szabályozás és gyakorlat „szektorsemlegességét”, azaz üzleti és civil pályázókra azonos szabályok létezését és ilyen szabályok megalkotásának igényét. Eljárási, technikai szempontból – tehát a pályázati módszer alkalmazásának szektorsemlegességében – Nizák Péternek igaza van. Valóban európai trend, hogy szervezeti és működési formától független, szabályozott módon lehessen pályázni állami támogatásért. Az azonban korántsem biztos igazság és európai trend, hogy az állam ugyanazon tárgykörökben, kérdésekben és ugyanazon feltételek mellett alakít ki együttműködést az állam az üzleti szférával, mint a nonprofit szektorral. A nem-állami szervezetekkel megoldott közfeladat-ellátásban a pályázati rendszer szektorsemlegessége az

eljárás, a technika, a módszer szektorsemlegességét jelenti. Az állami közfeladat-ellátásban történő munkamegosztás tartalmi kérdéseiben azonban – véleményem szerint – a tartalmi szabályozás megkülönböztetéseknek is meg kellene jelenni. Nem minden közfeladat-ellátásban közreműködés oldható meg üzleti szervezetekkel (például karitatív tevékenységek, társadalmi jelzőrendszerek), s ez fordítva is igaz: valószínűleg nem minden szolgáltatásnak lehet adekvát és hatékony szervezeti formája a nonprofit működés (például adósságbehajtás, kereskedelmi szolgáltatások). Szükséges tehát az állami – civil közfeladati munkamegosztás tartalmi vizsgálata is abból a szempontból, hogy a különböző együttműködési területek azonos eljárási technikákat, módszereket igényelnek-e? Az állami pályázati rendszer szektorsemlegességének pozitív minősítése csak ezt követően igazolódhat be vagy cáfolódhat meg.

A fenti megállapításokkal a támogatási szerződések szempontjából is egyet lehet érteni. Az átfogó szabályozás ezen a területen is hiányzik, a szerződések tartalma az alkalmazandó jogkövetkezmények tekintetében ezen a területen is nagyobb részt esetleges, és a támogatási szerződéstípusok nem csak a pályázati eljárás vonatkozásában, hanem a támogatási szerződések vonatkozásában is „szektorsemlegesek” – abban az értelemben, hogy minden fajta nonprofit szervezetre azonosak: klasszikus civil szervezetre, állami vagy önkormányzati intézményre, közalapítványra, nonprofit gt-re, közttestületre, egyéb szervezet támogatására.

Le kell azonban szögezni, hogy a jelen kutatás központjában álló „támogatási jogviszony” eggyel magasabb absztrakciós szintű jelensége az állami – civil kapcsolatoknak, mint az „állami pályázati rendszer”. Ebből következően a jelen tanulmány az állami pályázati rendszert csupán egyik eszköznél, módnál, technikánál tekinti a támogatási jogviszony keletkezési folyamatában – igaz, hogy a legfontosabb, a legkívánatosabb, s már ma is a legelterjedtebb módszernek. A pályázat, mint technika a Nizák-tanulmányban önálló életre kelt, „járni kezdett”, s mintegy külön műfajként vizsgálati öccellá is vált. Ebben az összefüggésben viszont még a „támogatási jogviszony” szintű absztrakció is része egy még átfogóbb kérdésnek: az államháztartási reform egyik alapkérdése ugyanis a költségvetési kapcsolatok „jogcímei”. Azt a struktúrát is elemezni kellene ugyanis, amely külön-külön tartalmazza az „ágazati célleírányzatokat” majd a „társadalmi szervezetek támogatását”, s további bontásokban az ágazati célleírányzatokban az „alapprogram”, „normatív támogatás”, „közvetlen ellátás” jogcímeiket. Aztán az állami civil források többségét kitevő közalapítványok általában az eggyel ezek alatt lévő jogcímcsoportban, tipikusan az ágazati célleírányzatok alcímek alatt találhatóak – már megint csak nem tevékenységi struktúrában, hanem alanyiban. Ezt a kevert, támogatást és szolgáltatási ellenértéket nem megkülönböztető, következtelen jogcímstruktúrát sem a Nizák-tanulmány, sem a mi kutatásunk nem vizsgálta - nyilván nem is volt feladatuk. A szükséges jogszabály-módosítások során a civil szervezetek államháztartási, költségvetési kapcsolatainak jogcím-struktúráját is meg kellene változtatni ahhoz, hogy kifejezzék tartalmi különözöségeit a jelenleg ugyanazon kategóriákba tartozó különböző jogcímeknek, illetve azonosságukat a jelenleg különböző alanyi körben nyilvántartott költségvetési kapcsolatoknak.

A fentiekben említett Nizák-tanulmány és Jagasics Béla: "Civilbarát állami pályázati rendszer" című munkája (2005., Kézirat) című munkája is javaslatként fogalmazza meg, hogy az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet VIII. Fejezete ("AZONOS TÁMOGATÁSI CÉLT SZOLGÁLÓ FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK, ILLETVE AZ ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK PÉNZESZKÖZEI FELHASZNÁLÁSÁNAK SPECIÁLIS SZABÁLYAI") alól a civil szervezetekkel való költségvetési viszony szabályait kívánatos lenne kivonni, illetve a jogszabályban meghatározott eltérésekkel engedni érvényesülni. (A civil specialitásokra tekintettel.) A fő probléma azonban álláspontom szerint nem az, hogy a civil szervezetek helyzetének, működésének sajátosságait a jelenlegi VIII. fejezet nem akceptálja, s ezért kell külön szabályozás, hanem sokkal inkább az, hogy az államháztartási jogszabályok minden költségvetési kapcsolatot a civil szervezettel "támogatásnak" tekintenek, s annak is kezelik. Pedig ezek a jogviszonyok a leggyakrabban nem "ajándékozási", "adományozási", "ingyenes juttatási" jellegűek, hanem a közfeladatok ellátásához, minőségének javításához, ellenőrzéséhez, stb. igénybe vett szolgáltatást, munkamegosztást, együttműködési tevékenységet igénylő megrendelői, megbízási, szolgáltatói, feladatellátási, program-megvalósító jellegű jogviszonyok. Miért nem nevezik "támogatásnak" az állam, önkormányzat megrendelői pozíciójából keletkező céges tevékenységeket, szolgáltatásokat? A nonprofit szolgáltatást

nyújtó civil szervezet sem "támogatást" kap az esetek nagy többségében (kivéve például a működési támogatást, amelynek általában nincsen ellenszolgáltatása), hanem tevékenységének ellenértékét, egy közösen ellátott feladathoz kapcsolódó költségtérítést, költség-hozzájárulást, megbízási vagy vállalkozási díjat. Az első stratégiai lépés tehát az kellene legyen, hogy valódi tartalmának megfelelően nevének nevezzük az állami és önkormányzati szervekkel a közfeladatok ellátásában közreműködés során jogviszonyba kerülő civil szervezetek státuszát: megbízottak, közreműködők, projektársak, társulási tagok, segítők. S nem pusztán támogatottak! Minden államháztartási szigor ugyanis a közpénzek elfolyásának megakadályozására irányul, s ameddig a civil szervezetekkel való viszony fő kategóriája a "támogatás", addig nehéz lesz bármit is hatékonyan lépni az eljárási, pénzfelhasználási szabályok ésszerű formálása érdekében! Ha viszont a civil szervezetekkel való viszonyrendszerben - hasonlóan a gazdasági társaságokhoz - a közfeladat ellátásához nyújtott, elnyert, megrendelt szolgáltatás (tevékenység, együttműködés, munka, források) lesz a meghatározó a maga ellenértékével vagy költségvonzatával együtt, akkor a dolgok természetes helyükre kerülnek: a feladat jellege fogja meghatározni a finanszírozás módját, s nem öncélú államháztartási szabályok. (Az öncél ebben az esetben az, hogy a pénzkiramlás módja a lehető leglassabb, a lehető legutólagosabb, a lehető legáttehetősebb-ellenőrizhetőbb legyen, hiszen nincsen olyan gazdasági motiváció, amely a feladathoz igazodó célszerűséget követelne meg.)

2. A polgári jogi irodalom és a fogalmi szintű jogszabályok összehasonlító elemzése alapján megállapítható, hogy a támogatási jogviszonyt létrehozó „támogatási szerződés” esetében olyan polgári jogi szerződéstípusról beszélünk, amelyet az államháztartás körébe tartozó valamely szerv köt a jogalannyal általában valamely közfeladat ellátására vagy ellátásában történő részvételre, illetve az államháztartás körébe tartozó szervezet feladatkörébe eső tevékenység vagy működés finanszírozására. A támogatásra jogosultságról, a szerződés megkötésének előfeltételeiről, a támogatási szerződés tartalmáról, az összeférhetetlenségről és a szerződésszegés jogkövetkezményeiről jogszabályok rendelkeznek – a támogatási szerződés csak a vonatkozó jogszabályi keretek között tartalmazhat a Ptk. szabályainak diszpozitív jellegéből következő eltérő rendelkezéseket.

Az egyértelműen megállapíthatónak tűnik a kutatás számára, hogy a támogatási szerződés a Ptk. általános kötelmi jogi szabályai alá tartozó kontraktus. Az már vitatható kérdés, hogy a támogatási szerződés „vegyes típusú szerződés”, vagy „különleges természetű szerződés”, vagy „atipikus, nem nevesített szerződés”. S hogy ettől függően, mely kérdésekben alkalmazandók a Ptk. általános kötelmi jogi szabályai, valamint az egyes szerződéstípusokra irányadó rendelkezések – feltéve persze, ha a végrehajtási rendeletek alkotmányos módon - a Ptk. eltérést vagy kivételt engedő felhatalmazásának megfelelően - tartalmaznak külön szabályozást.

A Ptk. egyes nevesített szerződéseinek (megbízási, vállalkozási, kutatási szerződés) a támogatási szerződéssel történő összehasonlító elemzésének vizsgálata azzal az eredménnyel járt, hogy a támogatási jogviszony csak egyes vonatkozásokban és ezekben is csak részlegesen (például a szolgáltatás tárgyában) mutat hasonlóságot a Ptk. szerinti, nevesített szerződéstípusoknak. Több különbség és specialitás jellemzi azonban, mint azonosság. Ezért a kutatás következtetése abban foglalható össze, hogy a támogatási szerződés nem nevesített, atipikus szerződés, amely még jellemző részleteiben sem azonosítható a Ptk. különös részében szabályozott egyik szerződésfajtaival sem. Az ilyen, atipikus szerződésekre a Ptk. általános kötelmi jogi szabályait kell alkalmazni. Ezen a ponton jutnak jelentőséghez a támogatási szerződésekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések, s ezeknek az a kisebb köre, amely kívül esik a Ptk. eltérést vagy kivételt engedő jogalkotási felhatalmazásán. Merthogy ez a kisebb kör bizony törvényszerűen ír elő szabályokat a Ptk. általános szabályaitól eltérően a támogatási szerződésekre.

3. A támogatási szerződésekre vonatkozó jogszabályi környezetet az jellemzi, hogy az Ámr. szűkkörű, lényegében csak az elállási jog kikötésének esetköreire irányuló tételes szabályozása mellett sokféle tartalmú és sokféle technikájú ágazati, szakmai szabályozás alakult ki. Több olyan technikát alkalmaznak a jogszabályokban, amelyekkel feltételeket, mellékleteket, a szerződés létrejöttének feltételeit határozzák meg – valójában azonban a támogatási szerződés tartalmát írják le, hiszen a szerződések minden esetben szólnak a Támogatott kötelezettségéről a korábban vagy később tett nyilatkozatok vagy igazolt körülmények fennállásával kapcsolatosan. Több szerződés kifejezetten „a szerződés elválaszthatatlan részévé” tesz számtalan mellékletet és egyéb dokumentumot. A kutatás legfontosabb megállapítása ebben a körben az volt, hogy a támogatási szerződésre vonatkozó magasabb forrású jogszabályi rendelkezéseket több végrehajtási szintű jogforrás se nem idézi, s nem felhívja; hanem ismerteti, beépíti, említi, átfogalmazza és rövidítve, sűrítve, leegyszerűsítve ismétli. S ezzel torzítja, butítja, tompítja vagy éppen ellentmondásossá teszi. A támogatási szerződések területén még nagyon messze vagyunk a különböző szintű jogforrások harmonizált és strukturált, egymást kiegészítő szabályozási ideáljától.

4. A Ptk. - diszpozitív szabályrendszerén belül – meghatározott tárgykörökben enged a támogatási jogviszonyt létrehozó támogatási szerződésre vonatkozatható rendeleti szabályozásnak mozgásteret. (ANALÍZIS 18. pont) A Polgári Törvénykönyv eltérést, kivételt engedő szabálya hiányában -, vagy a Ptk. speciális szabályozásra felhatalmazó rendelkezése nélkül jogellenesen tartalmaznak a támogatási szerződésekre szabályt a támogatási rendeletek a következő tárgykörökben:

- Felmondás kizárása. (Mert a Ptk. a szerződések megszűnési jogcímeinek tekintetében nem hatalmazza fel jogszabályt az eltérésre.)
- Elállás kötelező előírása oly módon, hogy a Ptk. 320.§ (3) bekezdésébe foglalt korlát fennállásának vizsgálatát a rendelet kiiktatja. (Mert a Ptk. 320. § szerint: „ *Nem gyakorolhatja a szerződésen alapuló elállási jogot az a fél, aki a már megkapott szolgáltatást nem, vagy csak tetemesen csökkent értékben tudja visszaszolgáltatni.*”)
- A szerződésszegés jogkövetkezményeinek kizárólag a „Támogatottra”, „Kedvezményezettre”, „Kötelezettségvállalóra” szabályozása, s ezzel annak a látszatnak a keltése, mintha jogszabály kizárhatná az egyik fél felelősségét a szerződésszegésért.
- A rendelet hatályba lépése előtt kötött szerződések tartalmának módosítása. (Mert a Ptk. 226.§ (2) bekezdés „kivételesen” jelzőjébe ütköznek.)
- A fizetendő kamat számításáról rendelkezésben a Ptk. 232.§ (3) bekezdés szabályozásától eltérés. (Mert jogszabály csak a kamat mértékének megállapításában térhet el. A kamat számításának szabályozásában nem.)
- Késedelmi kamatnak a Ptk. 301/A.§ (2) bekezdésében írt mértéknél kisebb meghatározása. (Mert a Ptk. 301./A.§ (7) bekezdése szerint jogszabály csak a jogosult javára térhet el.)

5. A kutatás 19 olyan jogszabályt talált és vizsgált, amely konkrét rendelkezéseket tartalmaz a támogatási szerződésekre. A legátfogóbb hatályú jogi szabályozás az Ámr. szintjén lehetne – ha volna -, de nincsen, mert az Ámr. 87. §-a csak a szerződéskötéssel foglalkozik, a 91. § pedig az ÁFA kérdésével és a támogatási előleggel. Kutatásunk szempontjából annak van viszont nagy jelentősége, hogy az Ámr. 87. § (4) bekezdése írja elő a támogatási szerződésre vonatkozóan az elállási jog Támogatói kikötését! Meghatározza az Ámr. azokat a konkrét okokat is, amelyek bármelyikének bekövetkezése esetére a Támogató elállási jogát a szerződésben ki kell kötni.

Az ágazati, szakmai pályázati joganyagok többé-kevésbé követik az Ámr. 87. §(4) bekezdését; a probléma elsősorban nem abban áll, hogy mást írnának elő elállási feltételként a támogatási szerződésekre, hanem inkább abban, hogy:

- van rendelet, amely felhasználja, ismerteti az Ámr. szabályozását és beépíti a saját szabályozásába; (ilyen például a 12/2008. (MüK.5.) SZMM Utasítás 3. pontja)
- van rendelet, amely egyes részeit és elemeit ismerteti, a többit nem; (például ilyen a 19/2004. (II.27.) GKM rendelet 8. §(3) bekezdése)
- s van rendelet, amely hallgat az Ámr. által előírt kérdésekről és teljesen autonóm szabályokat alkot.

Véleményünk szerint egyik megoldás sem optimális!

Ha felhasználja, ismerteti az ágazati-szakmai joganyag az Ámr. szabályait, akkor két probléma adódhat: egyrészt az „ismertetésből”, nem pontos szövegazonosságokból, lényeg szerint történő beemelésekből félreértések származhatnak és joghézagok; másrészt ilyen esetekben az adott joganyagból nem tűnik ki, hogy mi a kormány szintű elhatározás, kormány szinten általánossá tett szabály (az Ámr.) - és mi a minisztériumi (ágazati, szakmai) szintű jogi norma? Márpedig, ha nem tűnik ki, akkor - ismervén az Ámr. alanyi hatályának és a pályázati szakmai rendeletek eltérő alanyi köreit még egy ágazaton belül is (lásd a támogatási jogszabályok struktúrája problematikát a tanulmányunk B./ alcímű fejezetében) – az alkalmazandó szabály megállapítása nem könnyű feladat a jogalkalmazó számára! (Hiszen az Ámr.-ből átemelt, ismertetett, utalt rendelkezést adott esetben alkalmaznia kellene, viszont a miniszteri hatáskörben, vagy adott pályázati programra vonatkozóan kiadott és szerződésekre irányuló szabályokat pedig éppen nem vagy csak meghatározott körben!)

Az optimális megoldás az, ha az ágazati-szakmai szintű jogszabály pontosan utal az Ámr. (vagy/és az Áht., esetleg más törvény, például a számviteli vagy adótörvény) adott kérdésre vonatkozó magasabb szintű jogszabályi keretére, s ezen belül csak és kizárólag a saját rendelkezéseit írja le.

6. A támogatási szerződések kötelező tartalmának meghatározása nem csak úgy történik a jogszabályok által, hogy leírják ezt a jogszabályban vagy a miniszteri utasításban, hanem úgy is, hogy a szerződéskötési eljárást szabályozzák, s az ennek során beszerzendő nyilatkozatokat, dokumentumokat, illetve a szerződések kötelező mellékleteit írják elő a következő módokon:

- A támogatási szerződések kötelező mellékleteit írják elő (pl. 355/2006 KORM)
- A szerződéskötés feltételeként írja le több jogszabály (pl. Ámr., 2/2009 MEHvM) a szükséges nyilatkozatokat;
- a támogatás folyósításának szerződés tartalmán kívüli további feltételeit határozza meg több jogszabály (pl. a 19/2008 NFGM, )

Érdekes jelenség, hogy ugyanazon dokumentumot egyik ágazati joganyag a szerződés kötelező mellékletének írja elő, a másik pedig szerződéskötési feltételként, a harmadik viszont sehogyan. Például az Ámr.87. § (2) bekezdése szerint a köztartozásról szóló *nyilatkozat*, a 2/2009 MEHvM rendelet 6. § (4) bekezdés a) pontja szerint a köztartozási *nyilatkozat vagy APEH-igazolás* a támogatási szerződés megkötésének feltétele; míg például a 355/2006. KORM rendelet 18. § (4) bekezdése szerint a köztartozási nyilatkozatot „*a támogatási szerződéshez csatolni kell*”. Más joganyagok szerint pedig a szerződés kötelező melléklete.

### Szerződéses gyakorlat

7. A kutatás első, empirikus szakaszában 17 Támogató és 5 Kezelő, Közreműködő vagy Lebonyolító Szervezet által használt 44 féle szerződést szereztünk be és vizsgáltunk meg. Ezek mind olyan szerződések a 2007-2008-2009. évekből, amelyek alapján civil szervezetek jutottak államháztartási forrású (állami, önkormányzati, költségvetési szerv eredetű) támogatáshoz.

Támogatói szerződéskötők a mintában: GKM, SZMM, FŐV.ÖNK., ÖNK MEGYEI, ÖNK FŐV KERÜLET, MEH, ÖNK VÁROSI, ÖM, KVVM, KVM, NKTH, IRM, NFGM, HM, EÜM, OKM, GKM



Kezelői szerződéskötők a mintában: MAG Zrt., ESZA Np.Kft, NFÜ, OFA

Támogatási programok a kutatási mintában: NFT-II., TÁMOP, TIOP, EMOP, NETREKÉSZ, CISZOK, NCA, NT, GYIA, KÁB, NORVÉG, SZÜLŐFÖLD, BIZTOS KEZDET, MEGŐRZÉS.

A támogatási szerződések kutatásba vont típusai: Működési támogatási szerződés, Projekt-támogatási szerződés, Ajánlott szerződés megyei önkormányzattól, Általános szerződési feltétel, Mintaszerződés miniszteri utasításban.

A kutatás során mindegyik elemzett szerződésről kutatási lap készült az alábbi főbb szempontok szerződésben történő vizsgálatára:

- *Szabályozási struktúrához, alkalmazandó szabályokhoz, szerződés tartalmának módosulásához tartozó szabályok?*
- *Támogatói szerződésszegés szankciója a szerződésben?*
- *Kedvezményezetti szerződésszegés alkalmazandó jogkövetkezményei?*
- *Szerződés megszüntetése a Támogató által: elállás vagy/és felmondás? Ezek alkalmazásának feltételei?*
- *Szerződés egyoldalú módosításának lehetősége a Támogató által?*
- *Kamatfizetési kötelezettség? Kötbér? Biztosítékok?*
- *Hiánypótlási lehetőség biztosításának kötelezettsége a Támogató részéről elszámoláskor?*
- *Támogatás folyósításának felfüggesztésére vonatkozó egyoldalú vagy aránytalan lehetőség?*
- *Szabálytalansági eljárás?*
- *Jogorvoslat a Támogató döntéseivel szemben?*
- *Közbeszerzéshez való viszony?*
- *Egyéb „egyoldalúság”, „erőfölény”, „diktátum”, „igazgatási elem”, stb.*
- *Iratmegőrzési kötelezettség?*
- *Egyéb (pl. ÁFA)*

A támogatási szerződések egyoldalúsága, aránytalansága, erőfölényt megjelenítő diktátum jellege az állami vagy önkormányzati szerződő fél javára

8. A szerződések egyoldalúságát és diktátum jellegét alátámasztó „nulladik típusú” (legalapvetőbb és sajnos nem történelemkönyvből vett) megállapítás az, hogy **a vizsgált támogatási szerződések egyike sem tartalmaz közvetlen jogkövetkezményt, szankciót, joghátrányt a Támogató vagy Kezelő szervezet által elkövetett szerződésszegésre!** Sem a támogatások szerződés szerinti folyósítása esedékességének, sem a projekt teljesítése esetleges jogellenes akadályoztatásának (például felfüggesztés, módosítási kérelem elbírálatlansága) nincsen a szerződésben meghatározott jogkövetkezménye. Sem késedelmi kamat, sem teljesítési kötelezettség, sem elállási jog, sem súlyos szerződésszegésnek minősítés. Miközben tehát a Támogatottnak szinte minden szerződésszegése súlyosnak minősül és visszafizetési kötelezettséggel, késedelmi kamattal, elállási joggal, pályázati rendszerből kizárással jár – addig a Támogató és a Kezelő szankció nélküli szerződés alapján minden különösebb kockázat nélkül mulaszthat, tévedhet, hibázhat, árthat és rakhat keresztbe a projekt illetve a civil szervezet előtt. Véleményem szerint ez a képtelenség jelzőjét kiérdemlő egyoldalúságnak minősül a polgári jogi viszonyokban. (ANALÍZIS 21.2.0.)

9. A projekt megvalósítása során megváltozott költségeket a szerződések egy része tételesen is egyoldalúan és kizárólag a Támogatóra hárítja. Ha a projekt tényleges kiadásainak mértéke a tervezetthez képest csökken a tervezett célok megvalósítása mellett, akkor a fel nem használt összeggel a támogatási összeget is csökkenteni kell. Ha viszont nőnek ezek a kiadások, és az elszámoláskor bemutatott és elfogadott tényleges költségek meghaladják a tervezett költségeket, a Támogatót ebben az esetben is kizárólag a szerződött támogatási összegre jogosult. Ez meglehetősen egyoldalú szerződéses feltétel, hiszen a költségek növekedése vagy csökkenése általában külső tényezők (például jogszabályváltozás) következménye, ezért igencsak egyoldalú szabályozás az olyan, amely az objektív körülmények változásának vonzatait előny esetében elvonja a projektől, hátrány esetében viszont a Támogatóra terheli viselését változatlan szerződéses kötelezettség mellett. Ez a megoldás sem

megtakarításra, sem költséghatékonyságra nem ösztönöz; ugyanakkor egyoldalú szerződésmódosítást automatizál minden olyan esetben, amelyben a külső körülmények változása miatt a szerződés tartalma módosul. Hasonló elven működő szabályt tartalmaznak a szerződések a közbeszerzés eredményének egyoldalú figyelembevételére (ANALÍZIS 21.2.13.) és az ÁFA változásával kapcsolatosan is: „Ha az ÁFA mértéke csökken, a támogatás összege is csökken; amennyiben az ÁFA mértéke nő, a támogatás összege nem növelhető.” (NFÜ-TÁMOP-TIO-2009. kódjelű szerződés 4.3. pontja) Ez azért is egyoldalú rendelkezés, mert az ÁFA összegét amúgy nem lehet a támogatásra felhasználni. Tehát az ÁFA mértékének növekedése szükségszerűen a Támogatott önrészét növeli. Ha erre van forrás. Ha nincsen, akkor szerződésszegés – elállás- teljes visszafizetési kötelezettség....) (ANALÍZIS 21.2.1.)

10. Egyes szerződésnek „**köztartozásnak**” minősítik - az Áht. és Ámr. fogalmi körén túl is – azokat a fizetési kötelezettségeket, amelyek az államháztartás bármely alrendszerébe tartozó költségvetés terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás és járulékai visszafizetésére vonatkoznak. Ez tehát azt jelenti, hogy a jelen szerződés vonatkozásában támogatás-felfüggesztési ok, esetleg elállási ok is lehet az a körülmény, ha egy másik pályázattal ilyen minőségben probléma van, s például jogvita alakul ki egy teljesítési tény vagy körülmény körül. Akár az Állam, akár a Pályázó részéről elkövetett egy hiba (tévedés, mulasztás, rossz döntés, megalapozatlanság, stb.), több más jogviszonyt dominó-szerűen is romlásba tud dönteni, s a károk helyreállíthatatlanok. Csak a szerződés megkötésekor tartom jogi szempontból relevánsnak a más jogviszonyok teljesülésének vizsgálatát; a szerződés megkötését követően aggályosnak tartok minden olyan elállási vagy akár felmondási okot, amely nem a konkrét szerződés teljesítésével kapcsolatos tényeken alapul. Még akkor és úgy is aggályosnak tartom ezt, ha mintegy a Támogató részéről állítható feltételként szerepelnek ilyen külső körülmények a szerződésben. (Például köztartozás, rendezett munkaügyi kapcsolatokat cáfoló új esemény, csőd- vagy felszámolási eljárás.) (ANALÍZIS 21.2.2.)

11. Több szerződés tartalmazza azt a szabályt, hogy a támogatás visszatartása nem érinti a Kedvezményezett szerződésben és Általános Szerződési Feltételekben vállalt kötelezettségeit. Ez azt jelenti tehát, hogy bár nem kapja meg a szerződésben szereplő támogatást a Kedvezményezett, mert például köztartozása keletkezett, de az elmaradt támogatásrészről finanszírozandó projektrészt változatlan módon kötelezettsége teljesíteni! Nyilvánvalóan nem fogja tudni, ezért most már nem a köztartozás ténye, hanem a teljesítés hiányossága miatt a Támogató elállhat, s az egész projekt szükségszerűen elbukik egy kisebb jelentőségű külső körülmény miatt. Nagyon hasonlít ez a negatív végű játszma ahhoz, amit a kötelező elállásnál vázoltunk, hogy ugyanis csak látszólag olyan nagyon szigorú és következetes rendelkezés a kötelező elállás előírása a Támogató részére, valójában rugalmatlan, ostoba és éppen a közpénzekkel pazarló tartalmú. Arról van szó, hogy a rugalmatlan szabály a támogatási szerződés tárgyához képest kis hibához és mulasztáshoz automatikusan rendel olyan súlyú jogkövetkezményeket (például az elállást), amely szükségszerűen okozza mindenkinek a kárt: a Kedvezményezett nem tud visszafizetni, ezért megszűnik; a Közreműködő Szervezet eredménytelenül próbál behajtani; a Támogatónak pedig nem sikerül jól felhasználnia a rendelkezésre álló forrást, s elbukja a programot. Mindenki rosszul jár, mert ki kellett húzni azonnal a patkószeget... (ANALÍZIS 21.2.4.)

12. Majd mindegyik vizsgált támogatási szerződés tartalmaz rendelkezést a szerződés Támogató, Kezelő által történő **egyoldalú módosításának lehetőségére**. Az okok, indokok az alábbi körülményekhez kapcsolódnak:

- ellenőrzésre jogosult szerv megállapítása és javaslata alapján;
- Projekt összköltsége a tervezethez képest csökken – és a támogatás maximális összegben került jóváhagyásra;
- A Kedvezményezett neki fel nem róható okból a szerződésben vállalt, és számszerűen meghatározott kötelezettségeit csak részben, de legalább 75 %-os arányban teljesíti;
- az intézményrendszer, jogszabályváltozás, vagy a Projekt környezetének megváltozása miatt;
- A Kedvezményezettnek a módosítás többletjogosítványt biztosít vagy kötelezettség alól mentesíti (tehát a Kedvezményezettnek előnyös);

Az egyoldalú szerződésmódosítás egyik atipikus formája a másik fél szerződésmódosításának elhárítása. Véleményem szerint ilyen burkolt, egyoldalú szerződésmódosítási jogkört biztosít a szerződés V/2. pontja a következő rendelkezéssel: „Amennyiben a módosítás szükségessége a Kedvezményezettnek felróható, úgy az eset összes körülményeit – így különösen a Projekt gazdaságos megvalósíthatóságát – mérlegelve a Közreműködő Szervezet jogosult választani a szerződésmódosítás és szerződésszegés esetén alkalmazható jogkövetkezmények között.” Miközben örülni kell már annak is, hogy a Közreműködő Szervezetnek legalább joga van mérlegelni módosítási vagy szerződésszegési jogkövetkezmények között, nem hallgatható el az a jogi aggályunk, hogy a tényállás megállapításának „értelmezését” ilyen fokban az egyik félre bízni – valószínűleg egyoldalúságot eredményez a jogviszony egészében. A Közreműködő Szervezetnek ugyanis joga lesz az összes Kedvezményezett szerződés-módosítást abból a szempontból vizsgálni, hogy milyen felróhatóság áll fenn a szerződés-módosítást szükségessé tevő körülményekben. És nem csak vizsgálni van joga, hanem parttalanul mérlegelni is, majd dönteni.

Véleményem szerint a fenti esetek, okok, indokok egyikében sem „automatikus” a szerződés módosulása azáltal, hogy a szerződés a Támogatónak egyoldalú szerződésmódosítási jogot biztosít! A Ptk. szerint ugyanis a szerződést csak a Felek erre irányuló közös megegyezése módosíthatja. Kidolgozhatók olyan szerződés-módosítási technikák (jóváhagyásra megküldés, észrevétel hiányában szerződés módosulása, stb.), amelyekkel egyszerűsíthető a szerződés-módosítás folyamata. De sem az adatváltozások, sem a bármelyik fél számára előnyös vagy hátrányos változások nem jelentenek módosulási automatizmust. Még egy adatváltozásnál, például székhelyváltozásnál is fontos, hogy mindkét fél szerződésmódosítási akarata jelenjen meg a Támogatott szervezet székhelyének a sok hónappal ezelőtt megkötött szerződésben történő átvezetésében – például a telephelyként továbbműködés ténye és a szerződésben feltüntetetésének igénye is jelenthet ilyen esetben megállapodási tárgyat.

Hasonlóképpen elfogadhatatlan, hogy a költségváltozások, a teljesítés mértéke és arányai – tehát a szerződés teljesítésének kérdései – lényegüljenek át utólagosan és visszamenőlegesen(!) a szerződés tartalmát meghatározó kérdésekké. (ANALÍZIS 21.2.7.)

13. Jogi szempontból legalábbis aggályos jogkövetkezménynek tekinthető a Támogató és a Támogatott közötti **valamely másik jogviszony sorsának automatikus és egyoldalú hatása a támogatási szerződés megszüntetésére**. Az egyik vizsgált szerződésminta OFA-MEGŐRZÉS kódjelű szerződés 9.1. pontja) szerint a Támogató jogosult az elállásra, ha:

- „a.) Másik támogatási szerződéstől az OFA elállt.”
- „b.) Végrehajtási eljárás indul a Támogatott ellen, s ez veszélyezteti a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítését.”
- „c.) A támogatási programot érintően büntetőeljárás indul.”
- „d.) Köztartozás keletkezik”

Több szempontból is aggályos ez a szerződéses rendelkezés. Egyrészt sommás jogkövetkezménynek tartjuk két vagy több különböző szerződés jogi sorsának mechanikus összekapcsolását! Másrészt jogi szempontból is kérdéses, hogy különböző jogviszonyok egyoldalú megszüntetésének szolgálhat-e törvényes alapjául az egyikben (legfeljebb mindegyikben!) írt utalás a másik jogviszonyok jogi sorsára! Hiszen a Ptk. elállás-fogalma és feltételei nem minden esetben esnek egybe az OFA, mint Támogató elveivel a vele jogviszonyba kerülő Támogatottak „megbüntetésére” vonatkozóan! (ANALÍZIS 21.2.8.)

14. A szerződések általában az elállási okok felmerülésekor biztosítanak a Kezelő számára **a támogatás folyósításának felfüggesztésére jogot**. Mivel sok szerződésben szinte minden Támogatotti kötelezettségszegés okot ad(hat) az elállásra, a folyósítás felfüggesztésének lehetősége meglehetősen egyoldalú és akár önkényesen is gyakorolható jogosultsága a Kezelőnek.

A támogatás folyósításának felfüggesztésére vonatkozó egyoldalú és felelősség nélküli jogkövetkezményekkel járó lehetőségére példa az a szerződés (NKTH-MAG-EGYEDI-2009.), amelyben a támogatás felfüggesztésének vannak kötelező esetei (köztartozás, hatósági engedély hiánya), s vannak lehetséges felfüggesztési okok:

- a.) módosítási kérelem benyújtásától az elbírálásáig;
- b.) szerződésben vagy jogszabályban foglalt Kedvezményezetti kötelezettség elmulasztása esetében (bármi!)

A felfüggesztéshez kapcsolódó következmények a Kedvezményezettet terhelik – függetlenül attól, hogy annak oka alapos volt vagy alaptalan, alkalmazása arányos volt vagy túlzó, aktuális vagy idő előtti, stb.!

*„A támogatás folyósításának felfüggesztése a Kedvezményezett jelen szerződésben vállalt kötelezettségeit nem érinti. A Támogatót a felfüggesztés elrendelése miatt kártérítési, kártalanítási vagy késedelmi kamatfizetési kötelezettség nem terheli.”*

Ez azt jelenti, hogy eleve már a szerződésben kizárják a Támogató oldaláról esetlegesen elkövethető bármilyen szerződésszegés (hiba, tévedés, visszaélés, jogellenesség) bármilyen jogkövetkezményét!

Egy másik szerződés szerint (NFÜ-ESZA-NFT-II-ÁSZF) szerint a Közreműködő Szervezet felfüggeszti a támogatás folyósítását több okból és esetben, de a 8/m. pont szerint bármely, a Kedvezményezett részéről történő kötelezettségszegésnek (jogszabályban, Szerződésben, ÁSZF-ben rögzített kötelezettség megszegésének) esetén! Innentől kezdve teljesen felesleges a tételes esetek meghatározása, hiszen minden kötelezettségszegésnek automatikus szankciója a támogatás felfüggesztése! Ráadásul a Közreműködő Szervezet nem is mérlegelhet, nem egyéniesíthet és nem arányosíthat, hanem fel kell függesztenie a támogatás folyósítását, hiszen a szerződéses rendelkezés a kijelentő módú és kötelezettséget megállapító tartalmú „felfüggeszti” igét használja. Véleményünk szerint az eljárási automatizmus kizárja a szerződésszegés jellegéhez, súlyához, felróhatóságához és jelentőségéhez történő igazodást, s ezzel a szerződés sérelméhez képest aránytalan sérelmet okozhat a Támogatott oldalán. Ráadásul ugyanezen 7. pont szerint *„Amennyiben a Kedvezményezett a felfüggesztésre okot adó körülményt Közreműködő Szervezet által tűzött határidőn belül nem szünteti meg, az szerződésszegésnek minősül.”* Így lesz a kis bajból nagy, a külső okból belső, a nem felróhatóból felróható. És az álomból – rémálom.

A támogatás folyósításának felfüggesztésével kapcsolatosan szinte mindegyik szerződés vagy általános szerződési feltétel tartalmazza azt a kitételt, hogy *„a támogatás folyósításának felfüggesztése nem érinti a Támogatási Szerződésben vállalt kötelezettségeket.”* (NFG-MAG-2008. ÁSZF XVI/7. pont) Akkor sem, ha a felfüggesztés téves információon vagy előfeltevésen alapult, vagy a felfüggesztési ok valótlannak bizonyult, vagy megoldódott, elhárult. Akkor sem, ha mindezen okokból a támogatás folyósításának felfüggesztése jogszerűtlen döntés volt. Vagy csak aránytalan.

A felfüggesztés tehát – amellet, hogy finanszírozási problémákat okoz a Kedvezményezett számára és ezek megoldási feladatait, költségeit generálja – önmagában és törvényszerűen több ponton további szükségszerű megsértését is eredményezi a Támogatási Szerződésnek. (Határidők, ütemek, készségi fok, programok időpontja, stb.) Azzal a szabállyal tehát, hogy a felfüggesztés semmilyen vonatkozásban nem érinti a Támogatási Szerződésbe foglalt kötelezettségeket – szinte törvényszerűen további jogsérelmeket okoz maga a felfüggesztés időtartama. Ez egyoldalú és méltánytalan szabály; legalább abban a vonatkozásban árnyalni kellene, hogy a Kedvezményezetten kívül másnak is felróható okból történő felfüggesztés időtartama, valamint a projekttel egyébként összefüggésben nem álló okból elrendelt olyan felfüggesztés időtartama, amelynek okát a Kedvezményezett a lehető legrövidebb időn belül kiküszöbölte – ne számítson bele a teljesítési határidőkbe.

(ANALÍZIS 21.2.9.)

15. A „**támogatáshalmozódás**” problematikáját és megítélésének többszintűségét veti fel a ÁSZF-GKM-MAG-NETREKÉSZ-1998. kódjelű szerződésVII/7. pontja, amely szerint a Közreműködő Szervezet a támogatás folyósításának feltételeként vizsgálja, hogy nem áll-e fenn támogatáshalmozódás? Ugyanakkor e „támogatáshalmozódás” fogalmáról, tárgyi köréről, mértékeiről és lényegéről hallgat az ÁSZF. Félő, hogy ebbe az esetkörbe több olyan jelenség is beférhet, amelyeknek előállása a támogatási rendszerek koordinálatlansága és információs kapcsolatok hiányában lehetséges, nem kell hozzá

különösebb Kedvezményezetti felróhatóság, de még szerződésszegésként értelmezhető mulasztás sem – pusztán azon tény bekövetkezése, hogy a Kedvezményezett civil szervezetet, esetleg partnereit vagy az adott projektet, annak részeit vagy egyes vonatkozásait és kapcsolódókat másik államháztartási forrás is támogatja. Kérdés ilyen esetben – melynek eldöntését a NETREKÉSZ program Általános Szerződési Feltétele egyoldalúan a Közreműködő Szervezethez telepíti -, hogy a többforrású támogatás duplikát támogatás-e vagy pedig párhuzamos? Pazarlás a költségvetés részéről vagy a projekthez szükséges forrásallokáció? (S ez utóbbi esetben mindegy is, hogy ez tudatosan vagy spontán módon, véletlenül történt.) (ANALÍZIS 21.2.10.)

**16. Minden szerződésszegés „súlyosnak” minősül?** Ezt a rémálmot teljesíti be például a MEH-NT-2009. kódjelű szerződés, amely szerint minden adatszolgáltatási, „bejelentési kötelezettség megszegése, elmulasztása súlyos szerződésszegésnek” minősül.” (8.5.pont) Ez sommás, egyoldalú, aránytalan jogkövetkezmény, s bőven ad lehetőséget a Kezelő Szervezet számára az esetlegesen szubjektív, rosszindulatú vagy éppen csak mechanikus jogkövetkezmény-alkalmazásra! Mi másnak lehetne minősíteni például egy képviselői névváltozás -, postacím változás-, bankszámlaszám változás bejelentésének elmulasztása esetére alkalmazott elállást – mint legsúlyosabb polgári jogi jogkövetkezményt? Szintén a Kezelő Szervezet számára jelent aránytalanul erős pozíciót, s teremt egyoldalúságot, aránytalanságot a szerződésben, hogy a támogatás felhasználásának ellenőrzésével kapcsolatos minden mulasztás vagy hiba súlyos szerződésszegésnek minősül. (11.5. pont) Tehát ha az elkülönített nyilvántartásokkal vagy a teljesítésben közreműködőkkel kapcsolatosan az ellenőrzés rendelkezésre nem tudnak időben, helyben, aktuálisan minden dokumentumot és információt rendelkezésre bocsátani, vagy bármilyen okból nem nyújt az ellenőrök által megkívánt részletességű tájékoztatást – ezzel már az elállás feltételeit teremtette meg... (ANALÍZIS 21.2.14.)

**17. A támogatási összeg kamatának illetve megtakarításának minősítése és jogi sorsa több szerződésben felmerülő probléma.**

*„A támogatási összeg átutalása és felhasználása közötti időben keletkezett kamatot könnyelvéleg is elkülönítetten kell kimutatni és az kizárólag a projekt céljaira fordítható.” (NKTH-MAG kódjelű szerződés II/5/2. pont)* Felvethető, hogy miképpen lehet szabályosan elszámolni olyan tételről, amely nem szerepel a költségvetésben, s forrása nem is feltétlenül csak a támogatási összeg? Kiterjedhet-e egyáltalán a keletkezett kamatra a támogatási szerződés rendelkezése, amikor sem annak arányát, összegét, realizálási ütemét nem ismerjük a szerződés megkötésekor; s amelynek mértéke az adott civil szervezet illetve a Bank megállapodásának, alakjának, vagy – más tényezőket is figyelembe vevő és aktivizáló – lekötési konstrukciójától függ?

Mindenesetre ez a szabályozás is jobb – mert legalább lehetgéssé teszi a kamathozadékokat, csak éppen a projektekre kell fordítani! -, mint például a „megtakarítás”, amely viszont kifejezetten ellenjavallt a szerződések szerint, mert hogy szankciós visszafizetési kötelezettség alá eső támogatásnak minősül! Reális kérdésként merül fel, hogy miért jó az államháztartásnak a megtakarítás elkerülésére ösztönöznie támogatott partnereit? Talán ha megosztanák a megtakarítás eredményét, vagy lehetőség lenne azt teljes mértékben a projekt valamely másik elemére fordítani, akkor érdekeltté válna a Támogatott is a takarékos, gazdaságos, optimális forrásfelhasználásra! Például az IRM-2008. típus szerződés 6. pontja leszögezi: *„A Projekt tervezett előirányzatával szemben elért megtakarítás a támogatás összegét arányosan csökkenti, az esetleges költség többletet pedig a Támogatott saját forrásából fedezi.” (6. pont)* Ez klasszikusan olyan egyoldalú szabály, amely látszólag a költségvetési forrást védi, valójában viszont semmiféle ösztönzést nem tartalmaz a takarékos és racionálisan visszafogott projektgazdálkodásra. Arra ösztönzi és kényszeríti a Támogatottat, hogy mindenféleképpen pont annyi támogatást használjon fel, amennyit kapott; és ellenérdekeltséget teremt a támogatás legcélszerűbb, optimálisan költségtakarékos felhasználásával szemben. Semmilyen sérelem nem érne az államháztartást például egy olyan szabállyal, amely megengedné a projektmegtakarításoknak a projekt számszerű vagy minőségi eredményeinek (outputjainak, indikátorainak) javítására fordítást a Projektben belül!

## 18. Valótlan nyilatkozat a jogismeretről?

A GKM-eMOP kódjelű szerződés 3.pontjában: „Támogatott kijelenti, hogy a Pályázatot az Áht, az Ámr., a 11/2001 MEHVM rendelet és a pályázati Útmutatóban felsorolt egyéb jogszabályok ismeretében nyújtotta be.” Tekintettel arra, hogy a valóságnak nem megfelelő nyilatkozatnak súlyos jogkövetkezményei lehetnek – egy jogismeretre vonatkozó nyilatkozat megkövetelése bizonytalanságot eredményezhet a szerződéses szolgáltatások megítélésében. Azt ugyanis még konkrét szerződésszegés nélkül is igen könnyű lehet adott esetben bebizonyítani, hogy – Nyilatkozata ellenére! - nem ismerte a Pályázó a vonatkozó jogi szabályozást! A szerződés 3. pontja továbbá „súlyos szerződésszegésnek” minősíti a Nyilatkozatokba foglalt tények vonatkozásában bekövetkezett bármely jellegű változás haladéktalan írásbeli bejelentési kötelezettségének elmulasztását. Tehát, ha a Támogatott nem jelenti be írásban, hogy a Pályázatban szereplő valamely adat vagy körülmény időközben megváltozott, illetve hogy nem ismerte teljes körűen a pályázat valamelyik háttérjogszabályát – ez már önmagában súlyos szerződésszegésnek minősül, függetlenül attól, hogy az adott tény vagy körülmény, jogismeret milyen összefüggésben áll vagy nincs a támogatási szerződésben vállalt projekttel és annak megvalósítási hiányaival!

**19.** A vizsgált támogatási szerződések az alábbi időtartamokat határozták meg az iratok, bizonylatok, számlák **kötelező megőrzési idejeként:**

12 év: 3 szerződésben (NFÜ-ESZA-NFT-II-ÁSZF), (NFÜ-NFT-II-TÁMOP-5.3.1.-ÁSZF), (NFÜ-NFT-II-TÁMOP-TIOP-ÁSZF)

10 év: 4 szerződésben (OFA-MEGŐRZÉS), (SZMM-MINTA), (KVVM-NORVÉG-2009.), (NKTH-MAG-EGYEDI-2009.),

Működtetési kötelezettség illetve a projekt fenntartási kötelezettsége időtartamáig: 1 szerződésben (GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. Általános Szerződési Feltételek),

8 év: 2 szerződésben (KVVM-2008), x (SZÜLŐFÖLD ALAP-2008.)

5 év: 13 szerződésben (SZMM-ESZA-CISZOK-2008.), SZMM-ESZA-IFJ-2009., SZMM-ESZA-KÁB, SZMM-2008, ÖKOTÁRS-NORVÉG-2009., (NFG-MAG-2008-ÁSZF), (OKM-2009.), (SZMM-ESZA-BIZTOS KEZDET-2008), (GKM-eMOP), (SZMM-ESZA-NCA-2008.), (SZMM-ESZA-NCA-2009.), (SZMM-ESZA-NCA-1.), (ÖNK-TOLNA-2009)

Nincsen: 21 szerződésben.

Viszonyítani érdemes a fenti szerződéses követelményeket ahhoz, hogy az általános polgári jogi elévülés időtartama 5 év, az adójogi iratok megőrzési kötelezettsége 5 év és a számviteli törvény által előírt könyvelési bizonylatok megőrzési ideje is 5 év. Ehhez képest kissé életszerűtlennek, túlzónak és feleslegesnek tűnik 8 – 10 – 12 éves iratmegőrzési kötelezettség előírása. (Természetesen ez a megjegyzés csak azokra a határidőkre vonatkozik, amelybe nem számít bele a projekt időtartama, mert az természetes, hogy a projekt időtartama alatt a dokumentációt meg kell őrizni. De a lezárást követő 8-10 évig?)

## 20. Konzorciumi specialitások a jogkövetkezményekre vonatkozóan

Az NKTH-MAG-KONZORCIUMI-2009. típusú szerződés kimondja: „A Kedvezményezettek tudomásul veszik, hogy bármelyikük szerződésszegése esetén a szerződésszegés következményei az egész szerződésre, minden Kedvezményezettre beállnak, azzal a megkötéssel, hogy visszafizetési kötelezettség csak a felvett támogatás arányában terheli az egyes konzorciumi tagokat.” (II/15.5. pont)

„A 15.5. pontban meghatározott visszafizetési kötelezettség alól mentesülnek a szerződésszegést el nem követett Kedvezményezettek, amennyiben a szerződésszegést elkövető Kedvezményezettnek jelen szerződésben vállalt kötelezettségeit átvállalják a Támogató előzetes hozzájárulásával, szerződésmódosítás keretében. Ez esetben a szerződésszegés miatti elállás, valamint az ahhoz kapcsolódó következmények kizárólag a szerződésszegő Kedvezményezettrel szemben állnak be.” (II/15.6. pont)

Polgári jogi szempontból a konzorciumi támogatás a „több kötelezett a szerződésben” esetköre. A Ptk. 334. § (1) bekezdése szerint: „*Ha többen tartoznak egy szolgáltatással, illetőleg egy szolgáltatást többen követelhetnek, és e szolgáltatás osztható, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában minden kötelezettől csak a ráeső részt lehet követelni, és minden jogosult csak az őt megillető részt követelheti. A kötelezettek, illetőleg a jogosultak részaránya kétség esetében egyenlő.*” A Ptk. szerint tehát – ha a projekt konzorciumi tagok által vállalt egyes részelemei osztható szolgáltatásnak minősülnek – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában minden kötelezettől csak a ráeső részt lehet követelni. Mivel jogszabály nem rendelkezik a támogatási jogviszonyok konzorciumi tagjainak általánostól eltérő kötelezettségeiről és felelősségéről, álláspontom szerint a szerződésben ettől a szabálytól a Ptk. 200.§-ba foglalt szerződéses szabadság és a Ptk. diszpozitív jellege okán el lehet térni. Ugyanakkor nem életszerű - s nem is egyenrangú partnerek megállapodására utal, hanem sokkal inkább az erőfölény diktátumszerű érvényesítésére és egyfajta állami túlbiztosításra -, hogy osztható szolgáltatásokból álló projekt esetén bármelyik konzorciumi tag szerződésszegése automatikusan jelentse a többi tag szabályszerű teljesítése ellenére történő elállást és visszafizetési kötelezettséget! (Más a helyzet persze, ha nem osztható a projektbe foglalt szolgáltatás, hiszen akkor a konzorciumi tagok csak együtt, a pályázatban leírt munkamegosztás szerint tudják megvalósítani a projektet. Bármelyikük kiesése esetén már nem!)

A fenti példák csak a tipikusnak és általánosnak mondható, súlyosabb és a civil szervezeti félre veszélyesebb jelenségekre vonatkoztak a támogatási szerződéses gyakorlat kutatási tapasztalataiból. Az ANALÍZIS 21.2. fejezetében bőséggel található további példák a szerződéses jogkövetkezmények aránytalanságaira, egyoldalú és sommás jellegére vonatkozóan. Például: a nem folyósított támogatásrész visszavonásának kamatterhérol, a „Kötelezettségvállaló” főnév használatáról, a támogatás folyószámlán keletkezett kamatainak maradvánnyá minősítéséről, az anyagi jogi igényérvényesítés akadályává váló eljárás mulasztásról – amely felülírja a polgári jogi elévülést és jogvesztő hatásúvá teszi a kifizetési kérelem hiányosságát, a Közreműködő Szervezet szerződésben deklarált felelőtlenségéről.

## **E.6. A támogatás jogellenes felhasználása**

1. Az Áht. 13/A.§ (2) bekezdése mondja ki általános jelleggel a támogatásokról történő elszámolás (számadás) kötelezettségét, ennek állami ellenőrzési kötelezettségét, valamint a támogatás jogellenes vagy rendeltetésétől eltérő felhasználása esetére a visszafizetési kötelezettséget:

*„Az államháztartás alrendszeréből, továbbá az EU forrásokból finanszírozott vagy támogatott szervezetek, illetve magánszemélyek számára számadási kötelezettséget kell előírni a részükre céljelleggel - nem szociális ellátásként - juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználásáról. A finanszírozó köteles ellenőrizni a felhasználást és a számadást. .... A támogatások jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a felhasználót - külön jogszabályokban meghatározottak szerint - visszafizetési kötelezettség terheli.”*

Ez tehát az általános államháztartási szabály. A „jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználás” esetkörének meghatározása az alsóbb szintű vagy/és speciális jogszabályokra marad. No meg az adott pályázati programra vonatkozó belső jogi normákra: eljárásrendre, ügyrendre, szmsz-re. Így például azon elvi jelentőségű kérdés is, hogy miként történik, vagy megtörténik-e egyáltalán egyfelől a projekt teljesítésének értékelése (mennyiségi és minőségi értelemben, ide értve a rendeltetésszerű felhasználásnak minősítést is), másfelől pedig a beszámolás, elszámolás, nyilvántartás, értesítés adminisztratív kötelezettségeinek a megkülönböztetése vagy azonos jellegűnek tekintése a hibás teljesítés jogkövetkezményeit illetően? A jogkövetkezmények szempontjából ugyanis ez kulcskérdés: ha az Áht-s szintű szabálynak megfelelően mechanikusan egyenértékű minden minőségű, minden típusú és mértékű eltérés a rendeltetésszerű felhasználásban, valamint bármilyen jellegű (bármilyen időtartamú, értékű, vonatkozású, következményű, felróhatóságú, stb.) jogszabály- és szerződésszegés a visszafizetési kötelezettség keletkeztetésében, akkor a támogatási jogviszonynak fogalmi eleme lenne a bármilyen jogellenes felhasználás esetén a valamilyen mértékű visszafizetési kötelezettség. Ha az alsóbb vagy speciális jogszabályok engedik (előírják) a hibás teljesítés más jogkövetkezményeinek alkalmazását a különböző hibás teljesítési szituációkra vonatkozóan – akkor nem általános jellegzetességről van szó,

hanem csak általános szabályozásról, amely azzal, hogy engedi a speciális szabályozások eltéréseit („külön jogszabályokban meghatározottak szerint”), ezért eredeti nyers formájában csak különösként érvényesül.

2. A támogatásokra vonatkozó további jogi szabályozások specializálják is a „jogellenes felhasználás” fogalmát. Olyan szerződéstől vagy jogszabálytól eltéréseket is „jogellenes felhasználásnak” minősítenek – és húzzák rá ezzel a súlyos jogkövetkezményeket -, amelyek nincsenek közvetlen összefüggésben magának a támogatási összegnek a felhasználásával, legfeljebb kapcsolódnak ahhoz: ilyen például a nyilvánossági követelmények sérelme, a kedvezményezett működésével és tevékenységéhez kapcsolódó különböző követelmények, a konzorciumi vagy együttműködő partnerekkel összefüggő követelmények, stb. Jó példa erre az Áht.15/C.§-a, amelyben a törvény a helyi önkormányzatok vonatkozásában jogtalan felhasználásnak minősíti az olyan központi költségvetési támogatás-felhasználást, amellyel kapcsolatosan a helyi önkormányzat a törvényben előírt közzétételi kötelezettségének nem tett szabályszerűen eleget. És ilyen példa az Áht. 15.§ (8) és (10) bekezdéseibe foglalt – a rendezett munkaügyi kapcsolatok fennállására vonatkozó - támogatási feltétel utólagosan észlelt hiányának jogellenes felhasználási esetként meghatározása is. Ezekben az ügyekben nem a támogatási szerződés teljesítésével – a támogatás felhasználásával – van probléma, hanem a támogatáshoz jutás folyamatával, eljárásával. Az eljárási mulasztások, hibák és jogellenességek váltanak ki ilyenkor anyagi jogi következményeket. Kérdés, hogy arányosak-e a törvény ezen áthidalásai az eljárásjogi következményekről az anyagi jogi következményekre? Vajon nem a pályázati rendszerből kizárás, vagy a szabálytalansággal okozott eljárás költségének a megtérítése, vagy az eljárási bírság lenne az adekvát eljárásjogi következménye a támogatáshoz jutás eljárásában elkövetett szabálytalanságnak? Fordított esetben nyilvánvaló lenne az eljárásjogi hiba anyagi jogi következményeinek abszurditása: gondoljunk arra a Pályázóra, akinek az iratait hibásan dolgozta fel a Támogató, s emiatt elesett a támogatástól. Nyilvánvalóan nem a támogatási jogviszony automatikus létrejötte az adekvát jogkövetkezmény, hanem az eljárási hibához eljárási következmény fűzhető: például az újrabírálat kötelezettsége, vagy a pályázati díj visszafizetése, vagy a következő pályázati kiírásról értesítés kötelezettsége, az újabb pályázat során az előzmények okán előnyben részesítés a bírálatban, stb. A lényeg abban áll, hogy az Áht. több rendelkezése ma az eljárási jogsértést a létrejött jogviszonyok tartalmát és szolgáltatásait érintő anyagi jogi következményekkel szankcionálja. S persze kizárólag csak a Kedvezményezett hátrányára. E két jellegzetesség jól mutatja, hogy a támogatási jogviszony fogalmi kérdéseinek – közöttük a jogellenes felhasználásnak is – a közigazgatási jogban és pénzügyi jogban történő szabályozása nem tudja pótolni a támogatási jogviszony polgári jogi viszonyként kezelését, felfogását és legalább részben polgári jogi szabályozását. Hogy ne legyen egyoldalú, ne legyen sommás, ne legyen aránytalan vagy inadekvát jogkövetkezményeket automatizmusként előíró, s hogy adjon lehetőséget a felek egyenjogúságán és közös érdekeiken alapuló, konszenzuális szerződéses tartalmak kialakulására. Mindezt persze a közpénzek felhasználására vonatkozó jogi szabályozás, a költségvetési és államháztartási jogszabályok józan keretein belül, s az ott írt specialitásokkal! De a hatósági jogviszonyokra jellemző egyoldalúság és hatalmi viszonyt kifejező uralmi rendelkezések tipizálása nélkül.

3. Az egyik legnagyobb ágazati támogató a civil szektor szervezetei irányában a Szociális és Munkaügyi Minisztérium. A szociális és munkaügyi miniszter irányítása alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló 7/2009. (III. 18.) SZMM rendelet 19. § (1) bekezdése az Áht-ban meghatározott „jogellenes felhasználás” fogalmi elemei mellé felsorakoztat egy harmadik fő esetkört: a támogatási szerződésben meghatározott kötelezettségek megszegése esetkörét. (Nem mintha jogszabályok – például a Ptk.! – nem mondaná ki a szerződéseknek megfelelő magatartás kötelezettségét, s így nem lenne beleérthető a jogszabálysértő felhasználás fogalmába, de a jogalkotó azt gondolta, hogy így mégis egyértelműbb: a jogszabályi rendelkezések megsértésén kívül a támogatási szerződés minden betűjének sérelme is jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősülhet.)



A 7/2009. (III. 18.) SZMM rendelet 19. § (2) bekezdése – a fentiekén túl - egy részletező, példalódzó felsorolást is ad arról, hogy „különösen” mi minősül jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak. Mint kiolvasható a felsorolásból, szinte minden szabályszegés (jogszabálytól -, a jogszabály által felhívott belső jogi normától -, támogatási szerződéstől és mellékleteitől eltérés) esetén a támogatás jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősül. Csak két okból differenciál a 7/2009 SZMM rendelet aszerint, hogy mi az a szabályszegési mennyiség vagy minőség, amely alatt nem kell feltétlenül az egész támogatást jogosulatlanul igénybe vettnek minősíteni és részben vagy egészben visszafizettetni, hanem elég lehet a szabályszegés másféle lehetséges jogkövetkezményeinek alkalmazása. Egyik a b), c), d) pontokban írt felróhatóság a szerződéses kötelezettségek Kedvezményezett által történő elmulasztása esetén (tehát nem minden teljesítési hiány, csak a felróható hibás teljesítés lehet alapja a jogosulatlan támogatással minősítésnek); a másik egy finomító, árnyaló jelző az e.) pontban, amelynek következtében nem minden körülmény, tény, adat valótlan közlése vagy elhallgatása vezet a jogosulatlan támogatásnak minősítéshez, csak a „lényeges” körülmény, tény, adat elhallgatása, valótlan adatszolgáltatása. (Ezzel legalább annak lehetőségét megteremti a jogszabály, hogy a Támogató mérlegelhesse, ha valótlan adatközlés, elhallgatás vagy nyilatkozat visszavonása tudomására jut: a támogatási jogviszony egészéhez és összes jellemzőihez képest milyen jelentőségű, súlyú, minőségű, jellegű, arányú és erejű az a téves vagy hamis adat, tény, körülmény, amelyet a Kedvezményezett közölt, szolgáltatott vagy éppen elhallgatott, visszavont? Ha lényeges, akkor a visszafizetési jogkövetkezményt kell alkalmaznia; ha nem annyira lényeges, akkor lehetősége van ettől eltekinteni. A „lényegesség” szintjét már természetesen a Támogató határozza meg az adott eset összes körülményei alapján, de legalább a kirívóan aránytalan jogkövetkezmények alkalmazását jogvitában meg lehet kérdőjelezni a jogosulatlan felhasználásnak minősítés e fogalmi szabályozása kapcsán.)

A 7/2009. (III. 18.) SZMM rendelet fenti esetsorolása tartalmaz bővítést is az Áht. általános „jogellenes felhasználás” fogalmához képest: a h.) pont második fordulata behívja ugyanis azt a speciális esetet, amit az Áht. 15.§ (10) bekezdése kimerítően szabályoz (tehát a miniszteri rendeletben történő ismétlődő szabályozása még a hivatkozás erejéig is felesleges), érdemben pedig a következőképpen:

*„A támogatás jogosulatlan igénybevételének minősül, ha a támogatás igénybevételét követően a támogatást nyújtó szerv tudomására jut, hogy a központi költségvetésből, illetve az elkülönített állami pénzalapokból nyújtott támogatás kedvezményezettje a támogatás igénylésének vagy a támogatási szerződés megkötésének időpontjában nem felelt meg a rendezett munkaügyi kapcsolatok e törvényben meghatározott feltételeinek.”*

Sajnos itt fogalmi zűrzavarról is beszélhetünk: a támogatás jogellenes felhasználásának ugyanis nem sok köze van a támogatásra jogosultság feltételeihez. Márpedig itt arról van szó, hogy egy támogatásra jogosultsági feltétel (a rendezett munkaügyi kapcsolatok) hiányában létrejött-e érvényesen a támogatási szerződés (s ennek következtében a támogatási jogviszony), s hogy azon időpontig, amelyben a Támogató erről a jogosultsági feltételhiányról értesült, a Felek milyen szolgáltatást és ellenszolgáltatást teljesítettek már a szerződésnek megfelelően? E teljesítések jogszerűsége (megfelelősége, szabályszerűsége, rendeltetésnek megfelelelősége) biztosan nem függhet attól, hogy a felhasználást megelőző jogosultságellenőrzés során milyen tévedés, hiba vagy akár megtévesztés történt. Az ilyen eset legfeljebb a fent elemzett e.) pontban írt téves vagy hamis adatszolgáltatás körében lenne logikusan a jogellenes felhasználás fogalmi körébe vonható, s mint láttuk, ott is csak a „lényegesség” fennállása esetén. E jogkövetkezmény sommás jellegéről lásd a „Sommás jogkövetkezmények” fejezetben e rendelkezésről kifejtetteket!) (ANALÍZIS 22.-206. pontjai)

## **E.7. A támogatási szerződés megszegésének jogkövetkezményei**

### Jogszabályok szerint

1. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) nyolc általános követelményt fogalmaz meg a támogatási jogviszonyok szabályozása tárgyában. Érdekes módon mind a nyolc a „Jogkövetkezmények” tárgykörébe tartozik: a számadási kötelezettségtől – visszafizetési kötelezettségen

át a nyilvánossági és ellenőrzési kötelezettségeikig. Jól jellemzi a közfeladat-ellátásban történő civil részvétel jogi szabályozásának egyoldalúságát (ellenőrzés, korlátozás, visszatartás, garanciák, védelmi mechanizmusok – központúságát), hogy az Áht. szabályozása egyetlen egy tételében sem a közfeladat-ellátásba történő külső erőforrások bevonását segítő, ösztönző, gerjesztő, szervező, harmonizáló, akadálymentesítő, lehetővé tevő jellegű. Hanem mindegyik szigorúan csak ellenőrző, szankcionáló, számonkérő, garantáló, szankcionáló és kikényszerítő jellegű. (Mintha az államháztartásnak csak kiadási oldala lenne, amit nagyon féltetni kell; s nem lenne egy bevételi lába is, amit viszont nagyon gondozni kellene.... Márpedig a civil erőforrások az államháztartás szempontjából külső források; s ha egy projekt 100-at tesz be, holott csak 70-be kerül, akkor az a 30 bekerült az államháztartásba; s ezt talán fontosabb lenne gerjeszteni és garantálni, mint a 70 kifizetését és a támogatott civil projekt teljességét adminisztratív alapokon ellehetetleníteni.

Tehát a nyolc államháztartási törvénybe foglalt követelmény, amely vonatkozik minden támogatási szerződésre:

1. számadási kötelezettség a támogatás felhasználásáról;
2. a felhasználás és a számadás ellenőrzési kötelezettsége;
3. számadási kötelezettség elmulasztása esetén a további támogatás felfüggesztése;
4. jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználás esetén visszafizetési kötelezettség.
5. a visszafizetési kötelezettség alá eső támogatás általában köztartozásnak minősül és általában adók módjára behajtandó.
6. a támogatásból a köztartozás összege visszatartható, s a visszatartás nem érinti a kedvezményezett támogatási szerződésből eredő kötelezettségeit.
7. a rendezett munkaügyi kapcsolatok hiánya miatt utólag jogosulatlanul minősülő támogatást vissza kell vonni; visszafizetési kötelezettség áll be.
8. az államháztartási követeléstől lemondás tilalma miatt a Támogatónak csak törvényben meghatározott módon és esetekben van joga az elállás helyett más, megfelelőbb jogkövetkezményt alkalmazni.

S most részletesen is – annak kifejtésével, hogy milyen vonatkozásban nyújt lehetőséget a hatályos törvényi szabályozás a „sommás”, egyoldalú, aránytalan jogkövetkezmények alkalmazására:

Első Áht-s általános támogatási jogi szabály a számadási kötelezettség kötelező előírása: Az államháztartás alrendszeréből, továbbá az EU forrásokból finanszírozott vagy támogatott szervezetek, illetve magánszemélyek számára számadási kötelezettséget kell előírni a részükre céljelleggel - nem szociális ellátásként - juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználásáról.(Áht. 13/A. § (2) bek.)

Második általános jogi szabály a támogatások felhasználásának és számadásának ellenőrzési kötelezettségre vonatkozó előírása a finanszírozó számára:

*„A finanszírozó köteles ellenőrizni a felhasználást és a számadást.” (Áht. 13/A. § (2) bek.)*

Harmadik általános támogatási jogi szabály a támogatás folyósításának felfüggesztési kötelezettsége mindaddig, ameddig a támogatott a számadási kötelezettségének nem tesz eleget: *„Amennyiben a finanszírozott vagy támogatott szervezet, illetve magánszemély az előírt számadási kötelezettségének határidőben nem tesz eleget, e kötelezettségének teljesítéséig a további finanszírozást, támogatást fel kell függeszteni.” (Áht. 13/A. § (2) bek.)*

Negyedik általános támogatás-jogi szabály a visszafizetési kötelezettséget mondja ki:

*„A támogatások jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a felhasználót - külön jogszabályokban meghatározottak szerint - visszafizetési kötelezettség terheli.” (Áht. 13/A. § (2) bek.)* Ez egy általános, teljes körű – sommás – visszafizetési kötelezettség. A „sommás” szabályozás veszélye két vonatkozásban is fennáll: egyrészt a jogszabálysértő és a nem rendeltetésszerű felhasználás esetkörülményeire is egyaránt a visszafizetési kötelezettséget írja elő; másrészt pedig differenciálatlanul minden típusú és súlyú jogszabálysértésre illetve minden fokozatú rendeltetésszerű felhasználástól eltérésre visszafizetési kötelezettséget ír elő. Árnyalására külön jogszabályoknak biztosít a törvény lehetőséget. Így folyik le az

elállás–felmondás–visszakövetelési szabályozás joga és lehetősége alsóbb jogalkotási szintekre; és – mint látni fogjuk a jelen kutatás eredményeiben is – a speciális támogatási rendszerek jogszabályaira. A törvény nem tesz különbséget a nemteljesítés illetve részteljesítés között, az elszámolás hiánya illetve részbeni elszámolási hiányosság között, a támogatási szerződés tartalmi illetve eljárási megsértése között, valamint az alkalmazandó jogkövetkezmény anyagi jogi illetve eljárásjogi jellege között. Hiányzik a polgári jogi szerződések érvényesség–részbeni érvényesség–érvénytelenség jogkövetkezményei, nemteljesítés–elállás–felmondás, szerződést biztosító mellékkötelezettségek és biztosítékok–garanciák–szankciók, hibás teljesítés jogintézményeinek használata! Helyébe – látszólag – a visszafizetési kötelezettség sommás jogkövetkezménye kerül.

Ötödik általános támogatás-jogi szabály a visszakövetelt támogatások köztartozásnak minősüléséről és adók módjára történő behajtásának lehetőségéről szól. E szerint az európai uniós finanszírozású támogatásból rendeltetés- és céllenenesen felhasznált összegek adók módjára behajthatók. (Áht. 13/A. § (8) bekezdés). A központi költségvetési támogatás jogosulatlan igénybevétel vagy felhasználás miatti visszakövetelése esetén pedig – ha a követelést a kötelezett határidőben nem teljesíti és az a törvény alapján más módon nem hajtható be -, a tartozás köztartozásnak minősül, amely szintén adók módjára behajthatók. (Áht. 13/A. § (9) bekezdés).

A nem európai uniós forrású vagy nem központi költségvetésből származó támogatások köztartozásnak minősüléséről és adók módjára történő behajtásáról az Áht. nem rendelkezik, viszont a fenti szabályok végrehajtására rendeletben szabályozási felhatalmazást adott a Kormánynak. (Áht. 13/A. § (10) bek.)

Hatodik általános támogatás-jogi szabályként a „sommás jogkövetkezmények” tárgykörébe tartozik az Áht. 13/A. § (6) bekezdése is, bár tulajdonképpen nem támogatási jogi szabály, hanem a köztartozás behajtási lehetőség. Arról van szó, hogy a törvény felhatalmazza a Támogatót arra, hogy **a központi költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapokból származó támogatásból a támogatások kedvezményezettjét terhelő köztartozások összege visszatartásra kerülhet.** (A törvény azért használ feltételes módot, mert nem tartható vissza a köztartozás a törvényben, kormányrendeletben megállapított egyes támogatásokból, ellátásra vonatkozó jogosultságot eredményező előirányzatból származó támogatásokból; s a visszatartásnak is csak a jogszabályban meghatározottak szerinti módon és eljárásban van helye.) Eddig még rendben is lenne ez a rendelkezés, hiszen az állam ott hajtja be a köztartozást, ahol tudja – nyilván nem lehet kivétel ez alól a bármilyen célból a köztartozás megfizetésére kötelezettnek juttatott állami támogatás sem. Az viszont már „sommás” jogkövetkezménynek minősíthető – és bizony súlyos támogatási jogi szabály -, hogy az Áht. 13/A. § (6) bekezdése a köztartozásra vonatkozó visszatartási jog szabályozásakor kimondja: *„A visszatartás a kedvezményezett támogatási szerződésben vállalt kötelezettségeit nem érinti.”* Függetlenül tehát attól, hogy a támogatást egy egészen más köztartozás kiegyenlítésére visszatartották, a program teljesítési és elszámolási kötelezettsége szempontjából olyannak kell tekinteni, mintha folyósították volna! Megítélésem szerint ez éppolyan aránytalan, egyoldalú és sommás szankció – s éppen olyan zsákutcás, szükségszerűen negatív végű játszmát eredményező jogkövetkezmény – mint a részbeni hibás teljesítésű vagy részbeni hibás számadású már felhasznált állami támogatás teljes összegű visszakövetelése. (Ezekben az esetekben a Támogató nem hajlandó észlelni, hogy a valóságban a projekt nagyobbik része realizálódott, a támogatás nagyobbik része felhasználásra került a projektben, így a teljes támogatási összeg visszakövetelése nem a gazdagodás vagy a haszon, megtakarítás, nyereség elvonását célozza, hanem csak szimpla büntetést szolgálja, amely büntetésnek megfizetésére a civil nonprofit szervezetek esetében tipikusan nem állnak rendelkezésre tőke -, vagy tartalék források! Így aztán a Kedvezményezett tönkre megy és felszámolódik, megszűnik abban a csapdahelyzetben, hogy már felhasznált és ebből következően nem létező forrást kellene visszafizetnie; a Támogató pedig teljes egészében eredménytelennek fogja nyilvántartani, s minden időben veszteségnek lesz kénytelen elkönyvelni a végrehajthatatlan, behajthatatlan követelését a civil szervezettel szemben. Közben a valamilyen hányadban, részben vagy részlegesen megvalósult projekt minden lehetséges eredménye is eliminálódik. Tehát Támogatónak és Támogatottnak is, sőt magának a költségvetési előirányzatnak és a támogatási programnak is teljes kudarc lesz az amúgy nem szükségszerűen és nem teljes körűen eredménytelen projekt.)

Esetünkben – az előzőekben írtakhoz nagyon hasonlóan – az fog történni, hogy a köztartozásra levont támogatást a Kedvezményezett nem fordította a projektre, mégis az eredeti pályázat és költségvetés

alapján kell teljesítenie és elszámolnia, ami szükségszerűen nem fog sikerülni (hiszen nincsenek pótlólagos forrásai, azért állt elő a köztartozása is). A szabálytalan (elmaradt, csökkentett, hiányos) teljesítés a Kedvezményezett részéről kötelező, automatikus támogatástól elállást von maga után a Támogató részéről, amely beindítja a már jól ismert negatív eredményű spirált. A támogatási program minden résztvevője kudarcot fog vallani. Ilyen esetekre a támogatási szerződés szükség szerinti módosítási lehetősége lenne valamennyire is produktív megoldás; hiszen csak ebben az esetben marad esély a projekt valamilyen arányban történő eredményes teljesítésére.

Hetedik államháztartási törvény szintjén megfogalmazott, általános, támogatási jogviszonyokra vonatkozó jogi követelmény, hogy a támogatás jogosulatlan igénybevételének a rendezett munkaügyi kapcsolatok hiánya miatti esetkörében „...a támogatást nyújtó szerv a támogatásra vonatkozó jogszabályban meghatározottak szerint intézkedik a támogatás visszafizetése érdekében.” (Áht. 15.§ (10) bek.)

A rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének megfelelést a pályázatok benyújtásakor igazolni kell. Az ebben az eljárásban elkövetett rosszhiszemű magatartást (elhallgatástól az okirathamisításig), valamint a munkaügyi hatóságok adatbázisának és adatigazolásának pontatlanságát és hiányosságait is kívánja az Áht. 15.§ (10) bekezdésében a jogalkotó szankcionálni azzal, hogy támogatási folyamat bármelyik pontján bekövetkező – a támogatás igénybevételét megelőzően már jogerősen megállapított - jogellenességről történő tudomásszerzés esetére a visszafizetési kötelezettség szankcióját írja elő. Arányosítás, mértékek, léptékek, körülmények mérlegelése nélkül - igaz, hogy „a támogatásra vonatkozó jogszabályban meghatározottak szerint” utalással a fejezeti vagy ágazati, szakmai jogszabály eljárásrendjére tolja a részletek szabályozási lehetőségét.

Az Áht. 15. § (9) bekezdése szerint „A támogatási szerződés megkötését követően jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált közigazgatási határozattal megállapított jogsértések, illetve ezeknek a hatóság honlapján a támogatási szerződés megkötését követő nyilvánosságra hozatala a támogatásra való jogosultságot nem befolyásolja.” Ugyanakkor az Áht. 15. § (10) bekezdése visszafizetésre kötelezéssel szankcionálni rendeli a támogatás igénylésének időpontjában való meg nem felelést a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének. Ebben egy ellentmondás feszül, ugyanis a támogatás igénylésekor (a pályázat benyújtásakor) tett nyilatkozat időpontjában, valamint ezt követően is egészen a támogatási szerződés aláírásáig a nem jogerős, pályázót marasztaló munkaügyi hatósági határozat az Áht. 15. § (9) bekezdése szerint nem érinti a támogatásra jogosultságot, a (10) bekezdés szerint viszont igen és a nyújtott támogatás jogosulatlan igénybevételének minősül! Az ellentmondást a (10) bekezdés szövegének azon módosítása oldhatná fel, amely szerint csak a rendezett munkaügyi kapcsolatoknak a támogatási szerződés megkötése időpontjában való meg nem felelés eredményezné a jogellenes támogatásfelhasználást.

Utalunk itt arra a másik, magasabb szintű ellentmondásra is, amely szerint minden szempontból indokolatlan anyagi jogi jogkövetkezményeket (elállás és teljes visszafizetési kötelezettség) gerjeszteni eljárási típusú jogsértésekkel (igazolások, nyilatkozatok, határidők) kapcsolatosan, mert a valóságban már ténylegesen teljesített szolgáltatásokat kell „meg nem történnék” tekinteni és a már minden szempontból lehetetlen eredeti állapotot kellene mesterségesen visszaállítani azzal, hogy a Támogató elállása következtében a már szabályszerűen felhasznált támogatási összeget kellene kamattal növelten visszafizettetni, mint „jogellenesen felhasznált támogatást”. Amelyet ugyan valóban jogellenes eljárásban vettek igénybe, de szabályszerűen és célnak megfelelően használtak fel!

A sommás jogkövetkezmények alkalmazásának gyanúja merül fel a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének történő meg nem felelés esetében alkalmazandó visszafizetési kötelezettséggel kapcsolatosan. Feltehetően ez elállási jog kikötését, elállási okot jelent, s ennek következtében a teljes támogatási összeg visszafizetésére kötelezés történhet akár olyan extrém esetben is, hogy több milliós, tízmilliós vagy százmilliós – egyébként szerződészerűen teljesített, vagy nagyobb mértékben megvalósított – program támogatásfelhasználását minősítik jogellenesnek (fizettetik vissza a támogatást, s teszik ezzel tönkre a pályázót-munkáltatót-beruházót) egy néhány tízezer forintos munkaügyi bírsággal járó, egy-két munkavállalót érintő munkajogi szabálytalanság okán! Hasonlatos ez a problematika a köztartozás fennállásával kapcsolatos és szintén sommás jogkövetkezményhez, vagy az esélyegyenlőséggel, egyenlő bánásmód követelményével összefüggő hasonló jelenségekhez. S persze felveti annak általános kérdését is, hogy vajon a munkavédelmi és biztonságtechnikai, tűzrendészeti,

környezetvédelmi, cégjogi, ingatlankezelési, szerzői jogi, adatkezelési jogszabályok betartását miért nem azonos érdekerősséggel emeli be a jogalkotó a támogatások elnyerésének és folyósításának feltételrendszerébe? S ha beemeli, akkor ezen jogszabályok megsértésének hatósági megállapítása és az adekvát konkrét jogkövetkezmény alkalmazása vajon miért nem elegendő a kívánt társadalmpolitikai cél eléréséhez? Miért kell egészen más jogviszonyokat is kapcsolódóvá és függővé tenni a támogatási jogviszonnyal – pusztán azon az alapon, hogy ez utóbbi költségvetési kapcsolatokat hoz létre és közpénz a támogatás forrása? (Mintha a költségvetési intézményekkel létesülő bármely jogviszonyokban - adás-vétel, bérlet, megbízás, hasznosítás, szolgáltatás, stb. – nem közpénz lenne, vagy nem közpénzzé válna a szolgáltatások, áruk ellenértéke? Ha a támogatási jogviszonyt nem ingyenes, ellenszolgáltatás nélküli „állami adománynak” fogjuk fel, hanem az állami, önkormányzati feladatellátás egyik nevesített szerződéstípusának, amelyben a támogatás célja a szerződésben meghatározott tevékenység, feladat, projekt finanszírozása (tehát pénzügyi forrásának biztosítása); nos ekkor nyilvánvalóvá válik, hogy a támogatási jogviszony létesítésében is csak éppen olyan szerepe lehet a különböző jogágak hatósági jogkövetkezményeinek, mint bármely más állami, önkormányzati intézménnyel kötendő jogviszonyban.)

Megállj-t kell(ene) parancsolni annak a szabályozási technikának, hogy a jogalkotó elképzeli az ideális pályázót - akinek teljes szervezete és minden alkalmazottja hibamentesen működik és soha semmilyen jogellenes döntést nem hoztak, törvénysértő intézkedést nem vezettek be, jogszabálysértő mulasztás sem terheli őket a munkavállalók -, az adózás -, a közpénzek kezelése -, a környezetterhelés illetve biztonság, az egészségvédelem, -, és az emberi jogok vonatkozásában sem! - ; s ha ezek a feltételek mind igazoltak, csak utána jöhet a pályázat szakmai feltételrendszerének vizsgálata. Ha az államháztartásból finanszírozott támogatásoknak az lesz a normatív feltétele, hogy a Pályázó egyre több - majd aztán egyszer csak MINDEN! – jogszabályi előírásnak tegyen eleget tevékenységének és működésének összes mezőjében, akkor el fogunk jutni például ahhoz az iskolához, amelyben a gyerekek csak akkor vehetnek részt az állami oktatásban, ha nem loptak senkitől soha semmit, nem verekedtek, nem rongáltak biciklit és nem hamisítottak meg ellenőrző könyvet, s persze gondosan ápolják a nagymamájukat, miközben semmiféle gyermekvédelmi és szociális probléma nincsen az egészséges életmódot élő családjukban! Egy ilyen iskolában a gyerekekkel már garantáltan minden rendben lesz, csak éppen a közoktatás nem tölti be a társadalmi funkcióját, hiszen steril, mesterségesen válogatott tanulói kört ér csak el. Ha visszaforgatjuk az analógiát a támogatási jogviszonyra, oda jutunk, hogy a tevékenységének és működésének minden mezőjében hibátlan, büntetlen és büntetlen, fedhetetlen Pályázó ugyan biztosan „megérdemli” majd a közpénzekből támogatást, csak éppen korántsem biztos, hogy a Támogató által a pályázattal megoldandó problémára jó válaszokat adó projekttel képes pályázni, s az elnyert támogatással hatékonyan képes lesz a projektet megvalósítani. Ezek a tartalmi feltételek ugyanis korántsem következnek önmagában a formai megfeleléségből. Sőt! Az a tapasztalat, hogy minél szigorúbb, merevebb és minél sokrétűbb szervezeti-formai feltételeket állít a Pályázató a pályázaton indulás elé, annál kisebb az esélye annak, hogy szakmailag alkalmas körből érkeznek a pályázatok! Ha azt akarja elérni a Pályázató, hogy az ő támogatása ne jusson ilyen vagy olyan gyakorlatot folytató szervezetekhez, akkor ezeket a kérdéseket a bírálati szempontokban érvényesítse. Ha pedig azt szeretné garantálni, hogy a közpénzből folyósított támogatás ne szolgálhasson a környezetre veszélyes, munkavállaló-ellenes, vagy éppen másik költségvetési hiányt elfedő célokat, akkor ezt a támogatási döntésében és a végrehajtás ellenőrzésében biztosítsa. De ne a támogatási jogviszony létesítésének általános jogi szabályozásában akarja a jogalkotó megoldani a Pályázók alkalmas alanyi körének kiválasztását, mert ezzel csak az érhető el, hogy mennyiségileg szűkebb, szakmailag pedig egyre kevésbé alkalmas alanyi kör tud pályázni! Amelybe végül is az egész folyamat értelmének - magának a pályázatnak a sikertelensége van bekódolva...

Nyolcadik általános jellegzetesség a államháztartási körben kötött szerződésekkel – így a támogatási szerződésekkel is – kapcsolatosan az Áht. 108. § (2)bekezdésébe foglalt azon szabály, amely az állami tulajdonról történő ingyenes lemondás és átruházás, illetve az államháztartási követelésről lemondás tilalmát mondja ki. „Az államháztartás alrendszereirez kapcsolódó vagyon tulajdonjogát vagy a vagyonhoz kapcsolódó önállóan forgalomképes vagyoni értékű jogot ingyenesen átruházni, továbbá az államháztartás alrendszereinek követeléseiről lemondani csak törvényben, a helyi önkormányzatnál a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott módon és esetekben lehet.” Ennek értelmében a Támogató csak abban az esetben tud nem-sommás, nem-egyoldalú, nem-aránytalan visszafizetési döntést

hozni a jogosulatlan támogatás-felhasználás amúgy parttalan és minden apró részletszabályra vagy eljárásra és határidőre kiterjedő feltételrendszerében – ha erre törvény kifejezetten felhatalmazza. Kényszerpályán van tehát jelenleg a Támogató a szerződés részbeni érvénytelenségének vagy hibás teljesítésének jogkövetkezményei megállapításában, mert a támogatási programra vonatkozó jogszabályok a legkritikább esetekben tartalmazzák a támogatás visszaköveteléséről teljes vagy részleges lemondás módját és eseteit. Mivel általában nincsen ilyen törvényi szintű felhatalmazás – az Ámr. vagy a konkrét támogatási programrendeletek ezirányú felhatalmazásai nem elegendők! – az államháztartási követelésről lemondás Áht-ba foglalt tilalma miatt a Támogató köteles a szerződésszegés legkisebb eseteire, a jogszabályban előírt eljárás legkisebb fokú és jelentőségű sérelmeire is a támogatástól elállás sommás jogkövetkezményét alkalmazni!

(A „sommás jogkövetkezmény” alkalmazása a támogatási jogviszonyokban nem szektorfüggő. Nem kell azt gondolni, hogy csak a civil szektor szervezetei (alapítványok, társadalmi szervezetek, érdekképviselők) szenvednek az eljárási szabálysértés anyagi jogi következményeitől, vagy a részbeni szabálytalanságnak az egész jogviszonyra kiterjedő hatásaitól... A települési önkormányzatok államháztartási, költségvetési jogi szabályozása is tele van sommás, aránytalan szakcionálási elemekkel; amolyan durva közigazgatási szankciókkal a finom polgári jogi (szolgáltatás-ellenszolgáltatás) keretek között! Ilyen például az Áht. 15/C. §-ába foglalt azon szabály, hogy az önkormányzat központi költségvetési támogatására vonatkozó közzétételi kötelezettségének megsértése jogtalan felhasználásnak minősül, s mint ilyen, kamatfizetéssel terhelt visszafizetési kötelezettséggel jár... Az aránytalanság, a „sommás” jogkövetkezmény alkalmazása az állam – önkormányzat relációban éppen úgy tetten érhető, mint az állam – civil szervezet relációban.)

2. Az Ámr. 87. § (4) bekezdése a támogatási szerződések kötelező tartalmaként írja le az **elállási jog** kikötését, s annak alkalmazási feltételeit. Ezzel gyakorlatilag elállási kötelezettséget hoz létre a támogatást nyújtó számára mindazon esetekben, amelyek a rendelet felsorolásában szerepelnek:

- a.) a teljesítés megkezdésének 3 hónapot meghaladó felrőható késedelme;
- b.) az igénylés vagy pályázat során valótlan, hamis adatok szolgáltatása;
- c.) a projekt megghiúsulását vagy tartós akadályoztatását előidéző körülmény felrőható bekövetkezése;
- d.) az akadályok közlésére vonatkozó bejelentési kötelezettség 30 napon túli késedelme;
- e.) a szerződéskötés feltételül szabott nyilatkozatok bármelyikének visszavonása.

Az Ámr. csak és kizárólag az elállást ismeri és használja a szerződés megszüntetésének Ptk-ban szabályozott módjaiból. Így válik jogszabály által elrendelt kényszerpályává és általánossá a támogatási szerződések gyakorlatában (legalább is az Ámr. hatókörébe tartozó összehangolás alá eső fejezetek támogatási jogviszonyaiban) a legdurvább, legegyszerűbb és legvégtetesebb szerződés megszüntetési mód: az elállás. Mint tudjuk az elállás a szerződés megkötésére visszamenőleges hatállyal bontja fel a szerződést, s ezt jelentős érdeksérelem nélkül csak azokban az esetekben lehet(ne) alkalmazni, amelyekben a teljesítés, szolgáltatás meg sem kezdődött. A folyamatban lévő, s egyébként szerződésszerű teljesítési elemeket keletkeztető támogatások szerződéseit felmondás útján lehet(ne) megszüntetni úgy, hogy a már megtörtént teljesítéseket ne kelljen - a valósággal ellentétesen – nem létezőnek tekinteni! Az Ámr. azonban nem nevesíti a szerződés felmondását, mint lehetséges támogatói magatartást – pontosabban: csak az elállás eseteit írja elő -, ezért a Támogatók gyakorlatában szabálytalanság esetén vagy elállás történik (teljes reparációval) vagy hiánypótlásokkal a szerződés és a teljesítés szabályszerűvé tétele. Esetleg szerződésmódosítás. De az adekvát polgári jogi megoldást, a felmondást nem alkalmazza a Támogató vagy Kezelő a másik fél jogellenes (jogszabályt vagy szerződést sértő) magatartása esetén a jogviszony megszüntetésére, mert a jogszabály – s ennek megfelelően a szerződés – az **inadekvát elállást írja elő szinte minden szabálytalanságra!**

Itt kell egy bekezdés erejéig szólni a „szabálytalanság” fogalomköréről a támogatási jogviszonyokkal kapcsolatosan. Szinte már abszurdnak tekinthető az ANALÍZIS 4.1. pontjában bemutatott jogszabályi környezetre épülő azon jogi helyzet (tényállási elem a szerződésekben), hogy a szerződéstől történő minden fajta és minden jellegű eltérés „szabálytalanságnak” minősül, s hogy e szabálytalanság esetén a

Támogató gyakorlatilag mindenre jogosult. A 281/2006. (XII.23.) KORM rendelet szabálytalanság fogalmát alapul véve (amely az EU normáktól a hazai jogszabályokon át a Szerződéstől való minden eltérést szabálytalanságként definiál, ha „*a Magyar Köztársaság pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek*” (2.§ 15. pont), tehát egyáltalán nem szűkítő tartalmú fogalom) például az NFÜ-ESZA-NFT-II. Általános Szerződési Feltétele elvi alapon rögzíti, hogy „szabálytalanság” esetén a Közreműködő Szervezet illetve a Támogató a szabálytalansági eljárás eredményeképpen gyakorlatilag mindenre jogosult: a kifizetéseket elutasítani, a kifizetett támogatásokat részben vagy egészben visszakövetelni, a megítélt támogatást csökkenteni, valamint bármely -, a vonatkozó jogszabályokban meghatározott más szankciót alkalmazni. „*Ez esetben a megítélt támogatás a Szerződés módosítása nélkül csökken. A Kedvezményezett a vele szemben alkalmazott szankciók nem mentesítik a Szerződésben foglalt kötelezettségei teljesítése alól.*” (8.3./a.pont) A szabálytalansági eljárás illetve az ehhez kapcsolódó 8.3. pontja az ÁSZF-nek azt biztosítja, hogy a szerződésben rögzítettektől és az ennek alapján a valóságban megtörténtektől függetlenül program-szinten folytatott szabálytalansági eljárásnak lehessen és garantált módon legyen is projekt-szintű végrehajtása. Ha tehát a Kormány koordináló szerve a nemzetközi szerződés vagy EU-norma alapján, vagy a Támogató a program-szintű jogszabály alapján, esetleg a Közreműködő Szervezet a Támogatóval való jogviszonyában program-szintű szabálytalanságot követ el, a szabálytalansági eljárást követően felülről, egyoldalúan és minden további feltétel vagy jogkövetkezmény nélkül bele lehessen nyúlni a konkrét projekteket szabályozó egyedi támogatási jogviszonyokba! Ez nagyon egyoldalú, nagyon sommás, nagyon bárdolatlan joga a szerződéses jogviszonyban álló egyik félnek, a Támogatónak. És nagyon kiszolgáltatott, nagyon alárendelt, nagyon függő helyzetet konzervál a Kedvezményezett számára. Adott esetben olyan okból ugyanis, amelyhez semmi köze és ráadásul a Támogató oldalán merül fel (szabálytalansági eljárás) – vajon miért egyoldalúan és kizárólag a Kedvezményezett viseli a jogkövetkezmények összes terheit? Legalább a költségek elismertetése terén, vagy a megvalósult szolgáltatási elemek ellenértékének arányos beszámítása terén feltétlenül változtatásra szorul ez a szabályozás.

3. Az Ámr. az elállási kötelezettség előírásától függetlenül (külön!) szabályozza a Kedvezményezett **visszafizetési kötelezettségét** a felhasznált támogatási összegre vonatkozóan:

Bár a jogszabály ezt nem artikulálja, mégis jogi szempontból nyilvánvaló, hogy hatályban lévő támogatási szerződés mellett a támogatási összeg visszakövetelése nem lenne lehetséges, csak a megszüntetett (elállással felbontott vagy felmondással megszüntetett) szerződés alapján beálló jogkövetkezmény lehet a támogatás visszafizetésének kötelezettsége. A két megszüntetési mód közül az Ámr. az elállás eseteit részletesen szabályozza, míg a felmondás jogáról és annak alkalmazási eseteiről hallgat. Ugyanakkor a visszafizetési kötelezettséget két relációban is kimondja: egyrészt a Kedvezményezettnek nem felróható esetkörökre, másrészt a Kedvezményezettnek felróható esetekre. Ez a két esetkör a következő:

- a.) Amennyiben a támogatott projekt megvalósítása a Kedvezményezettnek fel nem róható okból meghiúsul vagy tartós akadályba ütközik, a jelentési kötelezettség teljesítése mellett a Kedvezményezettnek az igénybe nem vett támogatásról le kell mondani, az igénybe vett támogatás egészének vagy arányos részének visszafizetéséről pedig a döntéshozó rendelkezik. (87. § (6) bek.)
- b.) Ha a Kedvezményezett neki felróható okból nem teljesíti a szerződésben vállalt kötelezettségeit, az igénybe vett támogatás egészét vagy arányos részét az Ámr.-ben meghatározott (88.§ (4) bek.) mértékű kamattal növelt összeggel kell visszafizetnie. (88.§ (1) bek.)

Az a.) pont alatti szabályozás jogi szempontból azért kifogásolható, mert egyoldalú, önkéntes aktus megtételét – a még igénybe nem vett támogatásról lemondást – írja elő rendeleti úton. Ha pedig erre a Kedvezményezett nem hajlandó - például azért, mert nem látja bekövetkezettnek az Ámr. 87.§ (6) bekezdésben írt feltételeket -, akkor a b.) pont alapján, mint a szerződésben vállalt kötelezettségek neki felróható módon történő nem-teljesítését, a Támogató kamattal növelt összegű visszaköveteléssel fogja szankcionálni önkéntes lemondásának megtagadását – ráadásul a már igénybe vett és felhasznált támogatások vonatkozásában is! Vagy valódi lehetőségként kell(ene) meghagyni a támogatásról lemondást a Kedvezményezett számára, s nem szankcionálni ennek elmulasztását; vagy pedig szerződés-módosítási eljárással kell(ene) rendezni a projekt megvalósításának különböző akadályai következtében

előálló helyzeteket. Ez irányú módosítási szándék nélkül a felmondási jog lehet az arra alkalmas jogi eszköz, hogy a Kedvezményezett egyetértése és együttműködése hiányában is a Támogató megszüntethesse egyoldalúan a támogatási jogviszonyt, s a megszűnt jogviszonnyal összefüggő elszámolás során visszakövetelje a szolgáltatással (szabályszerű támogatás-felhasználással) nem fedezett támogatási összeget. S a fordítottja is előfordulhat: a felmondott szerződés teljesítettségének arányában a még nem folyósított támogatás arányos része is járhat a Kedvezményezettnek a Támogatótól a szerződés megszüntetése után!

A b.) pont alatti szabályozás tipikus példája az államháztartási támogatási jogviszonyokra jogszabály által elrendelt sommás jogkövetkezménynek. Bármilyen szerződésszegés (kicsi vagy nagy, eljárási vagy tartalmi, támogatási előfeltételre vagy a program teljesítésére utaló, mennyiségi vagy minőségi programmutatóra vonatkozó, késedelmi vagy mulasztási jellegű, régi vagy új, a Támogató által ismert vagy nem tudott körülményre vonatkozó, pótolható vagy nem pótolható hiányosságon alapuló, a támogatás céljának megvalósulását meghatározó vagy csak befolyásoló és érintő minőségű, stb.) esetén a Támogatónak a támogatás egészét vagy arányos részét kamattal növelten vissza kell követelnie. Polgári jogi értelemben fogalmazva: csak az ellenszolgáltatás (támogatás) visszakövetelését és ennek kamatát ismeri és írja elő az államháztartási jogszabály a szerződésszegés lehetséges sokféle jogkövetkezményei közül. Nyilvánvalóan azért történik ez így, mert az Áht. illetve az Ámr. csak és kizárólag a támogatási pénzüsszeg kifizetése, mint kiadás és visszafizetése, mint követelés szempontjából szabályozza a folyamatokat – s nem a támogatási jogviszony, mint polgári jogi kötelelem szempontjából. Pénzügyi jogi, költségvetési jogi, államháztartási szabályok írják le polgári jogi viszonyok jogosultságait és kötelezettségeit. A probléma az, hogy miután a Ptk. általános kötelmi jogi háttér-szabályai csak a vonatkozó jogszabályok által nem lefedett tárgykörökben alkalmazhatóak, a pénzügyi jogi rendeletek által elfoglalt szabályozás kiszorítja, lehetetlenné teszi a polgári jog ismert jogkövetkezményeinek (garanciák, biztosítékok, szerződést biztosító mellékkötelezettségek) alkalmazását.

4. A támogatás visszafizetési kötelezettségéhez rendelhető kamatfizetést és a kamat mértékét az Ámr. 88. § (4) bekezdése szabályozza.

A szabály érdekessége, hogy „törvény eltérő rendelkezése hiányában” alkalmazandó. A jogalkalmazási gyakorlatban felmerülő kérdés, hogy például a költségvetési törvény gazdálkodó szervezetek közötti Ptk-s kamatfizetési kötelezettségére vonatkozó rendelkezés ilyen-e, vagy az Áht. államháztartáson belüli jogviszonyokra vonatkozó kamatszámítási szabálya ebbe a körbe tartozó eltérés-e? Ha ugyanis igen, akkor az Ámr. 88. § (4) bekezdésébe foglalt kamatmérték – e meglehetősen magas, legalább 20 % - alig alkalmazható, hiszen alig-alig van olyan támogatási jogviszony, amely ne esne valamely vonatkozásában a Ptk. utaló szabálya szerinti költségvetési törvény vagy/és az Áht. hatálya alá.

A visszafizetendő támogatásra az Ámr. 88. § (4) bekezdése szerint, vagy a vonatkozó törvény eltérő szabálya szerint számított kamaton felül, - ha a visszafizetésre nyitva álló határidőt a Kedvezményezett elmulasztja és halasztást vagy részletfizetési kedvezményt nem kapott – késedelmi kamatot is köteles fizetni.

5. A támogatási jogviszonyból következő speciális támogatási jogi szankció **a támogatási rendszerből történő kizárás**, amelyet az Ámr. 88.§ (2) bekezdése intézményesít:

Elvileg az adott támogatási rendszerből történő kizárás a Kedvezményezett (kutatásunk tárgya szempontjából: a civil szervezet) „méltatlanná válása” a támogatásra; annak kimondása, hogy aki ilyen magatartást tanúsított a múltban, az a jövőben – meghatározott ideig – ne is nyújthasson be pályázatot a támogatási programhoz, illetve pályázaton kívül se részesülhessen támogatásban abból.

Gyakorlatilag viszont azt látjuk az Ámr. 88. § (2) bekezdésében, hogy szinte minden tartalmi és eljárási szabálytalanság benne van a kizárási feltételrendszerben – mintegy a többi szerződéses jogkövetkezmény automatikus „mellékbüntetéseként” működik a kizárás. A támogatói ellátás minden esete kizárást vonhat maga után (h.) pont) és a visszafizetési kötelezettség megállapítását vonzó eljárási szabálytalanságok zöme (b.)-f.) pontok) is a kizárás lehetőségét rejti.

Ugyanakkor csak látszólag szigorú és kiterjedt körű a kizárás Ámr.-ben történő szabályozása, hiszen a 88. § (2) bekezdésének bevezető mondata a kizárás lehetőségét biztosítja csak („kizárható” igét használja a



jogszabály) a fejezetet irányító szerv vezetője számára. Ez gyakorlatilag a miniszter igen tág mérlegelési jogkörét jelenti.

A fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló kormányrendelet, vagy miniszteri rendelet, támogatási programra vonatkozó jogszabály behatárolhatja e miniszteri mérlegelési jogkör gyakorlását és belső jogi normára (eljárásrend, ügyrend, szmsz, pályázati szabályzat, stb.) is utalhatja a támogatási rendszerből kizárás szabályainak meghatározását, s ezzel a tényleges kizárási döntés meghozatalát vagy mellőzését. Mint ahogyan kizárás elhatározása esetén annak időtartamát is.

### Szerződésszegési jogkövetkezmények a Támogatóval szemben?

**6. Az empirikus kutatás alapvető megállapítása, hogy a támogatási szerződésekben NINCSENEK szankciók, jogkövetkezmények a Támogató által elkövetett - bekövetkezett, megtörténtő, akár csak véletlen hibaként előálló – szerződésszegésre!** Nincsen ilyen eset szabályozva; mintha fogalmilag kizárt lenne!

Polgári jogi szempontból azokban a jogviszonyokban, amelyekben a szerződés nem tartalmaz jogkövetkezményt, eljárást az egyik fél szerződésszegésére, a Ptk. általános erre vonatkozó felelősségi és felelősség-érvényesítési szabályai vonatkoznak. Például a támogatás kifizetésének késedelme esetén a gazdálkodó szervezetekre általában irányadó kamatmérték; vagy a törvényi korlátba ütköző elállás esetén annak felmondásként történő minősítése és végrehajtása jogerős bírósági ítélet útján. Alig van olyan civil szervezet, amely megengedhetné magának – akár támogatási kiszolgáltatottsága, akár egyenlőtlen helyzetű jogi felkészültsége és humán kapacitásai okán, akár a félig közigazgatási jellegű végrehajtási eszközökkel szembeni tehetetlensége miatt -, hogy akár csak vitassa, vagy bírósági úton megkérdőjelezze a Támogató, Kezelő (Közreműködő Szervezet) döntéseit és eljárását. A kutatás fő megállapítása az, hogy a 44 db. vizsgált támogatási típus szerződésből 4 db. szerződés tartalmazott valamilyen (bármilyen) jogkövetkezményt egyáltalán a Támogatói, Kezelői szerződésszegésre: 2 db. rendkívüli felmondás tételes esete + 2 db. hallgatási jogkövetkezmény. Ez persze még nem azt jelenti, hogy azonos mércével lennének mérve a két szerződéses partner kötelezettség-szegései, csak annyit jelent, hogy 4 szerződésben egyáltalán említés történik olyan esetről, amikor a Támogató, Kezelő oldalán - ha, esetleg, véletlenül, talán, ne adj' Isten! - nem stimmelne valami.....

A fentiekben vázolt alaphelyzethez képest értékelendő az SZMM-ESZA-NCA-kódjelű szerződésekben található „kvázi szankció”, hogy amennyiben a Kezelő szervezet a tárgyévvel megelőző azonos célú pályázat felhasználásáról benyújtott elszámolást 30 napon belül nem bírálja el, illetve nem emel kifogást – a fő szabályként elfogadott beszámoló hiányában visszatartandó tárgyévi működési támogatást ki kell fizetni. (III/2. pont) Nem tartható tehát vissza az általános szabálynak megfelelően az esedékes támogatás abban az esetben, ha a Kezelő részéről elkövetett határidő-megszegés áll elő. (Ez ugyan nem szankció, s nem is jogkövetkezmény a Támogató hátrányára, csupán eljárási vonzat az elbírálási, válaszolási, ügyintézési határidő biztosítására.)

Az ÖKOTÁRS-NORVÉG-2009. kódjelű szerződés hasonló „jogkövetkezményt” fűz (még ha nem is hátrányos a Támogató-Kezelő számára, de legalább a Támogatottnak kedvezőt) a Közreműködő Szervezet „hallgatásához”: a módosítási kérelem bejelentését követő 15 napon belül, ha a Közreműködő Szervezet nem nyilatkozik – a bejelentést jóváhagyottként tudomásul vettnek kell tekinteni. (7/a. pont)

**7. A vizsgált 44 féle típus szerződés 90 %-ában, 40 szerződésben csak a Támogatói, Kezelői oldalról közölt elállás vagy felmondás szerepel!**

A 44 szerződésből 4 szerződés biztosított a Támogatott részére is elállási vagy felmondási jogot, de az elállási jogot ezekben az esetekben is csak olyan okból telepítik a Támogatottnak, amely a Támogatott oldalán merül föl. Legfeljebb nem felróhatóan, ezért engedik egyáltalán ezek a szerződések a Támogatott részéről közölhető elállást. Kezelői vagy Támogatói oldalon felmerült okból (mulasztásból, hibából,

jogellenes vagy szerződésszegő magatartásból) nem következhet a civil szervezet elállási oka – legalábbis a szerződések szerint nem!

A vizsgált szerződéseknek egy kis része tehát a Támogatott számára is kiköti az elállási jogot. Ilyen például az NFG-MAG-2008. Általános Szerződési Feltételek VII/3. pontja, vagy az NFT-II-TÁMOP-TIOP ÁSZF 9.pontja, amelyek szerint a Kedvezményezett is elállhat a szerződéstől, ha annak teljesítésére – neki fel nem róható okból – nem képes. A Kedvezményezett ilyenkor a jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegben – de legalább a felvett támogatás összegének 20 %-ával növelt összeggel – köteles 5 napon belül visszafizetni. Késedelem esetén ez a növelt összegre számítandó a naponta az egy késedelmes napra számított kétszeres jegybanki alapkamat – mint plusz késedelmi kamat! Ugyanilyen szabályozást tartalmaz az EÜM-2006. kódjelű szerződés is.

Jellemző a szabályozás egyoldalúságára, hogy miközben a Támogatotti elállás tőle független, neki nem felróható okokból történik, a visszafizetési kötelezettség ugyanolyan büntető jellegű jogkövetkezmények mentén történik, mintha az ő hibája, mulasztása alapján szüntetné meg a másik fél a szerződést! Se költségelszámolás, se a már megtörtént szolgáltatások és szolgáltatott ellenértékek díja, se kártalanítás, stb.

Az is nagyon jellemző összefüggés, hogy a Támogató el sem tud képzelni olyan esetet – sem jogszabályban, sem szerződésben -, amelyben ő hibázik, ő téved, az ő alkalmazottja vagy megbízottja követ el jogellenességet vagy szerződésszegést – s ezért lenne kénytelen a Támogatott elállni a szerződéstől.

Hasonló tartalmú az NFÜ-NFT-II-TÁMOP-5.3.1. Általános Szerződési Feltételek 14. pontja, amely szerint *elállhat a Kedvezményezett is a szerződéstől, ha annak teljesítésére, a szerződéskötést követően, neki fel nem róható okból beállott körülmény folytán nem képes.* Az elállás jogkövetkezményei lényegében ugyanazok, mint a Támogatói elállás esetén: teljes visszafizetési kötelezettség jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegben. És semmi olyan jogkövetkezmény, amely azt az esetet venné számba, hogy a Támogató magatartása, cselekménye, mulasztása okán – tehát a Támogatónak felróhatóan – kénytelen a Támogatott a szerződéstől elállni. Ennek jogkövetkezményei ugyanazok, mint a Támogatottnak felróható Támogatói elállás jogkövetkezményei. Messze túlhaladják az eredeti állapot helyreállítását, s jelentős szankciós jellegű jogkövetkezményeket is előírnak – minden lehetséges esetben kizárólag a Támogatott terhére!

Tulajdonképpen a Támogatotti elállás finomított esetköre az a sajátos megoldás, amelyet az ÖNK-PEST-AJÁNLOTT kódjelű szerződés 8. pontja alkalmaz: Ha a Támogatottnak fel nem róható okból a feladat meghússul, vagy tartós akadályba ütközik, a Támogatottnak „*a támogatásról le kell mondania.*” Ez polgári jogi szempontból nehezen értelmezhető – hasonlóan nehezen, mint a „visszavonható támogatás” -, hiszen ha a szerződéses kötelezettségnek megfelelő lemondást a Támogatott elmulasztja, akkor most már ezen okból elállhat a Támogató? Vagy inkább felmondási jogot kellene biztosítani ilyen esetben mindkét fél számára?

Az NFÜ-ESZA-NFT-II. kódjelű szerződés Általános Szerződési Feltételének 13. pontja szerint elállhat a Kedvezményezett is a Szerződéstől, „*ha annak teljesítésére, a szerződéskötést követően, neki fel nem róható okból beállott körülmény folytán nem képes.*” Az elállás jogkövetkezményei ilyen esetben is lényegében ugyanazok, mint a Támogatói elállás esetén: teljes visszafizetési kötelezettség jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegben. Se költségelszámolás, se a már megtörtént szolgáltatások és szolgáltatott ellenértékek díja, se kártalanítás, stb. Semmi olyan különbségtétel, amely abból következne, hogy a Támogatott semmi jogelleneset vagy szerződéselleneset nem követett el, s nem tehet arról, hogy a támogatási szerződést meg kell szüntesse. Mégis majdnem ugyanolyan hátrányokat kell elszenvednie, mint ha nem ő, hanem a Támogató állt volna el a szerződéstől!

A fentihez hasonló, sajátos, egyoldalú szerződéses szerkezetet tükröz a GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. Általános Szerződési Feltételek VII/3. pontban lehetővé tett Kedvezményezetti elállás joga. Ez olyan okokból lehetséges, amelyben a Kedvezményezett oldalán áll elő – nem felróhatóan – olyan körülmény, amely „*a szerződés teljesítését ellehetetleníti*”, s ezért saját elállása útján állnak be ugyanazon jogkövetkezmények, mint amelyek a másik fél elállása esetén állnának – tehát 5 munkanapon belüli visszafizetési kötelezettség, s e határidő elmulasztása esetén a jegybanki alapkamat kétszeresének

megfelelő kamat. A fő probléma ezzel a szabállyal az a tény, hogy az ÁSZF-GKM-MAG-NETREKÉSZ-1998. hallgat arról az egyáltalán nem lehetetlen esetről, amikor a Közreműködő Szervezet vagy akár a Támogató valamely mulasztása, szerződésszegése vezethet a Kedvezményezett elállásához! A GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. ÁSZF sem a felmondást, sem az elállást nem szabályozza a Támogató, vagy a Közreműködő Szervezet szerződésszegése okából. Fontos jogi kérdés annak megértése, hogy ez kizárja-e a Kedvezményezett elállását a szerződéstől – például azért, mert sorozatosan késedelmesen vagy csökkentve kapja kézhez a szerződéses támogatást, s ilyen körülmények között a projekt folyamatos vitelét és a késedelmek következményeit nem tudja vállalni? Álláspontom szerint nem, nem zárja ki, mert a GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. ÁSZF-ben nem szabályozott kérdésekben a háttérjogszabályok, közöttük a Polgári Törvénykönyv az irányadó, amely viszont természetesen engedi a fél elállását abban az esetben is, amikor a másik fél követ el súlyos szerződésszegést. Mivel a GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. ÁSZF erről csak hallgat – de nem zárja ki teljes körűen az elállást, mint ahogyan tette sommásan a felmondással -, ezért lehetségesnek tartom ilyen esetben a Kedvezményezett elállását a támogatási szerződéstől – kamatfizetési kötelezettség és más hátrányos jogkövetkezmény nélkül!

### Szerződésszegési jogkövetkezmények a Támogatóval szemben

## **8. Elállás vagy felmondás?**

A vizsgált 44 db. típusszerződésből 60 % csak az elállást tartalmazza, 10 % csak a felmondást, 20 % elállást és felmondást is, 10 % pedig egyiket sem – s ezzel tulajdonképpen a Ptk.-ra hagyva a teljes szabályozást a szerződés megszüntetésének módjairól. Megállapítható tehát, hogy a támogatási szerződések 80 %-a az elállást általános és elsődleges szerződésmegszüntetési módnak tekinti, s ilyen módon is szabályozza. Részletesen, tételes és igen tág körű elállási okokat meghatározva. Közben másféle jogkövetkezményeket (kötér, költségviselés, késedelemmel okozott költség vagy kár beszámítása a támogatásba, stb.) alig-alig említenek a szerződések; az elállást, mint fő szankciót is csak egyoldalúan a Támogató részéről felmerült okokból tesznek jogszerűen lehetségessé.

Az elállás és vagy felmondás szabályozási árnyalataira és módszereire sok példa található az ANALÍZIS 31.1. pontjában – külön elállási és külön felmondási okoktól kezdve, a csak elállást szabályozáson át azonos elállási és felmondási okokra építésig. A felmondás jogáról direkt módon mindösszesen 10 szerződés (21 %) szól; ebből 4 szerződés csak a felmondást említi szerződésmegszüntetési módként (és az elállást nem); míg 6 szerződés pedig az elállás mellett szól a felmondási jogról is. A szerződések 80 %-a egyáltalán nem tartalmaz rendelkezést a felmondásról; ezek közül több kifejezetten ki is zárja a felmondás lehetőségét – általában a „*támogatási jogviszony jellegére tekintettel*”. (E rendelkezésekből úgy tűnik, hogy – például a GKM és NFÜ szerint (NFÜ-ESZA-NFT-II, GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008., ÁSZF-NFT-II-TÁMOP-TIOP) a támogatási jogviszonyt fogalmilag lehetetlen felmondással megszüntetni, ezért csak és kizárólag elállás útján lehetséges ez. Álláspontjuk feltehetően azon alapul, hogy a támogatási jogviszonynak csak a kerete polgári jogi szerződés, valójában és lényegét tekintve közigazgatási aktust – a támogatást – foglalja feltételek között írásba a szerződés. Érdekes módon, ez az álláspont viszont nem vezette arra a Támogatót, hogy a szerződés közigazgatási tartalmának és kvázi határozatjellegének megfelelő jogorvoslati jogot és eljárást intézményesítsen a bevett polgári jogi intézmények egyoldalú alkalmazása helyett...)

Több szerződés „bújtatva” teszi lehetővé a felmondás tartalmi elemeinek megvalósulását – tehát, hogy a jövőre nézve szűnjön meg a szerződés további teljesítése - a „támogatás visszavonása” vagy „támogatás visszafizetési kötelezettség keletkezése” jogcíme, mint a szerződés megszegésének jogkövetkezményei szerződésbe foglalásával. (Ilyen megoldásokat tartalmaznak a MEH-NT, BFG-MAG-2008., KVVV-NORVÉG-2009. kódjelű szerződések az ANALÍZIS 31.1. pontjában.)

## **9. Kötelező-e elállni (felmondani)? És mi ennek viszonya a visszafizetési kötelezettséghez?**

Az elállás a típus szerződések 20 %-ában kötelező szerződés megszüntetésként, elállási kötelezettségként szerepel. („köteles elállni”, „eláll”) Másik 70 %-ban a szerződés a Támogatót, Kezelőt megillető elállási jog alkalmazása körében mérlegelést enged („jogosult elállni”, „elállhat”, „elállási jog”). A szerződésnek ezen rendelkezései azért nem közömbösek, mert elállási kötelezettség esetén a Támogatónak, Kezelőnek nincsen módja megvizsgálni és mérlegelni az elállás Ptk. szerinti kizáró feltételeinek fennállását. A látszólagosan szigorú közpénzt védő szabály így válik a támogatási jogviszonyokat romboló, mindenkinek kárt okozó, irracionális ámokfutássá. A Támogató, Kezelő ugyanis akkor is el kell álljon a szerződéstől, s a létrejöttére visszamenőleges hatályú megszüntetés jogkövetkezményeit kell alkalmazza, ha az eset jellegéből teljesen egyértelmű, hogy a már teljesített szolgáltatások nem származtathatók vissza, s az eredeti állapot visszaállításának semmiféle realitása nincsen. Hiába lenne adekvátabb megoldás a csak közlésének időpontjától szerződést megszüntető hatályú felmondás, a merev szerződéses kötelezettség miatt a jogalkalmazó nem mérlegelhet!

A szerződések 10 %-a vegyesen alkalmazza a kötelező és a mérlegelhető elállási jogot úgy, hogy különböző elállási okokat sorol egyik vagy másik kategóriába. Például az ÖNK-PÉCS-PROGRAM-2007. kódjelű szerződés a „*Nem fogadja el az elszámolást...a szerződést felbontja.*” (3.pont) rendelkezéssel elállási kötelezettséget ír elő; viszont mérlegelési jogot ad az elállás alkalmazására abban az esetben, „*Ha ez ellenőrzés szabálytalanságot állapít meg – akár rész-, akár teljes támogatási összegre vonatkozóan – jogosult a támogatási szerződés felbontására és a teljes összeg visszafizetésére.* (11. pont) Semmi nem indokolja, hogy az elszámolással kapcsolatosan kötelező, szigorúbb és mechanikusabb elállás legyen teljes támogatás-visszafizetési kötelezettséggel; míg az ellenőrzés által megállapított szabálytalanság esetén mérlegelés, s ennek alapján akár rész-, akár egész visszafizetési kötelezettségű elállás joga érvényesüljön!

A támogatási szerződésekben általában külön pont fogalmazza meg – mintegy szerződéses kikötésként – a Kedvezményezett (Támogatott) visszafizetési kötelezettségét a szerződés különböző rendelkezéseinek megsértése esetén. A KVVM-NORVÉG-2009. kódjelű típus szerződésben is a VIII/1. pont tárgyalja a visszafizetési kötelezettség különböző eseteit; a VIII/2., pont az elállási okokat, a VIII/3. pont a felmondási okokat. Több szerződésben (itt nem!) külön elállási ok a visszafizetési kötelezettség nem teljesítése. Ebben a szerződésben szinte példászerűen külön van választva a hibás teljesítés szerződésben kikötött jogkövetkezménye (a visszafizetés) a szerződés megszüntetésének különböző módjaitól (elállás, felmondás). Ez ritka, nagyon ritka elméleti tisztánlátást tükröz. Sok más támogatási szerződés esetében problémát jelent, hogy a visszafizetési kötelezettség, mint szerződéses kötelelem betagozódik a szerződés teljes megszüntetésének folyamatába, s ezért nincsen jogi lehetőség a részbeni visszafizetés életszerű jogkövetkezményének alkalmazására, csak az elálláshoz kapcsolható teljes visszafizetés + kamat konstrukcióra! És még ebben a „tisztán látó” támogatási szerződésben sem az eredeti állapot helyreállíthatóságához (Ptk.) van kötve az elállás vagy felmondás problematika, hanem a szerződés megszüntetési okok súlyához: az elállás okok a súlyos szerződésszegések közül valók, a felmondási okok között enyhébbek is találhatóak. (Pedig ebben a kérdésben éppen nem a szerződésszegés súlyának, hanem jellegének és a következtében előállott tényállásnak van elhatároló jelentősége a kétféle szerződés megszüntetési mód közötti választásra.)

## **10. A teljes támogatási összeg visszakövetelése elálláskor?!**

A kutatás is alátámasztotta azt a civil gyakorlatból ismert tényt, hogy a támogatási szerződések visszamenőleges felbontásának (az elállásnak) legnagyobb dilemmája a teljes támogatás kamatokkal növelt összegének visszakövetelése. Emiatt okoz egy-egy támogatási szerződéstől elállás a kellenél súlyosabb és jövátételmentes jogkövetkezményt, végleges ellehetetlenülést a civil szervezet számára. A kutatásba vont 44 féle típus szerződés közül csak néhány (4 db., 8 %) tette kifejezetten lehetővé a támogatási összeg részleges visszakövetelését elálláskor. Ez azért nagyon veszélyes jelenség is, megarány is, mert az elállás jogkövetkezménye fogalmilag a teljes támogatási összeg visszafizetési kötelezettsége, s ehhez képest csak kivétel lehet a jogszabály vagy szerződés felhatalmazása alapján elállás esetében is a nem teljesített szolgáltatásrészre eső támogatás visszakövetelése.

## 11. Minden szerződésszegés ok az elállásra?

A vizsgált szerződések közül 41 típusban (92%) tulajdonképpen MINDEN Támogatott részéről elkövetett szerződésszegés okot ad(hat) a Támogatói, Kezelői elállásra! Gyakran sorolnak fel a szerződések hosszú listákban különböző elállási okokat (eljárási jellegű mulasztásokat és a projekt megvalósításával kapcsolatos tartalmiakat vegyesen); de általában van egy „egyéb” pont is, amelynek alapján a Támogatott részéről elkövetett szinte bármely és bármilyen szerződésszegés elállási okká minősülhet. Például az OFA-MEGŐRZÉS kódjelű szerződés 9.1. pontja ezt így oldja meg: *„Amennyiben a Támogatott e szerződésben vállalt kötelezettségeit részben vagy egészben megszegi, így különösen:...”* Az NFÜ-ESZA-NFT-II. kódjelű szerződés Általános Szerződési Feltételének 8.2./g.pontja szerint pedig: *„A Szerződésben rögzített kötelezettség vagy részkötelezettség teljesítése a Szerződésben foglalt határidőre egyáltalán nem vagy csak részben valósult meg.”* A szerződéses példákból látható, hogy szinte minden szerződésszegésnek lehet szankciója az elállás! (Nagy mértékben felesleges tehát a cizellált felsorolásdi....) (Lásd az ANALÍZIS 3.1.1. pontjában írt példákat.)

## 12. Eljárási hiba egyenlő a fő kötelezettségek megszegésével

Az elállási okok között úgy szerepeltetik a szerződések (nemcsak például a SZÜLŐFÖLD ALAP-2008. kódjelű és az NFÜ-s ÁSZF-ek, hanem szinte az összes!) a különböző eljárási, együttműködési, tájékoztatási kötelezettségek megszegését – mintha ezek a támogatási jogviszony fő kötelezettségei lennének! Pedig a jogviszony tartalma alapján azt lehet mondani, hogy a fő kötelezettségek a projekt szerződésnek megfelelő tartalmú megvalósítása egyfelől és a támogatás határidőben történő folyósítása másfelől. A kapcsolódó eljárási kötelezettségek – úgymint tájékoztatás, adatközlés, ellenőrzés, elszámolás, beszámolás, jelentéstétel, biztosítékok, nyilvánosság, stb. – csak garanciái és eljárási szabályai a projekt megvalósításának, s ebben az értelemben csupán kapcsolódó és esetleges, feltételhez rendelt mellékszolgáltatások. Aránytévesztés a szerződéses jogviszony mellékkötelezettségeinek elmulasztását vagy sérelmét a főkötelezettségekhez rendelt és csak azok sérelmével arányos, súlyos jogkövetkezményekkel szankcionálni! Például egy hiánypótlási határidő késedelmét, vagy néhány rossz bizonylatot, esetleg a hiányos beszámolót elállással sújtani.... Sokkal inkább eljárási jogkövetkezményeket kellene az eljárási típusú kötelezettségszegésekhez rendelni!

Az SZMM-ESZA-BIZTOS KEZDET-2008. kódjelű szerződéstípus IV/1/3/c. pontja szerint a beszámolóval *„a Kedvezményezettnek hitelt érdemlően bizonyítania kell a pályázati program szerződés szerinti megvalósulását. E kötelezettség megszegése súlyos szerződésszegésnek minősül, melynek bekövetkezése esetén a Támogató a jelen szerződéstől eláll.”* Ez az esetkör tipikusan az, amelyben ütköznek a közigazgatási-államháztartási jogi elemek a polgári jogi szabályozás alapelemeivel. Arról van szó ugyanis, hogy a támogatási folyamat utóélete során, az elszámoláskor állapítja csak meg a Támogató, hogy nem a pályázati program valósult meg, vagy nem teljes mértékben a „szerződés szerint” valósult meg. Elállásnak már fogalmi értelemben sem nagyon lehet helye, hiszen a projekt – úgy ahogyan és olyan tartalommal amilyenben – de megvalósult. Az esetek döntő többségében ilyenkor már nincsen mód az eredeti állapot helyreállítására, hiszen a megvalósult szolgáltatásokat nem lehet meg nem történné tenni. A Ptk. 320. § (1) bekezdése alapján az elállás a szerződést felbontja, ami a 319.§ (3) bekezdése szerint azt jelenti, hogy *„a szerződés megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal szűnik meg, és a már teljesített szolgáltatások visszajárnak.”* Ha viszont a már teljesített (rész)szolgáltatások nem, vagy csak tetemesen csökkent értékben szolgáltatathatók vissza, akkor a Ptk. 320. § (3) bekezdése értelmében nincsen helye elállásnak:

*„Ptk. 320. § (3) Nem gyakorolhatja a szerződésen alapuló elállási jogot az a fél, aki a már megkapott szolgáltatást nem, vagy csak tetemesen csökkent értékben tudja visszaszolgáltatni.”*

E jogi okfejtésnek az a vége, hogy törvénysértő a Támogató szerződés alapján gyakorolt elállása minden olyan esetben, amelyben a Kedvezményezett már olyan szolgáltatást teljesített, amelyhez képest az eredeti állapot nem állítható helyre. (A program megvalósult: rendezvény lezajlott, kiadvány elkészült, kutatást lefolytatták, szolgáltatást nyújtották, beruházás előrehaladt, stb.) Ilyenkor ugyanis a Támogató

nem tudja hiánytalanul visszaszolgáltatni a Támogatottnak a támogatási szerződésben általa rendelt, elvárt – támogatott – szolgáltatást!

### 13. Szerződésen kívüli okból szerződésbontás

A Támogató elállásának furcsa esete, amikor valamely szerződésen kívüli okból kell a szerződést felbontani a szerződés valamely rendelkezése alapján. A támogatási szerződések hemzsegek az ilyen előírásoktól; ezek egy része jogszabályon alapul – azon a logikán, hogy fel kell bontani a szerződést, ha a jogszabály által előírt valamely feltételben áll be a Támogatottnál változás (például adótartozás, rendezett munkaügyi kapcsolatok, felszámolási eljárás -; egy másik részét pedig a szerződések írják elő a Felek számára. Ilyen az NFÜ-NFT-II.TÁMOP-TIOP-ÁSZF és az NFÜ-II-TÁMOP-5.3.1.- Általános Szerződési Feltételek 9.2.2. pontjai is, amelyben két további esetre tesz lehetővé elállást a Támogató részéről: végrehajtási eljárás a Kedvezményezettrel szemben (itt azonnal meg kell kérdezni, hogy ez önmagában vajon miért jelent támogatási szerződésmegszüntetési okot?); illetve a NYILATKOZATOK valótlanága vagy visszavonása logikáján minden olyan külső feltétel csak részben történő megváltozása esetén is, amely feltételre a szerződéskötést megelőzően nyilatkozatot kellett tenni. Nos, ezen a csatornán annyi külső tényező akár csak időleges vagy részleges megváltozása „úszik be” a támogatási szerződés hatályának fenntartásába, hogy okkal tehetjük fel a kérdést: tényleg ennyi mindentől függ a támogatási jogviszony fő kötelezettségeinek teljesítése, hogy ennyi minden tényező tudja sommás módon megakadályozni a támogatási cél és maga a támogatás megvalósulását?

### E.8. Jogorvoslati jog a Támogató, Kezelő egyoldalú intézkedéseivel szemben

A vizsgált, közel száz jogszabály közül csupán 1 (!) intézményesít valamiféle jogorvoslati rendszert a Támogató vagy Kezelő által egyoldalúan alkalmazott - tehát a közpénzek felhasználása okán a támogatási jogviszonyon belüli közigazgatási vonásokat viselő - jogkövetkezményeivel, szankcióival, intézkedéseivel szemben. Szabályozási szempontból ez az egy is marginálisnak minősíthető terület – annak ellenére, hogy a civil szervezetek szempontjából fontos intézményről beszélünk – : a Nemzeti Civil Alapprogramról.

Ennek megfelelően a vizsgált 44-féle támogatási szerződéstípus szinte egyöntetűen hallgat a jogorvoslat bármilyen lehetőségéről a Támogató, Kezelő döntéseivel, intézkedéseivel szemben! Csupán 3 (!) jogszabályt és 4 (!) támogatási szerződést talált a kutatás, amelyben megjelent valamilyen jogorvoslati eljárás a Támogató vagy a Kezelő döntésével, intézkedésével szemben. A jogi szabályozás hatályának civil szempontjából két jogszabályi rendelkezés marginális területet érint, s az Önkormányzati Minisztérium innovációja; mindkettő a „*támogatást kérő a pályázat, támogatási igény elutasítása, csökkentett összköltséggel történő támogatása vagy feltételekkel történő támogatása ellen*” biztosítja jogszabálysértés vagy pályázati kiírástól eltérés esetére a „kifogás” lehetőségét. A másik két szerződés és az egy jogszabály a Nemzeti Civil Alapprogramhoz kötődik – 2009. évtől a beszámolóval (elszámolással) kapcsolatos kollégiumi döntés ellen a Támogatott kifogást nyújthat be az NCA Tanácsához, s a Tanács esetleges elutasítását bíróság előtt megtámadhatja. Ezek a példák áttörést jelentenek a támogatási jogviszonyokat érintő jogi szabályozásban: ezek az első érdemi Támogatói döntések, amelyek ellen jogorvoslati kérelmet lehet benyújtani. Az ÖM szabályozása nyomán az önkormányzatok vitathatják a Támogató döntéseit; az SZMM egyetértésével módosult NCA-törvény alapján pedig a civil szervezetek – egyenlőre még csak az elszámolásokkal kapcsolatosan.

A már létrejött támogatási jogviszony belül, a Támogató vagy Kezelő által a Támogatottra egyoldalúan alkalmazható jogkövetkezményekkel szemben egyetlen jogszabály intézményesít tehát jogorvoslati lehetőséget: a Nemzeti Civil Alapprogramról (NCA) szóló 1993. évi L. törvény. Az NCA tv. 5. § (5) bekezdése szerint „*A civil szervezet által benyújtott, támogatás felhasználásáról szóló beszámoló tárgyában hozott kollégiumi döntés ellen a Tanács tagja, a döntést hozó Kollégium tagja, illetve a beszámolót benyújtó civil szervezet a döntés közzétételétől számított 30 napon belül kifogást nyújthat be a Tanácshoz.*” Nagy jelentőségű ez a szabály, mert – igaz, hogy csak 2009. évtől, de – a jogalkotó belátta,

hogy a támogatási szerződés és a vonatkozó háttérjogszabályok erősen közigazgatási (államháztartási, költségvetési) jellege miatt szükséges az ügyfélnek a Ket.-hez hasonló jogorvoslati jogokat is biztosítani az alapvetően polgári jogi keretben működő támogatás jogviszonyon belül. A támogatási szerződések ugyanis alig tartalmaznak határidőket és eljárási kötelezettségeket a Támogatóra, Kezelőre; így a Ket.-ben illetve költségvetési gazdálkodásban jelen lévő hallgatási -, és mulasztási jogkövetkezmények a vonatkozó jogi szabályozás egyoldalúsága miatt egyáltalán nem terhelik a Támogatót, Kezelőt. Ilyen jogi körülmények között üdítő és progresszív kivétel az NCA kifogásának intézménye a beszámoló elfogadásának tárgykörével bevont jogkövetkezmények ügyében. (Csak az „ördög ügyvédje” szerepkörében, s persze a civil szervezetek egyenrangú szerződéses pozíciójának érdekében jegyzem meg, hogy még az NCA kifogása sem jelent megoldást a támogatási jogviszonyon belül a nem beszámolóval kapcsolatos Támogatói és Kezelői döntésekre! Ezek mindazok az esetkörök, amelyek „a szerződésszegés jogkövetkezményeiként” állnak elő, s még a beszámoló, elszámolás előtt alkalmazható Támogatói, Kezelői intézkedésekben jelennek meg: támogatás felfüggesztése, visszavonása, elállás, kizárás a támogatási rendszerből. (Például a köztartozás, vagy rendezett munkaügyi kapcsolatok hiánya, vagy valamely nyilatkozattal, adatközléssel, ellenőrzéssel, adatszolgáltatással összefüggő döntés.) Ezek ellen – mivel nem a beszámoló elutasítása áll a háttérben – nincsen belső jogorvoslati jog! Marad a bírósági kereset, amely a maga lassú, körülményes, drága és nem halasztó hatályú jellegével bizony kevésbé hatékony eszköze a tévedések, hibák, önkényeskedések, megalapozatlan vagy jogszabálysértő döntések (és ezek gyorsan ható következményei: inkasszó, kizárás, köztartozási lista, más támogatás folyósítási akadálya, stb.) kiszűrésének, mint egy támogatási jogviszonyon belüli operatív – és a tárgyi intézkedésre halasztó hatályú - jogorvoslati mechanizmus.

## E.9. Támogatás és ÁFA

### A támogatás ÁFA-ja?

A pénzbeli támogatás (adomány) nem minősül termékértékesítésnek vagy szolgáltatásnyújtásnak, ezért nem képezi általános forgalmi adó alapját. Ebbe a körbe tartoznak a kutatásunk tárgyát képező és az államháztartás szervezetei által a civil szervezeteknek nyújtott támogatások is. Ez a következtetés vonható le az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény:

- 7. §-ából (azáltal, hogy a támogatási döntést közhatalmi tevékenységnek tekinti, s mint ilyen az államháztartási szervezet a támogatással nem gyakorol gazdasági tevékenységet);
- 9. §-ából (azáltal, hogy a pénzt, a készpénz-helyettesítő fizetési eszközt és a pénzhelyettesítő eszközt nem tekinti birtokba vehető dolognak, s így nem minősíti termék értékesítésnek);
- 13. §-ából (azáltal, hogy nem minősíti szolgáltatás nyújtásának az ellenérték megtérítését, ha az pénzzel, készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel vagy pénzhelyettesítő eszközzel történik);
- 65. §-ából (azáltal, hogy a támogatásoknak csak azt a formáját értékeli az adó alapját kifejező ellenértéknek, amelyben a támogatás valamely termék értékesítésének, illetve szolgáltatás nyújtásának árát (díját) közvetlenül befolyásolja);
- 269. §-ából (azáltal, hogy még a támogatásból finanszírozott kifejezett termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás esetében is nulla százalékos adókulcsot rendel alkalmazni a törvény, ha a támogatás az ISPA előcsatlakozási eszközökből támogatott projekt keretében közvetlenül a kedvezményezett részére történő termékértékesítésnek és szolgáltatásnyújtásnak azon részére vonatkozik, amelyet Kohéziós Alapból finanszíroznak. Ebből következően maga a támogatás nyilvánvalóan nem áfa-köteles, ha még a támogatás felhasználásából eredő termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás sem feltétlenül.)

A támogatási szerződések kiterjedt gyakorlatból (is) levonható az a következtetés, hogy **a támogatások nettó kifizetési lehetősége – tehát az a jogi tény, hogy nem tartoznak az áfa-fizetési kötelezettség alá - a legfőbb oka annak, hogy gyakran a valóságos polgári jogi tartalom ellenére nem az adekvát polgári jogi típus szerződéseket (megbízási, vállalkozási, kutatási szerződéseket) választják a**

**szerződő Felek, hanem az államháztartás számára 25 %-kal kisebb kifizetési kötelezettséget -, a civil szervezet számára viszont 25 %-kal nagyobb összegű nettó forrást eredményező támogatási szerződést, pénzbeni adományozást.** Ez természetesen azzal együtt igaz, hogy az ÁFA-törvény 123. § és 5. számú Melléklete arányosítva rendeli figyelembe venni a visszaigénylésnél vagy adó felszámításánál az adólevonásra jogosító termékértékesítéseket, szolgáltatásnyújtásokat -, illetve az adólevonásra nem jogosítóakat. S ez utóbbiak arányát növelik természetesen az áfa-t nem tartalmazó támogatási bevételek.

A támogatási jogcímben „érdekeltséget” a más polgári jogcímeikkel szemben erősíti az a tény is, hogy a civil szervezetek jelentős része (becslésem szerint kétharmada) az alanyi adómentességet választja, s abba a körbe tartozik. (Arra persze nincsenek számítások az adómentességet választó civil szervezeteknél, hogy az ily módon végső felhasználóként a teljes árbevételükből fizetett és vissza nem igényelhető, le nem vonható, fel nem számítható ÁFA összege egy évben összesen vajon nem haladja-e meg a civil szervezet azon „előnyét”, hogy az elnyert támogatást bruttó módon használhatja fel, tehát az általános forgalmi adó megfizetésére is elszámolhatja?)

A jogalkalmazás egységességét ugyanakkor gyengíti az a körülmény, hogy a pénzügyi jogban sem tisztázott egyértelműen a támogatás – adományozás – alapítói vagyon rendelkezésre bocsátása – csatlakozói hozzájárulás fogalmak különbözőségei.

### A támogatásból vásárolt termék vagy igénybe vett szolgáltatás ÁFA-ja

1. A támogatási szerződésekben az ÁFA-kérdés többféle megközelítési módjával találkoztunk, amely azért is nagyon izgalmas, mert a jogszabályi szinten a kérdés viszonylag egyértelműen rendezettnek tűnik. (E rendezés lényege, hogy a támogatás nem tartalmaz ÁFA-t, s ennek megfelelően ÁFA fizetésére nem is lehet felhasználni és elszámolni, csak akkor, ha a Támogatott nem jogosult az ÁFA visszaigénylésére - tehát nem alanya az ÁFA-nak, illetve alanyi mentességet választott.)

2. Az általánosan alkalmazott rendelkezés a támogatási szerződésekben ÁFA-ügyben a következő:

*(A Kedvezményezett .....)* „Tudomásul veszi, hogy amennyiben ÁFA visszaigénylésére jogosult, a támogatás terhére az általános forgalmi adó összegét nem számolhatja el.” (SZMM-ESZA-IFJ-2009. IV/4/i. pont, SZMM-ESZA-BIZTOS KEZDET-2008. IV/1/4/h. pont) Ez bizony ebben a formájában és ezzel a tartalommal sommás, életszerűtlen rendelkezés; ugyanis általában nem az történik (csak ritkán), hogy a civil szervezet vagy teljes egészében jogosult az ÁFA visszaigénylésére és levonására, vagy teljes egészében nem! – hanem az a gyakorlati helyzet, hogy az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 123. §-a szerint az ÁFA olyan arányban vonható le vagy igényelhető vissza működési célú költségekre, amilyen arányt az ÁFA-tartalmú bevételek az összes bevételben elfoglalnak. Éppen a jelentősebb összegű támogatások – amelyek köztudottan nem tartalmaznak ÁFA-t, így az államháztartás számára nettó kifizetést tesznek lehetővé – a civil szervezetnél jelentősen befolyásolják az általános forgalmi adó visszaigényelhetőségének vagy levonhatóságának arányait. Könnyen előfordulhat és gyakran elő is fordul tehát, hogy miközben a Kedvezményezett általában alanya az ÁFA-nak - s az adatszolgáltatáskor a „Visszaigénylésre jogosult” pozíciót kénytelen bejelölni a Támogató felé – valójában csak 10 vagy 20 %-ban jogosult erre. Viszont a többi 80 % adótartalomban is ő kénytelen hozzátenni az elszámolható nettó összegű támogatáshoz végső felhasználóként az ÁFA-t! Ez gyakran lehetetleníti el az előzetes költségtervnek megfelelő teljesítést.

3. Ha a szerződés jogosultja (Támogatottja) nem alanya az ÁFA-nak, vagy nem jogosult visszaigénylésre illetve a felszámított adó levonására, akkor a következő rendelkezést használják a szerződések: „A támogatás az általános forgalmi adó összegét is tartalmazza; a Kedvezményezett a támogatás összegének terhére elszámolni kívánt áruk és szolgáltatások ellenértékéből általános forgalmi adó levonására nem jogosult.” (SZMM-ESZA-KÁB kódjelű típus szerződés 10/i. pont)

4. „Ha a Kedvezményezett a támogatás áfa tartalmát az adóhivataltól visszaigényli, azt köteles Támogatónak bejelenteni, és a visszaigényelt összeget megfizetni.” (SZMM-ESZA-KÁB kódjelű típus szerződés 17/b. pont) Ez a szabály is arra utal, hogy csak akkor nem lehet áfa-fizetésre felhasználni a támogatást, ha ugyanazt az áfa-összeget a költségvetésből is visszaigényli az adóalany. Az arányosított



áfa-visszaigényléskor nem erről van szó, hiszen az arányosítottan elszámolt, támogatásban szereplő áfa: nem visszaigényelhető adó!

5. „A támogatás kizárólag a visszaigényelhető ÁFA nélküli költségekre használható fel.” (KVVM-NORVÉG-2009.) Ha tehát az ÁFA törvény szerinti, a bevételek ÁFA-tartalmához történő arányosítás miatt a tárgyi támogatások felhasználására eső ÁFA nem igényelhető vissza, akkor elszámolható az általános forgalmi adó még akkor is, ha általában, jogi státuszt tekintve a Támogatott jogosult az adó visszaigénylésére. Csak konkrétan ezen támogatások utáni ÁFÁ-t nem igényelheti vissza. Hasonlóan rendelkezik az ÖKOTÁRS-NORVÉG-2009. szerződés: „A támogatás összege visszatéríthető általános forgalmi adóra (ÁFA) nem használható fel.”; valamint a KVM-2008. szerződés is: „A támogatás összege visszaigényelhető általános forgalmi adóra nem használható fel.” (9. pont) Ez a két rendelkezés is adalék az arányosítással viselendő áfa esetében a támogatás áfá-ra történő végső felhasználásának szabályozására.

6. Az NKTH-MAG-EGYEDI-2009. szerződés szerint ha a Kedvezményezettnek ÁFA-levonási joga van, akkor nem igényelhet és nem számolhat el támogatást a költség általános forgalmi adót képező része után. (II/3.1. pont) Önrészből kell fedezni tehát az általánosan ÁFA-levonási joggal rendelkező, de a konkrét támogatási összeg vonatkozásában csak arányosított, részben visszaigényelhető áfa miatt végső felhasználó civil szervezetet terhelő adót. Nem általánosan az áfa-levonási jogosultságnak kellene tehát relevánsnak lennie a támogatás adóra fordíthatósága szempontjából, hanem konkrétan a támogatásra elszámolt költségek áfa-tartalmának visszaigényelhető / vissza nem igényelhető hányadának!

7. Az ÖM-Működési-2009. kódjelű szerződés 2.4. pontjában két választást enged: a civil szervezet vagy áfa-levonásra jogosult, s akkor a támogatás az ÁFA összegét nem tartalmazza; vagy áfa-levonásra nem jogosult, s akkor tartalmazza. Ez a megoldás azért nem optimális, s nem felel meg a valóságos helyzetnek és szükségleteknek, mert nem ad választ arra a köztes helyzetre, amikor is a működési támogatások körében az áfa csak arányosítással vonható le. Bizonyos részében igen, bizonyos részében pedig nem. Márpedig abban a részében, amelyben nem igényelhető vissza az áfa mentes bevétel összes bevételhez viszonyított arányának megfelelő arányú áfa; nos ebben az arányban az egyébként és általában visszaigénylésre jogosult civil szervezet is felhasználhatná áfa elszámolására a támogatást, hiszen ezt az összeget valóságosan és ténylegesen sem tudja visszaigényelni vagy levonni. Az optimális megoldás tehát az lenne, hogy az áfa arányosítással történő visszaigénylése esetében a visszaigényelhető áfa ne legyen csak elszámolható a támogatás terhére – a vissza nem igényelhető arányban az általános forgalmi adó fedezésére felhasználható legyen a támogatás.

8. Az ÖM-Program-2009. szerződés 9. pontja egy pozitív példát mutat az ÁFA-szabályozás kiegyensúlyozott, reális lehetőségére: „... a támogatás céljának vonatkozásában ÁFA-levonási joggal rendelkezik. A Kedvezményezett tudomásul veszi, hogy a Támogatás csak az Ámr. 83.§(2) bek. b/3-4, alpontjaiban meghatározott összeggel csökkentve igényelhető. (3. kiadásából visszaigényelhető általános forgalmi adó összegét, 4. megvalósításához szükséges saját forrás összegét) Ebben a szabályozásban nyilvánvaló, hogy csak a visszaigényelhető áfa van kizárva a támogatásból, s nem a visszaigénylésre jogosult szervezet!

9. Az ÖM-Működési-2009. kódjelű szerződés támogatásának összegéből levonásra kerül a Magyar Sport Házában történő irodabérleti és üzemeltetési díj éves összege, amelyet a Támogató közvetlenül a BMSK Zrt-nek, mint bérbeadónak fizet ki. (3.1. pont) Túl azon, hogy ez a mechanizmus törvényességi aggályokat vet(het) fel a Magyar Sport Háza (BMSK Zrt.) közvetett fenntartói, alapítói támogatásaként - az államháztartási és költségvetési korlátozásokra illetve a kapcsolt vállalkozásokra is figyelemmel -, az ÁFA szempontjából is problémás a módszer, hiszen eltűnik az ÁFA e támogatási módszerrel, mert a visszaigénylési pozícióban lévő bérlő által fizetendő arányosított áfa nem kerül felszámításra; a költségvetés tehát rövidül ezzel az adóbevétellel, szemben azzal, ha a civil szervezet a támogatásból fizetné a bérleti díjat. Látszólag mindkét fél jobban jár ezzel a módszerrel, csak éppen a „közös adóelkerülés” szituációja kiszolgáltatottá is teheti a civil szervezetet Bérbeadójával szemben.

10. Az ÖKOTÁRS-NORVÉG-2009. kódjelű szerződéstípus címében és bevezető részében „adománynak” nevezi a támogatást (a második oldaltól kezdve aztán marad az eredeti támogatás-megnevezés), elvileg talán azért, mert „támogatásnak” az államháztartási forrású pénzmozgást nevezik a jogszabályok, magánfelek között – mint esetünkben két magánalapítvány között - „adományozás” lehetséges. (Még akkor is, ha az EFT/Norvég Finanszírozási Mechanizmusra az államháztartási jogszabályok támogatási rendelkezései vonatkoznak.) Gyakorlatilag viszont feltehetően azért nem születnek ebben a támogatási konstrukcióban (sem) az egyes projektekre megbízási és vállalkozási szerződések, hogy a támogatási forrásból ne kelljen a számlával teljesített szolgáltatás után az ÁFA-t a Támogatónak kifizetnie.

11. A SZÜLŐFÖLD ALAP-2008. kódjelű szerződésben a Támogatott tudomásul veszi, hogy *a fel nem használt támogatási maradványt, az árfolyam-nyereséget, és a visszakapott ÁFA-t csak a Támogató rendelkezése szerint használhatja fel, vagy köteles azokat visszafizetni. (II/7. pont)* Ez a szabály jó példája egyrészt az életszerű és megtakarításokra ösztönző, a mindenáron való költségfelhasználást nem feltétlenül gerjesztő maradvány-szabályozásra, valamint arra, hogy csak a ténylegesen „visszakapott ÁFA” minősül az államháztartásból folyósított támogatással összeférhetetlennek – önmagában az általános visszaigénylési pozíció és státusz még nem!

12. A támogatási szerződések ÁFA-problémájához szolgálat érdekes megoldást az IRM-2008. kódjelű típusszerződés: *„A támogatás kizárólag a Projekt megvalósításának költsége fedezetére vehető igénybe. Mértéke a visszaigényelhető ÁFA-t nem tartalmazó összeg ..... %-a, legfeljebb ..... Ft.”* Ezzel a megfogalmazással nincs kizárva a támogatásból annak a Támogatottnak a végső felhasználóként kifizetett ÁFA-ja, aki egyébként és általában jogosult az ÁFA visszaigénylésre! (Összhangban áll ezzel az értelmezéssel a szerződésnek azon része, amelyben – mint adatközlésre – kötelezve van a Támogatott arra, hogy haladéktalanul írásban közölje a Kincstárral, amennyiben *„az adólevonási jogosultságában bekövetkezett változás következett be.”* (8/c) pont) Nem azt kéri ugyan, hogy a levonható adó mértékében beálló változásról tájékoztasson, hanem csak sommásan az *„adólevonási jogosultságban”* változásról kér tájékoztatást, de álláspontom szerint ezen általános megfogalmazásba beleférhet a konkrét levonhatósági aránynak a költségvetésben tervezetthez képesti változása is. (Például egy szerződéskötést követően keletkezett nagyobb összegű bevétel, amelynek ÁFA tartalma, vagy éppen adómentes jellege korrigálja a levonható és visszaigényelhető ÁFA mértékét.

13. Az NFÜ-TÁMOP-5.3.1. kódjelű szerződés – többi NFÜ-s szerződéssel megegyező – szabályozása:

*„Amennyiben a jelen Szerződés megkötésekor hatályos ÁFA szabályozás a jelen Szerződés hatálya alatt változik, a hatályos szabályozás a jelen Szerződés ÁFA-ra vonatkozó rendelkezéseit a Szerződő Felek minden külön nyilatkozata, szerződés-módosítása nélkül módosítja. Amennyiben az ÁFA mértéke csökken, a támogatás összege is csökken, amennyiben az ÁFA mértéke nő, a támogatás összege nem növelhető.”* (4.4. pont)

Ez igencsak egyoldalú rendelkezés, hiszen legalább a projekt költségvetési átcsoportosításának engedésével, vagy az ÁFA-változással – amely polgári jogi tartalma szerint a Kedvezményezettnek egyáltalán nem felróható, külső és objektív változás a támogatási szerződés egyik lényeges elemében – összefüggő szolgáltatás csökkentési (beszámítási, levonási) lehetőségével kétoldalúvá kellene tenni az adóváltozás hatásainak viselését. Sántít a rendelkezés abból a szempontból is, hogy a Ptk. 226. § (2) bekezdése szerint *„Jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg.”* Esetünkben pedig nem arról van szó, hogy az ÁFA-törvény rendelkezett volna – rendkívüli módon! – a módosítások hatályának visszamenőlegességéről, hanem arról van szó, hogy a szerződés egyoldalú, erőfölényből diktált, tisztességtelen és mindezekért törvénytörő rendelkezése terheli a jogszabályváltozás minden következményét a Támogatott hátrányára. (Megértve a költségvetési tervezésben és államháztartási gazdálkodásban rejlő aggályokat a támogatás utólagos növekedésére vonatkozóan - és elfogadva ennek kizártságát is – több olyan szabályozási technika lehetséges, amellyel legalább is osztva viselnék a Felek a jogszabályváltozás következményeit! (S ekkor még azt a jóindulatú megközelítést alkalmaztuk, hogy a Támogató, mint állami szerv szempontjából is ugyanolyan objektív körülmények változásának tekinthető a jogalkotás, mint amilyen a Támogatott szempontjából.)

Álláspontom szerint a támogatási szerződéseknek azok a rendelkezései, amelyek automatikussá teszik az összes jogszabályváltozás minden rendelkezésének módosító hatását a korábban megkötött szerződésekre – nos, ez nem a szerződéses szabadság és nem is a Ptk. szabályaitól eltérés lehetősége, hanem a Ptk. 200.§ (2) bek. és 239. § (1) bekezdésében szabályozott jogszabályba ütköző, ezért semmis rendelkezése esete!

## E.10. Jogfejlesztési javaslatok

### Jogalkotási kérdések

1. A támogatási szerződések kutatásának tapasztalatai nagy mértékben átfedőek az állami pályázati rendszerek kutatási tapasztalataival. (Nizák, 2004 – ANALÍZIS 20.pont) Ebben az összefüggésben viszont még a „támogatási jogviszony” szintű absztrakció is része egy még átfogóbb kérdésnek: az államháztartási reform egyik alapkérdése ugyanis a költségvetési kapcsolatok „jogcímei”. Azt a struktúrát is elemezni kellene ugyanis, amely külön-külön tartalmazza az „ágazati céllelőirányzatokat” majd a „társadalmi szervezetek támogatását”, s további bontásokban az ágazati céllelőirányzatokban az „alaprogram”, „normatív támogatás”, „közvetlen ellátás” jogcímeiket. Aztán az állami civil források többségét kitevő közalapítványok általában az eggyel ezek alatt lévő jogcímcsoportban, tipikusan az ágazati céllelőirányzatok alcímek alatt találhatók – már megint csak nem tevékenységi struktúrában, hanem alanyiban. Ezt a kevert, támogatást és szolgáltatási ellenértéket nem megkülönböztető, következtelen jogcímstruktúrát sem a Nizák-tanulmány, sem a mi kutatásunk nem vizsgálta - nyilván nem is volt feladatuk. A szükséges jogszabály-módosítások során a civil szervezetek államháztartási, költségvetési kapcsolatainak jogcím-struktúráját is meg kellene változtatni ahhoz, hogy kifejezzék tartalmi különbözőségeit a jelenleg ugyanazon kategóriákba tartozó különböző jogcímeknek, illetve azonosságukat a jelenleg különböző alanyi körben nyilvántartott költségvetési kapcsolatoknak. (költségvetési finanszírozás, intézményfenntartás, feladatfinanszírozás, normatív támogatás, programtámogatás, működési támogatás)

A fentiekkel párhuzamosan – és egyidejűleg – kell eleget tenni egy másik időszzerű jogfejlesztési követelmények is. Az Áht. támogatásokra vonatkozó szabályozásának továbbfejlesztése szükséges olyan rendelkezésekkel, amelyek a támogatási szerződések megsértésének „Jogkövetkezményei” rigorózus szabályozása mellett az állami-önkormányzati feladatellátásban történő civil részvételt - és ezzel a civil források bevonását a közfeladatellátásba - ösztönzik, teszik lehetővé és fontossá az államháztartási szervezetek működésében. Pályázati tárgykörök szabályozására gondolhatunk itt (amelyekben tipikusan civil közreműködést kell igénybe venni), valamint a támogatási jogviszony létesítését elősegítő eljárási szabályokra, együttműködési kötelezettségekre, a co-management struktúrák működését lehetővé tevő normatív, objektív pályázatbírálati rendszerek intézményesítésére, nyilvánossági követelményekre.

2. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvénynek azokat az eljárási szabályokat kellene csak tartalmaznia, amely minden költségvetéssel kapcsolatba kerülő jogviszony pénzügyi lebonyolítása során irányadó. (Tehát akár költségvetési intézmény, akár cég, akár nonprofit szervezet van a jogviszony másik oldalán.) Az egyes ágazati, szakmai törvényeknek (például közoktatásról, sportról, egészségügyről, környezetvédelemről, stb.) kellene szabályozni a civil szervezetek forrásainak aktivizálási, bevonási, összekapcsolási módjait az állami, önkormányzati közfeladatok ellátásába. E szaktörvényi szabályozás tartalmazza a civil forrásbevonás módozatait: szolgáltatási szerződés, együttműködési szerződés, ellátási szerződés, megbízási szerződés, vállalkozási szerződés, támogatási szerződés - az ügyek jellegétől függően.

Például:

- a.) Szolgáltatási szerződést akkor köt az állami, önkormányzati szerv vagy intézmény a civil szervezettel, ha a civil szervezet a közfeladat ellátása körébe tartozóan szolgáltatást nyújt. Szolgáltatási szerződés esetében a civil szervezet saját nevében jár el, saját nevében vesz részt az állami, önkormányzati

közfeladat-ellátásban a saját szolgáltatás nyújtásával. A szolgáltatásért kikötött pénzbeli ellenérték: szolgáltatási díj.

- b.) Együttműködési szerződést akkor köt az állami, önkormányzati szerv a civil szervezettel, ha a közfeladat ellátása körében valamely programot vagy tevékenységet a két (vagy több) szervezet közösen lát el, a szerződésben meghatározott munkamegosztás szerint. Az együttműködésben vállalt tevékenység pénzbeli ellenértéke: szolgáltatási díj.
- c.) Támogatási szerződést akkor köt az állami, önkormányzati szerv vagy intézmény a civil szervezettel, ha a civil szervezet a közfeladat ellátása körébe tartozó programot valósít meg vagy tevékenységet folytat, s az állami, önkormányzati szerv annak megvalósítását, a tevékenység gyakorlását vagy a civil szervezet működését támogatni kívánja. A szerződésben kikötött ellenérték: programtámogatás, tevékenységi támogatás, működési támogatás.
- d.) Feladatátvállalási szerződést akkor köt az állami, önkormányzati szerv vagy intézmény a civil szervezettel, ha a civil szervezet a közfeladat egészét - vagy intézményre, időszakra, alanyi körre és szolgáltatásra (ellátásra) vonatkozó meghatározható teljes körét - átvállalja, s a közfeladat kötelezettjének megbízására elvégzi, teljesíti. A szolgáltatási ellenérték: megbízási díj. A feladatátvállalási szerződés lehetséges tárgyait és kötelező tartalmát a Tv. szabályozza.
- e.) Megbízási szerződést akkor köt az állami, önkormányzati szerv vagy intézmény a civil szervezettel, ha azt a közfeladat ellátása körébe tartozó tevékenység ellátásával megbízza. Megbízási szerződés esetében a megbízó állami, önkormányzati szerv nevében tevékenykedik, jár el a civil szervezet. A szerződésben kikötött ellenérték: megbízási díj.
- f.) Vállalkozási szerződést akkor köt az állami, önkormányzati szerv vagy intézmény a civil szervezettel, ha a közfeladat ellátása körébe tartozó valamely produktumot, eredményt kíván létrehozni, elkészíttetni, megvalósíttatni az erre vállalkozó partnerével. Vállalkozási szerződés esetében Megrendelő az állami, önkormányzati szerv; míg a civil szervezet a saját nevében készíti el, alkotja és valósítja meg a megrendelt eredményt. A szerződésben kikötött ellenérték: vállalkozási díj.

Az a.) - d.) közötti szerződések eljárási kérdéseit a szaktörvény miniszteri rendeletre utalhatja. Ugyanígy miniszteri rendelet tárgya lehet - vagy kötelezően az adott költségvetési szervnél elkészítendő szabályzaté - a közfeladat ellátásába történő civil forrásbevonás eljárási, nyilvánossági, ellenőrzési és elszámolási kérdéseinek szabályozásán túl a civil forrásbevonás ösztönzésének, gerjesztésének, kezdeményezésének és kedvezményezettiségének jogi feltételrendszere is!

3. Az államháztartási reformban a civil szervezetek "partner" szerepét javaslom erősíteni, s most egyáltalán nem társadalompolitikai, hatalom-legitimitási és lakossági kapcsolati értelemben - hanem a közfeladatok ellátásába történő forrásbevonás intézményesítése értelmében. Minden olyan kérdésben, amely nem „civilspecifikus” (tehát fogalmilag nem csak civil szervezetek tudják a közfeladatot ellátni, mint ahogyan például civilspecifikus terület az ügyfél-elégedettség, érintettek érdekartikulációja, minőségjelzés, monitoring, jogszabály-előkészítésben részvétel, stb.), azokban a kérdésekben ugyanolyan eljárási feltételek mellett tudjon egy közfeladat ellátásában szerepet vállalni a civil szervezet, mint a cégek. S akkor kiderülhet, hogy ki az olcsóbb, a profibb, a gyorsabb, a jobb. Most még maszatolás zajlik. A "támogatások" eljárási rendje körüli formális szigorítások leple alatt még mindig erősen jelen van a konkrét szolgáltatás megkövetelése nélküli, politikai vagy szakmapolitikai alapú civil finanszírozás. Ennek nem az a stratégiai ellenlépése, hogy egyneműsítik és jogszabályba foglalják, adatbázisba szervezik a civil támogatások kusza szövevényét (például egy mindenre alkalmazandó pályázati eljárási szabályrendszerrel), hanem az, hogy kiveszem a "támogatási" körből azt, ami nem az; s egyből a racionális, viszonylag ésszerűen és mértéktartóan szabályozott gazdasági életben találjuk azt a problémakört, ami oda való. (Mert ott is van! A civil szervezetek éppen olyan aktorai az állami közfeladat-ellátásnak, mint a költségvetési szervek és a cégek. Ettől "harmadik szektor"...). Viszont mindaz a programtámogatás és működési támogatás, amely a fentiek szerinti „tisztításon” és fogalmi egyneműsítésen átesett, s valóban „támogatásnak” minősítettetett – az a támogatás viszont normatív eljárási szabályok szerint első sorban pályázati rendszerekben és csak kivételesen pályázaton kívül, civil szervezeti sajátosságokra modellezett államháztartási szabályok környezetében használódjon fel!

A fenti koncepció államháztartási rendszerbe illesztéséhez nem értek. Abban viszont biztos vagyok, hogy a "támogatási" logikán akár az Ámr. VIII. fejezete és 7.sz. Melléklete alóli civil kivételnek, akár más

szükséges könnyítésnek nincsen jövője. Ki kell alakítani azokat az államháztartási terminus technikusokat (például a már most bizonyos körben szerephez jutott „finanszírozás” fogalmának további kibontásával), amelyek a civil szervezetek által állami megrendelésre nyújtott szolgáltatások, részszolgáltatások, funkciók és részfunkciók, együttműködések, munkamegosztások, "bedolgozások", egyáltalán: a közfeladat ellátásához rendelkezésre nyújtott humán és anyagi források számbevételéhez, számvitelbe vételéhez, felmutatásához, formalizálásához és intézményesítéséhez kellene. Ezekre kell eljárási szabályokat alkotni, s akkor az Áht. + Ámr. fiskális szigorának a pénzkifolyást megakadályozó egész intézményrendszere megmarad abban a mezőben, amire való: a közfeladat ellátásától függetlenül nyújtott, ténylegesen ellenszolgáltatás nélküli adományozások világában. Ez a klasszikus "támogatás", olyan, mint például az állam által nyújtott egyedi adókedvezmény, vagy "beruházási támogatás" a cégeknél. Erre vonatkoznak szigorúnál szigorúbb szabályok, de a közfeladat ellátását ne akadályozza a szükségesnél jobban az államháztartási bürokrácia, legalább ugyanúgy ne, mint az állami szektor üzleti viszonyaiban.

4. Az államháztartási jogszabályok a „támogatásról”, mint finanszírozási jogcímről szólnak; a támogatási programokról vagy programtípusokról, programcsoportokról szóló rendeleti szabályozások az adott jogszabály hatálya alá tartozó jogviszonyokra, ügyekre és jogalanyokra nyújtanak – a jogviszony fogalmi szempontjából egyébként is tartalmatlan - definíciókat; a Polgári Törvénykönyv pedig hallgat a „támogatási jogviszonyról” és „támogatási szerződésről” is. Szükséges lenne tehát a „támogatási szerződés” polgári jogi fogalmi elemeinek törvényi szabályozásán keresztül a támogatási jogviszonyra vonatkozó átfogó jogi szabályozást megerősíteni. Álláspontom szerint a Polgári Törvénykönyv nevesített szerződéses típusai közé kellene beilleszteni a nemzetgazdasági forgalomban az EU-s támogatási rendszer miatt is egyre kiterjedtebben használatos támogatási szerződés fogalmat és szabályozást.

E definíciós munka során azt a megkülönböztetést is következetesen végig kellene vinni egyidejűleg az államháztartás rendszerén, amelyet az Áht. 13/A.§ (2) bekezdése vezetett be általában, s mindezt kizárólag a 13/2008. (IV.10.) OKM rendelet 3. § (3) bekezdése konkretizált egy évig hatályos szabállyá, s amelynek lényege, hogy „finanszírozásnak” nevezte a költségvetési forrásbiztosítást, s „támogatásnak” a támogatási jogviszony keretében történő forrásfelhasználást. (ANALÍZIS 1.pont)

A „támogatási szerződés” fogalmi elemei – a belső jogösszehasonlító kutatás eredménye szerint – az alábbiak lehetnének:

- A Támogató valamely államháztartás körébe tartozó szerv, szervezet, intézmény; vagy az államháztartás körébe tartozó költségvetési forrásból származó támogatást nyújtó személy;
- A támogatás valamely közfeladat ellátására vagy ellátásában történő részvételre, illetve az államháztartás körébe tartozó szervezet feladatkörébe eső tevékenység vagy működés finanszírozására irányul.
- A támogatásra jogosultságról, a szerződés megkötésének előfeltételeiről, a támogatást megelőző eljárásról, a támogatási szerződés tartalmáról, az összeférhetetlenségről és a szerződésszegés jogkövetkezményeiről jogszabályok rendelkeznek.
- A támogatási szerződés tartalmazhat a Ptk. általános kötelmi jogi szabályainak diszpozitív jellegéből következően eltéréseket a szerződésekre vonatkozó általános polgári jogi szabályoktól, de ez csak a konkrét támogatási szerződésre vonatkozatható jogszabályok által előírt rendelkezések tárgykörében lehetséges. Amiről jogszabály hallgat, abban a Ptk. általános szerződéses szabályai irányadók.

(A Ptk. diszpozitív jellegéből nem következik a támogatási jogviszonyra vonatkozó rendeletek általános hatásköre a Ptk-ba ütköző szabályozásra. A támogatási jogviszonyra vonatkozó jogszabályok polgári jogi (kötelmi jogi) szabályai nem ütközhetnek a Ptk. elveivel és alapvető rendelkezéseivel. Csak abban a körben lehetséges eltérő jogszabályi rendelkezés, amely körben a Polgári Törvénykönyv erre a jogszabályt kifejezetten felhatalmazza. Nem csak a jogforrási hierarchia tiszteletben tartása okán szükséges ennek a

szabályozási elvnek a szigorú érvényesítemsem hanem annak okán is, hogy a támogatási jogviszony természete erősen hajlandósít az állami, önkormányzati fél dominanciájának a támogatási szerződés szabályaiban történő egyoldalú érvényesítésére. Legalább a Ptk. eltérést engedő szabályozási felhatalmazása, s ennek alapján megalkotott jogszabály kelljen – az ezzel együtt járó törvényességi és jogalkotási eljárással, nyilvánossági kontrollokkal együtt – a Ptk. általános szabályaitól eltérésre!

5. A támogatási jogviszony szabályozási struktúrája áttekintésre, felülvizsgálatra és reformra szorul. Az ANALÍZIS 2. pontjában bemutatott jelenségek, ellentmondások, hiányok, torzulások és jogellenes gyakorlatok kialakulása nagy mértékben annak következménye, hogy az alsóbb szintű jogalkotó és a belső jogi normákat (ügyrend, eljárásrend, szmsz, szabályzat, Általános Szerződési Feltétel) meghozó jogalkalmazó sem képes az adott programra - és az ezeken belüli projektekre - vonatkozó jogi szabályozást egzakt módon feltérképezni, átlátni és kereteit kitölteni. A szabályozási struktúra elemzéséből következő jogalkotási javaslatok:

5.1. Az Áht. szintjén lenne szükséges a „támogatást, mint jogcímet” elhelyezni az államháztartás rendszerében: a különböző finanszírozási módok és jogviszonyok között a támogatási jogcím alkalmazásának körét meghatározni.

5.2. Az Ámr. szintjén kellene a „támogatási szerződés” tartalmi kellékeit, megkötésének eljárási szabályait, valamint a szerződés megszegésének jogkövetkezményeit – persze mindkét fél vonatkozásában! (Jelenleg az Ámr. csak néhány marginális kérdésben tartalmaz általános szabályt; a fajsúlyosabb rendelkezéseket csak a VIII. fejezet és 7. sz. Mellékletben írt előirányzatok felhasználása körében kell alkalmazni. A többiben nem. Hiányzik tehát a támogatási szerződés általános hatályú jogi szabályozása.)

5.3. Szükséges lenne kivenni a támogatási jogviszonyokra vonatkozó általános jogi szabályozásból azokat a tételeket, amelyek a nem államháztartási szervezetekre (ilyenek a civil szervezetek is) írják elő a támogatás felhasználása során a költségvetési szervek gazdálkodására és működésére vonatkozó számviteli, könyvviteli, pénzügyi és adminisztrációs szabályok alkalmazását. (Azon a vitatható alapon, hogy költségvetési támogatásból származó forrás felhasználása során az államháztartáson kívüli szervezetnek is államháztartási szervezetként kell működnie! Ez viszont sok olyan szabálytalanságot kódol a támogatás felhasználásába, amely az eltérő számviteli és gazdálkodási, könyvviteli, működési szabályok miatt szinte szükségszerűen jelenik meg. Lásd: ANALÍZIS 10.1. pont)

6. Az Áht. módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény 1. §-a nem csak az alapítvány alapítását, hanem az ahhoz való „csatlakozást” is megtiltja az államháztartási szerv számára. Figyelemmel arra, hogy a Ptk. 74/A.§-74/F.§ alkalmazásában a „csatlakozás” a támogatást jelenti, s a „csatlakozás” nem keletkeztethet alapítói jogokat és nem hozhat létre alapítói státuszt – amit az Áht. olyannyira tilt -, ezért az a rendelkezés formális jogalkalmazás esetében akadálya lenne az államháztartásból érkező minden alapítványi támogatásnak – a támogatási jogviszonynak is! E tévedésből a jogszabályba került rendelkezést mihamarabb ki kell iktatni, mielőtt valamely törvényességi felügyeletet gyakorló szervnek „eszébe jutna” formális érvényesítése.

#### A jogi szabályozás törvényességi felülvizsgálata

7. A kutatás során annak tételes elemzését nem végeztük el, hogy a támogatási szerződésre vonatkozó államháztartási jogszabályok -, a fejezeti kezelésű előirányzatok kezeléséről szóló jogszabályok -, valamint a program-végrehajtási rendeletek megfelelnek-e a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek (ide értve most elsősorban a bonyolult szabályozási struktúrából következő hatásköri kérdéseket, valamint ennek „gondatlan” alakzatát: a nem megfelelő utalások, ismertetések, pontatlan hivatkozások miatti szövegeltéréseket a magasabb szintű jogszabály és a végrehajtási jogi norma között). Ez a törvényességi felügyelet, alkotmányossági kontrollok dolga; ez a feladat a több tucat ágazati szabályozást alapul véve meghaladta volna kompetenciánkat és erőforrásainkat, időkorlátjainkat is.

A támogatási jogviszonyokra vonatkozó civil jogfejlesztő munkának viszont kezdeményezni kell az ágazati-szakmai rendeletek törvényességi felülvizsgálatát ezekből a szempontokból. (Például a 7/2009. (III. 18.) SZMM rendelet 13. § - 14. §, 2004. évi I. törvény 57.§ (1) bekezdés, 17/2008. (VIII. 27.) IRM 18.§, 6/2008. (III. 7.) GKM rendelet 22. §, 13/2008. (IV. 10.) OKM rendelet 11. §, 11/2001. (IV. 24.) MeHVM rendelet 5. §, 133/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet 11.§, 4/2009. (IV. 10.) KüM rendelet, 2/2009. (I. 16.) ÖM rendelet 6.§, 2/2009. (II. 14.) MeHVM rendelet 6.§)

8. Meg kell vizsgálni a támogatási szerződésre vonatkozó államháztartási jogszabályokat -, a fejezeti kezelésű előirányzatok kezeléséről szóló jogszabályokat -, valamint a program-végrehajtási rendeleteket, hogy megfelelnek-e a Ptk. által jogszabályi eltérésre utaló szabályozási felhatalmazási körnek? Fontos lenne kezdeményezni a problémás ágazatokban és szakmai területeken a vonatkozó pályázati és támogatási joganyag ilyen szempontú felülvizsgálatát, mert könnyen átcsúszhat (és a kutatás tapasztalatai szerint át is csúszik) a végrehajtási rendelet olyan területekre is, amelyeknek rendeleti szintű szabályozása az amúgy is agyon-struktúrált és kivételekkel terhelt jogi szabályozás keretei között például a Ptk. eltérést engedő felhatalmazása hiányában nem lenne lehetséges. Általában megállapítható, hogy a támogatási szerződésekre vonatkozó jogi szabályozás megfelel a Polgári Törvénykönyv felhatalmazási körének; de több olyan konkrét rendeleti szabály is hatályos azonban, amely túlterjeszkedik, kívül esik a Ptk. által engedett eltérő szabályozási körön. (Lásd: ANALÍZIS 18. pont)

9. Érdekes jelenség, hogy ugyanazon dokumentumot egyik ágazati joganyag a szerződés kötelező mellékletének írja elő, a másik pedig szerződéskötési feltételként, a harmadik viszont sehogyan. Például az Ámr.87. § (2) bekezdése szerint a köztartozásról szóló *nyilatkozat*, a 2/2009 MEHvM rendelet 6. § (4) bekezdés a) pontja szerint a köztartozási *nyilatkozat vagy APEH-igazolás* a támogatási szerződés megkötésének feltétele; míg például a 355/2006. KORM rendelet 18. § (4) bekezdése szerint a köztartozási nyilatkozatot „*a támogatási szerződéshez csatolni kell*”. Más joganyagok szerint pedig a szerződés kötelező melléklete. Ebben a vonatkozásban az a támogatási rendszer lenne az ideális, amelyben a köztartozás hiányáról sem szerződéskötés előtt, sem mellékletként, sem másként nem kell nyilatkozni és APEH-hel sem kell igazoltatni, mert a jogszabály (vagy/és a jogszabály szerint a szerződés) tartalmazza, hogy a Támogató jogosult a Támogatott köztartozását ellenőrizni, s ha ilyenek a fennállását észleli, akkor nem köt szerződést, vagy ha már megkötötte, akkor nem folyósít, s ha már részben folyósított, akkor a további folyósítást felfüggeszti vagy jogkövetkezmenyt érvényesít. (beszámít, felmond, eláll, stb.) Ez az eljárás ma már informatikailag lehetséges, s a lehetősége részleteiben benne is van a jogi szabályozásban. (Legújabbban a „pozitív adózók listájának”, a „Köztartozásmentes adózók nyilvántartásának” létrehozása teszi az ilyen szabályozási logikát lehetségessé. Elég lenne a támogatási jogszabályban csak arról rendelkezni, hogy pályázatot érvényesen olyan civil szervezet nyújthat be és nyerhet el támogatást, amely szerepel ezen a hivatalos pozitív listán.)

10. Jogharmonizáció szükséges az Áht. és Ámr. támogatási szerződésekre és ezek megkötését megelőző feltételek ellenőrzésére -, valamint a támogatások folyósításával kapcsolatos feltételekre vonatkozó szabályai vonatkozásában, amelynek eredményeként:

- e feltételeket vagy tételesen át kell vezetni az ágazati-szakmai joganyagokon,
- vagy pedig pontos jogszabályhelyre utalással kell egzakt módon kiváltani a magasabb szintű jogforrás „ismertetésének”, hiányos idézésének, pontatlan átvételének gyakorlatát. (Nem mindegy például, hogy nyilatkozni kell valamiről, vagy a hatósági igazolást beszerezni ugyanarról. Nem mindegy, hogy „hiteles” vagy „közhiteles” dokumentumot ír elő a jogszabály; s nem mindegy, hogy milyen időpontra vonatkozik a rendezett munkaügyi kapcsolatokról szóló nyilatkozat: a támogatás igénylésének vagy a szerződéskötésnek időpontjára.)

11. A támogatási szerződésekre vonatkozó jogszabályokban a Támogató elállási esetkörének szűkítése arra a legsúlyosabb Támogatotti szerződésszegési körre, amelynek esetében a civil szervezet által nyújtott szolgáltatások visszaszámaztathatóak, s ily módon a szerződéskötés időpontjára visszamenőleg az eredeti állapot helyreállítható. Több jogszabályban kötelező elállást írnak elő a Támogatott meghatározott

szerződésszegése esetére. (ANALÍZIS 30.3. pont) Ezek a rendelkezések ellentétesek a Polgári Törvénykönyvben szabályozott elállással, hiszen az elállás jogkövetkezménye – elvileg – nem a szerződésszegés súlyához kapcsolódik, hanem az ex tunc hatályú szerződés megszüntetés, a szerződés megkötésére visszamenőleges hatályú felbontása, az eredeti állapot helyreállításának lehetőségességéhez. Ha ez nem áll fenn, akkor azonnali hatályú felmondás a szerződés megszüntetésének adekvát módja. A fentiekben hivatkozott jogszabályok, s mindezek alapján a támogatási szerződések, Általános Szerződési Feltételek ezt nem így szabályozzák.

12. A Támogató és/vagy Kezelő egyoldalú döntései ellen jogorvoslati jog gyakorlásának biztosítása - figyelemmel arra, hogy a támogatási jogviszony közigazgatási (államháztartási, költségvetési) elemekkel vegyített polgári jogi viszony, ezért nem elegendő a szerződés teljesítésével kapcsolatos jogvita bírósági útja, hanem a Ket. szerinti vagy a Ket.-hez hasonló jogorvoslati utak biztosítására van szükség.

#### Az Általános Szerződési Feltételek, mintaszerződések, szerződéses blanketták módosításainak kezdeményezése, kérése, követelése, kikényszerítése

13. Ki kell szűrni a jogi szabályozásból azokat az elemeket, amelyek a jogszabályváltozás, vagy a Támogató új rendelkezései eredményeként automatikus szerződés-módosulást írnak elő.

14. Bele kell foglalni a szerződésekbe a Támogató vagy Kezelő szerződésszegése esetére irányadó jogkövetkezményeket is. (késedelmi kamat, kötbér, határidő-mulasztás esetére jognyilatkozási automatizmus, felmondási és elállási feltételek)

15. A Támogató elállási esetkörének szűkítése arra a legsúlyosabb Támogatotti szerződésszegési körre, amelynek esetében a civil szervezet által nyújtott szolgáltatások visszaszámazhatóak, s ily módon a szerződéskötés időpontjára visszamenőleg az eredeti állapot helyreállítható.

16. A támogatási szerződések tartalmának módosítási kezdeményezése. Az egyoldalúan a civil szervezetre hátrányos jogkövetkezmények kiiktatása a kontraktusból, illetve egyensúlyosabb, arányosabb és életszerűbb szabályozások kezdeményezése az alábbi tárgykörökben:

- megváltozott költségek (például ÁFA-növekmény) teljes mértékben Támogatóra hárítása;
- „köztartozásnak” minősítése - az Áht. és Ámr. fogalmi körén túl is – azoknak a fizetési kötelezettségeknek, amelyek az államháztartás bármely alrendszerébe tartozó költségvetés terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás és járulékai visszafizetésére vonatkoznak;
- a támogatás visszatartása nem érinti a Kedvezményezett szerződésben és Általános Szerződési Feltételekben vállalt kötelezettségeit;
- a Támogató, Kezelő által történő egyoldalú szerződésmódosításának lehetőségei;
- a Támogató és a Támogatott közötti valamely másik jogviszony sorsának automatikus és egyoldalú hatása a támogatási szerződés megszüntetésére;
- a támogatás folyósításának felfüggesztési joga a tévedés, hiba, jogellenesség bármiféle következménye nélkül;
- a „támogatáshalmozódás” fogalom-meghatározás nélküli szankcionálása;
- minden szerződésszegés „súlyosnak” minősítése;
- a támogatási összeg kamatának illetve megtakarításának negatív megítélése;
- jogismereti nyilatkozat megkövetelése, majd szerződésszegésként értékelése mindennek, amely ezzel ellentétbe állítható;
- túlzottan hosszú kötelező megőrzési idő előírása a dokumentumokra, bizonylatokra;
- konzorciumi tagok jogi felelősségének egyetemlegessége vagy nem arányos meghatározása;



## A Támogatók, Kezelők jogalkalmazói gyakorlatának befolyásolása érdekérvényesítés pályázói összefogás és szakmai civil lobbizás útján

17. A támogatási szerződés alapján való elszámolási jogvita esetén az „elállás” jogának óvatosabb és alkalmasabb kezelése; annak felismertetése, hogy a már teljesített szolgáltatásokra nem kiterjedő hatályú ex nunc hatályú szerződés megszüntetés (felmondás) alkalmazására akkor is van törvényes lehetőség a Ptk. alapján, ha azt a szerződés az elállás mellett kifejezetten nem tartalmazza.

18. Azokban az esetekben, amelyekben a Támogatónak, Kezelőnek mérlegelési joga van az elállás, felmondás, visszafizetési kötelezettség alkalmazásának tárgyában, e mérlegelések során reális értékelése a következő szempontoknak:

- teljes vagy részleges szerződéses kötelezettségszegés;
- súlyos vagy kisebb szerződésszegés;
- szándékos vagy gondatlan magatartás vezetett a szerződésszegéshez;
- a szerződés tartalmi vagy eljárási rendelkezését sértették meg vagy mulasztották el;
- a szerződésszegés Támogatottnak felróható foka;

19. A Támogató és/vagy Kezelő egyoldalú döntései ellen nyitva álló bírósági út előtt annak a törvényes lehetőségnek a felismertetése, hogy a Támogató vagy a Kezelő a saját, közigazgatási szervei hatáskörében is jogosult megalapozatlan, törvénytörtő korábbi döntésének felülvizsgálatára, visszavonására és módosítására – ez nem jelenti az Áht-ba ütköző „államháztartási követelésről lemondást!” Csak a jogellenesség kötelező észlelését és orvoslását jelenti, a nagyobb kár megelőzése érdekében. Ezért is szükséges egzaktságot és az első fokú döntéstől független másodfokú jogorvoslati fórumok működésének biztosítása a Támogatói vagy Kezelői egyoldalú döntésekkel szemben.

20. Az egyes forráskezelők, Támogatók és Közreműködő Szervezetek fogadjanak el egységes ÁFA-nyilatkozatot az ÁFA megítélése és elszámolhatósága szempontjából. Már maga a blanketta egységessége sokat segítené a sokféle és érdemben is eltérő gyakorlat megszüntetésében.

21. A jogalkalmazói gyakorlat befolyásolásával elérhető további eredmény lehetne a projekt költségvetésekben egy minimális összegű (max. 2 - 5 %) keret megállapítása az előre nem tervezhető költségek elszámolására. Ebben a körbe lehetne sorolni az eddig egyoldalúan a Kedvezményezettre terhelt ÁFA-kulcsok hátrányos változását, vagy az időközben beálló jogszabályváltozásokból eredő most felmerülő költségtöbbleteket.

### Civil humán kapacitás kialakítása a támogatási jogviszonyokhoz kapcsolódó jogérvényesítési feladatokra

22. Jogi képviselők (ügyvédek, jogtanácsosok) felkészítése, felkészülésüknek segítése a civil szervezetek támogatási jogviszonyaival összefüggő jogviták kezdeményezésére és vitelére.

23. Civil szervezeti vezetők, projektmenedzserek felkészítése arra, hogy a támogatási szerződés megkötésének és teljesítésének időszakában a jogkövetkezmények szempontjából fontos mozzanatokat felismerjék és ezek Támogatói, Kezelői megítélését érdemben befolyásolni tudják.

24. A Támogatók és Kezelők irányában olyan érdekérvényesítési tevékenységek folytatása, amelyek elsősorban a pályázati menedzsmentek felelősségének kialakítására irányulnak a projekt eredményessége vonatkozásában. A Kezelői és Támogatotti menedzsmentek folyamatos együttműködési követelményét kell kialakítani és a Támogatónál, illetve Kezelőnél is a támogatott projektek eredményes megvalósulását, mint legfőbb output-mutatót és minőségellenőrzési szempontot lenne szükséges előtérbe állítani. (A mai közpénz-ellenőrzés öncélú és korlátolt szempontjai helyett, amelyek következtében a projekt eredményessége tekintetében másodlagos, súlytalan, marginális, a Pályázónak kevésbé felróható, eljárási jellegű, adminisztratív mulasztások és hibák a lehető legnagyobb további kárt eredményező elálláshoz vezetnek.)

# ANALÍZIS

I. fejezet

## A támogatási jogviszony fogalmi kérdései

### 1. A „támogatási jogviszony” fogalma

Ebben a fejezetben a jogrendszeren belüli jogösszehasonlító kutatás azon eredményeit ismertetjük, amelyek az államháztartási -, költségvetési -, támogatási program-jogszabályokban, a hatályos Polgári Törvénykönyvben térképezték fel a „támogatási jogviszony” fogalom-meghatározását célzó rendelkezéseket. Kiegészítjük és összevetjük e megállapításokat a bírósági gyakorlat és a jogirodalom támogatási jogviszonyra vonatkozó tételeivel.

#### *1.1. Államháztartási törvényben*

A „támogatás jogcím” alkalmazását az EU-s források tekintetében az Áht. 13/A.§-a vezeti be azzal, hogy az (1) bekezdés első mondatának első felében még sokféle jogcímet is tartalmazható „EU források” fogalmat a mondat második felében az „adományozó” juttatásával azonosítja. S innentől kezdve a (2) bekezdésben már „támogatásról” szól:

*Kivonat az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényből*

*13/A. § (1) Az államháztartás alrendszerei részére juttatott, az Európai Unióból származó források (a továbbiakban: EU források), adományok, segélyek elkülönített elszámolás mellett és kizárólag arra a célra használhatók fel, amelyre az adományozó juttatta. A támogatások jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a felhasználót - a (8) bekezdésben és a külön jogszabályokban meghatározottak szerint - visszafizetési kötelezettség terheli.*

**Hasonló szabályozási tartalom található** az államháztartás alrendszereiből származó (nem EU-s) források jogcímét bevezető 13/A.§ (2) bekezdésében is, amennyiben a (2) bekezdés első mondatában még a „finanszírozott vagy támogatott” szervezetről, magánszemélyről szól és a „juttatott összegekre” vonatkozik a rendelkezés; míg a bekezdés utolsó mondatában már csak a „támogatásokról” van szó:

*Kivonat az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényből*

*13/A.§ (2) Az államháztartás alrendszereiből, továbbá az EU forrásokból finanszírozott vagy támogatott szervezetek, illetve magánszemélyek számára számadási kötelezettséget kell előírni a részükre céljelleggel - nem szociális ellátásként - juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználásáról. A finanszírozó köteles ellenőrizni a felhasználást és a számadást. Amennyiben a finanszírozott vagy támogatott szervezet, illetve magánszemély az előírt számadási kötelezettségének határidőben nem tesz eleget, e kötelezettségének teljesítéséig a további finanszírozást, támogatást fel kell függeszteni. A támogatások jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a felhasználót - külön jogszabályokban meghatározottak szerint - visszafizetési kötelezettség terheli.*

\*\*\*

*15/A.§ (2) (2) A közzétételre nem kerül sor, ha - az (1) bekezdésben meghatározott határidő előtt - a támogatást visszavonják vagy arról a kedvezményezett lemond. A közzététel mellőzhető, ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet kettőszázezer forint alatti támogatási összegre - melyet adott költségvetési évben egybe kell számítani - vonatkozóan ezt lehetővé teszi. Az elkülönített állami pénzalapokból nyújtott nem normatív, céljelleggű, működési és fejlesztési támogatásokra vonatkozó közzétételi kötelezettséget kormányrendeletben meghatározott módon kell teljesíteni.”*

Az Áht. tehát fenntartja a támogatáson kívüli, más finanszírozási jogcímek lehetőségeit azzal, hogy a 13/A.§ (2) bekezdésének első mondatában még a „finanszírozás vagy támogatás” felhasználásának kötelező számadás útján történő ellenőrzéséig együtt ír a törvény a „finanszírozott vagy támogatott” szervezetről, s arról a kötelezettségről, hogy a számadás elmulasztása esetén a további finanszírozást, támogatást fel kell függeszteni. De a 15/A.§ (2) bekezdés utolsó mondata már csak és kizárólag a „támogatásokra” vonatkozik (a finanszírozásra nem!), az hogy a támogatások jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a felhasználót visszafizetési kötelezettség terheli. A „finanszírozás” (tehát: nem-támogatás!) fogalma tekintetében az Áht. a „finanszírozási célú pénzügyi műveletek” felsorolásával ad eligazítást a 8/A.§ (3) bekezdésében: értékpapírok kibocsátása, értékesítése, visszavonása; hitelfelvétel és törlesztés; szabad pénzeszközök betételhelyezése és visszavonása; állampapírokkal végzett repóügyletek; devizaműveletek eredménye; hitelek; tartalékműveletek; állami tulajdon értékesítése, stb. Ezek tehát mind olyan pénzügyi műveletek, amelyeknek eredményeként – közvetetten - keletkezik az államháztartás alanyánál forrás. Egyik értelmezésben ezt tekinti az Áht. „finanszírozásnak”. A „támogatás” ezzel szemben közvetlen forrásjuttatás az államháztartás alanyának. (Ez csak egy logikai következtetés, mert sem ilyen tartalmú, sem más direkt fogalmi meghatározást az Áht. nem tartalmaz.)

Másik értelmezése a „finanszírozás” – „támogatás” fogalmaknak az a rendszertani értelmezés, amely az Ámr. fogalomhasználatából és fejezetek struktúrájából következik: az ugyanis, hogy a „támogatás” jogcím az államháztartás szervezetrendszerének és szerveinek egyik költségvetési finanszírozási módja. Például a „X. fejezet A KINCSTÁRI FINANSZÍROZÁS RENDJE” cím alatt szabályozza a rendelet a teljes finanszírozási eszköztár alkalmazásának általános (funkcionális) feltételeit: finanszírozási terv, felhasználási keret, likviditási, fedezetigazolás, zárolás, felszabadítás, korrekció, visszapótlás, ütemezés, teljesítésarányos finanszírozás, eltérő finanszírozási szabályok az állami alapoknál, tb-nél, önkormányzatoknál vagy feladatfinanszírozásnál, stb. Ebben a rendszerben a „támogatás” az államháztartási finanszírozás egyik módja; a tágabb fogalom tehát a finanszírozás, amely az államháztartási tevékenység céljára utal; a szűkebb fogalom pedig a támogatás, amely e finanszírozás egyik módját, eljárását, eszközét és jogcímét jelöli.

Az Áht. több vonatkozásban is tételesen utal a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényre (Ptk.). Ilyen konkrét utaló szabály van az állam kezességvállalásának tartalma (Áht.33. §(4)bek.), közintézet vezető testületi tagjainak személyes felelőssége (Áht.89. § (4) bek.), hozzátartozói kör az összeférhetetlenség kérdéseiben, közszolgáltató utódszervezet (100/P. §) ügyeiben. A támogatási jogviszonnal kapcsolatosan közvetlen törvényi utalás a nevesített típus szerződések valamelyikére nincsen (például megbízási vagy vállalkozási jogviszonyra); viszont az Áht. 127. §-a minden olyan kérdésben alkalmazni rendeli a Ptk-t, amely egy fogalom értelmezése tekintetében felmerül:

*Áht. 127. § E törvényben meg nem határozott fogalmak értelmezése tekintetében a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény, valamint a Ptk. rendelkezései megfelelően irányadók.*

Ebből a szabályozásból következően tehát a támogatási jogviszony és a támogatási szerződésre alkalmazandó fogalmi elemek kérdésében - az Áht. által nem specializált vonatkozásokban - a Ptk. háttér szabályai és fogalmi alkalmazandók!

Az Áht.-hoz hasonló, Ptk.-ra utaló, fogalmi szabályt tartalmaz általánosan az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998 (XII.30.) Korm. (a továbbiakban: Ámr.) is :

*Art. 167. § E rendeletben meg nem határozott fogalmak értelmezése tekintetében az Áht., a Kt., illetve a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.*

Ennek azért is van a támogatási jogviszony fogalmi kérdéseiről folytatott kutatás szempontjából jelentősége, mert az Ámr. a „köztartozás” fogalmának meghatározásakor direkt módon az Art. vonatkozó rendelkezését hívja be:

*Ámr. 2. § 79. köztartozás: az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 178. §-ának 20. pontjában meghatározottak.*

„Art. 178.§

.....  
20. köztartozás: törvényben meghatározott, az államháztartás alrendszerének költségvetéseiből ellátandó feladatok fedezetére előírt fizetési kötelezettség, amelynek megállapítása, ellenőrzése, behajtása bíróság vagy közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik, valamint a köztisztviselői működésének fedezetére törvényben előírt fizetési kötelezettség, feltéve, hogy azt önkéntesen az esedékességkor nem teljesítették. Köztartozás az is, ha az államháztartás alrendszerének költségvetése terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás és járulékai megfizetését az arra hatáskörrel rendelkező szerv elrendeli, és azt a kötelezett az előírt határidőig nem teljesíti. Az állami adóhatóság a támogatás visszafizetéséről rendelkező szerv megkeresésére a költségvetési támogatás visszatartási jogát e tartozások tekintetében is gyakorolja.”

Ha megvizsgáljuk e felhívott fogalmi rendelkezést a köztartozásról, azt látjuk, hogy ő maga is használja a „támogatás” fogalmat (saját szabályai szerint tehát a Ptk. szerint értelmezendő tartalommal!), mint a köztartozásnak azt a külön esetét, amely a jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás és járulékai megfizetésére vonatkozik. Mindebből pedig az következik, hogy miközben az Áht. 127. §-a szerint az államháztartási törvényben külön nem szabályozott fogalmakra (így a támogatásra is) a Ptk. alkalmazandó; az Ámr. 2. § 79. pontjában konkrét kérdésre (köztartozás) felhívott Art. 178.§-ának „támogatásokra” vonatkozó szabályainak fogalmi tartalmaira az Art. 167.§-a értelmében szintén a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni! Úgy tűnik tehát, hogy az Áht, Ámr. és Art. által használt támogatás-fogalmakkal kapcsolatosan minden utaló rendelkezés a Ptk.-hoz vezet!

---

## 1.2. Költségvetési törvényben

A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény fogalmi rendszerében – a központi költségvetés és az államháztartáson kívüli szervezetek kapcsolata alcímében - megkülönbözteti a „működési és fenntartási célú normatív és egyéb hozzájárulást”, mint a humánszolgáltatási közfeladatokat alaptevékenységként ellátó nem állami intézmények fenntartója részére juttatott költségvetési forrást (30.§ (1) bek.); az ezen belüli normatív hozzájárulást és támogatást a helyi önkormányzatok azonos jogcímeivel megegyezően; valamint a kiegészítő támogatásokat. (30.§ (2)-(6) bek.) A költségvetési törvény túlnyomó többségében az önkormányzatok forrásbiztosítását, pénzellátását (is) támogatási jogcímen nyújtja. (15.§ - 22. §) Mint ahogyan a III. fejezet D) alcíme az Európai Uniótól érkező agrár- és vidékfejlesztési forrásokat is támogatásként szabályozza. A „támogatás” fogalma tehát költségvetési értelmezésben – a „finanszírozás”, „hozzájárulás” részeként – a következőkben foglalható össze: **a támogatás az állami, önkormányzati források eljuttatási jogcíme a közfeladatok ellátásában részt vevő államháztartáson belüli és kívüli szervezetekhez.**

\*\*\*

## 1.3. Önkormányzati törvényben:

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 89. § (1) bekezdése szerint „A helyi önkormányzat az intézményét támogatásban részesíti.” A (3) bekezdés szerint pedig „A helyi önkormányzat a más által fenntartott intézmények működéséhez támogatást nyújthat.” Az önkormányzati törvény tehát a „támogatást” mind a saját intézmények felé, mind a más fenntartók intézményei felé nyújtandó forrás jogcímeiként határozza meg.

---

Az államháztartás szervezetei és a civil nonprofit szervezetek között létrejött „támogatási jogviszonyokkal” kapcsolatos fogalmi zűrzavart az alapozza meg, hogy az államháztartás rendszerén belül az alapvető forrásmozgási jogcím a támogatás! A költségvetési szervek a költségvetésből „támogatási előirányzat” alapján részesülnek az alaptevékenységre fordítható támogatásban. (Ámr.57.§) Ezt csak „kiegészítik” a működési és felhalmozási bevételei igazgatási szolgáltatási díjból, felügyeleti jellegű bevételekből, bírságból, értékesítésből, szolgáltatások ellenértékéből, költségtérítésből, stb.

A költségvetési szerv bevételeit képezi az „átvett pénzeszköz” is, amelyet az államháztartáson kívüli szervezet ad át, az ellátandó feladatot meghatározhatja, de ellenszolgáltatást nem kérhet, s az átadott pénzeszközből megvalósított eredmény hasznosítási jogát sem kötheti ki, a költségvetési szervet számlaadási kötelezettség pedig nem terheli. (Ámr.57.§ (4) bek.) Jogcímként tehát a költségvetési szervek irányában nagyjából úgy működik az államháztartáson kívülről érkező „átvett pénzeszköz”, és az is a funkciója, mint a civil nonprofit szervek irányában az államháztartásból érkező „támogatás”! Ez igen érdekes összefüggés, mert arra világít rá, hogy a „támogatás” fogalom alatt az Ámr. tartalmilag tulajdonképpen kétféle államháztartási forrásmozgást szabályoz: egyiket az államháztartáson belüli finanszírozásra, másikat pedig az államháztartáson kívüli támogatásokra. Sok felesleges homogenitást, értelmetlen egységesítést, irracionális és alkalmazhatatlan megkötést lehetne feloldani azzal, ha az Ámr. külön kezelné és szabályozná a költségvetési szervek közötti belső államháztartási forrásmozgásokat (finanszírozást), illetve az államháztartási források külső felhasználását célzó támogatásokat. Az Ámr. 57.§ (4) bekezdésében – a tulajdonképpen csak kivételes lehetőségként vázolt – „átvett pénzeszköz” pandantját kellene jogcímként nevesíteni és adekvát, részletes, komoly feltételrendszerrel szabályozni a jelenlegi – mozgásiránytól, címtől, funkciótól független, szinte mindenirányú és célú pénzmozgást magába foglaló – „támogatási” szabályozás helyett!

---

#### **1.4. Költségvetési szervekről szóló törvényben:**

A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény 87. § (3) bekezdése szerint a költségvetési szerv működésének és fejlesztésének elsőként felsorolt bevétele a „támogatás”, amely a központi költségvetésből, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból, a helyi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás, a helyi kisebbségi, az országos kisebbségi önkormányzat költségvetéséből származik. Másodikként sorolja fel a törvény a „támogatásértékű bevételt”, amely az elkülönített állami pénzalapból, többcélú kistérségi társulástól, az európai uniós támogatással megvalósuló programok végrehajtására nyitott lebonyolítási vagy célelszámolási számlán lévő pénzeszközből, a fejezeti kezelésű előirányzat bevételeként elszámolható összegből, helyi önkormányzati költségvetési szerv részére központi költségvetési fejezet előirányzatából származik.” A többi bevételi jogcím csak mindezek után következik: közszolgáltatási bevétel, amely a költségvetési szerv alap-, kiegészítő és kisegítő közszolgáltató tevékenységéből ered, közhatalmi bevétel, amely bírságból, büntetésből, igazgatási szolgáltatási díjból és felügyeleti díjból származik; a vállalkozási bevétel, amely az előzőekben nem sorolható egyéb, vállalkozási tevékenységekből jön. További jogcíme az átvett pénzeszköz, átvett maradvány, egyéb pénzügyi műveletek (kamat, hozadék, stb.).

*87. § (3) A költségvetési szerv működésének és fejlesztésének forrása*

*a) a támogatás, amely - a b) pontba tartozó eset kivételével - a központi költségvetésből, a társadalombiztosítási költségvetési szervek részére a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból, a helyi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás, a helyi kisebbségi, az országos kisebbségi önkormányzat költségvetéséből,*

*b) a támogatásértékű bevétel, amely az elkülönített állami pénzalapból, az a) pontba nem tartozó esetben helyi önkormányzattól (többcélú kistérségi társulástól), vagy a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból, valamint a társadalombiztosítási költségvetési szervek részére a központi költségvetésből, az európai uniós támogatással megvalósuló programok végrehajtására nyitott lebonyolítási vagy célelszámolási számlán lévő pénzeszközből, a fejezeti kezelésű előirányzat bevételeként elszámolható összegből, helyi önkormányzati költségvetési szerv részére központi költségvetési fejezet előirányzatából,*

c) a közszolgáltatási és vállalkozási bevétel, amely a költségvetési szerv alap-, kiegészítő és kiegészítő közszolgáltató tevékenysége, valamint vállalkozási tevékenysége során az a), b) és d) pontban meg nem jelölt jogcímen keletkező működési és felhalmozási célú bevételből,

d) a közhatalmi bevétel, amely az igazgatási szolgáltatási díjnak, a felügyeleti díjnak, a pénzügyi intézetnek, a pénzmellékbüntetésnek, továbbá a bírságbevételek a fizetési kötelezettséget előíró jogszabályban meghatározott mértékéből,

e) az átvett pénzeszköz, amely a c)-d) pontba nem tartozó jogcímen államháztartáson kívülről,

f) az átvett maradvány, amely központi költségvetési szerv, fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az államháztartás nem központi költségvetési alrendszere maradványából,

g) pénzügyi műveletekből

származik, továbbá a (4) bekezdésben megjelölt források.

\*\*\*

Fogalomképző elem a kutatásunk tárgya szempontjából az is, hogy a 2008. évi CV. törvény 15. § (1) bekezdésének utolsó fordulata közhatalom gyakorlásaként említi különösen az „államháztartási forrás, illetve európai uniós és egyéb nemzetközi támogatások elosztása (döntés)” tevékenységeket! Ez azt jelenti, hogy minden államháztartási forrású támogatás ügyében hozott döntés alapvetően közhatalmi aktus, amely polgári jogi viszonyt: a támogatási jogviszony létrejöttét eredményezi.

**15. § (1) E törvény alkalmazásában közhatalmi költségvetési szerv: azon költségvetési szerv, amelyet jogszabály alaptevékenységként közhatalmi jogosítvánnyal ruház fel, vagy ilyen jogosítvány gyakorlására közjogi kötelezettséget állapít meg, illetve amelynek jogszabály alapján alaptevékenységként közhatalom gyakorlásában kell közreműködnie. Közhatalom gyakorlásának minősül különösen: jogalkotási, jogszabály-előkészítési, alkotmánybíráskodási, igazságszolgáltatási, ügyészi, védelmi, rendvédelmi, nemzetbiztonsági, külügyi igazgatási, igazságügyi igazgatási, közigazgatási jogalkalmazói, hatósági és törvényességi ellenőrzési, számvevőszéki és kormányzati szintű belső ellenőrzési tevékenység gyakorlása, továbbá államháztartási forrás, illetve európai uniós és egyéb nemzetközi támogatások elosztása (döntés).**

\*\*\*

A „támogatás” arányának a költségvetési szerv összbevételén belül fogalomképző -, fogalomelhatároló -, definitív szerepe van. A 2008. évi CV. törvény szerint arra a közintézetre, amelynek bevételei között a költségvetési támogatás legalább három éven át 90%-ot meghaladó arányú, a közintézményekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. (100/I.§) Vállalkozó közintézetként besorolás viszont éppen akkor lehetséges, ha a tb-bevétel, közszolgáltatási bevétel és államháztartáson kívüli bevétel együttesen legalább három éven át egyharmadot meghaladó arányú. (100/J.§) A költségvetési szerv által alapított vagy részvételével működő gazdálkodó szervezet bevételében, ha „két egymást követő évben kétharmadnál magasabb arányt ér el az államháztartásból származó forrás - ide nem értve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból származó bevételt, a közbeszerzési eljárás eredményeként szerzett bevételt, valamint az adott évre elszámolt, központi költségvetési támogatásból finanszírozott fejlesztéseket - az alapítói (tulajdonosi, tagsági, részvényesi) jogok gyakorlójának egy éven belül intézkednie kell e források megfelelő csökkentéséről, vagy kezdeményeznie kell a gazdálkodó szervezet átalakulását, jogutód nélküli megszüntetését.” (100/L.§)

Az államháztartási, költségvetési támogatási bevételeknek tehát intézményképző jelentősége van; a támogatási mérték egy költségvetési szerv összbevételében a szervezeti forma és alkalmazandó működési szabályok vonatkozásában is jelentőséggel bír. Fenti javaslatunk értelmében ez nyilvánvalóan nem a „támogatás”, hanem a „finanszírozás” viszonylatában az államháztartáson belüli mozgásokra és fogalomképzésre lehetne csak hatással.

**2008. évi CV. tv. 100/I. § (5) Azon közintézet, amelynek működése pénzügyi keretében a költségvetési támogatás legalább három éven át 90%-ot meghaladó arányú, a közintézmények gazdálkodására és vezetésére vonatkozó szabályokat köteles alkalmazni.**

\*\*\*

100/J. § (3) Vállalkozó közintézetként történő besorolás abban az esetben lehetséges, ha

a) a költségvetési szerv működése pénzügyi keretében a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból származó bevétel, a külön törvényben meghatározott és az adott közszolgáltatás igénybevételével összefüggően teljesítményarányosan megállapított támogatás, valamint az államháztartáson kívüli eredetű közszolgáltatási és vállalkozási bevétel együttesen legalább három éven át egyharmadot meghaladó arányú,

\*\*\*

100/L. § (7) Ha törvény eltérően nem rendelkezik, amennyiben a gazdálkodó szervezet bevételében két egymást követő évben kétharmadnál magasabb arányt ér el az államháztartásból származó forrás - ide nem értve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból származó bevételt, a közbeszerzési eljárás eredményeként szerzett bevételt, valamint az adott évre elszámolt, központi költségvetési támogatásból finanszírozott fejlesztéseket - az alapítói (tulajdonosi, tagsági, részvényesi) jogok gyakorlójának egy éven belül intézkednie kell e források megfelelő csökkentéséről, vagy kezdeményeznie kell a gazdálkodó szervezet átalakulását, jogutód nélküli megszüntetését.

\*\*\*

## 1.5. Rendeleti szintű szabályozásban

Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII.30.) Korm. számú rendelet (a továbbiakban: Ámr.), a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló ágazati rendeletek, valamint a különböző támogatási programok végrehajtási rendeletei csak tautologikus módon és felszínesen foglalkoznak a „támogatás” fogalom kifejtésével értelmező rendelkezéseikben. Például:

*Kivonat az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendeletből*

„Ámr. 2.§ .....  
80. európai uniós támogatás, illetve európai uniós forrás: az Európai Unió költségvetéséből, illetve az Európai Gazdasági Térség Európai Unión kívüli tagállamainak költségvetéséből származó támogatások, valamint a „Svájci Hozzájárulás” programból származó támogatások;”

\*\*\*

*Kivonat a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium egyes fejezeti kezelésű előirányzataiból finanszírozott, állami támogatásnak minősülő felhasználások általános szabályairól szóló 6/2008. (III. 7.) GKM rendeletből*

„2. § E rendelet alkalmazásában

1. állami támogatás: az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (a továbbiakban: EK-szerződés) 87. cikk (1) bekezdése szerinti támogatás és a Rendelet 1. § 5. pontja szerinti csekély összegű (de minimis) támogatás;”

\*\*\*

*Kivonat a Svájci-Magyar Együtműködési Program végrehajtási rendjéről szóló 237/2008. (IX. 26.) Korm. rendeletből*

„2. § (1) E rendelet alkalmazásában

1. állami támogatás: az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (a továbbiakban: EK Szerződés) 87. cikkének (1) bekezdése és az EK Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet szerinti támogatás;”

\*\*\*

*Kivonat a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium egyes fejezeti kezelésű előirányzatai kezeléséről és támogatásainak lebonyolításáról szóló 19/2008. (X. 8.) NFGM rendeletből*

„4. § E rendelet alkalmazásában:

.....  
30. támogatási program: olyan támogatási célú kötelezettségvállalás, amely meghatározott feltételrendszer mellett, normatív jelleggel, a rendelkezésre álló forrás erejéig biztosít támogatást;  
31. támogatási szerződés: a pályázati úton, a támogatási program keretében, valamint az egyedi támogatás keretében nyújtott támogatások szabályrendszerét magába foglaló szerződés.”

\*\*\*

*Kivonat a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendeletről*

„1. § (1) E rendelet alapján a központi költségvetés vissza nem térítendő támogatást nyújt a szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók, intézmények (a továbbiakban együtt: szolgáltató) fenntartóinak.  
(2) E rendelet alkalmazásában

.....  
h) működési támogatás: a szolgáltatás működési, fenntartási költségeihez - különösen az alkalmazottak személyi juttatásaihoz, a működtetés dologi költségeihez és az ezekhez kapcsolódó közterhekhez - adott állami támogatás;

i) kiegészítő működési támogatás: a 2. § (4) bekezdése szerint nyújtott működési többlettámogatás;

j) fejlesztési támogatás: a szolgáltatás tárgyi feltételeinek kialakításához, bővítéséhez adott állami támogatás;”

Ez utóbbi, a támogató szolgáltatás és közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII.30.) Korm. rendelet szabályozása – a támogatás fogalmának meghatározásában a működési, kiegészítő és fejlesztési jelzőkre koncentráción túl – azért is figyelemre méltó, mert közvetett, tartalmi utalást tartalmaz a támogatási jogviszony polgári jogi megközelítésére. A rendelet szabályozási rendszerében ugyanis a szolgáltatás ellátásának feladategysége (fogyatékos személyek létszámára, segítségére fordított időtartamra, szociálisan rászorult személyek szállítása közben megtett kilométerre) számított támogatása is „működési támogatásból”, „kiegészítő támogatásból” és „fejlesztési támogatásból” állhat. Ebben a jogi környezetben tehát a rendelet által leírt feladatellátás polgári jogi tartalma szerint nyilvánvalóan megbízási jogviszonyt hoz létre – a vonatkozó, különböző típusú támogatások szabályai szerint.

\*\*\*

*Kivonat az Európai Unió előcsatlakozási eszközök és az Átmeneti Támogatás felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendjéről szóló 119/2004. (IV. 29.) Korm. rendeletről*

„2. § E rendelet alkalmazásában

16. támogatási szerződés: az egyes végrehajtó szervezeteknek, SAPARD esetében az MVH-nak a végső kedvezményezettel kötött szerződése;”

\*\*\*

*Kivonat a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz pénzügyi alapok egyes, a területi együttműködéshez kapcsolódó programjaiból származó állami támogatások felhasználásának szabályairól és egyes támogatási jogcímeiről szóló 5/2009. (III. 18.) NFGM rendeletről*

„5. § (1) E rendelet alkalmazásában

.....  
3. állami támogatás: az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése és az 1998/2006/EK bizottsági rendelet szerinti csekély összegű támogatás;”

\*\*\*



*Kivonat a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 281/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletről*

„2. § (1) E rendelet alkalmazásában

.....

(2) Az itt nem szereplő fogalom-meghatározások az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló, és egyes nemzetközi megállapodások alapján finanszírozott programok monitoring rendszerének kialakításáról és működéséről szóló 102/2006. (IV. 28.) Korm. rendeletben, illetve a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendeletben, továbbá az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1083/2006/EK rendeletben (a továbbiakban: 1083/2006/EK rendelet), illetve az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendeletben, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló 1828/2006/EK rendeletben (a továbbiakban: 1828/2006/EK rendelet) foglaltak szerint értelmezendők.”

\*\*\*

*Kivonat a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz pénzügyi alapok egyes, a területi együttműködéshez kapcsolódó programjainak végrehajtásáról szóló 35/2008. (II. 23.) Korm. rendeletről*

#### *Értelmező rendelkezések*

„3. § (2) Az (1) bekezdésben meg nem határozott fogalmak az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló, és egyes nemzetközi megállapodások alapján finanszírozott programok monitoring rendszerének kialakításáról és működéséről szóló 102/2006. (IV. 28.) Korm. rendeletben, a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendeletben, a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz és az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz pénzügyi alapok egyes, a területi együttműködéshez kapcsolódó programjaiból származó támogatások hazai felhasználásának intézményeiről szóló 49/2007. (III. 26.) Korm. rendeletben, 1083/2006/EK rendeletben, az egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról szóló 2006. július 17-i 1085/2006/EK tanácsi rendeletben, az 1080/2006/EK rendeletben, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendeletben továbbá a 718/2007/EK rendeletben foglaltak szerint értelmezendők.”

\*\*\*

A fenti fogalom-meghatározások mind-mind saját rendeleti kereteik között maradnak (a jogforrási hierarchiát tekintve persze nem is tehetnek mást), s ezen a kereten belül is vagy a támogatás forrását tekintik fogalomalkotó tényezőnek (EU, EGT, Tagállami költségvetés, Svájci Hozzájárulás), vagy a támogatás „állami” jelzőjét, vagy pedig a támogatás mértékét: de minimis jellegét. Több értelmező

rendelet a kötelezettségvállalás-juttatás-finanszírozás „támogatásként” történő kifizetésével magyarázza a fogalmat – s ez tulajdonképpen tautológia.

Álláspontunk szerint az ismertetett értelmezések egyikének sincsen a „támogatási jogviszony” fogalma szempontjából releváns jelentősége.

---

Az Oktatási és Kulturális Minisztérium a saját fejezeti kezelésű előirányzatának 2008. évi felhasználási rendeletében van egy igen érdekes fogalmi rendelkezés:

*Kivonat a XX. Oktatási és Kulturális Minisztérium költségvetési fejezethez tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok 2008. évi felhasználásának szabályairól szóló 13/2008. (IV. 10.) OKM rendeletből*

3. § (3) Valamely feladat végrehajtásával kapcsolatos költségek teljes összegének finanszírozása szolgáltatásmegrendelésnek minősül. Ilyen esetben a minisztérium belső szabályzata alapján a minisztérium nevében kötelezettségvállalási jogkört gyakorlónak (a továbbiakban: kötelezettségvállaló) a szükséges előirányzatot a minisztérium felügyelete, illetve fenntartói irányítása alá tartozó intézményéhez kell átcsoportosítani. A feladatot teljes egészében az intézmény végzi el, a rendelkezési jogosultságot a kötelezettségvállaló nem tarthatja fenn.

\*\*\*

E fogalmi rendelkezés értelmében mindazokban az esetekben szolgáltatás megrendeléséről (és ebből következően a vonatkozó polgári jogi szabályok alkalmazásáról) van szó, amelyekben „...a feladat végrehajtásával kapcsolatos költségek teljes összegének finanszírozása” történik. Az ilyen finanszírozás tehát nem támogatás, hanem az előirányzat átcsoportosítása a feladatot teljesítő államháztartási intézményhez. Fogalomképző ereje abban lett volna e rendelkezésnek (akkor, ha még ma is hatályban lenne!), hogy a feladat végrehajtásával kapcsolatos teljes költségek finanszírozása „megrendelőként” megbízási vagy vállalkozási jogviszonyt hoz létre – míg a költségekhez történő részleges hozzájárulás pedig támogatási jogviszonyt!

A 2009. évi fejezeti kezelésű OKM-előirányzat felhasználásának szabályairól szóló 20/2009. (IV.3.) OKM rendelet 3.§ (3) bekezdése már nem tartalmazza ezt a szabályt. Talán a minisztériumnak mégiscsak szüksége volt teljes finanszírozás esetében is a támogatási jogcímre...

Véleményünk szerint a támogatás összegének a teljes programköltséghez viszonyított aránya (az önrész léte vagy nemléte, illetve nagysága és jellege) nem olyan eleme a támogatási jogviszonynak, amely a fogalmi erejű kérdések megválaszolásában bármilyen kismértékű szerephez is jutna.

## **1.6. Európai Uniói jogi normák**

A fentiekben ismertetett több értelmező rendelkezés az Európai Uniói jogi szabályozásokra utalt. A kutatás során ezeket is megvizsgáltuk, s a felhívott Eu-s jogszabályok mindegyike a „támogatás”, „támogatási jogviszony”, „támogatási szerződés” fogalmak középpontjába az államháztartási forrást helyezi; mert mindegyik jogszabály államháztartási forrásként kezeli az Európai Uniói támogatások államháztartási rendszerben történő továbbosztását. Még ha külön támogatási, pályázati, végrehajtási rendszereket állít is fel rá.

## **1.7. Közigazgatási jellegű támogatási jogviszony fogalom**

Van a támogatás-fogalomnak az előzőektől teljes mértékben eltérő tartalmú megközelítése is:

A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény egyértelműen közigazgatási mezőben szabályoz. A támogatásra jogosultságot „mezőgazdasági vagyoni értékű jogként” határozza meg. Hatósági hatásköröket ír le a támogatási rendszer üzemeltetésével kapcsolatosan, kizárólag a

közigazgatási eljárás (Ket.) szabályaira utal a pályázati eljárással és támogatási döntésekkel kapcsolatosan, nem szól támogatási szerződésről. Külön jogkövetkezmenyi rendszert állít fel visszafizetési kötelezettséggel, kamattal, késedelmi pótlékkal és mulasztási bírsággal, támogatási rendszerből kizárással. Ebben a körben is hallgat elállásról vagy felmondásról, s nem a szerződés módosításáról hanem a támogatási döntés módosításáról rendelkezik.

Úgy tűnik tehát, hogy a termeléshez, exportmennyiséghez (szigorúan termelési eredményhez és kereskedelmi aktushoz) kötött, normatíva-szerű „támogatások” működési kerete nem a polgári jogviszonyt létrehozó támogatási szerződés, hanem a közigazgatási-államháztartási jogviszonyt létrehozó közigazgatási jellegű támogatási döntés.

### **1.8. Legfelsőbb Bírósági határozatok a támogatási jogviszony megkülönböztető jellegzetességeiről**

A támogatási jogviszonynak a többi polgári jogviszonnyal összehasonlításban megállapítható megkülönböztető jellegzetességeit fogalmazza meg a Legf. Bír. Pfv. VIII. 21.130/2007. számú felülvizsgálati ítélete. (BH2009. 50) A költségvetési forrásokat terhelő, állami kötelezettségvállalást tartalmazó támogatási szerződés megkötésének feltételei között a Ptk. vonatkozó szabályai és 1. §-a mellett az Áht. 98. §-t és az Ámr. 81. §-82. §-t hívja fel az ítélet. A támogatási szerződésre vonatkozó szabályokat tehát az államháztartási jogszabályok tartalmazzák; a Ptk. 1. § (1) bekezdése értelmében e szabályokat - ha eltérően nem rendelkeznek - a Ptk.-val összhangban, a Ptk. rendelkezéseire figyelemmel kell értelmezni. A támogatási jogviszony – a szerződés megkötésének tényén túl – akkor és annyiban jön létre, amikor és amennyiben az államháztartási jogszabályokban előírt pénzügyi, költségvetési döntési és végrehajtási mechanizmus (utalványozás, ellenjegyzés) keretében a támogatási szerződés megkötésének feltételei megvalósulnak. (Például a támogatandó cél megjelölése és megvizsgálása, továbbá a támogatás költségvetési forrása előirányzatának (részelőirányzata, felhasználási jogcíme) kijelölése. Ha ezek a jogszabályokban előírt szerződéses feltételek nem álltak be, akkor – a lényeges feltételekben történt megállapodás hiányában [Ptk. 205. § (1) bekezdés] - a támogatási szerződés nem jött létre.

A Legfelsőbb Bíróság Legf. Bír. Gf. I. 32.777/2000. számú, BH2001. 332 szám alatt közzétett határozatában kifejtette, hogy az önkormányzat állami támogatásának elhatározása az Országgyűlés törvényalkotási jogkörébe tartozik. Így ennek előkészítése közigazgatási eljárásban történik, a döntés maga pedig törvényalkotói hatáskör. Polgári jogi szerződéssel támogatási kötelezettség vállalása erre vonatkozóan (például címzett támogatások, alanyi jogú támogatások) tehát fogalmilag kizárt. Szintén nem lehet polgári jogi szerződés tárgya közigazgatási, közhatalmi jogcselekmények végzésére vagy politikai aktivitásra vonatkozó akaratnyilvánítás sem. (A Ptk. 200. § (2) bek. alapján az ilyen szerződés törvénybe ütközés okán semmis, mert másik jogi személy jogszabályba foglalt támogatási jogosultságát szabályozná újra.

### **1.9. A vizsgált támogatási szerződések fogalomképzése**

Komplett meghatározásnak tűnik az NKTH-MAG-EGYEDI-2009. kódjelű szerződés 2.1. és 2.2. pontjában írt szolgáltatás és ellenszolgáltatás, amely a támogatási szerződés lényegét jelenítik meg: „A Kedvezményezett vállalja, hogy a ..... című, ..... Azonosítóval rendelkező, .....-n benyújtott és .....-n elfogadott projektjavaslatában, valamint a vonatkozó Pályázati felhívásban és útmutatóban, valamint a jelen szerződésben foglalt feltételek szerint a projektet megvalósítja,” ....., „amelyhez a Támogató vissza nem térítendő támogatást nyújt a Kedvezményezett részére a 2. számú Szakmai és pénzügyi mellékletben meghatározottak szerint.”

Szintén fogalomképzésre is alkalmas az SZMM-ESZA-BIZTOS KEZDET-2008. kódjelű támogatási szerződés 1. pontja: „Kedvezményezett a jelen szerződés aláírásával kötelezettséget vállal a pályázatban

*meghatározott támogatási cél megvalósítására, kötelezettséget vállal továbbá a támogatás Pályázó általi, szerződészerű felhasználására és elszámolására. „*

Ez a két jogszabály önmagában is használható definícióját igyekezett adni a támogatás-fogalomnak.

## **2. A támogatási jogviszony fogalmi elemeinek összehasonlítása más szerződéstípusokkal**

Ebben a fejezetben a Ptk. által nevesített tipikus polgári jogi szerződéstípusokkal (megbízási, vállalkozási, kutatási szerződéssel) és a jogalkalmazási gyakorlatban szokásos, a Ptk. szempontjából atipikus szerződéstípusokkal (ellátási, hatósági, közszolgáltatási, közüzemi szerződéssel) hasonlítjuk össze a támogatási jogviszonyt létrehozó támogatási szerződést.

### **2.1. Vállalkozási jogviszonnyal**

A **vállalkozási jogviszonyban** a szerződés alapján a vállalkozó valamely munkával elérhető eredmény létrehozására köteles, a megrendelő pedig a szolgáltatás átvételére és a díj megfizetésére. (Ptk. 389.§) A projekt-támogatások lehetnek valamely eredmény létrehozására irányulóak, s ezt a támogatási szerződésben is a munkát végző fél (a Kedvezményezett) hozza létre, de alapvető különbség a vállalkozási és a támogatási szerződés között, hogy amíg a Vállalkozó a Megrendelő javára, a Megrendelő számára hozza létre az épületet, eszközt, anyagot, terméket, művet, produkciót (a létrejött ingó dolog a Megrendelő tulajdonába kerül); addig a támogatási szerződés eredményeként létrejött vagyoni érték a Kedvezményezett tulajdona lesz. A Támogató csak segíti az eredmény létrejöttét; ennek megfelelően mindazok a konkrét munkavégzéshez kapcsolódó megrendelői jogosítványok gyengébbek a támogatási szerződésben, amelyek oly erősek a tulajdonjogi közvetlen összefüggés miatt a vállalkozási jogviszonyban. Ebből következik több további különbség is a két jogviszony között; például a konkrét munkavégzéshez rendelhető megrendelői utasítási jog a vállalkozásnál, s ennek hiánya a támogatásnál; vagy az, hogy a Vállalkozó a munkát saját költségén végzi el a díjhoz jutás érdekében, míg a Kedvezményezett a támogatásból bonyolítja a projektet. Ez akkor is így van, ha látszólag az „önrész” és az „utófinanszírozás” miatt úgy tűnik, mintha a támogatási jogviszonyban is saját forrást mozgat a Kedvezményezett. De ez csak látszat, mert a támogatás kifizetésének ütemezése pusztán végrehajtási kérdés, s nem érinti a jogviszony tartalmi összefüggéseit. (Felmerülhet még a részfinanszírozás jelensége, amikor az eredmény létrehozását nem teljes egészében finanszírozza a Támogató, csak részben, azzal, hogy támogatást nyújt a projekthez. De ha jól megvizsgáljuk ezt a jelenségkört, akkor itt sem arról van szó, hogy a Támogató egy részeredményt rendel, s ennek az ellenértékét fizeti ki; hanem arról van szó, hogy a Támogató segíteni kívánja a Kedvezményezett projektjét, ezért valamennyi támogatást nyújt hozzá. A projekt maga és annak eredménye ugyanúgy a Kedvezményezett nevével és tulajdonában hasznosul, mint ha a teljes projektköltséget támogatásból fedeznék.) További fontos jogi különbség a vállalkozási és a támogatási szerződés között, hogy a vállalkozási jogviszonyban a Megrendelőt megillető bármikor érvényesíthető elállási jog hiányzik a támogatási jogviszonyokból. A Támogató csak a jogszabályokban és a szerződésben normatívan tisztázott súlyos jogellenesség és a támogatás jogosulatlan felhasználása esetében állhat el a szerződéstől – bármikor és bármiért nem!

### **2.2. Megbízási jogviszonnyal**

A **megbízási jogviszonyban** a szerződés alapján a Megbízott köteles a rábízott ügyet ellátni, a Megbízó pedig ezért díjat fizet. (Ptk. 474.§) A támogatási jogviszonyokban is irányulhat a támogatás valamely ügyben való eljárásra, nem-eredmény jellegű feladat ellátására. De a projekt-támogatások körében általában nem a Megbízó ügyéről, és nem a Megbízó nevében eljárásról van szó. A működési típusú támogatások pedig még tárgyukban sem mutatnak átfedést a megbízási jogviszonnyal. Különbség továbbá a Megbízó utasítási joga - amely a támogatási jogviszonyból hiányzik -; valamint a Megbízó korlátlan ex nunc hatályú felmondási joga – amely a támogatási jogviszonyokban csak jogosulatlan támogatásigénybevétel illetve jogellenes és rendeltetéstől eltérő támogatás felhasználás esetében jelenik meg -, viszont ebben a körben ex tunc hatályú elállási jogként. A Ptk. 483. § (4) bekezdése a megbízásra vonatkozóan kimondja, hogy „A felmondás jogának korlátozása vagy kizárása semmis.” Ebből következően

nyilvánvaló, hogy a támogatási szerződésekben szokásos szabálytalansági jogkövetkezmények, s ezen belül a különböző elállási, felmondási esetek meghatározása már e tiltás okán sem irányulhat megbízási típusú jogviszonyra.

*Kivonat a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényből*

389. § *Vállalkozási szerződés alapján a vállalkozó valamely dolog tervezésére, elkészítésére, feldolgozására, átalakítására, üzembe helyezésére, megjavítására vagy munkával elérhető más eredmény létrehozására, a megrendelő pedig a szolgáltatás átvételére és díj fizetésére köteles.*

391. § (1) *A vállalkozó a munkát saját költségén végzi el. Köteles a munkavégzést úgy megszervezni, hogy biztosítsa a munka gazdaságos és gyors befejezését.*

(2) *A vállalkozó alvállalkozó igénybevételére jogosult.*

(3) *A vállalkozó a jogosan igénybe vett alvállalkozóért úgy felel, mintha a munkát maga végezte volna; alvállalkozó jogosulatlan igénybevétele esetén pedig felelős minden olyan kárért is, amely anélkül nem következett volna be.*

392. § (1) *A vállalkozó a megrendelő utasítása szerint köteles eljárni. Az utasítás nem terjedhet ki a munka megszervezésére, illetőleg nem teheti a teljesítést terhesebbé. A felek ezektől a rendelkezésektől eltérhetnek.*

(2) *A vállalkozó köteles a megrendelőt minden olyan körülményről haladéktalanul értesíteni, amely a vállalkozás eredményességét vagy kellő időre való elvégzését veszélyezteti vagy gátolja. Az értesítés elmulasztásából eredő kárért felelős.*

(3) *Ha a megrendelő alkalmatlan anyagot vagy pedig célszerűtlen vagy szakszerűtlen utasítást ad, erre a vállalkozó köteles őt figyelmeztetni. A figyelmeztetés elmulasztásából eredő kárért a vállalkozó felelős. Ha azonban a megrendelő a figyelmeztetés ellenére utasítását fenntartja, vagy nem szolgáltat megfelelő anyagot, a vállalkozó a szerződéstől elállhat. Ha nem áll el, a kapott anyaggal, illetőleg a megrendelő utasítása szerint a megrendelő kockázatára köteles a munkát elvégezni.*

(4) *A vállalkozó a megrendelő által adott anyaggal, illetve utasítás szerint nem végezheti el a munkát, ha ez jogszabály vagy hatósági rendelkezés megsértésére vagy az élet- és vagyónbiztonság veszélyeztetésére vezetne.*

395. § (1) *A megrendelő a szerződéstől bármikor elállhat, köteles azonban a vállalkozó kárát megtéríteni.*

(2) *Ha a szerződéskötés előtt fennállott helyzetet nem lehet visszaállítani, vagy ha ezt nemzetgazdasági érdek vagy különös méltánylást érdemlő egyéb érdek indokolja, a bíróság a megrendelő elállása esetében - bármelyik fél kérelmére - a szerződést a jövőre nézve szünteti meg. A megrendelő ilyenkor is köteles a vállalkozó kárát megtéríteni.*

(3) *Ha a megrendelő a szerződéstől azért állt el, mert a teljesítési határidő lejárt előtt nyilvánvalóvá vált, hogy a vállalkozó a munkát csak olyan számottevő késéssel tudja elvégezni, hogy a teljesítés emiatt a megrendelőnek már nem áll érdekében, a megrendelő a szerződésszegésre vonatkozó szabályok szerint kártérítést követelhet.*

(4) *Ha a munka végzése során a körülmények arra engednének következtetést, hogy a teljesítés hibás lesz, a megrendelő a fogyatékoság kiküszöbölésére tűzött megfelelő határidő sikertelen eltelte után gyakorolhatja a hibás teljesítésből eredő jogokat.*

\*\*\*

412. § (1) *Kutatási szerződés alapján a vállalkozó kutatómunka végzésére, a megrendelő pedig díj fizetésére köteles. A felek megállapodhatnak abban, hogy a díj a munka eredménytelen befejezése esetén is jár.*

413. § (1) *A vállalkozó csak a megrendelő hozzájárulásával vehet igénybe alvállalkozót. Nincs szükség a megrendelő hozzájárulására, ha a vállalkozó meghatározott eredmény elérésére vállalkozott.*

\*\*\*

474. § (1) *Megbízási szerződés alapján a megbízott köteles a rábízott ügyet ellátni.*

(2) *A megbízást a megbízó utasításai szerint és érdekének megfelelően kell teljesíteni.*

(3) *Ha a megbízás teljesítéséhez szerződéskötésre van szükség, a megbízáshoz olyan alakszerűségek szükségesek, amilyeneket jogszabály a megbízás alapján kötendő szerződésre előír.*

475. § (1) A megbízott személyesen köteles eljárni; igénybe veheti azonban más személy közreműködését is, ha ehhez a megbízó hozzájárult, vagy ha ez a megbízás jellegével együtt jár. A megbízott az igénybe vett személyért úgy felel, mintha a rábízott ügyet maga látta volna el.

476. § Ha a megbízó célszerűtlen vagy szakszerűtlen utasítást ad, a megbízott köteles őt erre figyelmeztetni; ha a megbízó utasításához e figyelmeztetés ellenére is ragaszkodik, az utasításból eredő károk őt terhelik.

477. § (1) A megbízott köteles a megbízót tevékenységéről és az ügy állásáról kívánságára, szükség esetén enélkül is tájékoztatni, különösen ha más személy igénybevétele vált szükségessé, vagy ha a felmerült új körülmények az utasítások módosítását teszik indokolttá.

(2) A megbízott a megbízó utasításától csak akkor térhet el, ha ezt a megbízó érdeke feltétlenül megköveteli, és a megbízó előzetes értesítésére már nincs mód. Ilyen esetben a megbízót haladéktalanul értesíteni kell.

(3) A megbízott köteles a megbízót a megbízás teljesítéséről haladéktalanul értesíteni.

478. § (1) A megbízó díj fizetésére köteles, kivéve ha az ügy természetéből, illetőleg a felek közötti viszonyból arra lehet következtetni, hogy a megbízott az ügy ellátását ingyenesen vállalta.

(2) A megbízott díját akkor is követelheti, ha eljárása nem vezetett eredményre. A megbízó a díjat csökkentheti, illetőleg kifizetését megtagadhatja, ha bizonyítja, hogy az eredmény részben vagy egészben olyan okból maradt el, amelyért a megbízott felelős.

(3) Ha a szerződés a megbízás teljesítése előtt szűnt meg, a megbízott a díjnak tevékenységével arányos részét követelheti.

(4) A díj a szerződés megszűnésekor esedékes.

479. § (1) Az ügy ellátásával felmerült költségek a megbízót terhelik. A megbízott a költségek előlegezésére nem köteles.

(2) A szerződés megszűnésekor a megbízott köteles elszámolni és ennek keretében a megbízónak mindazt kiadni, amihez a megbízás teljesítése céljából vagy eljárása eredményeképpen jutott, kivéve amit abból a megbízás folytán jogosan felhasznált.

(3) A szerződés megszűnésekor a megbízó köteles a megbízottat a megbízás alapján harmadik személyekkel szemben vállalt kötelezettségei alól mentesíteni, valamint szükséges és hasznos költségeit megtéríteni.

483. § (1) A megbízó a szerződést bármikor azonnali hatállyal felmondhatja, köteles azonban helytállni a megbízott által már elvállalt kötelezettségeikért.

(2) A szerződést a megbízott is bármikor felmondhatja; a felmondási időnek azonban elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy a megbízó az ügy intézéséről gondoskodhassék. A megbízó súlyos szerződésszegése esetén a felmondás azonnali hatályú is lehet.

(3) Ha a megbízás felmondása alapos ok nélkül történt, az okozott kárt meg kell téríteni, kivéve ha a megbízás ingyenes volt, és a felmondási idő elegendő volt ahhoz, hogy a megbízó az ügy intézéséről gondoskodhassék.

(4) A felmondás jogának korlátozása vagy kizárása semmis; folyamatos megbízási jogviszonynál azonban a felek a felmondás jogának korlátozásában megállapodhatnak.

\*\*\*

### **2.3. Hatósági szerződés**

A „hatósági szerződés” nem alternatívája a támogatási szerződésnek. Egészen egyszerűen másról szól. A hatósági szerződést ugyanis az ügyféllel köti a hatóság, míg esetünkben egy másik szolgáltatóval (civil szervezettel), amely majd – a hatóság nevében – jogviszonyba kerül az ügyféllel. A Ket. 76.§ (3) bekezdése szerint pedig abban az esetben, ha „Ha az ügyfél olyan kötelezettséget vállal, amelynek teljesítésére hatósági határozattal egyébként nem lenne kötelezhető, szerződéskötésre csak akkor kerülhet sor, ha az ügyfél a saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettség tekintetében a hatósági szerződésben aláveti magát a szerződésszegés 77. § (2) bekezdésében megállapított jogkövetkezményének.” A 77.§ (2) bekezdése szerződésszegés esetére a közigazgatási végrehatás rendje alá tartozásról – az ennek történő alávetéséről – szól. A kutatás során vizsgált, konkrét hatósági szerződésekben egyébként nem volt ilyen alávetés.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 21. § szerint „Az e törvényben, valamint a felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott, foglalkoztatást elősegítő támogatások nyújtása esetén a támogatásban részesülővel hatósági szerződést kell kötni. „ A hatósági szerződés alanya tehát ezen felhatalmazás szerint is az „ügyfél” – a „támogatásban részesülő”, s nem a szolgáltatást nyújtó – aki egyébként „támogatás” jogcímen kapja meg a szolgáltatása ellenértékét. Az Flt 21. § (3) bekezdése alapján keletkezik a támogatás visszafizetésének kötelezettsége, a (4) bekezdésben írt „késedelmi pótlék” előírása mellett. A kutatásban vizsgált hatósági szerződés tehát a Ket. és az Flt. hatósági szerződésre irányadó szabályait alkalmazta, de tévesen – ugyanis a civil szervezet nem „ügyfele”, nem „támogatásban részesülője” a hatósági jogviszonynak, hanem a hatóság nevében a szolgáltatás nyújtója.

A Ket. által intézményesített hatósági szerződés nem a támogatási szerződés fogalomképző lényeges elemeit ragadja meg – bár e szerződés alanyai lehetnek ugyanazok, mint a támogatásnál: az államháztartás szervezetei illetve a civil nonprofit szervezetek. A hatósági szerződésben a jogszabály szerint kötelező ügyféli magatartásokra kötelezettségvállalásról van szó– ez egészen más jogviszony, mint a támogatás, amelyben nem hatóság-ügyfél jogviszonyról van szó, hanem állami megrendelő-civil megvalósító jogviszonyról, s a Támogatott a saját nevében és saját javára valósítja meg a projektet, részben vagy egészben a Támogató által nyújtott támogatási forrásból.

*Kivonat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényből*

### *Hatósági szerződés*

**76. § (1)** *Ha jogszabály lehetővé teszi, az elsőfokú hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet.*

*(2) Hatósági szerződés csak írásban köthető. Törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet a szerződés megkötéséhez további feltételeket is meghatározhat.*

*(3) Ha az ügyfél olyan kötelezettséget vállal, amelynek teljesítésére hatósági határozattal egyébként nem lenne kötelezhető, szerződéskötésre csak akkor kerülhet sor, ha az ügyfél a saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettség tekintetében a hatósági szerződésben aláveti magát a szerződésszegés 77. § (2) bekezdésében megállapított jogkövetkezményének.*

*(4) Ha a hatósági ügyben szakhatósági állásfoglalást kell beszerezni, a szerződés csak a szakhatóság hozzájárulása esetén és a szakhatósági állásfoglalásban meghatározott előírásoknak és feltételeknek a szerződésbe történő foglalásával köthető meg.*

*(5) Ha a szerződés harmadik személy jogát vagy jogos érdekét érinti, a szerződés megkötése előtt be kell szerezni az érintett írásos hozzájárulását. A hozzájárulás a szerződés érvényességének feltétele.*

*(6) Jogszabály előírhatja, hogy a szerződés érvényességéhez szükséges a szerződő hatóság felügyeleti szervének hozzájárulása. A hozzájárulást az eljáró hatóság szerzi be.*

*(7) A hatósági ügynek szerződéssel való lezárására a 33. §-ban megállapított ügyintézési határidő irányadó.*

**77. § (1)** *Az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, továbbá a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén a szerződés módosítását bármelyik fél kezdeményezheti. Ha a módosításhoz a másik fél nem járul hozzá, vagy a felek között vita van a módosítás törvényi feltételei tekintetében, akkor a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól kérhető a szerződés módosítása vagy megszüntetése.*

*(2) Ha az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság - az addigi teljesítések figyelembevételével - hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről.*

*(3) Ha a hatósági szerződésben foglaltakat a hatóság nem teljesíti, az ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén - a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül - a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.*

(4) Az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre a Polgári Törvénykönyvnek a szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.

\*\*\*

**125. §** A közigazgatási végrehajtás szabályait kell alkalmazni

- a) a hatóság döntésében megállapított,
- b) a hatóság által jóváhagyott egyezségben vállalt,
- c) a hatósági szerződésben vállalt, illetve a szerződés megszegése esetén a szerződés alapján az ügyfél által igénybe vett támogatás és egyéb kedvezmény visszatérítése iránti és,
- d) a jogsegély keretében a külföldi hatóság hatósági ügyben hozott határozatában foglalt kötelezettség érvényesítésére, ha annak önkéntes teljesítése elmaradt.

\*\*\*

**127. § (1)** A hatóság döntése végrehajtható, ha

- a) pénzfizetésre, továbbá meghatározott cselekményre vagy magatartásra irányuló kötelezettséget állapít meg, a döntés jogerőre emelkedett, és a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap (a továbbiakban együtt: határidő) eredménytelenül telt el,
- b) a tűrésre vagy valamely cselekménytől vagy magatartástól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget megállapító döntés jogerőre emelkedett, és az ügyfél a kötelezettséget - a végrehajtáshoz való jog elévülési idején belül - megszegte,
- c) a döntés fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását vagy biztosítási intézkedésként való alkalmazását rendelték el,
- d) a teljesítési határidőt nem tartalmazó döntés jogerőre emelkedett.

(2) Az (1) bekezdés rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell a hatóság által jóváhagyott egyezségben vállalt és a hatósági szerződésből eredő kötelezettségekre is.

\*\*\*

**129. § (6)** A hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése esetén a végrehajtást elrendelő végzéssel szemben az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz a végrehajtásra halasztó hatályú keresettel fordulhat.

\*\*\*

**138. § (1)** A kötelezett késedelmi pótléket köteles fizetni, ha

- a) pénzfizetési kötelezettségének határidőben nem tett eleget, kivéve, ha törvény másként rendelkezik,
- b) a hatósági szerződés alapján igénybe vett támogatást vagy kedvezményt vissza kell térítenie,
- c) azt a törvény elrendeli.

\*\*\*

A támogatási szerződések tételes vizsgálata során egy hatósági szerződés-típust vizsgáltunk, az ÖNK-HATÓSÁGI kódjelűt. Jellemző módon tartalmában és lényegét tekintve ez sem minősíthető hatósági szerződésnek!

Az ÖNK-HATÓSÁGI kódjelű szerződésnek „Hatósági szerződés” a címe, és a vonatkozó jogszabályoknál a Ket. 76.§-77.§-aira utal (VI/c. pont). „Támogatásnak” nevezi és támogatásként írja le azonban az önkormányzati szolgáltatást (Preambulum, I. fejezet, III. fejezet); s a Ket. szabályozásának hiányában a Ptk-t hívja fel háttérjogszabálynak. (V/e. pont) S nem az államháztartási jogszabályokat! A Kedvezményezett szerződésszegésére alkalmazandó jogkövetkezmények nem a klasszikus polgári jogi jogviszonyt érintő vonzatok (elállás, felmondás), hanem a kontraktus közigazgatási jellegére utaló „támogatás visszafizetési kötelezettség” keletkezése.

A hatósági szerződésben foglaltak megszegése esetén a Támogató a támogatás folyósítását megszünteti, és az addig folyósított támogatást visszaköveteli. (2. pont) Ez a rendelkezés a konkrét esetben azért is nagyon egyoldalú, mert a konkrét szerződés alapján havi részletekben történő, utólagos teljesítésről van szó, amit csak akkor fizet ki a Támogató, ha az elszámolásokat rendben találja! (S persze azért is egyoldalú és aránytalan, sommás jogkövetkezmény ez, mert bármilyen súlyú, jellegű és jelentőségű szabályszegés rögtön a totális szankciót vonzza!)

„Visszakövetelés” esetén a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő összegű késedelmi pótlékkal növelt összegben kell visszafizetni a támogatást. Az ennek teljesítésére előírt határidő



elmulasztása esetén pedig külön késedelmi pótlékot is kell fizetni. (Pontatlan ebben a IV/3. pont szövege, de feltehetően a késedelmi pótlékkal növelt összegre vonatkozik e második késedelmi pótlék, amit szerencsésebb lett volna késedelmi kamatnak nevezni.) A „pótlék” nyilván a szerződés hatósági jellege miatt került megnevezésre.

## **2.4. Ellátási szerződés**

A polgári jogi szempontból szintén atipikus „ellátási szerződés” esetében a közszolgáltató költségvetési szerv helyett, annak nevében végzett közszolgáltatásról beszélünk. Az ellátási szerződés ugyan több hasonlóságot mutat a támogatási szerződéssel, mint a hatósági szerződés (például a közfeladat ténye, egyik szerződéses oldalon biztosan államháztartási szervezet, jogszabályok által részletesen szabályozott szerződés és meghatározott ellenszolgáltatás, például normatíva); viszont van egy lényeges elhatárolási elem: az, hogy a szolgáltatást ellátási szerződés esetében a közszolgáltatásra kötelezett szerv helyett, mintegy nevében nyújtják – s ennek megfelelően az egészségügyi, közoktatási, szociális és gyermekvédelmi közszolgáltatást részletbe menően is jogszabály határozza meg -, míg a támogatási jogviszony esetében a Támogatott a saját nevében, saját programot vagy tevékenységet valósít meg, s nem a jogszabályokban részletesen leírt közszolgáltatást. „Ellátási szerződés” elnevezéssel alakult ki - tulajdonképpen a közszolgáltatási szerződés egyik verziójaként – az egészségügyi ellátási szerződés, valamint a szociális és gyermekvédelmi ellátási szerződés.

2.4.1. Az egészségügyi ágazat ellátási szerződéseit az önkormányzati illetve állami feladatellátásra kötelezett szervek vonatkozásában a 2006. évi CXXXII. törvény határozza meg:

„A helyi önkormányzat egészségügyi szakellátási kötelezettségét más egészségügyi közszolgáltatásért felelős szervvel vagy más fenntartóval, illetve egészségügyi szolgáltatóval történő egészségügyi ellátási szerződés megkötése által is teljesítheti.” (2. § (3) bek.)

„Amennyiben az egészségügyi szolgáltató fenntartója nem helyi önkormányzat, az egészségügyi szolgáltató fenntartója a lekötött kapacitások tekintetében más egészségügyi közszolgáltatásért felelős szervvel vagy más fenntartóval, illetve egészségügyi szolgáltatóval feladatátadási szerződést köthet.” (2. §(5) bek.)

Összefoglaló definícióra vállalkozik a 337/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése:

„ Az egészségügyi ellátási szerződésben az egészségügyi szakellátási kötelezettség teljesítését vállaló egészségügyi közszolgáltatásért felelős szerv vagy más fenntartó, illetve egészségügyi szolgáltató kötelezettséget vállal arra, hogy a helyi önkormányzat ellátási kötelezettségébe tartozó közszolgáltatások közül a szerződésben meghatározott szolgáltatásokat folyamatosan, a jogszabályokban és az egészségügyi szakmai szabályokban előírt szakmai színvonalon, területi ellátási kötelezettséggel nyújtja.”

Ebből az következik, hogy az egészségügyi ellátási szerződés alanyai helyi önkormányzati vagy más állami egészségügyi szolgáltató-fenntartók egyfelől és más egészségügyi szolgáltatók másfelől. Tárgya pedig az állami és önkormányzati ellátási kötelezettségbe tartozó közszolgáltatások nyújtásának biztosítása. Van egy további specialitása is az egészségügyi feladat-ellátási szerződéseknek: „Amennyiben az egészségügyi szolgáltató fenntartója nem helyi önkormányzat, az egészségügyi szolgáltató fenntartója a lekötött kapacitások tekintetében más egészségügyi közszolgáltatásért felelős szervvel vagy más fenntartóval, illetve egészségügyi szolgáltatóval feladatátadási szerződést köthet.” (2006. évi CXXXII. tv. 2. § (5) bek.) A feladat átadásáról szóló szerződést köthetnek tehát nem állami és nem önkormányzati Felek egymással is!

*Kivonat az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvényből*

2. § (1) A települési és a megyei önkormányzatok (a továbbiakban együtt: helyi önkormányzat) a külön jogszabályban meghatározott egészségügyi szakellátási kötelezettségüket a mindenkori lekötött kapacitások mértékének és szakmai összetételének megfelelően az 5/A. § (7) bekezdése szerinti ellátási területen teljesítik.

(2) (Hatályon kívül helyezve.)

(3) A helyi önkormányzat egészségügyi szakellátási kötelezettségét más egészségügyi közszolgáltatásért felelős szervvel vagy más fenntartóval, illetve egészségügyi szolgáltatóval történő egészségügyi ellátási

szervezés megkötése által is teljesítheti. Ha a helyi önkormányzattal szerződéskötésre a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 80/A. és 80/B. §-ában foglaltak szerint vagyongazdálkodási jog átadásához kapcsolódóan kerül sor és a szerződés szolgáltatási koncesszióknak minősül, a helyi önkormányzatnak a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény szerinti közbeszerzési eljárást nem kell lefolytatnia.

(4) A feladatátadási szerződést az (1) bekezdés szerinti egészségügyi közszolgáltatásért felelős szerv köti a feladatot átvállaló szolgáltatóval.

(5) Amennyiben az egészségügyi szolgáltató fenntartója nem helyi önkormányzat, az egészségügyi szolgáltató fenntartója a lekötött kapacitások tekintetében más egészségügyi közszolgáltatásért felelős szervvel vagy más fenntartóval, illetve egészségügyi szolgáltatóval feladatátadási szerződést köthet.

*Kivonat az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény végrehajtásáról szóló 337/2008. (XII. 30.) Korm. rendeletről*

2. § (1) A Tv. 2. § (3) bekezdése szerinti egészségügyi ellátási szerződésben az egészségügyi szakellátási kötelezettség teljesítését vállaló egészségügyi közszolgáltatásért felelős szerv vagy más fenntartó, illetve egészségügyi szolgáltató kötelezettséget vállal arra, hogy a helyi önkormányzat ellátási kötelezettségébe tartozó közszolgáltatások közül a szerződésben meghatározott szolgáltatásokat folyamatosan, a jogszabályokban és az egészségügyi szakmai szabályokban előírt szakmai színvonalon, területi ellátási kötelezettséggel nyújtja.

(2) A Tv. 2. § (4) bekezdése szerinti szerződést a helyi önkormányzat azzal az egészségügyi szolgáltatóval kötheti meg, amely a helyi önkormányzat egészségügyi szakellátási kötelezettsége körébe tartozó egészségügyi szolgáltatást a helyi önkormányzat tulajdonában levő

a) létesítményben és eszközökkel vagy

b) létesítményben vagy

c) eszközökkel

nyújtja.

(3) A Tv. 2. § (3), (4) és (5) bekezdése alapján létrejövő szerződéskötésről a szerződés megküldésével annak megkötésétől számított 8 napon belül kell tájékoztatni az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (a továbbiakban: ÁNTSZ) területileg illetékes regionális intézetét.

**2.4.2.** A szociális ágazat ellátási szerződése egyfelől a helyi önkormányzat, önkormányzati társulás és az állami szerv -, másfelől pedig a nem állami és nem önkormányzati fenntartó között jönnek létre. (1993. évi III. tv. 120. §) A gyermekvédelmi törvény lényegében ugyanezt tartalmazza precízebben: „Az e törvényben meghatározott személyes gondoskodást nyújtó ellátást vagy egyes körülhatárolható és elkülöníthető feladatok ellátását a helyi önkormányzat, valamint az állami szerv nem állami szervvel kötött ellátási szerződés útján is biztosíthatja.” (Gyvt. 97. §(1) bek.)

*Kivonat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényből*

**91. §** A helyi önkormányzat ellátási kötelezettségének a szociális szolgáltatást nyújtó

a) szolgáltató, intézmény fenntartásával, vagy

b) szolgáltatót, intézményt fenntartó önkormányzati társulásban történő részvétellel, vagy

c) szolgáltatót, intézményt működtető fenntartóval létrejött - a szociális szolgáltatás nyújtásának a helyi önkormányzattal vagy a társulástól történő átvállalásáról szóló - 90. § (4) bekezdése szerinti megállapodás, illetve ellátási szerződés megkötésével.

\*\*\*

**120. §** A helyi önkormányzat, illetve a társulás, valamint a Kormány, illetve más állami szerv a szociális szolgáltatást vagy a pihenéshez való jog érvényesülését szolgáló szolgáltatást egyházi vagy más, nem állami szervvel, fenntartóval kötött ellátási szerződés útján is biztosíthatja.

**121. § (1)** Az ellátási szerződést írásban kell megkötöni.

(2) Az ellátási szerződésnek tartalmaznia kell

a) a szolgáltatást végző jogállása szerinti bírósági bejegyzés, illetve a szociális tevékenységet végző egyéni és társas vállalkozó tevékenységére külön jogszabály szerint vonatkozó hatósági engedély adatait;

b) a szociális ellátás formáját, az ellátásban részesítendőek körét, számát;

c) az egyházi, nem állami fenntartó nyilatkozatát a szerződésben meghatározott szociális szolgáltatásra vonatkozó külön jogszabályok és szakmai követelmények, nyilvántartási kötelezettségek betartására, illetve a szolgáltatóval, intézménnyel történő betartatására;

d) a személyi térítési díj csökkentésének, illetve elengedésének eseteit és módjait;

e) szerződésszegés esetén a szolgáltatás folyamatos biztosítására, valamint a kártérítés mértékére vonatkozó kikötést;

f) a szerződés felmondásának hónapokban meghatározott idejét;

g) az ellátás igénybevételének szabályaihoz kapcsolódva különösen a tájékoztatási kötelezettség teljesítését, az e törvényben meghatározott értesítési kötelezettséget, különös tekintettel arra az esetre, ha a települési önkormányzat rendelkezik meghatározott számú férőhellyel az intézményben;

h) a panaszok érvényesítésének rendjét, az önkormányzat tájékoztatásának formáját, a panaszok kivizsgálására vonatkozó megállapodást;

i) az önkormányzat, illetve a társulás részére történő beszámolás, tájékoztatás módját, formáját, gyakoriságát azzal, hogy az ellátást biztosító szervezetet évente legalább egyszer beszámolási kötelezettség terheli;

j) a külön jogszabályban meghatározott adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésének módját, a statisztikai adatgyűjtéshez szükséges adatok rendelkezésre bocsátását;

k) az ellátási szerződés alapján végzett feladat ellátásához kapcsolódóan a szolgáltatásért járó ellenérték összegét;

l) az ellenérték megfizetésével kapcsolatos eljárási kérdéseket, határidőket;

m) az ellenértékkel történő elszámolással kapcsolatos kötelezettségeket.

\*\*\*

**122. §** A helyi önkormányzat képviselő-testülete az ellátási szerződés megkötését, a szerződés módosítását, illetve megszüntetését nem ruházhatja át.

\*\*\*

#### Kivonat a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényből

**96. § (1)** A helyi önkormányzat az e törvényben meghatározott személyes gondoskodást nyújtó ellátást a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 81. § (1) bekezdése szerint, valamint a több önkormányzat illetékességi területére kiterjedő intézményi ellátási kötelezettségnek és a 94/A. §-nak a figyelembevételével más szervvel, személlyel kötött ellátási szerződés útján, illetve társulásban biztosítja.

\*\*\*

#### Ellátási szerződés

**97. § (1)** Az e törvényben meghatározott személyes gondoskodást nyújtó ellátást vagy egyes körülhatárolható és elkülöníthető feladatok ellátását a helyi önkormányzat, valamint az állami szerv nem állami szervvel kötött ellátási szerződés útján is biztosíthatja.

(2) Ha az ellátási szerződés alapján a feladat ellátásában vallási vagy világnézeti elkötelezettségű nem állami szerv működik közre, a megállapodás megkötése nem mentesíti a helyi önkormányzatot, valamint az állami szervet a feladatellátási kötelezettség alól azon gyermek tekintetében, akinek szülője nem kívánja a nem állami szerv szolgáltatását igénybe venni.

(3) Az ellátási szerződés tartalmát a felek szabadon állapítják meg azzal, hogy a szerződés az Szt. 121. §-ában meghatározottakon túl tartalmazza

a) azt az időszakot, amelyre a szerződést kötötték, amely időszak a bentlakásos gyermekintézmény esetén nem lehet kevesebb 5 évnél,

b) a szolgáltatást végző nem állami szerv nyilatkozatát a nyilvántartási kötelezettség, az adatkezelés és az adatvédelem szabályainak ismeretére és betartására.

(4) Az ellátási szerződés létrejöttét a helyben szokásos módon közzé kell tenni.

(5) A helyi önkormányzat képviselő-testülete az ellátási szerződés megkötésének, a szerződés módosításának, illetve megszüntetésének jogát nem ruházhatja át.

**2.4.3. A közoktatásban bevezetett ellátási szerződés:** a közoktatási megállapodás. Ennek szabályozása két súlypontra helyezi a fogalomképzés hangsúlyát: a tárgyi vonatkozásra és az alanyi vonatkozásra. Tárgyi vonatkozásban arra, hogy a közoktatási megállapodás nevelési és oktatási közfeladatok ellátására (értsd jogszabály szerint állami szerv vagy önkormányzat által ellátandó feladatokra) irányulhat. Alanyi vonatkozásban pedig arra, hogy a közoktatási megállapodásban az egyik szerződő fél mindig a „feladat ellátásáért felelős állami szerv vagy helyi önkormányzat” (Ktv. 81. §). Másik szerződő fél viszont a „nem állami szerv, illetve nem helyi önkormányzat intézményfenntartó” (Ktv. 81. §), „a nem állami szerv, illetve nem helyi önkormányzat gyakorlati képzés-szervező” (Ktv. 43. § (2) bek.), a „szakképzés-szervezési társulás” (Ktv. 89/B. §), a „közoktatási intézményt fenntartó állami felsőoktatási intézmény” (Ktv. 122. § (2) bek.), az „országos kisebbségi önkormányzat” (81. § (10) bek.), „külföldi közoktatási intézmény” illetőleg a „nemzetközi iskola fenntartója” (Ktv. 108. §). A közoktatási megállapodásban tehát a közoktatási közfeladat ellátásáért felelős állami szerv vagy helyi önkormányzat ad megbízást a

helyette történő közfeladatellátásra nem állami szerv és nem helyi önkormányzat intézményfenntartónak. A közoktatási megállapodás törvényi szabályozása kifejezetten felhívja a Polgári Törvénykönyv megbízási szabályait. (Ktv. 81. §(6) bek.)

*Kivonat a közoktatásról 1993. évi LXXIX. törvényből*

42. § (3) A gyakorlati képzési feladatokat az iskola vagy az iskolával kötött megállapodás, illetve tanulószerveződés alapján a gyakorlati képzés feltételeivel rendelkező jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, illetőleg egyéni vállalkozó (a továbbiakban: gyakorlati képzés szervezője) végzi. A megállapodás megkötésére, továbbá a tanulószerveződés alapján folyó gyakorlati képzésre (a továbbiakban: tanulószerveződés) a szakképzési törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Ha a gyakorlati képzés szervezője nem állami szerv, illetve nem helyi önkormányzat és - a szakképzésre vonatkozó rendelkezések szerint - iskolai tanműhelyt (tangazdaságot, tanboltot, tankórtermet, tankertet, tanudvart, tankonyhát, tanlaboratóriumot, demonstrációs termet, gyakorló- és szaktantermet stb.) hoz létre, nyilvántartásba vételére, működése megkezdésének engedélyezésére, közoktatási megállapodás megkötésére a nem helyi önkormányzatok által fenntartott iskolákra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

\*\*\*

81. § (1) Ha a nevelési-oktatási intézményt nem helyi önkormányzat, illetve nem állami szerv tartja fenn

.....

e) a nevelési-oktatási intézmény - a fenntartó és a feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzat között létrejött írásbeli megállapodás (a továbbiakban: közoktatási megállapodás) keretei között - részt vehet az e törvényben meghatározott önkormányzati feladatok megvalósításában. A közoktatási megállapodás keretei között a nevelés és oktatás a gyermekek, tanulók számára ingyenessé válik, továbbá a gyermekek, tanulók felvételére alkalmazni kell azokat a szabályokat, amelyek a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézményekre vonatkoznak, és nem lehet alkalmazni a d) pontban foglaltakat. Az e törvény 86. §-ának (3) bekezdésében meghatározott feladatok ellátására a fővárosi, megyei, megyei jogú városi önkormányzattal lehet közoktatási megállapodást kötni.

(2) Ha az (1) bekezdés e) pontja alapján kötött közoktatási megállapodás alapján az önkormányzati feladatellátásban olyan nevelési-oktatási intézmény működik közre, amelyik vallásilag vagy világnézetileg elkötelezett, a megállapodás megkötése nem mentesíti a helyi önkormányzatot a feladatellátási kötelezettsége alól azon gyermekek tekintetében, akiknek a szülei nem akarják vallási, illetve világnézetileg elkötelezett iskolába járatni gyermeküket. Ezekre a szülőkre, gyermekekre, illetve tanulókra a közoktatási megállapodás miatt aránytalan teher nem hárulhat.

(3) A közoktatási megállapodás tartalmát a felek szabadon állapítják meg azzal a megkötéssel, hogy a megállapodásnak tartalmaznia kell:

a) a nevelési és oktatási feladatokat;

b) a gyermekek, tanulók számát;

c) az óvodai nevelési feladatokban, illetve a tankötelezettség teljesítésével és az iskolai neveléssel és oktatással összefüggő feladatokban való részvételt, s ezzel összefüggésben a fenntartói irányítás egyes jogosítványai gyakorlásának a megbízóra történő esetleges átruházását;

d) azt az időszakot, amelyre a szerződést kötötték;

e) a fenntartó által a feladatellátáshoz igénybe vehető forrásokat, valamint az ehhez nyújtott kiegészítő támogatás összegét, továbbá azokat a szolgáltatásokat, amelyek a megállapodás alapján a gyermekek, tanulók, szülők részére ingyenessé válnak, illetőleg amelyeket térítési díjért vehetnek igénybe.

(4) A kiegészítő támogatás összegét oly módon kell meghatározni, hogy az lehetővé tegye az átvállalt feladatoknak - a megállapodásban meghatározott gyermek, illetve tanulólétszám keretein belül - e törvény 114-115. §-ában és 117. §-ában meghatározottak szerinti ingyenes, illetve térítési díj ellenében való ellátását.

(5) A közoktatási megállapodásban kikötött időszaknak biztosítania kell, hogy az érdekelt gyermekek az óvodát, illetőleg a tanulók az iskolai tanulmányaikat a megállapodás alapján be tudják fejezni.

(6) A közoktatási megállapodásra egyebekben a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvének a megbízásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

(7) A közoktatási megállapodást a helyben szokásos módon közzé kell tenni.

(8) Az oktatásért felelős miniszter is köthet közoktatási megállapodást akkor, ha a közoktatási intézmény térségi vagy országos feladatot lát el, feltéve, hogy a közoktatási intézmény fenntartója - az (1) bekezdés e) pontja szerint - sikertelenül kezdeményezte a közoktatási megállapodás megkötését.

(9) Szakközépiskola vagy szakiskola esetén az oktatásért felelős miniszter a szakképesítésért felelős miniszterrel egyetértésben köthet közoktatási megállapodást.

(10) A miniszter az országos kisebbségi önkormányzattal is köthet közoktatási megállapodást. Az oktatásért felelős miniszter köteles közoktatási megállapodást kötni az országos kisebbségi önkormányzattal, ha nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozó iskolai, kollégiumi feladatok ellátása az önkormányzati feladatellátás keretében nem megoldott, és az iskola, kollégium országos feladatot lát el. A helyi önkormányzat, amennyiben a tulajdonában, fenntartásában lévő közoktatási intézmény tulajdoni, fenntartói jogát az országos kisebbségi önkormányzatnak átengedi, köteles a (3)-(4) bekezdésben foglaltak szerint közoktatási megállapodást kötni.

\*\*\*

**89/B. § (3)** A szakképzés-szervezési társulás jogi személy. A szakképzés-szervezési társulás - a szakképzés körében - közoktatási megállapodást vagy más megállapodást köthet.

\*\*\*

**108. § (9)** A külföldi közoktatási intézmény, illetőleg a nemzetközi iskola fenntartójával az oktatásért felelős miniszter köthet közoktatási megállapodást.

\*\*\*

**122. § (2)** A felsőoktatási intézmények által fenntartott közoktatási intézmények (gyakorló iskolák, gyakorló óvodák stb.) ellátják az e törvényben meghatározott közoktatási feladatokat, továbbá részt vesznek a pedagógusképzés alap- és továbbképzési feladataiban. Az állami felsőoktatási intézmények által fenntartott közoktatási intézményekre, ideértve a gyakorló óvodát, iskolát és kollégiumot is - a nyilvántartásba vétel és az onnan történő törlés kivételével - az állami nevelési-oktatási intézményekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A közoktatási intézményt fenntartó állami felsőoktatási intézmény is köthet közoktatási megállapodást. Az állami felsőoktatási intézmények által fenntartott közoktatási intézmények feladatellátását biztosító - más célra fel nem használható - összeget az oktatásért felelős miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetébe önálló címként be kell építeni.

\*\*\*

**2.4.4.** Az ÖNK-ELLÁTÁSI-2009. kódjelű konkrét támogatási típus szerződés arról szól, hogy az ellátási szerződéssel valamely állami feladatot (jelen esetben az Esélyek Háza működtetését) a jogszabály szerinti kötelezett helyett (jelen esetben a Regionális Munkaügyi Központ helyett) a Szolgáltató (jelen esetben egy civil szervezet) lát el. A szerződésben eltérő szabályozás szerepel a többi támogatási szerződéstől néhány ponton:

- A támogatással elszámolás szabályainak (11.pont) megsértése esetére a szerződés azonnali hatályú felmondás lehetőségét biztosítja a Támogató számára. (15. pont)
- Kizárólag a Ptk-ra utal a szerződés mögöttes jogszabályként.

„A Szolgáltató vállalja, hogy a Ház működéséhez szükséges bármilyen célú és bármekkora összegű kifizetést csak a Munkaügyi Központ előzetes engedélyével eszközöl.” Ez a rendelkezés viszont a feladatellátást (átvállalást) formális pénzügyi technikává silányítja a polgári jogi megbízás önálló konstrukciójához képest, hiszen minden támogatás-felhasználás a Támogató (Megbízó) előzetes engedélyéhez kötött.

## **2.5. A közszolgáltatási és közüzemi szerződés**

**2.5.1. A közszolgáltatási szerződést** a jogszabályok a közszolgáltatások nyújtásának biztosítására intézményesítették. Közszolgáltatási szerződést ír elő a jogszabály, például:

- a hulladékkezelés (2000. évi XLIII. törvény),

- a vasúti szolgáltatás (2005. évi CLXXXIII. törvény),
- az autóbusszal végzett személyszállítás (2004. évi XXXIII. törvény),
- a víz- és csatornaszolgáltatás (38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet),
- a temetői szolgáltatás (1999. évi XLIII. törvény),
- a kéményseprő-ipari szolgáltatás (1995. évi XLII. törvény)
- az előadóművészeti közfeladatok ellátása (2008. évi XCIX. törvény) tárgykörében.

E szerződések lényege, hogy – általában közbeszerzési eljárás eredményeképpen kiválasztott - szolgáltató jogi személlyel az állami szerv vagy önkormányzat határozott időtartamra szerződést köt közszolgáltatások nyújtására. A szerződések részletesen meghatározzák a biztosítandó közszolgáltatást, az ehhez szükséges szervezeti, tárgyi és személyi feltételeit, a közszolgáltatás lakossági díjképzését és más forrásokból történő finanszírozását.

**2.5.2.** A közszolgáltatások egyik részét képezik a közüzemi szolgáltatások, amelyeknek igénybevevője (fogyasztója) a lakosság. A **közüzemi szerződést** (Ptk. 387.§-388.§) a közüzemi közszolgáltató köti a fogyasztóval. Gyakran szerződéskötési kötelezettség terheli a szolgáltatót, s nem választhatja meg szerződős partnerét. Jogszabály határozza meg azokat az eseteket, amelyekben a szolgáltató megtagadhatja a szolgáltatást és jogszabály határozhatja meg azokat a feltételeket is, amelyekről függővé teheti a szolgáltató a szerződés megkötését.

2.5.3. Mind a közszolgáltatási szerződés, mind a közüzemi szerződés hasonlít a támogatási szerződéshez abban, hogy tartalmának viszonylag nagy hányadát határozza meg jogszabály. Mégis a fenti jogszabályi áttekintésből kitűnik, hogy sem a közszolgáltatási szerződés, sem a közüzemi szerződés nem minősíthető a támogatási szerződések egy típusának. A közszolgáltatási szerződés azért nem, mert a közszolgáltatás nyújtása nem projekt, s nem is intézményi működés – amelyek a támogatás tárgyát jelentik. Az ellenszolgáltatás e jogviszonyban nem a támogatás, hanem a közszolgáltatónak az a joga, hogy szolgáltatását díj ellenében nyújtsa a fogyasztóknak. A közüzemi szerződés pedig azért nem egyik típusa a támogatási szerződéseknek, mert más alanyok között jön létre: nem az állami, önkormányzati szerv és a támogatott köti a közszolgáltatási szerződést, hanem a közszolgáltató és a fogyasztó.

*Kivonat a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényből*

## *2. A közüzemi szerződés*

*387. § Közüzemi szerződés alapján a szolgáltató köteles meghatározott időponttól a felhasználó számára folyamatosan és biztonságosan a felhasználó igénye szerint meghatározott közüzemi szolgáltatást - így különösen gázt, villamos energiát és vizet - nyújtani, a felhasználó pedig köteles időszakonként díjat fizetni.*

*388. § (1) Jogszabály kimondhatja, hogy a szerződés a szolgáltatás igénybevételével jön létre.*

*(2) A szolgáltató a szerződés megkötését csak jogszabályban meghatározott esetekben tagadhatja meg, illetőleg a szerződés tartalmát csak jogszabályban meghatározott feltételektől teheti függővé.*

*(3) A szolgáltató a felhasználóval szemben a teljesítést csak jogszabályban meghatározott esetekben szüneteltetheti, illetőleg korlátozhatja.*

*(4) A szolgáltató a szerződést csak a jogszabályban meghatározott feltételek esetén mondhatja fel.*

\*\*\*

A kutatás során tételesen is elemeztünk egy civil szervezettel kötött közszolgáltatási szerződést. A FÖV-ÖNK-KÖZSZOLGÁLTATÁSI-2008. kódjelű szerződés a tanulmányozott támogatási szerződéseknél jóval „polgárabb jogú”, egyenlőbb feltételeket tükröző jellegű. Az egyébként támogatási jogviszonyt leíró és támogatásról szóló támogatási szerződést „Közszolgáltatási szerződésnek” nevezték el, feltehetően azért, mert a támogatás forrása az önkormányzat költségvetésében a civil szervezet nevével azonos című előirányzat volt. Ebből következően feltehető, hogy azt tekintik az önkormányzati gyakorlatban „közszolgáltatási szerződésnek”, amely a költségvetésben külön soron meghatározott feladatra vagy

tevékenységre, működésre, intézmény fenntartására irányul. Ez a fogalom-meghatározás azonban korántsem azonos a jogszabályok által „közszolgáltatási szerződésnek” leírt fogalommal.

A FŐV-ÖNK-KÖZSZOLGÁLTATÁSI-2008. kódjelű szerződést rendes felmondással mindkét fél megszüntetheti 1 hónapi felmondási idővel. (10.pont) A Támogató azonnali hatállyal is felmondhatja (rendkívüli felmondás) a szerződést szerződésszegés esetén:

- a.) eltérő célú felhasználás;
- b.) szolgáltatás indokolatlan megszüntetése;
- c.) ellenőrzés akadályozása;
- d.) jogszabályok, szakmai követelmények, nyilvántartási kötelezettségek megszegése;
- e.) adatszolgáltatási hiány ismételt felszólítást követően;
- f.) elszámolási kötelezettség megszegése ismételt felszólítást követően.

Ezek az okok nagymértékű átfedést mutatnak a támogatási szerződések elállási okaival. Rendkívüli felmondás esetében a nem szerződésszerűen felhasznált teljes összeget kell a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő kötbérrel együtt visszafizetni. (11.pont)

A Támogatott is jogosult azonnali hatállyal rendkívüli felmondást közölni, ha a Támogató szerződést szeg. Ilyen a szolgáltatás díja (támogatás) megfizetésének jogos ok nélküli megtagadása. (12.pont) Ráadásul: „A Szervezet ebben az esetben követelheti a rendkívüli felmondás napjától a szerződésben megállapított időtartamra számított támogatás törvényes kamattal növelt összegét.” (12.pont) Ez a felmondási ok sem így, sem elállási okként nem szerepelt egyetlen egy vizsgált támogatási szerződésben sem!

Beszámolóval való indokolatlan késedelem esetén a késedelembe esés napjától a teljesítésig a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő összegű kötbért kell fizetni. (Nyilván azért nem „kamatról” szól a szerződés, mert a késedelem nem pénz visszafizetésére vonatkozik.) (8.pont) Az jut a kutató eszébe, hogy vajon miért nem lehet a támogatási szerződésekhez kapcsolódó eljárási jellegű kötelezettségek (beszámoló, jelentéstétel, adatközlés, stb.) esetében is ilyen kötbér-jellegű, arányos szankciókat alkalmazni a teljes körű elállás abszurd jogkövetkezménye helyett?

A többi vizsgált szerződéshez képest megállapítható polgári jogi kiegyensúlyozottság mellett is talált a kutatás egyenlőtlen, erőfölényt, diktátumot és aránytalanságot, egyoldalúságot tükröző rendelkezést az FŐV-ÖNK-KÖZSZOLGÁLTATÁSI-2008. kódjelű szerződésben is:

Míg a Támogató fizetési késedelme esetére a szerződés 12. pontja a törvényes kamat fizetési kötelezettségét írja elő, addig a Támogatott visszafizetési kötelezettsége esetén a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő kötbérrel együtt kell a 11. pont alapján a visszafizetést teljesíteni. Ha a Támogató mulaszt pénzügyileg, akkor annak fele olyan pénzügyi vonzata van, mint ha a Támogatott....

### 3. A „program” és „projekt” fogalma

Fejlesztésekre irányadó tartalommal az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Ámr.) 2. §-a határozza meg a „programot”, mint ágazati vagy térségi fejlesztési célt megvalósító fejlesztési teret, amely több egymással összefüggő projekt útján valósul meg; és a „projektet”, mint részletesen kidolgozott, pénzügyi háttérrel és végrehajtási ütemezéssel rendelkező fejlesztési elképzelést.

Az Ámr. 2. § 30. pontja meghatározza a „fejlesztés” fogalmát (tárgyi eszközökre irányuló fejlesztés), s a „program” illetve ennek részeként a „projekt” fogalmát is a „fejlesztéshez” rendeli a 31. illetve 32. pontokban. Az ágazati jogszabályok szövegében és ennek megfelelően a szerződéses gyakorlatban e fogalomhasználat nem következetes: „fejlesztési programnak” neveznek nem-fejlesztési projekteket, vagy fejlesztési célú nem-programokat (projekteket) is! A program-projekt megkülönböztetés alig érvényesül a végrehajtási jogalkotás során.

Ámr. 2. §

.....

31. *program*: ágazati vagy térségi fejlesztési célt megvalósító fejlesztési terv, mely több egymással összefüggő projekt útján, az érintettek együttműködése alapján valósul meg;

**32. projekt: tartalmilag és formailag részletesen kidolgozott, megfelelő pénzügyi háttérrel és végrehajtási ütemezéssel rendelkező fejlesztési elképzelés;**

*Kivonat az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendeletből*

**2. § E rendelet alkalmazásában:**

*30. fejlesztés: olyan - alapvetően felhalmozási kiadásokban megtestesülő - tevékenység, amely új, vagy a korábbinál műszaki, technikai szempontból korszerűbb tárgyi eszközök létrehozására irányul, illetve a meglévő tárgyi eszközök műszaki, technikai paramétereinek korszerűsítését valósítja meg;.....*

*31. program: ágazati vagy térségi fejlesztési célt megvalósító fejlesztési terv, mely több egymással összefüggő projekt útján, az érintettek együttműködése alapján valósul meg;*

*32. projekt: tartalmilag és formailag részletesen kidolgozott, megfelelő pénzügyi háttérrel és végrehajtási ütemezéssel rendelkező fejlesztési elképzelés;*

Ezt a definíciót alkalmazza a projektekre és programra szinte betű szerint az Európai Unió előcsatlakozási eszközök és az Átmeneti Támogatás felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendjéről szóló 119/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet is.

*Kivonat az Európai Unió előcsatlakozási eszközök és az Átmeneti Támogatás felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendjéről szóló 119/2004. (IV. 29.) Korm. rendeletből*

**2. § E rendelet alkalmazásában**

.....

*24. program: tágabb ágazati vagy térségi fejlesztési célrendszert megvalósító fejlesztési terv, mely több egymással összefüggő projekt útján, egységes, koordinált szervezeti rendszerben, az érintettek együttműködése alapján valósul meg, SAPARD esetében a SAPARD Program;*

*25. projekt: Phare és az Átmeneti Támogatás esetében tartalmilag és formailag részletesen kidolgozott, megfelelő pénzügyi háttérrel és végrehajtási ütemezéssel rendelkező fejlesztési elképzelés, SAPARD esetében a végső kedvezményezettek által a Program keretében elvégzett bármilyen tevékenység;*

\*\*\*

A „projekt” fogalmát a fentiekkel azonosan -, a „program” fogalmát másként határozza meg a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium egyes fejezeti kezelésű előirányzatai kezeléséről és támogatásainak lebonyolításáról szóló 19/2008. (X. 8.) NFGM rendelet. A támogatási program e rendelet értelmezésében egy támogatási célú kötelezettségvállalás, amely meghatározott feltételrendszer mellett, normatív jelleggel, a rendelkezésre álló forrás erejéig biztosít támogatást a programot megvalósító projektek számára.

*Kivonat a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium egyes fejezeti kezelésű előirányzatai kezeléséről és támogatásainak lebonyolításáról szóló 19/2008. (X. 8.) NFGM rendeletből*

**4. § E rendelet alkalmazásában:**

.....

*27. projekt: a pályázó azon tartalmilag és formailag részletesen kidolgozott, megfelelő pénzügyi háttérrel és végrehajtási ütemezéssel rendelkező beruházása, fejlesztése vagy tevékenysége, amely megvalósításához a pályázó a pályázat benyújtásával támogatást igényel;*

.....

*30. támogatási program: olyan támogatási célú kötelezettségvállalás, amely meghatározott feltételrendszer mellett, normatív jelleggel, a rendelkezésre álló forrás erejéig biztosít támogatást;*

Mivel az általános hatályú Ámr. csak fejlesztési tartalommal határozza meg a program és projekt fogalmát, ezért a támogatási jogszabályok – a fejlesztési körön kívül - vegyesen használják, vagy nem használják e két fogalmi kategóriát. (Az NCA-ban például „program” a az egyedi projekt, s „előirányzat” a támogatási célú minisztériumi program.) Kívánatos lenne az egységes fogalomhasználat a támogatási



jogviszonyokra vonatkozó jogi szabályozásban és a szerződéses gyakorlatban is, de a problémának nincsen olyan gyakorlati súlya és jelentősége, hogy jogszabály-módosításokat lenne érdemes kezdeményezni e célért.

#### **4. A „szabálytalanság”**

##### **4.1. A jogszabályokban**

A „szabálytalanság” programszintű fogalom, azaz Európai Unió, kormány szintű, költségvetési fejezeti Támogatóknak a hazai programgazdákkal, kezelőkkel, lebonyolító szervezetekkel való jogviszonyaira vonatkozik. (A „jogellenes felhasználás” viszont projektszintű fogalom, tehát a jogszabályi meghatározáson túl a projektet konkrétan megvalósító Kedvezményezett és a Támogató képviselőjében eljáró Kezelő szervezet között létrejött támogatási jogviszonyban jut jogi szabályozottsághoz.)

A „szabálytalanság” törzsfogalma a TANÁCS 2006. július 11-i 1083/2006/EK számú Rendeletében található:

*„7. „szabálytalanság”: a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági megvalósító cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármiféle megsértése, amely az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.”*

Ez meglehetősen tág meghatározás, minden szabályellenesség – sőt, annak még a veszélye is – szabálytalanságnak minősülhet.

A „szabálytalanság” magyar jogrendszerben történő definíciójával több jogszabály is foglalkozik, érdemben azonban a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 281/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésének 15. pontja tartalmaz fogalom-meghatározást:

*„15. Szabálytalanság: az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1083/2006/EK rendelet 2. cikk 7. pontjában foglaltak, továbbá a nemzeti jogszabályok előírásainak, illetve a támogatási szerződésben a felek által vállalt kötelezettségeknek a megsértése, amelyek eredményeképpen a Magyar Köztársaság pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek.”*

További két támogatási jogszabály, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség irányítása alá, a XIX. Uniós fejlesztések fejezetbe tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok 2009. évi felhasználásának rendjéről szóló 11/2009. (IV. 14.) NFGM rendelet 2.§-a; valamint a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz pénzügyi alapok egyes, a területi együttműködéshez kapcsolódó programjainak végrehajtásáról szóló 35/2008. (II. 23.) Korm. rendelet 3. §-a csak utal és hivatkozik a fenti EK rendelet és 281/2006. (XII.23.) Korm. rendelet által bevezetett fogalomra.

Tágabban határozza meg a „szabálytalanság” fogalmát egy korábbi uniós csatlakozáskori jogszabály, a 119/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet. Ez minden jogsértési formát (nemzetközi egyezménytől a hazai jogszabályokig), magát a támogatási szerződés sérelmét is szabálytalanságnak minősíti, de mindezek közül csak azokat, „amelyek eredményeképpen az Európai Közösségek vagy a Magyar Köztársaság pénzügyi érdekei sérülnek.” Az adminisztrációs, ügyviteli és eljárási jogellenességek - valósuljanak meg azok akár jogszabály, akár támogatási szerződés sérelmében – nem minősülnek „szabálytalanságnak”! Ez a fogalom tehát csak az érdemi jótól – és szerződéstől eltéréseket foglalja magába.

Kivonat az Európai Unió előcsatlakozási eszközök és az Átmeneti Támogatás felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendjéről szóló 119/2004. (IV. 29.) Korm. rendeletből

## 2. § E rendelet alkalmazásában

.....

23. szabálytalanság: az előcsatlakozási eszközök és az Átmeneti Támogatás felhasználása során, a vonatkozó nemzetközi szerződésekre, a hazai jogszabályokba foglalt előírások, illetve a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségek megsértése, amelyek eredményeképpen az Európai Közösségek vagy a Magyar Köztársaság pénzügyi érdekei sérülnek;

\*\*\*

## 4.2. A támogatási szerződésekben

A 281/2006. (XII.23.) KORM rendelet szabálytalanság fogalmát alapul véve (amely az EU normáktól a hazai jogszabályokon át a Szerződéstől való minden eltérést szabálytalanságként definiál, ha „a Magyar Köztársaság pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek” (2.§ 15. pont), tehát egyáltalán nem szűkítő tartalmú fogalom) az NFÜ-ESZA-NFT-II. Általános Szerződési Feltétele elvi alapon rögzíti, hogy „szabálytalanság” esetén a Közreműködő Szervezet illetve a Támogató a szabálytalansági eljárás eredményeképpen gyakorlatilag mindenre jogosult: a kifizetéseket elutasítani, a kifizetett támogatásokat részben vagy egészben visszakövetelni, a megítélt támogatást csökkenteni, valamint bármely -, a vonatkozó jogszabályokban meghatározott más szankciót alkalmazni. „Ez esetben a megítélt támogatás a Szerződés módosítása nélkül csökken. A Kedvezményezett a vele szemben alkalmazott szankciók nem mentesítik a Szerződésben foglalt kötelezettségei teljesítése alól.” (8.3./a.pont) A szabálytalansági eljárás illetve az ehhez kapcsolódó 8.3. pontja az ÁSZF-nek azt biztosítja, hogy a szerződésben rögzítettekől és az ennek alapján a valóságban megtörténtektől függetlenül program-szinten folytatott szabálytalansági eljárásnak lehessen és garantált módon legyen is projekt-szintű végrehajtása. Ha tehát a Kormány koordináló szerve a nemzetközi szerződés vagy EU-norma alapján, vagy a Támogató a program-szintű jogszabály alapján, esetleg a Közreműködő Szervezet a Támogatóval való jogviszonyában program-szintű szabálytalanságot követ el, a szabálytalansági eljárást követően felülről, egyoldalúan és minden további feltétel vagy jogkövetkezmény nélkül bele lehessen nyúlni a konkrét projekteket szabályozó egyedi támogatási jogviszonyokba! Ez nagyon egyoldalú, nagyon sommás, nagyon bárdolatlan joga a szerződéses jogviszonyban álló egyik félnek, a Támogatónak. És nagyon kiszolgáltatott, nagyon alárendelt, nagyon függő helyzetet konzervál a Kedvezményezett számára. Adott esetben olyan okból ugyanis, amelyhez semmi köze és ráadásul a Támogató oldalán merül fel (szabálytalansági eljárás) – vajon miért egyoldalúan és kizárólag a Kedvezményezett viseli a jogkövetkezmények összes terheit? Legalább a költségek elismertetése terén, vagy a megvalósult szolgáltatási elemek ellenértékének arányos beszámítása terén feltétlenül változtatásra szorul ez a szabályozás.

5. A **nonprofit irodalom, a civil szervezetekkel foglalkozó kutatások** a támogatási jogviszonnyal közvetlenül alig foglalkoznak. Érintőlegesen, közvetetten és határos kérdésekben mozogva több civil tanulmány is érinti a problematikát, például Nizák Péter: Az állami pályázati rendszer tapasztalatai a civil szervezetek szemszögéből” című tanulmánya (2004. Kézirat) és Jagasics Béla: "Civilbarát állami pályázati rendszer" című munkája (2005., Kézirat). Mindkettő az állami pályázati rendszer kérdéseivel foglalkozik; ily módon módszertani megállapításokként értelmezhetők a leírt tételei a jelen kutatás támogatási jogviszonyának fogalmi kérdéseiben. Mégis vannak e két dolgozatban analógiaként, tükröződésként olyan jelenségek, amely a támogatási jogviszony fogalmi kérdéseinek elemzéséhez tartoznak.

5.1. A két dolgozat a pályázati módszer jogi szabályozásához tartozó javaslatként megfogalmazza, hogy az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet VIII. Fejezete ("AZONOS TÁMOGATÁSI CÉLT SZOLGÁLÓ FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK, ILLETVE AZ ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK PÉNZESZKÖZEI

FELHASZNÁLÁSÁNAK SPECIÁLIS SZABÁLYAI") alól a civil szervezetekkel való költségvetési viszony szabályait kívánatos lenne kivonni, illetve a jogszabályban meghatározott eltérésekkel engedni érvényesülni. (A civil specialitásokra tekintettel.) A fő probléma azonban álláspontom szerint nem az, hogy a civil szervezetek helyzetének, működésének sajátosságait a jelenlegi VIII. fejezet nem akceptálja, s ezért kell külön szabályozás, hanem sokkal inkább az, hogy az államháztartási jogszabályok minden költségvetési kapcsolatot a civil szervezettel "támogatásnak" tekintenek, s annak is kezelik. Pedig ezek a jogviszonyok a leggyakrabban nem "ajándékozási", "adományozási", "ingyenes juttatási" jellegűek, hanem a közfeladatok ellátásához, minőségének javításához, ellenőrzéséhez, stb. igénybe vett szolgáltatást, munkamegosztást, együttműködési tevékenységet igénylő megrendelői, megbízási, szolgáltatói, feladatellátási, program-megvalósító jellegű jogviszonyok. Miért nem nevezik "támogatásnak" az állam, önkormányzat megrendelői pozíciójából keletkező céges tevékenységeket, szolgáltatásokat? A nonprofit szolgáltatást nyújtó civil szervezet sem "támogatást" kap az esetek nagy többségében (kivéve például a működési támogatást, amelynek általában nincsen ellenszolgáltatása), hanem tevékenységének ellenértékét, egy közösen ellátott feladathoz kapcsolódó költségtérítést, költség-hozzájárulást, megbízási vagy vállalkozási díjat. Az első stratégiai lépés tehát az kellene legyen, hogy valódi tartalmának megfelelően nevén nevezzük az állami és önkormányzati szervekkel a közfeladatok ellátásában közreműködés során jogviszonyba kerülő civil szervezetek státuszát: megbízottak, közreműködők, projektársak, társulási tagok, segítők. S nem pusztán támogatottak! Minden államháztartási szigor ugyanis a közpénzek elfolyásának megakadályozására irányul, s ameddig a civil szervezetekkel való viszony fő kategóriája a "támogatás", addig nehéz lesz bármit is hatékonyan lépni az eljárási, pénzfelhasználási szabályok ésszerű formálása érdekében! Ha viszont a civil szervezetekkel való viszonyrendszerben - hasonlóan a gazdasági társaságokhoz - a közfeladat ellátásához nyújtott, elnyert, megrendelt szolgáltatás (tevékenység, együttműködés, munka, források) lesz a meghatározó a maga ellenértékével vagy költségvonzatával együtt, akkor a dolgok természetes helyükre kerülnek: a feladat jellege fogja meghatározni a finanszírozás módját, s nem öncélú államháztartási szabályok. (Az öncél ebben az esetben az, hogy a pénzkiramlás módja a lehető leglassabb, a lehető legutólagosabb, a lehető legáttekeletesebb-ellenőrizhetőbb legyen, hiszen nincsen olyan gazdasági motiváció, amely a feladathoz igazodó célszerűséget követelne meg.)

5.2. Az 5.1. pont megközelítésében nem tudok egyetérteni a két tanulmány civil szervezetek állami kapcsolatainak teljes, egységes, központi nyilvántartására vonatkozó javaslatával. Ez éppen olyan abszurd lenne, mint a cégek központi nyilvántartása állami és önkormányzati megrendeléseik szerint. Nincsen rá szükség, mert nem a "támogatásokról" s azok átfedéseinek megszüntetéséről van tartalmilag szó, hanem arról, hogy ki hányszor és hol tudja hasznosítani nonprofit szolgáltatásait, tevékenységét. Közbeszerzésről viszont beszélni kell, hiszen a megrendelő-szolgáltató pozícióval ez a vonzat bizony együtt jár. Mert közpénz felhasználása történik. De nem ingyenesen, s nem ellenszolgáltatás nélkül!

5.3. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvénynek azokat az eljárási szabályokat kellene csak tartalmaznia, amely minden költségvetéssel kapcsolatba kerülő jogviszony pénzügyi lebonyolítása során irányadó. (Tehát akár költségvetési intézmény, akár cég, akár nonprofit szervezet van a jogviszony másik oldalán.) Az egyes ágazati, szakmai törvényeknek (például közoktatásról, sportról, egészségügyről, környezetvédelemről, stb.) kellene szabályozni a civil szervezetek forrásainak aktivizálási, bevonási, összekapcsolási módjait az állami, önkormányzati közfeladatok ellátásába. E szaktörvényi szabályozás tartalmazza a civil forrásbevonás módozatait: szolgáltatási szerződés, együttműködési szerződés, ellátási szerződés, megbízási szerződés, vállalkozási szerződés, támogatási szerződés - az ügyek jellegétől függően.

Például:

g.) Szolgáltatási szerződést akkor köt az állami, önkormányzati szerv vagy intézmény a civil szervezettel, ha a civil szervezet a közfeladat ellátása körébe tartozóan szolgáltatást nyújt. Szolgáltatási szerződés esetében a civil szervezet saját nevében jár el, saját nevében vesz részt az állami, önkormányzati közfeladat-ellátásban a saját szolgáltatás nyújtásával. A szolgáltatásért kikötött pénzbeli ellenérték: szolgáltatási díj.

- h.) Együttműködési szerződést akkor köt az állami, önkormányzati szerv a civil szervezettel, ha a közfeladat ellátása körében valamely programot vagy tevékenységet a két (vagy több) szervezet közösen lát el, a szerződésben meghatározott munkamegosztás szerint. Az együttműködésben vállalt tevékenység pénzbeli ellenértéke: szolgáltatási díj.
- i.) Támogatási szerződést akkor köt az állami, önkormányzati szerv vagy intézmény a civil szervezettel, ha a civil szervezet a közfeladat ellátása körébe tartozó programot valósít meg vagy tevékenységet folytat, s az állami, önkormányzati szerv annak megvalósítását, a tevékenység gyakorlását vagy a civil szervezet működését támogatni kívánja. A szerződésben kikötött ellenérték: programtámogatás, tevékenységi támogatás, működési támogatás.
- j.) Feladatátvállalási szerződést akkor köt az állami, önkormányzati szerv vagy intézmény a civil szervezettel, ha a civil szervezet a közfeladat egészét - vagy intézményre, időszakra, alanyi körre és szolgáltatásra (ellátásra) vonatkozó meghatározható teljes körét - átvállalja, s a közfeladat kötelezettjének megbízására elvégzi, teljesíti. A szolgáltatási ellenérték: megbízási díj. A feladatátvállalási szerződés lehetséges tárgyait és kötelező tartalmát a Tv. szabályozza.
- k.) Megbízási szerződést akkor köt az állami, önkormányzati szerv vagy intézmény a civil szervezettel, ha azt a közfeladat ellátása körébe tartozó tevékenység ellátásával megbízza. Megbízási szerződés esetében a megbízó állami, önkormányzati szerv nevében tevékenykedik, jár el a civil szervezet. A szerződésben kikötött ellenérték: megbízási díj.
- l.) Vállalkozási szerződést akkor köt az állami, önkormányzati szerv vagy intézmény a civil szervezettel, ha a közfeladat ellátása körébe tartozó valamely produktumot, eredményt kíván létrehozni, elkészíttetni, megvalósíttatni az erre vállalkozó partnerével. Vállalkozási szerződés esetében Megrendelő az állami, önkormányzati szerv; míg a civil szervezet a saját nevében készíti el, alkotja és valósítja meg a megrendelt eredményt. A szerződésben kikötött ellenérték: vállalkozási díj.

Az a.) - d.) közötti szerződések eljárási kérdéseit a szaktörvény miniszteri rendeletre utalhatja. Ugyanígy miniszteri rendelet tárgya lehet - vagy kötelezően az adott költségvetési szervnél elkészítendő szabályzaté - a közfeladat ellátásába történő civil forrásbevonás eljárási, nyilvánossági, ellenőrzési és elszámolási kérdéseinek szabályozásán túl a civil forrásbevonás ösztönzésének, gerjesztésének, kezdeményezésének és kedvezményezettségének jogi feltételrendszere is!

5.4. Az államháztartási reformban tehát a civil szervezetek "partner" szerepét javaslom erősíteni, s most egyáltalán nem társadalompolitikai, hatalom-legitimitási és lakossági kapcsolati értelemben - hanem a közfeladatok ellátásába történő forrásbevonás intézményesítése értelmében. Ugyanolyan eljárási feltételek mellett tudjon egy közfeladat ellátásában szerepet vállalni a civil szervezet, mint a cégek. S akkor kiderülhet, hogy ki az olcsóbb, a profibb, a gyorsabb, a jobb. Most még maszatolás zajlik. A "támogatások" eljárási rendje körüli formális szigorítások leple alatt még mindig erősen jelen van a konkrét szolgáltatás megkövetelése nélküli, politikai vagy szakmapolitikai alapú civil finanszírozás. Ennek nem az a stratégiai ellenlépése, hogy egyneműsítem és jogszabályba foglalom, adatbázisba szervezem a civil támogatások kusza szövevényét (például egy mindenre alkalmazandó pályázati eljárási szabályrendszerrel), hanem az, hogy kivesszem a "támogatási" körből azt, ami nem az; s egyből a racionális, viszonylag ésszerűen és mértéktartóan szabályozott gazdasági életben találjuk azt a problémakört, ami oda való. (Mert ott is van! A civil szervezetek éppen olyan aktorai az állami közfeladatellátásnak, mint a költségvetési szervek és a cégek. Ettől "harmadik szektor"...). Viszont mindaz a programtámogatás és működési támogatás, amely a fentiek szerinti „tisztításon” és fogalmi egyneműsítésen átesett, s valóban „támogatásnak” minősített – az a támogatás viszont normatív eljárási szabályok szerint sleő sorban pályázati rendszerekben és csak kivételesen pályázaton kívül, civil szervezeti sajátosságokra modellezett államháztartási szabályok környezetében használódjon fel!

A fenti koncepció államháztartási rendszerbe illesztéséhez nem értek. Abban viszont biztos vagyok, hogy a "támogatási" logikán akár az Áht. vhr. VIII. fejezete alóli civil kivételnek, akár más szükséges könnyítésnek nincsen jövője. Ki kell alakítani azokat az államháztartási terminus technikusokat (például a már most bizonyos körben szerephez jutott „finanszírozás” fogalmának további kibontásával), amelyek a civil szervezetek által állami megrendelésre nyújtott szolgáltatások, részszolgáltatások, funkciók és részfunkciók, együttműködések, munkamegosztások, "bedolgozások", egyáltalán: a közfeladat ellátásához rendelkezésre nyújtott humán és anyagi források számbevételéhez, számvitelbe vételéhez,

felmutatásához, formalizálásához és intézményesítéséhez kellenek. Ezekre kell eljárási szabályokat alkotni, s akkor az Áht. fiskális szigorának a pénzkifolyást megakadályozó egész intézményrendszere megmarad abban a mezőben, amire való: a közfeladat ellátásától függetlenül nyújtott, ténylegesen ellenszolgáltatás nélküli adományozások világában. Ez a klasszikus "támogatás", olyan, mint például az állam által nyújtott egyedi adókedvezmény, vagy "beruházási támogatás" a cégeknél. Erre vonatkoznak szigorúnál szigorúbb szabályok, de a közfeladat ellátását ne akadályozza a szükségesnél jobban az államháztartási bürokrácia, legalább ugyanúgy ne, mint az állami szektor üzleti viszonyaiban.

## **6. Összefoglaló a támogatási jogviszony fogalmi kérdései című fejezethez:**

A jogrendszeren belüli jogösszehasonlító kutatás megállapította, hogy a jogszabályok direkt módon és elvi jelleggel, a joggyakorlat számára irányadó módon nem tartalmazzák a „támogatási jogviszonyra” fogalom-meghatározást.

Az államháztartási jogszabályok a „támogatásról”, mint finanszírozási jogcímről szólnak; a támogatási programokról vagy programtípusokról, programcsoportokról szóló rendeleti szabályozások az adott jogszabály hatálya alá tartozó jogviszonyokra, ügyekre és jogalanyokra nyújtanak – a jogviszony fogalmi szempontjából egyébként is tartalmatlan - definíciókat; a Polgári Törvénykönyv pedig hallgat a „támogatási jogviszonyról” és „támogatási szerződésről” is.

A támogatási jogviszony a Polgári Törvénykönyvben nem nevesített, ú.n. atipikus szerződéses jogviszony, amelynek fogalmi jelentőségű, állandó elemei a következők:

- A Támogató valamely államháztartás körébe tartozó szerv, szervezet, intézmény; vagy az államháztartás körébe tartozó költségvetési forrásból származó támogatást nyújtó személy;
- A támogatás valamely közfeladat ellátására vagy ellátásában történő részvételre, illetve az államháztartás körébe tartozó szervezet feladatkörébe eső tevékenység vagy működés finanszírozására irányul.
- A támogatásra jogosultságról, a szerződés megkötésének előfeltételeiről, a támogatást megelőző eljárásról, a támogatási szerződés tartalmáról, az összeférhetetlenségről és a szerződésszegés jogkövetkezményeiről jogszabályok rendelkeznek.
- A támogatási szerződés tartalmazhat a Ptk. általános kötelmi jogi szabályainak diszpozitív jellegéből következően eltéréseket a szerződésekre vonatkozó általános polgári jogi szabályoktól, de ez csak a konkrét támogatási szerződésre vonatkoztatható jogszabályok által előírt rendelkezések tárgykörében lehetséges. Amiről jogszabály hallgat, abban a Ptk. általános szerződéses szabályai irányadók.
- A Ptk. diszpozitív jellegéből nem következik a támogatási jogviszonyra vonatkozó rendeletek hatásköre a Ptk-ba ütköző szabályozásra. A támogatási jogviszonyra vonatkozó jogszabályok polgári jogi (kötelmi jogi) szabályai nem ütközhetnek a Ptk. elveivel és alapvető rendelkezéseivel. Csak abban a körben lehetséges eltérő jogszabályi rendelkezés, amely körben a Polgári Törvénykönyv erre a jogszabályt kifejezetten felhatalmazza.

## II. fejezet

# A támogatások jogi szabályozásának struktúrája

### **7. A támogatásokra vonatkozó jogszabálytömeg**

A jogrendszeren belüli belső jogösszehasonlító kutatás 270 (!) olyan hatályos jogszabályt és jogi iránymutatást (miniszteri utasításokat) talált, amely a „támogatási szerződésekkel” és a civil szervezetek (társadalmi szervezetek, alapítványok) támogatásával kapcsolatban tartalmazott érdemi normatív rendelkezéseket. Ezen belül 107 (!) olyan jogszabály hatályos, amely kifejezetten az államháztartás egyes szervezetei és a civil szervezetek közötti „támogatási szerződéseket” szabályozza, érinti:

9 törvény:

1992. évi XXXVIII. törvény	az államháztartásról
1993. évi XXIII. törvény	a Nemzeti Kulturális Alapról
1997. évi CXXXVI. törvény	az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokról
2000. évi C. törvény	a számvitelről
2003. évi L. törvény	a Nemzeti Civil Alapprogramról
2004. évi CXXXIV. törvény	a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról
2004. évi I. törvény	a sportról
2005. évi II. törvény	a Szülőföld Alapról
2008. évi CII. törvény	a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről

**35 kormányrendelet:**

217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet	az államháztartás működési rendjéről
100/2002. (V. 5.) Korm. rendelet	egyreszörös szociális feladatokat ellátó nem állami fenntartók címzett támogatásáról
26/2003. (III. 4.) Korm. rendelet	a területfejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól
27/2003. (III. 4.) Korm. rendelet	a térség- és településfelzárkóztatási célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól
47/2003. (IV. 3.) Korm. rendelet	a legkedvezőtlenebb helyzetű megyék - Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg - felzárkóztatására szolgáló keretek felhasználásáról
160/2003. (X. 7.) Korm. rendelet	a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény végrehajtásáról
1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet	az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről
75/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet	az országos jelentőségű területfejlesztési programokra szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának részletes szabályairól
85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet	az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről
89/2004. (IV. 20.) Korm. rendelet	egyreszörös ISPA projektek pénzügyi megállapodásainak kihirdetéséről
119/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet	az Európai Unió előcsatlakozási eszközök és az Átmeneti Támogatás felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendjéről
133/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet	a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap kezeléséről és felhasználásáról
215/2004. (VII. 13.) Korm. rendelet	a sportorvoslás szabályairól és a sportegészségügyi hálózatról
359/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet	az INTERREG III Közösségi Kezdeményezés programok végrehajtásának részletes szabályairól
360/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet	a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról
54/2005. (III. 26.) Korm. rendelet	a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai és az EQUAL Közösségi Kezdeményezés Program esetében alkalmazandó biztosítékokkal kapcsolatos szabályokról
55/2005. (III. 26.) Korm. rendelet	a jogszabálysértő, nem rendeltetésszerű vagy szerződésellenes módon felhasznált európai uniós forrásokból származó és a kapcsolódó állami támogatások behajtásának eljárási rendjéről
198/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet	a közfinanszírozású támogatásban részesülő kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs programok értékelése rendszeréről és tartalmi követelményeiről
44/2006. (II. 28.) Korm. rendelet	a Közoktatási Fejlesztési Célelőirányzat működésének részletes szabályairól
211/2006. (X. 20.) Korm. rendelet	az EU Költségvetéséből 2007-től támogatandó egyedi projektek és komplex fejlesztések előkészítéséhez szükséges decentralizált forrás felhasználásáról
242/2006. (XII. 5.) Korm. rendelet	az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus végrehajtási rendjéről

255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről

281/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról

355/2006. (XII. 27.) Korm. rendelet a Szülőföld Alapról szóló 2005. évi II. törvény végrehajtásáról

146/2007. (VI. 26.) Korm. rendelet a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapból nyújtott állami támogatások szabályairól

323/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény végrehajtásának egyes szabályairól

363/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet az Országos Labdarúgó-pálya Létesítési Program keretében megvalósuló beruházások támogatásáról

35/2008. (II. 23.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz pénzügyi alapok egyes, a területi együttműködéshez kapcsolódó programjainak végrehajtásáról

47/2008. (III. 5.) Korm. rendelet a decentralizált helyi önkormányzati fejlesztési támogatási programok előirányzatai, valamint a vis maior tartalék felhasználásának részletes szabályairól

139/2008. (V. 16.) Korm. rendelet a Környezet és Energia Operatív Program derogációs projektek kamattámogatásának igényléséről, folyósításának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes feltételeiről

148/2008. (V. 26.) Korm. rendelet a 2008. évi terület- és régiófejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól

191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről

208/2008. (VIII. 27.) Korm. rendelet az egyes közrendvédelmi bírságokból befolyó pénzeszegek felhasználásának céljáról és eljárási szabályairól

228/2008. (IX. 12.) Korm. rendelet a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszközből társfinanszírozott Magyarország-Szlovákia-Románia-Ukrajna ENPI Határon Átnyúló Együttműködési Program végrehajtásáról

237/2008. (IX. 26.) Korm. rendelet a Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtási rendjéről

90/2009. (IV. 16.) Korm. rendelet a közhasznú vagy gazdasági társasági formában működő, valamint az egyházak, alapítványok által fenntartott aktív fekvőbeteg szakellátást biztosító egészségügyi szolgáltatók létszámcsökkentésének 2009. évi költségvetési támogatásáról

### **63 ágazati, szakmai miniszteri rendelet**

24/2008. (VI. 14.) EüM rendelet az egészségügyi miniszter felügyelete alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról

112/2008. (VIII. 30.) FVM rendelet az erdők közjóléti célú védelmét és bővítését szolgáló feladatok ellátásának csekély összegű (de minimis) támogatásáról

66/2008. (V. 16.) FVM rendelet a közösségi agrármarketing támogatások igénybevételének szabályairól

27/2008. (III. 12.) FVM rendelet a vadgazdálkodáshoz kapcsolódó tevékenységek csekély összegű (de minimis) támogatásáról

108/2007. (IX. 24.) FVM rendelet a „Sikeres Magyarországért” Agrár Fejlesztési Hitelprogram szabályairól

94/2007. (IX. 4.) FVM rendelet a biztonságos takarmányellátás érdekében az állattenyésztők részére érvényesíthető csekély összegű (de minimis) támogatás feltételeiről

172/2004. (XII. 23.) FVM rendelet az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program kihirdetéséről

137/2004. (IX. 18.) FVM rendelet a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv kihirdetéséről, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásokkal összefüggésben a kedvezőtlen adottságú területek és az azokhoz tartozó települések megállapításáról

131/2004. (IX. 11.) FVM rendelet a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételének általános szabályairól

72/2002. (VIII. 15.) FVM rendelet a SAPARD Tervben meghatározott agrár- és vidékfejlesztési célok támogatásáról

1/2006. (II. 2.) FMM rendelet a rendezett munkaügyi kapcsolatok feltételeinek igazolására alkalmas iratokról

15/2005. (IX. 2.) FMM rendelet a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatás megállapításának részletes szabályairól

13/2005. (VIII. 26.) FMM rendelet a munka világából történő fokozatos kivonuláshoz kapcsolódó járulékkiegészítésről

33/2004. (XII. 23.) FMM rendelet az EQUAL Közösségi Kezdeményezés fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásával kapcsolatos szabályokról

22/2004. (VI. 8.) FMM-OM együttes rendelet az Oktatási Minisztérium Alapkezelési Igazgatósága és az Európai Szociális Alap Nemzeti Programiroda Társadalmi Szolgáltató Közhasznú Társaság közreműködő szervezetté történő kijelöléséről, valamint a 2004-2006. évi Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program közoktatási, szakképzési és felsőoktatási intézkedéseinek végrehajtásáról

11/2004. (IV. 7.) FMM-PM együttes rendelet a 2004-2006. évi Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program, valamint az EQUAL Közösségi Kezdeményezés pénzügyi végrehajtásáról

10/2004. (IV. 7.) FMM-ESzCsM együttes rendelet az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium szervezeti egységének a 2004-2006. évi Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program egészségügyi és szociális intézkedési végrehajtásában közreműködő szervezetté történő kijelöléséről és feladatairól

6/2008. (III. 7.) GKM rendelet a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium egyes fejezeti kezelésű előirányzataiból finanszírozott, állami támogatásnak minősülő felhasználások általános szabályairól

120/2007. (XII. 29.) GKM rendelet a külgazdaság fejlesztési célú előirányzat felhasználásáról, kezeléséről, működtetéséről és ellenőrzéséről

8/2007. (I. 24.) GKM rendelet a Kormány egyedi döntésével megítélhető támogatások nyújtásának szabályairól

19/2004. (II. 27.) GKM rendelet a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium egyes támogatási programjainak részletes szabályairól

1/2001. (I. 5.) GM rendelet a Gazdasági Minisztérium vállalkozási célú előirányzatainak szabályozásáról

21/1999. (IV. 28.) GM rendelet az Aktív foglalkoztatási célok támogatása fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásának és kezelésének részletes szabályairól

17/2008. (VIII. 27.) IRM rendelet a társadalmi bűnmegelőzéssel összefüggő kiadások, támogatások fejezeti kezelésű előirányzat és a bűnmegelőzéssel összefüggő feladatok támogatása fejezeti kezelésű előirányzat felhasználása szabályozásáról

4/2008. (II. 14.) KvVM rendelet egyes környezetvédelmi és vízügyi előirányzatok felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól

1/2008. (III. 21.) KüM rendelet a Külügyminisztérium fejezetnél az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályairól

2/2009. (II. 10.) KHEM rendelet a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium egyes előirányzatai felhasználásában, kezelésében részfeladatokat ellátó közreműködő szervezetekről

21/2008. (VIII. 22.) KHEM rendelet az egyes fejezeti kezelésű előirányzatokkal kapcsolatos eljárási rendről

2/2009. (II. 14.) MeHVM rendelet a Miniszterelnökség fejezetnél a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint a határon túli magyarok támogatásával kapcsolatos fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályairól

25/2007. (IX. 12.) MeHVM rendelet a Társadalmi Megújulás Operatív Program előirányzatából nyújtott, az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése hatálya alá tartozó támogatások felhasználásáról

23/2007. (VIII. 29.) MeHVM rendelet a Környezet és Energia Operatív Program prioritásaira rendelt források felhasználásának részletes szabályairól és egyes támogatási jogcímeiről

22/2007. (VIII. 29.) MeHVM rendelet a Gazdaságfejlesztési Operatív Program K+F és innováció a versenyképességért prioritására és a Regionális Operatív Programok K+F és innováció tárgyú konstrukcióira rendelt források felhasználásának részletes szabályairól és a támogatás jogcímeiről

19/2007. (VII. 30.) MeHVM rendelet az Új Magyarország Fejlesztési Tervben szereplő Regionális Fejlesztés Operatív Programokra meghatározott előirányzatok felhasználásának állami támogatási szempontú szabályairól

8/2007. (III. 19.) MeHVM rendelet a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 4. prioritására, a Gazdaságfejlesztési Operatív Programra és a Közép-Magyarországi Operatív Program 1. prioritására vonatkozó részletes szabályokról

16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet a 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól

5/2003. (V. 20.) MeHVM rendelet a kistérségi támogatási alap célú előirányzat felhasználásának részletes szabályairól

4/2003. (V. 8.) MeHVM rendelet a vállalkozási övezetek támogatására irányuló célú előirányzat felhasználásának részletes szabályairól

14/2002. (XI. 16.) MeHVM rendelet a Turisztikai Célú előirányzat felhasználásának és kezelésének részletes szabályairól

11/2001. (IV. 24.) MeHVM rendelet az informatikai, távközlés-fejlesztési és frekvenciagazdálkodási célú előirányzat felhasználásának és kezelésének szabályairól

5/2009. (III. 18.) NFGM rendelet a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz pénzügyi alapok egyes, a területi együttműködéshez kapcsolódó programjaiból származó állami támogatások felhasználásának szabályairól és egyes támogatási jogcímeiről

28/2008. (XII. 31.) NFGM rendelet a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium egyes előirányzatai felhasználásában, kezelésében részfeladatokat ellátó közreműködő szervezetekről

19/2008. (X. 8.) NFGM rendelet a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium egyes fejezeti kezelésű előirányzatai kezeléséről és támogatásainak lebonyolításáról

10/2008. (VIII. 1.) NFGM rendelet a Közlekedés Operatív Program 4. prioritásának első konstrukciójára vonatkozó részletes szabályokról

2/2008. (V. 29.) NFGM-PM együttes rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból finanszírozott pénzügyi eszközök keretében nyújtható KKV támogatások felhasználására, valamint a forráskezelő szervezetre vonatkozó különös szabályokról

1/2008. (V. 24.) NFGM rendelet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felügyelete alá, a XIX. Uniós fejlesztések fejezetbe tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok 2008. évi felhasználásának rendjéről

9/2006. (V. 9.) NKÖM rendelet a Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII. törvény végrehajtásáról

7/2006. (III. 14.) NKÖM rendelet az „art” mozi-hálózat fejlesztésének támogatásáról

25/2008. (VIII. 8.) OKM rendelet a nem filmgyártási célú mozgóképszakmai tevékenységek állami támogatásának szabályairól

20/2009. (IV. 3.) OKM rendelet a XX. Oktatási és Kulturális Minisztérium költségvetési fejezethez tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok 2009. évi felhasználásának szabályairól



13/2008. (IV. 10.) OKM rendelet a XX. Oktatási és Kulturális Minisztérium költségvetési fejezethez tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok 2008. évi felhasználásának szabályairól

2/2009. (I. 16.) ÖM rendelet az állami sportcélú támogatások felhasználásáról és elosztásáról

6/2008. (X. 8.) ÖM rendelet egyes fejezeti kezelésű előirányzatokból pályázati úton, illetve egyedi döntéssel nyújtható támogatásokra vonatkozó eljárás szabályairól

22/2008. (IV. 10.) ÖTM rendelet az állami sportcélú támogatások felhasználásáról és elosztásáról

29/2007. (X. 16.) ÖTM rendelet a Gazdaságfejlesztési Operatív Program K+F és innováció a versenyképességért prioritására és a Regionális Fejlesztés Operatív Programok K+F és innováció tárgyú konstrukcióira rendelt források terhére az EK-szerződés 87. és 88. cikkének a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló, 2001. január 12-i 70/2001/EK bizottsági rendelet alapján nyújtható támogatások részletes szabályairól és a támogatási jogcímeiről

27/2007. (X. 10.) ÖTM rendelet a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program előirányzatából nyújtott, az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikk (1) bekezdés hatálya alá tartozó támogatások felhasználásáról

18/2007. (VIII. 9.) ÖTM rendelet az építésügyi célelőirányzatról

7/2009. (III. 18.) SZMM rendelet a szociális és munkaügyi miniszter irányítása alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról

11/2008. (VI. 28.) SZMM rendelet az európai globalizációs alkalmazkodási alapból származó támogatások igénylésével és felhasználásával kapcsolatos szabályokról

15/2007. (IV. 13.) SZMM rendelet a Munkaerőpiaci Alap képzési alaprészéből felnőttképzési célra nyújtható támogatások részletes szabályairól

29/2005. (VIII. 22.) TNM rendelet a 2007 utáni EU-támogatásokhoz kapcsolódó tervezés és EU-nagyberuházások előkészítése fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásának szabályairól

15/2004. (VIII. 14.) TNM rendelet a Projekt Generation Facility II. fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásának részletes szabályairól

14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól

10/2004. (VI. 12.) TNM rendelet a Regionális Fejlesztés Operatív Program végrehajtásában közreműködő szervezetek kijelöléséről

## **8. A támogatási jogviszonyra vonatkozó jogi szabályozás struktúrája**

### **8.1. A struktúra:**

1. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) két módon szabályozza a kutatásunk tárgyát képező civil szervezeti támogatási jogviszonyt:
  - minden költségvetési támogatásra vonatkozóan;
  - kifejezetten a civil nonprofit szervezeteknek nyújtott támogatásra vonatkozóan.
2. Az adott naptári év költségvetési törvénye.
3. Az Áht. és a költségvetési törvény által a támogatási jogviszonyokkal kapcsolatosan behívott, felhívott, átutalt jogi szabályozás. (Például közbeszerzés, általános forgalmi adó, államháztartás számvitele.)
4. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII.30.) Korm. rendelet (Ámr.) háromféle módon:
  - általánosan, a költségvetési előirányzatok felhasználásának szabályozása körében (Ámr.57.§, 57/A.§)
  - TÁMOGATÁSI CÉLT SZOLGÁLÓ ELŐIRÁNYZATOK, ILLETVE AZ ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK PÉNZESZKÖZEI FELHASZNÁLÁSÁNAK SPECIÁLIS SZABÁLYAI körében (Ámr. VIII. fejezetében 78. § - 93/B. § + 7.sz.Mellékletben írt előirányzatokra vonatkozóan.)
  - kifejezetten civil szervezeteknek nyújtott támogatásokra vonatkozó szabályok (Ámr.57.§)

5. Az Ámr.-ben kivételt vagy eltérést engedő jogszabályok, valamint az Ámr.-ben hivatkozott vagy szabályozási felhatalmazást nyert végrehajtási jellegű jogszabályok

6. Az Ámr. VIII. fejezete és 7.sz. Meléklete alá nem tartozó előirányzatok felhasználását szabályozó rendeletek: előirányzatokról, alapokról, EU-forrásokról, programokról szóló rendeletek.

7. Az 1.-6. szerinti szabályozási szintekben felhívott EU-jogszabályi háttérnormák.

8. A 3.-6. szinteken hivatkozott vagy szabályozási felhatalmazást nyert jogi iránymutatások (miniszteri utasítás), vagy programon belüli norma (eljárásrend, szmsz, ügyrend, szabályozási kézikönyv)

9. Általános Szerződési Feltételek az adott programon belül kötendő támogatási szerződésekhez. Ezek a szerződés aláírásával annak részévé válnak.

A jogi szabályozás struktúrája tehát meglehetősen összetett, többlépcsős és sokszintű. Ebből következően sok átfedéssel és diszharmóniával, belső ellentmondásokkal terhelt. A támogatások előfeltételei körében például az Áht. és az Ámr. évről-évre (sőt egy éven belül többször) történő változásait, vagy az éves költségvetési törvény speciális, konkrét rendelkezéseit az ágazati, szakmai rendeleti szabályozás – különösen a programszintű konkrét végrehajtási rendeletek – csak nehézkesen, lassan, vagy egyáltalán nem tudják követni. Így fordulhat elő, hogy a konkrét támogatási jogviszonyhoz „legközelebb” eső végrehajtási rendelet még nem tartalmaz vagy másként tartalmaz olyan új, szigorúbb támogatási feltételt, amelyet a jogalkotó a rendelet keltéhez képest utóbb illesztett a feltételrendszerbe. Különösen így van ez a programszintű jogi szabályozások esetében. (5.-6. és 8-9. alatti szabályozási szintek)

**8.2.** Sajátosan értelmezett jogforrási hierarchia-felfogásról tanúskodik a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről szóló 4/2009. (II. 27.) ÖM utasítás II. fejezetének (Az előirányzatok rendeltetésszerű felhasználásával, támogatási szerződések tartalmával összefüggő lényeges előírások) 8. pontja: „Az ÖM fejezetéhez tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok közül a pályázati rendszer keretében történő felhasználás alá eső fejezeti kezelésű előirányzatok vonatkozásában az Ámr. 79. § (2) bekezdés, a 83. § (2) bekezdés *b)*, *c)* és *j)* pontjai, 85. § (2) és (7) bekezdései, a 87. § (7) és (8) bekezdései és a 90. § (2) és (3) bekezdéseiben foglaltaknak kell eleget tenni.” Ezek szerint egy miniszteri utasítás (!) határozza meg, hogy egy kormányrendelet - az Ámr. – mely rendelkezéseinek kell eleget tenni (amelyek benne vannak a hivatkozás felsorolásában), s persze ebből következően, hogy a többinek nem (hiszen hiányoznak a hivatkozott felsorolásból)! Feltehetően csak „segítő szándékkal” kívánta a miniszter felhívni a figyelmet a vonatkozó Ámr.-szabályokra, de jogforrási szempontból ez minden segítő szándék ellenére is abszurd! (Nem szólva arról, hogy létezik e tárgykörben egy közbenső jogforrási szint is, egy miniszteri rendelet, amelyre figyelemfelhívás esetén szintén gondot kellett volna fordítani: az egyes fejezeti kezelésű előirányzatokból pályázati úton, illetve egyedi döntéssel nyújtandó támogatásokra vonatkozó eljárás szabályairól szóló 6/2008. (X. 8.) ÖM rendelet.)

**8.3.** A támogatás jogviszonyra vonatkozó általános, törvényi szintű szabályok a következők:

- elszámolási kötelezettség (Áht.12.§(1)bek.),
- a támogatások célhoz kötöttsége és a rendeltetésszerű felhasználás kötelezettsége (Áht.13/A.§ (1)-(2) bek.),
- a támogatással összefüggő adatok nyilvánossága és ellenőrizhetősége (Áht.13/A.§ (4) bek., Áht.15/A.-15/B.§),
- általános visszafizetési kötelezettség a támogatás jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén (Áht.13/A.§ (2) bek.),
- a visszafizetendő támogatás köztartozásként, adók módjára történő behajthatósága (Áht.13/A.§ (9) bek.),
- a támogatás nem folyósítható, amíg a támogatás kedvezményezettjének adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozása van (Áht.13/A.§ (5) bek.), illetve, hogy a köztartozás a támogatásból visszatartásra kerülhet úgy, hogy a támogatott program teljesítési kötelezettségét nem érinti (Áht.13/A.§ (6) bek.),

- a rendezett munkaügyi kapcsolatok, mint támogatási feltétel (Áht.15.§),
- a támogatások felhasználásának a közbeszerzési eljáráshoz való viszonya.
- a támogatások felhasználása, elszámolása és a beszámolás vonatkozásában az államháztartás számviteli szabályainak alkalmazása. (Áht. 119.§ (3) bek.)

**8.4.** Nincsen általános szabály a kutatásunk tárgyát képező jogviszony-tipizálás és jogviszony-fogalom kérdéseiben, nincs törvényi előírás a pályázati eljárásokról, a támogatási szerződés tartalmi kellékeire vonatkozóan, a szerződéstől elállás illetve felmondás vagy teljesítésének felfüggesztése tárgyában, a szerződésszegés jogkövetkezményeiről. Az államháztartási törvény a támogatási jogviszonyt, s az ezt keletkeztető támogatási szerződést kizárólag úgy szabályozza, mint előírányzat-felhasználási jogcímet; ezért áll meg a többi előírányzatnál is szabályozott, államháztartási értelemben vett támogatásra jogosultság-kifizetés-ellenőrzés alapelveinél, s ezért nem foglalkozik a támogatási jogviszony polgári jogi értelemben vett sui generis kérdéseivel. Az Áht. számára a „támogatási jogviszonyban” artikulálódó támogatás éppen olyan, mint a fejezeteknek a „fenntartói jogviszonyban” vagy „alapítóként”, fejezetgazdaként, költségvetési tételként tervezett és folyósított támogatás. Sőt, az államháztartási (kincstári) kötelezettségként a költségvetési törvényben normatíva formájában, feladatfinanszírozás keretében vagy az alapokon keresztül történő cél szerinti finanszírozás is a működési és fejlesztési célú „hozzájárulás” mellett részben „támogatásként” valósul meg, éppen úgy, mint az intézmények fenntartását szolgáló költségvetési támogatások. S hogy ez a kép még összetettebb legyen, az EU-s források is „támogatás” formájában kerülnek a hazai intézményrendszerbe – államháztartási költségvetési fejezetekbe, lebonyolító szervezetekhez, irányító hatóságokhoz. (Azt a megkülönböztetést kellene következetesen végigvinni az államháztartás rendszerén, amelyet a ..... vezetett be, s amelynek lényege, hogy „finanszírozásnak” nevezi a költségvetési forrásbiztosítást, s „támogatásnak” a támogatási jogviszony keretében történő forrásfelhasználást.

A költségvetési törvény nem tartalmaz általános, elvi jelentőségű szabályokat a támogatási jogviszonyokra vonatkozóan, csak konkrét összegeket, mértékeket, arányokat, határokat és minimumokat. Funkciójának megfelelően csak az adott év támogatási összegeire, mértékeire terjed ki a szabályozási köre.

A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény – a támogatási jogcímek és a normatív vagy tételes támogatási összegek meghatározásán túl – csak két kérdésben tartalmaz általános szabályt a támogatási jogviszonyokra és az ezeket keletkeztető támogatási szerződésekre vonatkozóan:

- a 30.§ (13) bekezdésében kimondja: „Ha a nem állami intézményt fenntartónak járó normatív hozzájárulás és támogatás, valamint kiegészítő támogatás együttes összege a költségvetési évben meghaladja a 40,0 millió forintot, az elszámolás jogszerűségét független könyvvizsgáló erről szóló nyilatkozatával kell alátámasztani. A könyvvizsgálat költségeit a nem állami intézmény fenntartója viseli.” A támogatási szerződésnek tehát – évi 40 MFt támogatási összeg felett – kötelező tartalmi eleme az elszámolást alátámasztó könyvvizsgálói jelentés.
- A 30.§ (15) bekezdése szerint: „A nem állami intézmény fenntartója egyetemlegesen felelős az általa fenntartott intézmény köztartozásaiért. A köztartozások összege a fenntartónak járó normatív támogatásból külön jogszabályban meghatározottak szerint visszatartandó.” A civil szervezet, mint fenntartó számára szerződés szerint járó normatív támogatásokból vissza kell tartani a fenntartott közoktatási, szociális vagy más intézmény köztartozásait. Ez azért több és más rendelkezés, mint az Áht.-ből ismert szabály magának a civil szervezetnek a köztartozását érintő támogatásból történő visszatartási jogról.

**8.5.** Az Ámr. minden államháztartásból származó támogatásra vonatkozó általános érvénnyel – tehát a központi költségvetés + az alapok Ámr. 7. számú mellékletében nem szereplő előírányzatainak, részleírányzatainak pályázati rendszer keretében történő felhasználására is – csak néhány, tételesen meghatározott kérdés vonatkozásában tartalmaz kötelező rendelkezéseket a 78.§ (2) bekezdésében:

- Kincstár értesítésének kötelezettsége, Kincstár támogatási nyilvántartási rendszere, Kincstári monitoring (79. § (2) bekezdés);
- A Pályázótól kérendő írásbeli nyilatkozatra és ennek tartalmára – amelyben tudomásul veszi a köztartozás folyósításra gyakorolt hatásait és támogatás adatainak a köztartozások figyelemmel kísérése céljából történő felhasználását, s amelyben hozzájárul ahhoz, hogy a Kincstár az általa

mindenkor működtetett monitoring rendszerhez a jogszabályban meghatározott jogosultak (ÁSZ, KEHI, PM) számára hozzáférési lehetőséget biztosítson (83. § (2) bekezdés *b*), *c*) és *j*) pontjai),

- A támogatási előirányzat-kezelők a pályázók vonatkozásában lekérdezési és adatközlési lehetőséggel bírnak a kincstári monitoringban kezelt adatokkal kapcsolatosan (85. § (2) és (7) bekezdései, 87. § (7) és (8) bekezdései, 90. § (2) bekezdése),
- A támogatást nyújtó szerv az esedékes támogatás folyósítását csak akkor kezdeményezheti a Kincstárnál, ha a Kincstári monitoring rendszer részére a döntéshozók, előirányzat-kezelők a Kincstár által meghatározott formában elektronikus módon eljuttatták az Ámr. 8/b) és 9. számú mellékletében meghatározott adatokat. (90. § (3) bekezdése)

Csak ezen, fenti vonatkozásokban tekinthetők tehát általánosnak az Ámr. szabályai. A többi, VIII. fejezeti támogatás-felhasználási szabály viszonylag szűk körben érvényesül – kizárólag az „összehangolás alá eső”, tételesen meghatározott előirányzatokra vonatkozik. (Például a Nemzeti Kulturális Alap vonatkozásában az Ámr. VIII. fejezetének szabályait nem kell alkalmazni. Ezt mondja ki az Ámr. 79.§ (11) bekezdése.)

**8.6.** Az Ámr. viszonylag általánosnak szánt szabályozása is több ponton, sok kérdésben enged eltérést az ágazati speciális szabályozások számára. Csak a vizsgálatunk konkrét tárgyát képező Ámr. VIII. fejezetben belül 18 (!) kérdésben tartalmaz a kormányrendelet eltérési vagy kivételképzési lehetőséget más jogszabályoknak. Eltérő, kivételt engedő, kiegészítő szabályozásra ad felhatalmazást:

- Engedélyhez vagy előzetes hatásvizsgálathoz kötött tevékenység esetében jogszabály kivételt képezhet az Ámr. támogatási tilalma alól. (Ámr. 81.§ (3) bek.)
- Több előirányzatra is benyújtott támogatási igény, pályázat esetében a címzett és céltámogatások vonatkozásában külön jogszabály rendelkezései szerint kell alkalmazni az Ámr. szabályait. (Ámr. 79. § (6)-(7) bek.)
- A jelentősebb vállalati beruházások esetében a támogatási igény elbírálására jogszabály előírhat az Ámr. 82. § (2) bek. a) pontjában írt 45 napnál hosszabb vagy rövidebb időtartamot is.
- A beruházás megkezdése időpontjának - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a kivitelezői szerződéskötés vagy a megrendelés időpontját kell tekinteni. (Ámr. 82. § (5) bek.)
- Az Európai Unió strukturális alapjaiból, illetve Kohéziós Alapjából finanszírozott projektek esetében - a Kormány egyedi döntése alapján - már megkezdett beruházáshoz is nyújtható támogatás, kivéve, ha jogszabály vagy közösségi jogi aktus eltérően rendelkezik. (Ámr. 82. § (6) bek.)
- Az Ámr. 87. § (4) bekezdésének a) pontja a támogatási szerződésben elállási jog kikötését írja el arra az esetre, ha a támogatási szerződésben rögzített megvalósítási időszak kezdő időpontjától számított három hónapon belül a szerződés teljesítése a kedvezményezettnek felróható okból nem kezdődik meg, vagy a kedvezményezett a támogatás igénybevételét nem kezdeményezi, és késedelmét ezen idő alatt írásban sem menti ki. Kivétel e szabály alól az az eset, amikor „*az adott támogatást szabályozó jogszabály eltérően rendelkezik*”.
- Az Ámr. 89. § (1) bekezdése szerint: „*Természetbeni telephely juttatás esetén, vagy ha a beruházó a telephelyet vissza nem térítendő támogatásból vásárolta vagy építette meg, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában teljes elidegenítési és terhelési tilalmat, keretbiztosítéki jelzalogot kell érvényesítenie a támogatási szerződésben a forráskezelőnek.*”
- Hasonló eltérést enged az Ámr. 89. § (2) bekezdése: „*Jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a vissza nem térítendő támogatással megvalósult beruházás, felújítás támogatási szerződésben meghatározott időpontig történő elidegenítése esetén az előirányzatról szóló szabályozás szerint a 88. § (4)-(5) bekezdésben megjelölt előirányzat javára és módon vissza kell fizetni a vissza nem térítendő támogatás jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegét, vagy - amennyiben ez utóbbi a nagyobb - be kell fizetni a bevételből a támogatás arányának megfelelő összeget.*”
- Az Ámr. 91. § (3) bekezdése eltérésre biztosít lehetőséget jogszabálynak attól az általános szabálytól, hogy „*Támogatási előleg a program vagy projekt elindításához és likviditásának biztosításához szükséges legkisebb összegben - amely nem haladhatja meg a támogatás 25%-át, de legfeljebb 300 millió forintot, kutatás, műszaki fejlesztés esetén a 75%-át, de legfeljebb 450*

millió forintot a (7) bekezdés szerinti ütemezésben - nyújtható, ha ezt a támogatási szerződés is tartalmazza.”

- Szintén a támogatási előleg tárgyában biztosít eltérési lehetőséget a jogszabálynak az Ámr. 91. § (6) bekezdése, amely a (3) bekezdésben írt általános előleg-szabálytól már Ámr-en belül is eltérő összeghatárokat rögzít a belföldi természetes személy, a mikro-, kis- és középvállalkozásnak minősülő kedvezményezettek körére. (támogatás 50 %, legfeljebb 300 MFt.)
- Érdekes módon az Ámr. szintjével azonos jogforrási szinten kiadott alapfinanszírozási rendelet tartalmaz az Ámr.-től eltérési felhatalmazást „A 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 281/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet” 5. § (1) bekezdésében: „A pénzügyi irányítási és kontroll tevékenység tekintetében az Áht., valamint - az e rendeletben foglalt eltérésekkel - az Ámr. előírásai az irányadók.”

**8.7.** Kiegészítő szabályozási felhatalmazást, részletszabályokra és végrehajtásra vonatkozó felhatalmazást tartalmaz az Ámr. az alábbi kérdésekben:

- Az előirányzatokból nyújtható támogatásokra vonatkozó általános szabályok körében mondja ki az Ámr. 81.§ (8) bekezdése, hogy „A **döntéshozatali eljárási rendjét és gyakoriságát jogszabályban kell meghatározni.**” A konkrét előirányzat felhasználására vonatkozó ágazati, szakmai (pályázati) rendelet szabályozási körébe tartozik tehát a döntéshozatali eljárásrend. Amennyire dicséretes, hogy legalább jogszabályi jogforrási szintet követel meg a kormányrendelet az eljárási kérdésekre, annyira megkérdőjelezhető az a jogi szabályozási szisztéma, amely lényegében annyiféle döntéshozatali eljárást enged meg és generál, ahányféle államháztartási előirányzattól költségvetési támogatásokat nyújtanak!
- Fejlesztési támogatásokat az Ámr. 82. § (1) bekezdése szerint kizárólag pályázati úton nyújtható. Ettől eltérni azon kedvezményezettek esetében lehet, amelyek számára jogszabály címzetten vagy alanyi jogon állapít meg fejlesztési támogatási előirányzatot (ez még rendben is lenne, hiszen ezekben az esetekben központosított, költségvetési szintű fejlesztésekről van szó); vagy a Kormány illetve a területfejlesztési tanács a rendelkezésre bocsátott keretből egyedi döntéssel ítélt meg támogatást. **A támogatási szabályokat az ilyen egyedi támogatások esetében is a konkrét előirányzatra vonatkozó jogszabályok rögzítik.** (Nem elég tehát, hogy a pályázati kötelezettség alól egyedi döntéssel kivételt lehet nyerni a Kormány vagy a területfejlesztési tanács „saját” keretében, de még ezen egyedi döntések eljárási szabályait is az Ámr.-től eltérően lehet előirányzatonként speciálisan szabályozni!)
- A jelentősebb vállalati beruházások támogatásának körében a pályázat fogadására jogosult **közreműködő szervezet meghatározását** az Ámr. 82. § (2) bek. b) pontja külön jogszabályra utalja.

**8.8.** S ha még ez a szabályozási sutruktúra sem lenne elég bonyolult és nehezen áttekinthető, van még egy további szabály is az Ámr. VIII. fejezetében írt előírások kiterjesztő alkalmazását illetően:

az Ámr. 78. § (3) bekezdése előírja, hogy a központi költségvetés támogatási célú előirányzatai közül a nem állami (például: civil) humánszolgáltatókat megillető normatív állami hozzájárulások és támogatások, kiegészítő támogatások felhasználása során az Ámr. VIII. fejezet rendelkezéseit **a nem állami humánszolgáltatókra vonatkozó külön jogszabályokban meghatározott eltérések figyelembevételével** kell alkalmazni. Az általános támogatási szabályok hatóköre tehát kibővül a humánszolgáltatási normatív állami hozzájárulások és kiegészítő támogatások körével – de a speciálisan azokra vonatkozó jogszabályokban írt eltérésekkel!

**8.9.** Kutatásunk fő irányának szempontjából megállapítható, hogy a támogatási szerződések garanciális, biztosítéki és végrehajtási jellegű intézkedései közül csak a köztartozásnak a támogatás folyósításával összefüggése valamint a kincstári monitoring ennek érdekében is történő használati lehetősége az a rendelkezés, amely általánosan alkalmazandó a civil szervezeteknek nyújtott költségvetési támogatások során. A többi szabály (például a pályázat tartalmi követelményei, a fejlesztési támogatások külön szabályai mind a pályázat, mind a szerződés vonatkozásában, a pályázatok elbírálásának szabályai, a

támogatások ÁFÁ-hoz való viszonya, a támogatási szerződés kötelező tartalmi kellékei, a szerződéskötés eljárási szabályai, a támogatás folyósításának teljesítésarányossága, előleg, időközi fizetés, teljesítésigazolás alapján közvetlen számlakiegyenlítés, támogatások halmozódása, stb.) csak előirányzatok speciális csoportjára vonatkozik. Ezen előirányzati csoportok elemeit vagy az Ámr. VIII. fejezete írja le, vagy a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználási rendjét szabályozó ágazati rendeletek szabályozzák, illetve az alapok és a humánszolgáltatási normatívák működését leíró külön jogszabályok rögzítik. Kis túlzással: ahányan – annyféléképpen! Nyilván finom különbségekkel és eltérésekkel tarkítottan, de nehezen áttekinthető, csak ellentmondásosan specifikálható, és ezért sokféle gyakorlathoz vezető módon.

**8.10. A TÁMOGATÁSI CÉLT SZOLGÁLÓ ELŐIRÁNYZATOK, ILLETVE AZ ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK PÉNZESZKÖZEI FELHASZNÁLÁSÁNAK SPECIÁLIS SZABÁLYAI**  
fejezet - címétől eltérően – nem tartalmazza az összes költségvetési támogatás felhasználásának szabályait, csak a rendelet 7. számú mellékletében szereplő előirányzatok, részelőirányzatok, felhasználási jogcímek vonatkozásában. Ezeket kívánta a jogalkotó „összehangolás alá vonni”(az összehangolás funkciójáról lásd az Ámr.-t); amelyből az is következik, hogy sok olyan támogatási előirányzat létezik és működik, amely nem tartozik „összehangolás” alá – azokra tehát az Ámr. VIII. fejezetének szabályai nem alkalmazhatók, csak az Áht. Illetve a rájuk alkotott speciális jogszabályok rendelkezései. Ilyen „összehangolás alá nem eső” előirányzat többek között a Nemzeti Kulturális Alap, a Nemzeti Civil Alapprogram, s még számtalan más civil támogatási forrás. Tételes kimutatást nem végeztünk, de összehasonlítva a 2009. évi költségvetési törvény fejezeteiben az egyes előirányzatok számát illetve az Ámr. 7.sz. Mellékletében írt összehangolás alá eső előirányzatok számát – azt találjuk, hogy még fele arányban sem esik a 7. számú Melléklet hatálya – s így az Ámr. – szabályai alá. Hozzávetőlegesen kétszer annyi „Összehangolás alá nem tartozó”, támogatási célt szolgáló előirányzat, részelőirányzat és jogcím létezik, mint az Ámr. 7.sz. Mellékletében írt „Összehangolás alá eső” előirányzat.

Megállapítható tehát, hogy a civil nonprofit szervezetek számára pályázati vagy nem pályázati formában hozzáférhető támogatási előirányzatok, részelőirányzatok, jogcímek kevesebb mint fele (!) szerepel csak az „összehangolás alá eső” támogatásokat tartalmazó 7.sz.Mellékletben. Ez azt is jelenti, hogy miközben a jogalkalmazási gyakorlat túlbuzgó agyonszabályozásról és felületes keretszabályozásról egyaránt nyújt tapasztalatokat, a költségvetési támogatások jogi szabályozását az jellemzi, hogy nincsen egységes, átfogó szabályozás. Az Áht. alig foglalkozik ilyen kérdésekkel, az Ámr. csak kevesebb mint fele támogatási rendszert szabályoz, a fejezeti kezelésű előirányzatok ágazati rendeletei valamint az egyes pályázati rendszereket leíró jogszabályok pedig sokféle speciális szabályozást vezettek be. Mint fától az erdőt – úgy nem látható a sok részletszabályozástól a költségvetési forrásokból köttetett támogatási jogviszonyok közös jogi feltételrendszere!

**8.11. A „Jogellenes felhasználás” című fejezetben fogunk részletesen bemutatni egy példát a 4/2009. (IV. 10.) KüM rendelet 11.§ (2) bekezdéséhez kapcsolódva arra a jelenségre, amely - egyébként a nagyszámú ágazati rendeleti szabályozás sajátja -, és arról szól, hogy a végrehajtási jellegű, alsóbb szintű szabályok gyakran specializálják, konkretizálják úgy a magasabb szintű (például Áht. és Ámr.) rendeletek előírásait, hogy azzal szűkítik, módosítják is egyben, s más fogalom-meghatározás keletkezik és gyakorlódik (példánk esetében a jogellenes felhasználásról), mint amit a jogalkotó parlamenti vagy kormány szintjén elhatározott! Azonnal jogforrási dilemmánk támad, hiszen attól, hogy az ágazati rendelet valamit kihagy a saját felsorolásából, attól még az Áht-s esetkör vonatkozik például a Külügyminisztérium fejezeti kezelésű előirányzataiból kötött támogatási szerződésekre is. Az jut a kutató eszébe – s jelzem itt, a szabályozási struktúra kérdéseinél -, hogy szükséges-e az ágazati szintű szabályozásban bármilyen mértékben is megismételni a magasabb szintű vonatkozó jogszabály rendelkezéseit, s nem az lenne a célszerű, pontos és áttekinthető szabályozási mód, hogy a miniszteri rendelet csak és kizárólag abban szabályozzon, amelyben:**

- a magasabb szintű jogszabály által megengedett eltérésről szól, vagy

- felhatalmazás alapján végrehajtási rendelkezést, vagy
- speciális szabályozást tartalmaz?

A magasabb szintű jogszabályból ismétlés ugyanis szükségszerűen pontatlan, hiányos, időközbeni módosításokat nem átvezető – s ezzel az a látszat keletkezik, mintha a jogalkalmazónak a hozzá közelebb eső, az ő esetkére konkrétan vonatkoztatható végrehajtási rendeletnek kellene elsősorban megfelelni, s nem éppen fordítva: mindenképp a törvénynek, aztán a kormányrendeletnek, s csak legvégül a speciális ágazati jogszabálynak!

## **9. Viszony a Ptk-hoz?**

A szabályozási struktúra kérdéséhez tartozik annak tisztázása is, hogy a támogatási jogviszonyra vonatkozó jogszabályok milyen körben, miként és miféle jelleggel hívják be, hivatkoznak, vagy csak utalnak közvetlenül vagy közvetve háttér-jogi szabályokra, leginkább nevesítve a kutatásunk szempontjából leginkább jelentős Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényre (Ptk.) ?

9.1. Az Áht. több vonatkozásban, de csak konkrét kérdésekben, tételesen utal a Ptk-ra. Ilyen konkrét utaló szabály létezik:

- az állam kezességvállalásának tartalma,
- közintézet vezető testületi tagjainak személyes felelőssége,
- hozzátartozói kör az összeférhetetlenség kérdéseiben,
- közszolgáltató utódszervezet ügyeiben.

A támogatási jogviszonnyal kapcsolatosan közvetlen törvényi utalás a megbízási vagy vállalkozási szerződés szabályaira nincsen; viszont az Áht. 127. §-a minden olyan kérdésben alkalmazni rendeli a Ptk-t, amely egy fogalom értelmezése tekintetében felmerül:

*Áht. 127. § E törvényben meg nem határozott fogalmak értelmezése tekintetében a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény, valamint a Ptk. rendelkezései megfelelően irányadók.*

Ebből a szabályozásból következően tehát a támogatási jogviszony fogalmi elemei (elállás, felmondás, érvénytelenség) kérdéseiben - az Áht. által nem specializált vonatkozásokban - a Ptk. háttérszabályai és fogalmi alkalmazandók!

9.2. A támogatási szerződésekkel kapcsolatos legdirektebb Ptk-hivatkozást az egészségügyi miniszter felügyelete alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló 24/2008. (VI. 14.) EüM rendelet tartalmazza a 6.§-ában:

*„A forrásbiztosítás részletes feltételeiről - különösen az előirányzat biztosításának, valamint esetleges visszafizetésének szabályairól, a pályázatban/kérelemben vállaltak megvalósítási üteméről, határidejéről, a támogatással való elszámolásról, a felhasználás ellenőrzéséről, a szerződésszegés jogkövetkezményeiről - a támogatást elnyert pályázók/kérelmezők (a továbbiakban: kedvezményezett) és a minisztérium a polgári jog általános szabályai szerint megkötött szerződésben állapodik meg.”*

Az összes kutatásba vont és áttanulmányozott jogszabály közül ez a legkövetkezetesebb, legkövethetőbb és legkevésbé egyoldalú jogi szabályozás a támogatási jogviszonyra és az ezt létrehozó támogatási szerződésre vonatkozóan. Erős a gyanúnk ugyan arra irányulóan, hogy a jogalkotó számára a „polgári jog általános szabályai szerint” hivatkozás inkább jelenthette a szerződéskötés alaki-formai kellékeit és folyamatának szabályait, semmint a támogatási szerződés fogalmi kérdéseibe az általános kötelmi jogi szabályok és a megbízás, vállalkozás polgári jogi tartalmának importját! De mivel a rendelet többi része sem tartalmaz a polgári jogi kötelmi szabályoktól és a vállalkozási, megbízási szerződés szabályaitól

markánsan eltérő szankciókat, jogkövetkezményeket és elállási okokat; úgy tekintjük, hogy e szabályozás nem csak alaki és formai szempontból, hanem érdemben is a leginkább korszerű, életszerű, egyenrangú és az államháztartással szerződő másik féllel méltányos megoldásokat gerjeszt. Ha mintának nem is, de követhető példának állítható a többi ágazati jogi szabályozás elé.

9.3. Hasonlóan direkt és általános Ptk-ra utalás tartalmaz a Szociális és Munkaügyi Minisztérium szerződéskötési szabályairól és a szerződések nyilvántartásának rendjéről szóló 12/2008. (MüK. 5.) SZMM utasítás Mellékletének (TÁMOGATÁSI SZERZŐDÉS - a fejezeti kezelésű előirányzatokból nyújtott támogatások esetében - MINTA):

*19. Támogató és Kedvezményezett rögzítik, hogy a szakmai feladatok megvalósítása, és a szerződésben foglalt teljesítése során az állami pénzeszközök felhasználására és ellenőrzésére irányadó jogszabályok, a szerződésben részletesen nem szabályozott egyéb kérdésekben pedig a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény vonatkozó rendelkezései az irányadók.*

Ennek értelmében az SZMM által kötött támogatási szerződések egyértelműen a Polgári Törvénykönyvet tekintik elsődleges háttér-jogszabályuknak.

Konkrétan a kamatszámításra vonatkozó Ptk-hivatkozást is tartalmaz ez a TÁMOGATÁSI SZERZŐDÉS - MINTA:

*14/c) A visszafizetés kése delme esetén Kedvezményezett - a kése delembe esés napjától számított - további, a kése dellemmel érintett naptári fél évet megelőző utolsó napon érvényes jegybanki alapkamat 7%-kal növelt mértéke szerinti kése delmi kamatot is köte les megfizetni [a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 301/A. §-ának (2) bekezdése alapján].*

Ha önmagában, csak ez az utalás történe a Ptk-ra, akkor is fontosnak lenne minősíthető, mert ha a tartozásra a polgári jogi kamatszámítást rendeli alkalmazni a szerződés, akkor a tartozás maga -, és a szerződés -, valamint a keletkezett jogviszony is polgári jogi jellegű. Ha ez nem így lenne, akkor nem kamatról és kése delmi kamatról, hanem pótlékról és bírságról lenne szó a szerződésben, s nem a Ptk-t hívná be, hanem a Ket-et és vagy az Art-t.

9.4. További markáns következtetés levonására nyújt alapot a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 306/A. § (3) bekezdése, amely kimondja, hogy „A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre egyebekben a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni.” Tehát a pályázati eljárást követő támogatási szerződések pandantjának tekinthető közbeszerzést követő vállalkozási és megbízási szerződésekre – a közbeszerzési törvény háttérjogszabályaként – a Polgári Törvénykönyv szabályai alkalmazandók. Ez erős érv annak megállapítása mellett, hogy a közbeszerzési eljárás alá nem tartozó, de az államháztartás szervezeteivel létrejött szerződésekre – az államháztartási, költségvetési és támogatási jogszabályok rendelkezésein túl – a Ptk. alkalmazandó. Még akkor is, ha támogatási jogviszonyt hoznak létre.

9.5. Szinte mindegyik ágazati támogatási rendelet tartalmaz utalást a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 81. § (3)-(4) bekezdés rendelkezéseire, a támogatás felhasználásáról való köte lező tájékoztatással kapcsolatosan. Ezt a szabályozási egyöntetűséget a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény eredményezte azzal, hogy az Áht.-ban, Ptk.-ban, Gt.-ben, Szatv.-ben és az összes tárgykörhöz kapcsolódó törvényben átvezette azt a változást, amely szerint nem minősülnek üzleti titoknak a támogatással, annak felhasználásával kapcsolatos adatok; sőt, közérdekű és köte lezően nyilvánosságra hozandó adatokról van szó a támogatásokkal összefüggésben.

*Kivonat a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényből*



**81. § (1)** Személyhez fűződő jogokat sért, aki a levéltitkot megsérti, továbbá aki a magántitok vagy üzleti titok birtokába jut, és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza vagy azzal egyéb módon visszaél.

(2) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult - ide nem értve a magyar államot - jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértene vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.

(3) Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményrel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz - így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

(4) Az, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni. A felvilágosítás oly módon is történhet, hogy az adatokat a honlapon vagy a hirdetményi lapban teszik közzé. A felvilágosítás megtagadása esetén, vagy ha a felvilágosítást kérő szerint a tájékoztatás nem kielégítő, a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.

\*\*\*

9.6. Tételes utalások történnek a támogatásokra vonatkozó jogi szabályozásban a Ptk. ajánlati szabályaira. Olyan támogatásról rendelkező jogszabályok is alkalmazzák ezt, amelyek egyébként hallgatnak a Polgári Törvénykönyv szabályainak háttérjogszabályként történő alkalmazásáról. (Mivel a Ptk. tartalmazza az ajánlati kötöttség-ajánlat elfogadása tárgyában az általános szabályokat, ezért mindazon jogszabályok ilyen tartalmú utalásait is a Ptk.-ra vonatkozó utalásnak kell tekinteni, amelyek konkrétan nem hívják fel az 1959. évi IV. törvényre.):

- Ámr. 85. § (10) bek.
- Külügyminisztérium fejezetnél az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 4/2009. (IV. 10.) KüM rendelet 4. § 4) bek.
- Miniszterelnökség fejezetnél a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint a határon túli magyarok támogatásával kapcsolatos fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályairól szóló 1/2008. (V. 8.) MeHVM rendelet 6. §
- informatikai, távközlés-fejlesztési és frekvenciagazdálkodási célelőirányzat felhasználásának és kezelésének szabályairól szóló 11/2001. (IV. 24.) MeHVM rendelet 14. §
- Kutatási és Technológiai Innovációs Alap kezeléséről és felhasználásáról szóló 133/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet 15. §, 17. §
- A társadalmi bűnmegelőzéssel összefüggő kiadások, támogatások fejezeti kezelésű előirányzat és a bűnmegelőzéssel összefüggő feladatok támogatása fejezeti kezelésű előirányzat felhasználása szabályozásáról szóló 17/2008. (VIII. 27.) IRM rendelet 17. §
- Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium egyes fejezeti kezelésű előirányzatai kezeléséről és támogatásainak lebonyolításáról szóló 19/2008. (X. 8.) NFGM rendelet 21. §
- Miniszterelnökség fejezetnél a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint a határon túli magyarok támogatásával kapcsolatos fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályairól szóló 2/2009. (II. 14.) MeHVM rendelet 6. § (3) bek.
- Egyes fejezeti kezelésű előirányzatokkal kapcsolatos eljárási rendről szóló 21/2008. (VIII. 22.) KHEM rendelet 6/A. §

9.7. A polgári jogi felelősség Ptk-beli szabályaira történő utalást alkalmaz a Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII. törvény végrehajtásáról szóló 9/2006. (V. 9.) NKÖM rendelet. Ez azért nagyon fontos utaló szabály, mert világossá teszi, hogy a szerződésszegés jogkövetkezményei körében (felróhatóság, elállás, felmondás) a polgári jogi általános szabályok irányadók mindazon kérdésekben, amelyekről a rendelet nem tartalmaz eltérő szabályozást.

*Kivonat a Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII. törvény végrehajtásáról szóló 9/2006. (V. 9.) NKÖM rendeletről*

*27. § A szerződésszegő fél a Polgári Törvénykönyv szabályai szerinti felelősséggel tartozik.*

\*\*\*

9.8. A biztosítékok vonatkozásában tartalmaz a Ptk-ra utalást a 281/2006. (XII.23.) Korm. rendelet. Ez az utalás csak tárgyi jellegű és részleges, mert arról szól, hogy a támogatási szerződést biztosító egyéb kötelezettségek kiegészítik a Ptk-ba foglalt biztosítékokra vonatkozó lehetőségeket és szabályokat.

*Kivonat a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 281/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletről*

*2. § (1) E rendelet alkalmazásában*

.....

*20. Biztosíték: e rendelet alkalmazásában a Ptk. 243-276. §-ban foglaltak, továbbá a támogatási szerződést biztosító egyéb kötelezettségek.*

\*\*\*

9.9. A támogatási jogviszonyból eredő igények elévülésére a Polgári Törvénykönyv elévülési szabályai irányadók. Alátámasztja ezt az Áht. 64/D.§ (1) bekezdése, amely a helyi önkormányzatok támogatásaival kapcsolatos Állami Számvevőszéki vizsgálati idővel összefüggésben tartalmaz utalást a Ptk. szerinti általános elévülési időn belüli év(ek)re. Ezen kívül a 360/2004. (XII.26.) Korm. rendelet (az NFT operatív programjai, az Equal és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak pénzügyi lebonyolításáról) valamint a 35/2008. (II.23.) Korm. rendelet (a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz pénzügyi alapok programjainak végrehajtásáról) kifejezetten 5 évben állapítja meg a szabálytalanság elévülési idejét.

9.10. A vizsgált támogatási típus szerződések fele hívja fel háttérjogszabályként a Polgári Törvénykönyvet (is), egyharmada viszont csak az államháztartási jogszabályokat (Áht., Ámr.)

Ebből a kutatási megállapításból jól látszik, hogy a szerződéses gyakorlat bizonytalan a támogatási szerződés polgári jogi jellegének megítélésében.

## **10. A támogatás jogi szabályozásába bevont további normák**

### **10.1. Jogszabályi utalással**

A támogatási jogviszonyra vonatkozó jogi szabályozási struktúra áttekintésében és felvázolásában egyik fontos elem azoknak a jogterületeknek, jogszabályoknak a számbavétele, amelyek valamely támogatásokról szóló jogszabály (például az Áht.) utaló rendelkezése alapján alkalmazandók a támogatási jogviszonyra, s annak civil szervezeti alanyára (is). Mindenek előtt ilyen törvényi utalásképpen

alkalmazandó az államháztartás számviteli szabályrendszere, amely az Áht. 119.§ (3) bekezdésének rendelkezése folytán kiterjed az államháztartásból támogatásban részesülő civil szervezetre is a támogatás elszámolása, felhasználása és a beszámolás vonatkozásaiban. Ez egy nagyon súlyos szabály; ugyanis azt mondja ki, hogy a civil szervezetnél hiába van alapvetően más számviteli (könyvelési, beszámolási, pénzkezelési, vagyoneértékelési, stb.) szabályrendszer hatályban, mint a Támogatonál – a támogatás felhasználása körében olyan fogalmakat, nyilvántartásokat, korlátokat, eljárásokat kell alkalmaznia, mintha például költségvetési szerv lenne! Még szerencse, hogy a gyakorlatban ez a szabály csak korlátozottan érvényesül, s például a házipénztár vagy a leltározás vonatkozásában a civil szervezetnek nem kell ugyanolyan adminisztrációs rendszereket működtetnie, mint a közvagyon kezelése okán jóval szigorúbban szabályozott állami, önkormányzati szervnek... De ez a „szerencse” a törvényi előírások érvényesülési korlátozottságával kapcsolatosan bizony súlyos veszélyforrást is jelez: bármelyik támogatási ellenőrzés juthat a civil szervezettel kapcsolatosan arra a megállapításra, hogy a támogatás felhasználása során megsértették az Áht.119.§ (3) bekezdését és ezért a támogatás felhasználása szabálytalan. Így lehet egy pillanat alatt az egyébként megvalósult támogatási álomból - rémálom.

Hasonló jogszabályi utaló rendelkezések „húzzák be” a támogatási jogviszonyok szabályozási körébe a közbeszerzésekről szóló 2003. évi törvényt (Kbt.), az általános forgalmi adóról szóló törvényt (ÁFA), vagy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatások szabályozását (Ket.).

#### *Kivonat az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényből*

*Áht. 119. § (3) Az államháztartás számvitele kiterjed*

.....

*h) az államháztartásból támogatásban részesülő államháztartáson kívüli szervezetek (vállalkozások, pénzügyintézetek, közalapítványok, köztestületek, alapítványok, egyházak, társadalmi, érdekképviseleti, nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek) esetében a támogatás elszámolásának és felhasználásának részletes szabályaira és beszámolási kötelezettségére.*

\*\*\*

## **10.2. Jogszabály utólagos módosulásával**

10.2.5. Az NFÜ-TÁMOP-5.3.1. kódjelű szerződés 6.3. pontja kimondja, hogy „A támogatási szerződés valamint az ÁSZF a vonatkozó jogszabályok módosulásával, illetve új jogi szabályozás bevezetésével minden külön intézkedés nélkül módosul.” (6.3. pont) Ez egyoldalú rendelkezés, s nem szükségszerűen van így! Az új jogszabály, vagy a régi módosítása nem válik ugyanis automatikusan részévé a szerződésnek – hiszen azt korábbi jogi feltételek között kötötték! Az egy másik kérdés, hogy a Támogatóra és a Kedvezményezettre is vonatkoznak az új jogszabályi rendelkezések; tehát mostani jognyilatkozataikra, magatartásukra ez irányadó. De ez nem azonos azzal, hogy egy korábbi szerződés tartalma – a Felek szerződésszerű magatartására vonatkozó szabályok – az új jogszabálynak megfelelően módosulnának! Például: attól, hogy a korábbi kamatszabályozás alapján a mai jogszabályban foglaltakhoz képest a szerződés szerint magasabb vagy alacsonyabb kamatot számíthat fel a késedelmet szenvedő fél; nos ettől a szerződéses kamat mértéke nem fog automatikusan igazodni a ma hatályos jogszabály tartalmához! (Még akkor sem, ha a Felek a szerződésben az akkor hatályos jogszabály által meghatározott kamatra utaltak szerződésükben.) Ugyanez igaz a biztosítékadási kötelezettségre: amiatt, hogy ma már jelzálogjog kikötése is kellene a szerződéshez, de akkor, amikor a szerződést kötötték, még elegendő volt az elidegenítési és terhelési tilalom – nos, ettől nem kell a most „automatikusan módosult” szerződés alapján jelzálogjogot alapítani!

A Ptk. 226. § (2) bekezdése szerint „Jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg.” Álláspontom szerint a támogatási szerződéseknek azok a rendelkezései, amelyek automatikussá teszik az összes jogszabályváltozás minden rendelkezésének módosító hatását a korábban megkötött szerződésekre – nos, ez nem a szerződéses szabadság és nem is a Ptk. szabályaitól eltérés lehetősége, hanem a Ptk. 200.§ (2) bek. és 239. § (1) bekezdésében szabályozott jogszabályba ütköző, ezért semmis rendelkezése esete!

### **10.3. Szerződésben utalással**

A támogatási típus szerződések tételes kutatása során több olyan jelenséggel találkoztunk, amikor maga a támogatási szerződés nyilvánít valamely másik jogi normát – vagy jogi normának nem minősülő intézkedést, döntést, határozatot, állásfoglalást – a szerződés részévé, s ezáltal a Felek által kötelezően alkalmazandó és érvényesítendő szabállyá.

10.3.1. A vizsgált támogatási szerződésekre kiterjedő általános megállapítás, hogy amikor a szerződések jogszabályba foglalt feltételeket ismertetnek, akkor azt gyakran nem szöveghűen, betű szerint teszik; s gyakran nem egzakt pontosságú jogszabályhelyre utalással, hanem vagy általában, vagy tartalmilag ismertetve, esetleg rövidítve. Ebből az következik, hogy a jogszabályi feltétel hiányosan, pontatlanul, tévesen kerül a szerződésbe, ami viszont félrevezetheti a Támogatottat és félre is vezeti, hiszen a civil szervezetnek nem feladata a szerződéses kikötés tételes összevetése a jogszabályba foglalt kikötéssel! A Támogató szempontjából is veszélyes ez a megoldás, hiszen a törvény erejénél fogva neki pontosan és teljes körűen kell alkalmaznia a jogszabályt, viszont ha a szerződésben ennek csak egy része van és az is pontatlanul, akkor ez arra utal, hogy a Támogató sincs a hiteles jogi információ birtokában. Amely körülmény viszont törvénytörő jogalkalmazáshoz fog vezetni! (Ilyen téves, pontatlan tájékoztatást tartalmaz például az OFA-MEGŐRZÉS kódjelű szerződés 5.6. pontja a köztartozásról.)

10.3.2. Több támogatási szerződésben – így például az NFÜ-ESZA-NFT-U-II. Általános Szerződési Feltételeiben – megjelenik az a rendelkezése, amely szerint: *„a jelen Szerződés, valamint az ÁSZF, a vonatkozó jogszabályok módosulásával, illetve új jogi szabályozás bevezetésével minden külön intézkedés nélkül módosulnak.”* (6.2. pont) Ez a szabály kötelmi jogi alapon intézményesíti az amúgy alkotmányjogi alapon kivételes visszamenőleges jogszabályi hatályt! Teljesen kilátástalanná és viszonylagossá teszi a szerződéses viszonyok jogbiztonságát, a Kedvezményezett joghasználói tájékozottságát. Nagy valószínűséggel alkotmányossági kérdéseket is felvet konkrét szerződéses jogviszonyok tartalmának automatikus függősége az utólagos jogalkotástól. Az ugyanis odáig rendben van, hogy a hatályba lépett új jogszabályi rendelkezések kiterjednek a korábbi szerződéses jogviszonyokra is. Azt tartjuk alkotmányosértőnek, hogy mechanikusan és automatikusan a korábbi szerződés részévé válnak az utóbbi jogszabályi rendelkezések illetve az ezeknek megfelelő új szerződéses tartalmak!

10.3.3. Az SZMM-ESZA-NCA kódjelű szerződéstípusok IV/4/g. pontjaiban a Kedvezményezettek kötelezettséget vállalnak arra, hogy *„a támogatás felhasználása során érvényesíti a vonatkozó számviteli, adóügyi és társadalombiztosítási jogszabályok előírásait.”* Ez látszólag rendben is lévő kikötés, hiszen a törvényes működés a szerződésbe foglalás nélkül is kötelezettsége a civil szervezetnek (Kedvezményezettnek). Miután azonban a szerződések VII/1/e.) pontjai alapján szerződésszegésnek (a támogatás jogosulatlan igénybevételének) minősül a szerződésben rögzített kötelezettségek teljesítésének felróható okból történő elmaradása – a támogatással egyébként összefüggésben nem álló bármely pénzügyi, gazdálkodási szabálytalanság egyben a szerződéses kötelezettség megsértését is jelenti! Kitágul tehát a szerződéses kötelezettségek köre; és kb. úgy néz ki, hogy a Kedvezményezett a támogatás felhasználásán kívül azért is projektként felel, hogy egész működése minden mozzanatában megfeleljen a vonatkozó összes pénzügyi jogszabályi előírásnak... Miközben persze minden számviteli, adóügyi és társadalombiztosítási jogszabálysértésnek megvan a megfelelő ágazati, szakmai szankciója és jogkövetkezményei – eközben még a támogatási jogviszony szerződésszegési szankciórendszere is a Támogatottra zúdul!

10.3.4. A jogi szabályozás egyik ismétlődően felmerülő kérdése, hogy a szerződésben mennyire csak hivatkozzák vagy utaljanak rá, vagy rövidítve ismertessék esetleg szó szerint beidézzék a jogszabályok különböző vonatkozó rendelkezéseit. Ez merül fel az SZMM-ESZA-BIZTOS KEZDET-2008. kódjelű szerződés „Jogkövetkezmények” címet viselő VI. fejezetében is, például a j) pontban, amely *„a rendezett munkaiügyi kapcsolatok hiányára”* utal a támogatás igénylésének időpontjában. Tudjuk jól, hogy az Áht. elég bonyolult és árnyaltan szabályozza ezt a kérdést, megkülönböztetve azokat az eseteket, amelyek utólagos vagy utóbbi hatósági döntést -, utólagos jogerőre emelkedést vagy éppen a jogvita bírósági

elbírálását takarják. Ezek sommás módon egyként kezelődnek a rövid utaló megjegyzésben a szerződés szerint: a Támogató a szerződéstől eláll, ha „..... a Kedvezményezett a támogatás igénylésének időpontjában nem felelt meg a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének.” Legalább annyi elvárható lenne a szükséges jogi tájékoztatás okán illetve a Kedvezményezett jogi félretájékoztatásának elkerülése érdekében, hogy a szerződés pontosan utaljon arra másik jogszabályi környezetre, amely pontosan és kimerítően szabályozza a szerződés által érintett kérdést! Legalább jogszabályi szintig; az ideális persze a vonatkozó paragrafus-számok feltüntetése lenne. (Ennek viszont az a hátránya, hogy a hivatkozott másik jogszabály módosítása érintheti a szerződés szövegét, s ez bizony módosítást igénylő körülmény. Ilyenkor egy hivatkozás pontosítása miatt kellene módosítani a szerződést.)

10.3.5. A szabályozási struktúrához tartozó kérdés az is, hogy az önkormányzati támogatók szerződéseiből több is a „működési tartalék” vagy az „általános tartalék” terhére állítja be a szerződésekben a civil szervezeti támogatás kifizetését. (Például ÖNK-PEST-AJÁNLOTT kódjelű szerződés 1. pontja, ÖNK-PÉCS-PROGRAM-2007. szerződés 1.pontja, ÖNK-XKER-2009. szerződés 2.pontja, ÖNK-TOLNA-2009. szerződés). Ebből a jelenségből levonható az a következtetés, hogy több önkormányzatnál nincsen külön előirányzata sem a civil szervezetek támogatásának, sem az adott szakmai program feladatfinanszírozásának. (Akadt egy ellenpélda is, az ÖNK-VAS-PROGRAM kódjelű szerződés, amely a „Kulturális, közösségtámogató célú előirányzat” terhére” rendelte a konkrét támogatást kifizetni.)

#### 10.4. Általános Szerződési Feltételekkel

*A Támogató által kötelezően alkalmazandó, jelen Általános Szerződési Feltételeket érintő jogszabály változása esetén az új, illetve a módosult jogszabályi rendelkezés jelen Általános Szerződési Feltételek részévé válik.*” (GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008.-ÁSZF I/4.pont) Ezzel a rendelkezéssel – álláspontom szerint - alapvető jogi problémák vannak, mert az Általános Szerződési Feltételen (GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008.-ÁSZF I/4.pont) keresztül teszi a jogszabályváltozást visszamenőlegesen is a szerződés részévé! Hiszen, ha a jogszabály módosítása nem válna az ÁSZF-GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. részévé, akkor általában csak a hatálybalépése után kötött szerződések tartalmát módosítaná. Így viszont, az I/4. pont alapján, az ÁSZF-en keresztül, a szerződés hatályán belül – ha nincsen valamiről konkrét rendelkezés -, akkor bármilyen időpontban bekövetkező, s bármilyen tartalmú jogszabályváltozás beépül az GKM-MAG-NETREKÉSZ-1998-ÁSZF. vonatkozó részébe, amely viszont már nemcsak a módosítás időpontja után kötött szerződésekre alkalmazandó, hanem mindegyikre! Ez a jelenség csak abban az esetben nem áll fenn, ha a szerződés kifejezett rendelkezését érinti a jogszabály és ezen keresztül az ÁSZF változása, mert erre az esetre a szerződés I/3. pontja a GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008-ÁSZF illetve a szerződés ütközésében a szerződés tartalmának biztosít prioritást. (Nagyon helyesen.) Abban az esetben viszont, amikor a szerződésben kifejezetten nem szabályozott kérdésre kell alkalmazni a GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008-ÁSZF rendelkezéseit, a fentiekben vázolt utólagos és egyoldalú szerződésmódosítás lehetősége bizony az I/4. pont alapján – s véleményem szerint törvénytörően - fennáll.

*„A Támogató által kötelezően alkalmazandó, jelen Általános Szerződési Feltételeket érintő jogszabály változása esetén az új, illetve a módosult jogszabályi rendelkezés jelen Általános Szerződési Feltételek részévé válik.”* (NFG-MAG-2008. Általános Szerződési Feltételek I/4. pont) Ez a tétel felmenti a Támogatót az ÁSZF jogszabályváltozás miatt szükséges módosítási kötelezettsége alól – de természetesen csak abban a körben, amelyben a Támogatóra tartalmaz kötelezően alkalmazandó rendelkezést. (A Támogatóra irányadó jogszabályváltozással esetleg ütközésbe kerülő ÁSZF nem foglalkoztatja a Támogatót.) Álláspontom szerint a jogszabályváltozás nem válik automatikusan az ÁSZF részévé! Legfeljebb abban a körben, amelyben hivatkozik valamely jogszabály hatályos szövegére. De az ÁSZF tételeit, egyes rendelkezéseit nem írja át a háttérjogszabály módosulása. Létrejön egy jogi szabályozási ellentmondás, s ezt a Támogatónak fel kell oldania – vagy ha nem oldja fel, akkor jogvita esetén a jogszabály rendelkezései lesznek irányadóak -, de a jogforrási helyzet ugyanaz, mint a magasabb szintű jogforrás és az alacsonyabb szintű jogforrás viszonylatában: a végrehajtási rendelet nem módosul

automatikusan a törvénymódosítást követően, mert ehhez konkrét jogalkotói aktus kell. Legfeljebb ellentmondás keletkezik a két jogi norma között, vagy szabályozási hiány, túlszabályozás, többértelmű szabályozás jön létre. De biztosan nem válik automatikusan a végrehajtási jogszabály részévé a magasabb szintű jogszabály módosulása! A jelenség azért problémás, mert a Támogató nem lehet tisztában azzal, hogy az általa szerződésben elismert és elfogadott ÁSZF mely tételei már nem relevánsak (vagy bírnak más -, láthatatlan tartalommal) az időközbeni jogszabályváltozás okán?

Az Általános Szerződési Feltételeknek a jogi szabályozási struktúrában elfoglalt helyét fogalmazza meg több ÁSZF is, például az NFÜ-NFT-II-TÁMOP-5.3.1. ÁSZF 1.pontja:

*„Az ÁSZF szerződési feltételnek minősülnek, amelyeket a Kedvezményezett az adott támogatás igénybevételére vonatkozó Szerződés aláírásakor fogad el.”* *„Amennyiben az ÁSZF és a Szerződés azonos tárgyú előírásai között bármilyen eltérés van, ez utóbbi rendelkezései lesznek irányadóak.”* Az ÁSZF-ben használt fogalmak a Szerződésben foglaltak szerint értelmezendők.”

## 10.5. „Minta”szerződéssel

Az ÖM-Program-2009. kódjelű szerződés 6.3. pontja kimondja: *„A jelen szerződés mintaszerződés alapján történt. A jelen szerződés szövege csak ott és annyiban változtatható, illetve egészíthető ki, amennyiben a mintaszerződés azt kifejezetten megengedi.”* Az ÖM mintaszerződése csak a minisztériumot köti – a civil szervezetet nem. Semmi nem indokolja, hogy a másik félre nem tartozó eljárási, szerződéskötési szabályt a szerződésbe foglaljanak. Elméleti szempontból azért sem, mert a „mintaszerződés” semmiképpen nem „általános szerződési feltételek”; s még látszólag sem állítható be annak.

## 10.6. Tájékoztatókkal:

A MEH-NT-2009. szerződés 14.7. pont alapján: A felek megállapodnak abban, hogy a szerződés elválaszthatatlan részét képezik „a szerződéshez nem csatolt, a Támogató hivatalos honlapján közzétett tájékoztatók.” *Ezzel a rendelkezés jogi szempontból súlyosan kifogásolható:*

- egyrészt nem tűnik ki belőle, hogy mikor közzétett „tájékoztatókról” van szó? A szerződéskötéskor már megjelentekről, vagy a szerződéskötés utániakról is?
- másrészt e rendelkezés szerint a Kötelezettségvállalónak felelőssége az is, hogy figyelje és tanulmányozza a Támogató honlapját, mind a szerződéskötés előtt, mind pedig az után is, egészen az utóellenőrzés lefolytatásának végső határidejéig (mert eddig tart a támogatási jogviszony hatálya a szerződés 14.6. pontjába foglalt definíció szerint). Ha ez így van, akkor a támogatási szerződésnek folyamatosan részévé válnak automatikus módon az egyik fél utólagosan keletkezett elhatározásai – és ezzel – és bővítik vagy szűkítik a felek szerződésbe foglalt kötelezettségeit illetve jogosultságait. Ez pedig tulajdonképpen az egyoldalú szerződésmódosítás jogának elismerését jelenti a szerződésben, amely viszont a Felek súlyosan alárendelt és egyoldalú hatalmi viszonyát tükrözi – polgári jogi keretekbe foglaltan.

Ugyanezen szerződés 12.2. pontja – ebben a sorrendben – a nem szabályozott kérdésekre az alábbi jogszabályokat hívja fel: Ptk., Áht., Ámr., ágazati támogatási rendelet, közpénzekből nyújtott támogatásról szóló törvény, Felhívásban és Útmutatóban felsorolt egyéb jogszabályok. A felsorolásból kitűnik tehát, hogy a szerződés elsősorban és mindenekelőtt polgári jogi viszonyt hoz létre, amelynek a Támogatói oldala miatt államháztartási és közigazgatási vonatkozásai is vannak, a Kötelezettségvállalói oldala miatt pedig közpénzügyi, nonprofit jogi vonatkozásai is.

A KVVM-NORVÉG-2009. kódjelű típus szerződés IX/3. pontja szerint: *„Jelen szerződésben nem szabályozott kérdésekben a hatályos jogszabályok rendelkezései és a KVVM hivatalos lapjában közzétett közlemények, tájékoztatók az irányadóak.”* Még jó, hogy ez a szerződés – amely egyébként a jogi szempontból átgondolt, jó minőségű kontraktusok közül való – nem teszi a többi szerződéshez hasonlóan

„a szerződés elválaszthatatlan részévé” a minisztérium hivatalos lapjában megjelenő aktuális információkat és hivatalos álláspontokat; így legalább arról nincsen szó, hogy egy polgári jogi szerződés tartalma folyamatosan változik az egyik fél oldaláról közölt tételek útján, hanem csak arról van szó, hogy a szerződés értelmezése és alkalmazása körében rendeli úgy a szerződés, hogy a civil szervezetnek szerződéses kötelezettsége a minisztériumi honlap folyamatos böngészése és a különböző minisztériumi álláspontoknak a szerződés teljesítési összefüggésében történő feldolgozása!

Ugyanez a jelenség tapasztalható a GKM-eMOP kódjelű szerződés 10. pontjában is:

„*Jelen szerződés elválaszthatatlan részét képezik*” – *a mellékleteken kívül* – „*a szerződéshez nem csatolt, a Támogató hivatalos honlapján közzétett tájékoztatók.*” A szerződés tartalma tehát újabb elemmel bővül: honlapon közzétett Támogatói tájékoztatókkal! Akár utólagosan is – és ez ekkor már egyoldalú szerződésmódosítás!

### **10.7. Beszámolókkal:**

Az SZMM-ESZA-NCA kódjelű szerződéstípusok VIII/2. pontjai szerint: „*A szerződés elválaszthatatlan részét képezik a pályázati kiírás, a pályázat, a pályázat mellékletei, a szerződéskötés feltételeként meghatározott dokumentumok, a beszámoló elfogadásáig benyújtott módosítási kérelmek, a pénzügyi elszámolás és a szakmai beszámoló.*”, Az talán kis túlzás, hogy a szerződés teljesítéséről készült pénzügyi és szakmai beszámoló is a szerződés részévé válna..... Legfeljebb a támogatási jogviszony teljesülésének dokumentációjának részévé, de biztosan nem a jogviszony tartalmát meghatározó szerződésé.

### III. fejezet

## **Civil támogatások nagyságrendje az állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban (K.C.R.-2007); és a civil szervezetekre vonatkozó specialitások a jogi szabályozásban**

Ez a fejezet először azt tekinti át, hogy a 2007. évi nonprofit statisztika számaiból milyen következtetéseket lehet levonni az állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban történő civil részvételre vonatkozóan; majd másodsor azt vizsgálja meg, hogy a támogatási jogviszonyra vonatkozó jogszabályokban a civil szervezetekre milyen specialitások vonatkoznak? A támogatások szempontjából az államháztartási szervezetek milyen korlátozásokkal vagy külön lehetőségekkel kell számoljanak, s ez előnyös vagy hátrányos a civil szervezetekkel létrehozandó támogatási jogviszonyokat illetően?

### **11. K.C.R. adatok - 2007.**

A Közfeladatellátásban Civil Részvétel (K.C.R.) mutatói és arányai a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett „A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2007-ben” című „Statisztikai tükör 2009. március 6.” kiadvány adatai alapján.

#### **11.1. A teljes nonprofit szektor K.C.R. adatai**

11.1.1. A nonprofit szektor összes bevétele a statisztikai adatok szerint 2007.évben 964.309 millió forint volt, azaz közel 964 milliárd forint.

Ennek 45,1 %-a, tehát 434.903 millió forint származott az állami költségvetésből:

- 40,8 % „állami támogatás” formájában (392.977 millió forint),
- 4,3 % pedig „Alaptevékenység bevétele állami, önkormányzati szervektől” címen „polgári jogi szerződéses ellenérték” formájában (41.315 millió forint)

11.1.2. Az „állami támogatásként” a statisztikában megjelenő jogcímek közül biztosan és teljes egészében K.C.R.-jellegű jogviszonyt feltételez a normatív költségvetési támogatás és a normatív önkormányzati támogatás. Ezek összege együtt 79.252,2 millió forint. (Az összes bevételhez képest 8,2 %, az állami támogatásokon belül 20,5 %.)

11.1.3. Részben hordoznak K.C.R.-tartalmat a nem normatív költségvetési támogatások, a nem normatív önkormányzati támogatások és a központi alapoktól kapott támogatások. (Ezek összege együtt 295.334 millió forint, az összes bevételhez képest 30,6 %, az állami támogatásokon belül 77 %.) Arra a kérdésre, hogy milyen arányban tudjuk K.C.R.-jellegű bevételként számításba venni a nem normatív támogatásokat és a központi alapoktól kapott támogatásokat – egyik lehetséges válasz lehet az, hogy olyan arányban, amilyen arányt a tisztán K.C.R.-jellegű bevételek elfoglalnak az összes állami támogatásokhoz viszonyítva. Elvégezve ezt a számítást, a 295.334 millió forint 20,5 %-ának eredményeként 60.543,47 millió forintot kapunk – ez tehát a részben K.C.R.-jellegű állami támogatásokban a számított K.C.R.-tartalom.

11.1.4. Összeadva 2. pont alatti teljes egészében K.C.R.-jellegű és a 3. pont alatti részben (számítottan) K.C.R.-jellegű állami támogatásokat 139.796 millió forint összeget és 35,6 %-os arányt kapunk - ennyi az összes állami támogatáson belüli K.C.R.-mutató illetve K.C.R.-arány.



11.1.5. A nonprofit szektor teljes bevételéhez képest elvégzendő K.C.R. számításhoz a 4. pont alatti „állami támogatás” jogcímen belüli K.C.R. adatokhoz hozzá kell adni az „Alaptevékenység bevétele állami, önkormányzati szervektől” jogcímen a statisztikában szereplő forrást, mert K.C.R.-szempontból ez is olyan jellegű, mint a normatív állami és önkormányzati támogatás: biztosan és teljes egészében közfeladatellátásban civil részvételt valósít meg a jogviszony. (Csak nem „támogatás”, hanem például „megbízási díj” jogcímen.)

Elvégezve ezt a műveletet 181.111,4 millió forintot kapunk, amely az összes bevétel 18,78 %-a, az 1. pontban összesített államtól és önkormányzattól származó összes forrásnak pedig 41,64 %-a.

11.1.6. A nonprofit szektor 2007. évi K.C.R. mutatója tehát 181.111,4 millió forint; az összes civil szervezetek összes bevételéhez viszonyított K.C.R.-ből származó források aránya pedig 18,78 %. A kifejezetten állam-civil támogatási, gazdasági, pénzügyi, kapcsolatokban a K.C.R.-jellegű támogatások és szerződéses ellenértékek aránya 41,6 %.

## **11.2. A civil nonprofit szektor K.C.R. adatai**

11.2.1. Félrevezető lenne az 1.1.6. pontban közölt eredmény a civil szervezetek közfeladat-ellátásban történő részvételének nagyságrendjére, értékére és arányára vonatkozóan, ha nem korrigálnánk a számítást a statisztikában „Egyéb nonprofit szervezet” megnevezés alatt jelen lévő „állami civil” szervezetek (közalapítványok, közhasznú társaságok, köztestületek, nonprofit intézmények) költségvetési forrásainak levonásával. A K.C.R. adatok ugyanis a ténylegesen civil szervezetek (egyesületek, alapítványok) költségvetési kapcsolódási rendszerében hordoznak valódi szakmai tartalmat – az állami és önkormányzati forrásoknak a különböző állami és önkormányzati alapítású, tulajdonlású szervezetekhez (közalapítványok, köztestületek, állami és önkormányzati kht-k) telepítése ebből a szempontból teljesen közömbös. A különböző szervezeti formájú nonprofit szervezetek állami támogatásból + alaptevékenység bevételéből eredő bevételeinek adataiból és megoszlási arányaiból levonható az a következtetés, hogy a 6. pontban megállapított szektorszintű K.C.R. mutatóból és arányokból mennyi a klasszikus civil szervezetekre (egyesület, alapítvány, szövetség) és érdekképviselőkre jutó együttes hányad.

11.2.2. A szektorszintű bevételekből (964.309 millió forint) a klasszikus civil szervezetek + érdekképviselőtek összes bevétele 499.400,4 millió forint (51,78 %). Az ily módon a K.C.R. számításból leválasztott „Egyéb nonprofit szervezetek” részesedése a szektorszintű bevételekből 464.908,6 millió forint (48,2 %).

Az összes állami támogatásból (392.977,2 millió forint) 145.742,9 millió forint (37 %) volt a klasszikus civil szervezetekhez + érdekképviselőtekhez jutott összeg. Az ily módon a K.C.R. számításból leválasztott „Egyéb nonprofit szervezetek” részesedése az összes állami támogatásból 247.234,3 millió forint (63 %).

Az egyéb nonprofit szervezetek bevételi szerkezetében az állami támogatások aránya 53,3 %, az alaptevékenység bevételének aránya 21,1 %. (A többi bevételük gazdálkodásból és magántámogatásokból származik.)

11.2.3. Figyelemmel arra, hogy az „Egyéb nonprofit szervezetként” a K.C.R. számításokból leválasztani kívánt közalapítványok, közhasznú társaságok és köztestületek tevékenységük meghatározó hányadában közfeladatellátást végeznek - hiszen erre hozta létre őket állami vagy önkormányzati alapítójuk -, a rájuk vonatkozó bevételi statisztikai adatokból kiszámítható, hogy abszolút összegekben mennyivel kell csökkenteni a 2.-6. pontokban kimunkált K.C.R.-mutatókat, s ennek alapján korrigálni kell az előzőekben kimunkált K.C.R.-arányokat is.

**Tehát:**

**(Dőlt betűvel az „Egyéb nonprofit szervezetekre” vonatkozó adatok kivonása után a „Klasszikus civil szervezetekre” + „Érdekképviselőkre” együttesen jutó összegek, számok, arányok):**

11.2.4. A klasszikus civil szervezetek és érdekképviselők összes bevétele a statisztikai adatok szerint 2007.évben 499.400,4 millió forint azaz közel 500 milliárd forint, amely a szektor szintű összes bevétel 51,78 %-a.

*Ezen összeg 45,1 %-a, tehát 225.229,58 millió forint származott az állami költségvetésből:*

- 40,8 % „állami támogatás” formájában,
- 4,3 % pedig „Alaptevékenység bevétele állami, önkormányzati szervektől” címen „polgári jogi szerződéses ellenérték” formájában.

11.2.5. Az „állami támogatásként” a statisztikában megjelenő jogcímek közül biztosan és teljes egészében K.C.R.-jellegű jogviszonyt feltételez a normatív költségvetési támogatás és a normatív önkormányzati támogatás. Ezek összege szektorszinten számítva együtt 79.252,2 millió forint. (Az összes bevételhez képest 8,2 %, az állami támogatásokon belül 20,5 %.)

*Ha ezeket az arányokat a klasszikus civil szervezetek+érdekképviselők által kapott összes állami támogatás 145.742,9 millió forint összegéből számítjuk, akkor a 20,5 %-nak megfelelő biztosan és teljes egészében K.C.R.-jellegű állami támogatás összege 29.877,3 millió forint.*

11.2.6. *Részben hordoznak K.C.R.-tartalmat a nem normatív költségvetési támogatások, a nem normatív önkormányzati támogatások és a központi alapoktól kapott támogatások. (Ezek összege együtt 295.334 millió forint, az összes bevételhez képest 30,6 %, az állami támogatásokon belül 77 %.) Ha ezeket az arányokat a klasszikus civil szervezetek+érdekképviselők által kapott összes állami támogatás 145.742,9 millió forint összegéből számítjuk, akkor 112.222 millió forint részben K.C.R.-jellegű támogatási összeget kapunk.*

*Arra a kérdésre, hogy milyen arányban tudjuk K.C.R.-jellegű bevételként számításba venni a nem normatív támogatásokat és a központi alapoktól kapott támogatásokat – egyik lehetséges válasz lehet az, hogy olyan arányban, amilyen arányt a tisztán K.C.R.-jellegű bevételek elfoglalnak az összes állami támogatásokhoz viszonyítva. Elvégezve ezt a számítást, a 112.222 millió forint 20,5 %-ának eredményeként 23.005,5 millió forintot kapunk – ez tehát a részben K.C.R.-jellegű állami támogatásokban a számított K.C.R.-tartalom a klasszikus civil szervezetek+érdekképviselők vonatkozásában.*

11.2.7. *Összeadva 2. pont alatti teljes egészében K.C.R.-jellegű és a 3. pont alatti részben (számítottan) K.C.R.-jellegű állami támogatásokat 52.882,8 millió forint összeget és 36,2 %-os arányt kapunk - ennyi az összes állami támogatáson belüli K.C.R.-mutató illetve K.C.R.-arány – most már a klasszikus civil szervezetekre+érdekképviselőkre szűkítve.*

11.2.8. *A nonprofit szektor teljes bevételehez képest elvégzendő K.C.R. számításhoz a 9.4. pont alatti „állami támogatás” jogcímen belüli K.C.R. adatokhoz hozzá kell adni az „Alaptevékenység bevétele állami, önkormányzati szervektől” jogcímen a statisztikában szereplő forrást, mert K.C.R.-szempontból ez is olyan jellegű, mint a normatív állami és önkormányzati támogatás: biztosan és teljes egészében közfeladatellátásban civil részvételt valósít meg a jogviszony. (Csak nem „támogatás”, hanem például „megbízási díj” jogcímén.)*

*Elvégezve ezt a műveletet 181.111,4 millió forintot kapunk, amely az összes bevétel 18,78 %-a, az 1. pontban összesített államtól és önkormányzattól származó összes forrásnak pedig 41,64 %-a.*

*Szűkítve ezt a számítást a klasszikus civil szervezetekre+érdekképviselőkre, az alaptevékenységből származó összes bevétel 157.173,1 millió forint. Ebből az állami, önkormányzati szervtől származó – és ezért K.C.R.-jellegűként számításba vehető alaptevékenységi bevétel – ennek 17%-a, mert ugyanezen százalék mentén oszlik meg a teljes civil szervezeti kör alaptevékenységi bevételeiben a költségvetési forrás. Az eredmény: 26.719,4 millió Ft.*

**11.2.9. A nonprofit szektor 2007. évi K.C.R. mutatója tehát a klasszikus civil szervezetek+érdekképviseletek alanyi körér számítva:**

- **a teljes egészében K.C.R.-jellegű állami támogatás összege 29.877,3 millió forint; plusz:**
- **a részben K.C.R.-jellegű állami támogatások 23.005,5 millió forintja, plusz:**
- **a polgári jogi szerződéses ellenértékként, alaptevékenységi bevételből az állami, önkormányzati szervtől realizált 26.719,4 millió Ft.**

Ezek mindösszesen 79.602,2 millió forintot tesznek ki – ennyi tehát a civil nonprofit szervezetekre (azaz a klasszikus civil szervezetekre + érdekképviseletekre) számított K.C.R.-mutató. Ezen alanyi kör összes bevételéhez viszonyítva a K.C.R.-arány 15,9 %; az állami és önkormányzati szervektől (kötségvetéstől) megszerzett forrásokon belül pedig 35,3 %.

### **11.3. K.C.R.-következtetések a civil támogatási szerződésekre vonatkozóan**

A K.C.R. adatokat felhasználva több további következtetés vonható le konkrét kutatási témánk, a közfeladat-ellátásra vonatkozó civil szerződések tárgykörében:

11.3.1. K.C.R.-tevékenységgel összefüggő pályázatot 8597 civil nonprofit szervezet (klasszikus civil szervezet + érdekképviselet) nyert a 2007. évben. (Ez abból következik, hogy a KSH 2007. évi nonprofit statisztikája szerint 18.324 egyesület és az alapítvány nyert pályázatot. Az 1. pontban írt 45,1 %-os arányt figyelembe véve – amely a nonprofit szektor bevételén belüli állami, önkormányzati arányt mutatja – 8264 civil nonprofit szervezet az eredmény.)

Egy másik számítás szerint az állami, önkormányzati szervektől – költségvetéstől – megszerzett forrásokon belüli 35,3 % -os K.C.R.-arányt felhasználva a 18.324 pályázatot nyert civil nonprofit szervezetből 6468 civil nonprofit szervezetet kapunk. Figyelemmel arra, hogy a pályázatokat túlnyomó többségében támogatások elnyerésére szokták kiírni, megállapítható, hogy 6468 társadalmi szervezet és alapítvány érintett a kutatásunk tárgyát képező problémában. Ennyi civil nonprofit szervezet köt tehát a pályázatok eredményként támogatási szerződést.

A két számítási mód (1. összes bevételen belül az állami, önkormányzati bevétel aránya; 2. költségvetési forrásokon belüli K.C.R. arány) eredményét középszámra átlagolva feltehetően a leginkább valóság közeli adatot kapjuk. Ez az átlagszám 7366. **Állíthatjuk tehát, hogy legalább 7366 civil nonprofit szervezet nyert közfeladat-ellátással összefüggő pályázatot 2007. évben.**

11.3.2. K.C.R.-tevékenységgel összefüggő önkéntes segítők száma 466.561 fő volt a civil nonprofit szervezetek (klasszikus civil szervezet + érdekképviselet) foglalkoztatásában. (Az 1. pontban írt 45,1 %-os arányt figyelembe véve – amely a nonprofit szektor bevételén belüli állami, önkormányzati arányt mutatja – 210.419 fő önkéntes az eredmény.)

A másik alkalmazható számítás szerint az állami, önkormányzati szervektől (kötségvetéstől) megszerzett forrásokon belüli 35,3 % -os K.C.R.-arányt felhasználva a 466.561 összes civil nonprofit szervezetnél foglalkoztatott önkéntesből 164.696 önkéntest kapunk. Ennyien vettek részt közvetlenül közfeladat-ellátással kapcsolatosan egyesületeknél és alapítványoknál.

A két számítási mód (1. összes bevételen belül az állami, önkormányzati bevétel aránya; 2. költségvetési forrásokon belüli K.C.R. arány) eredményét középszámra átlagolva feltehetően a leginkább valóság közeli adatot kapjuk. Ez az átlagszám 187.558 fő. **Állíthatjuk tehát, hogy 187.558 fő önkéntest foglalkoztattak a civil nonprofit szervezeteknél közvetlenül közfeladat-ellátással összefüggően.**

11.3.3. A 187.558 fő önkéntes (24.342 számított főállású önkéntes) által a civil nonprofit szervezeteknél teljesített önkéntes tevékenység bérmegtakarítása (44.010 millió forint) az 1. pontban írt 45.1 %-os aránnyal (a nonprofit szektor bevételén belüli állami, önkormányzati arány) számítva 19.849 millió forint.

Másik számítási mód szerint a civil nonprofit szervezeteknél foglalkoztatott önkéntesek által a közfeladatellátásba „bevitt” bérmegtakarítás - a 44 milliárd forintos összes önkéntes bérmegtakarításból - a 35.3 %-os K.C.R. arány szerint 15.536 millió forint.

A két számítási mód eredményét középszámra átlagolva feltehetően a leginkább valóság közeli adatot kapjuk. Ez az átlagszám 17.693 millió forint. **Közel 18 milliárd forint tehát az az érték, amit munkabér-megtakarításként a a civil nonprofit szervezeteknél foglalkoztatott önkéntesek bevettek az állami, önkormányzati közfeladat-ellátásba.**

#### **11.4. A civil nonprofit szervezeteknél „támogatási szerződéssel” megvalósuló K.C.R. adatai**

A korábbi adatok azért (és azzal) korrigálandóak a „támogatási szerződésre” szűkítéssel, mert ki kell venni a nonprofit statisztikának az általános K.C.R. szempontjából még figyelembe vett azon rovatát, amely a „megbízási, vállalkozási, felhasználási, tervezési, közszolgáltatási, stb. szerződéseket” tartalmazza a szektor költségvetési bevételein belül. Ez a rovat az 5. és 9.5. pontokban számításba vett „Alaptevékenység bevétele állami, önkormányzati szervektől”. Azért kell kivonni ezt a tételt a K.C.R.-számításokból, mert ezek nem „támogatási szerződések” alapján, hanem a Polgári Törvénykönyvben meghatározott típusú polgári jogi szerződések alapján jutnak el a civil szervezetekhez, ezért nem tartoznak a szűken vett kutatási tárgyunk – a támogatási szerződéssel megvalósuló közfeladat-ellátásban részvétel – tárgykörébe.

**11.4.1. Az összes állami támogatáson belüli K.C.R.-mutató – kizárólag a támogatási szerződéssel realizálódó költségvetési forrásokra szűkítve - 139.796 millió forint; a K.C.R.-arány pedig 35,6 %.** Az állítható tehát, hogy a nonprofit szervezetek irányában összesen mintegy 140 milliárd forint mozog támogatási szerződések útján; s ez az összes (nonprofit szektor szintű) állami és önkormányzati költségvetési forrásból származó bevétel 35,6 %-a.

**11.4.2. Az összes állami támogatáson belüli K.C.R.-mutató a klasszikus civil szervezetekre + érdekképviselőkre szűkítve 52.882,8 millió forint; a K.C.R.-arány 36,2 %.** Ez a megállapítás azt jelenti, hogy kutatásunk tárgyában – a civil nonprofit szervezetek közfeladat-ellátásában történő részvételét célzó támogatási szerződésekben –2007. évben mintegy 53 milliárd forintot áramolt a költségvetésből a valódi civil szervezetekhez. Ez a nekik jutó összes állami támogatás 36 %-a.

11.4.3. Összehasonlítható (azonos műfajú) adatok 2000. évtől állnak a KSH jóvoltából a kutatók rendelkezésére a nonprofit szektor bevételeinek részletes megoszlását illetően. A 2000-2007. évi adatsorokból levonható legfőbb következtetés az, hogy 8 év alatt mind a bevételek nagyságában, mind a bevételek struktúrájában számottevő változás történt:

- A **teljes szektorbevétel** 496 milliárd forintról 964 milliárd forintra nőtt;
- Az összes **állami támogatás** összege 141 milliárd forintról 393 milliárd forintra nőtt; aránya pedig a teljes szektorbevételén belül 28 %-ról 41 %-ra emelkedett.
- A K.C.R. tartalmú támogatási szerződések szempontjából meghatározó **nem normatív állami költségvetési támogatások** 60 milliárdról 185 milliárdra, a **központi alapoktól kapott támogatások** 20 milliárdról 56 milliárdra, a **nem normatív önkormányzati támogatások** pedig 24 milliárd forintról 54 milliárd forintra nőttek. (A növekedés mértékének értékelésénél azonban figyelembe kell venni a 8 év alatti, összesen 65-75 % közötti nagyságrendű inflációt.)

- A nem normatív állami támogatásoknak a nonprofit szektor bevételi struktúrájában elfoglalt 2000. évi 12 %-os aránya 2007. évre 19 %-ra nőtt; a nem normatív önkormányzati támogatásoké pedig 5 %-on maradt. A központi alapoktól kapott támogatások aránya 4 %-ról 6 %-ra emelkedett.
- Az **alaptevékenységből származó bevételek** összege 183 milliárd forintról ugyan 255 milliárd forintra nőtt 2000 – 2007. között, de az összes bevételhez viszonyított arányban az alaptevékenységi bevétel 37%-ról 26 %-ra csökkent. A K.C.R. szempontjából különösen fontos **állami, önkormányzati szervektől származó alaptevékenységi bevételről** 2003. évtől rendelkezünk adatokkal, ekkor 64 milliárd forint volt (az összes bevétel 8,7%-a), 2007. évben ez 41 milliárd forintra csökkent (az összes bevétel 4,3 %-a).

A K.C.R. tartalmú támogatási szerződésekre vonatkozóan - a klasszikus civil szervezetek tekintetében - stabilitás (stagnálás?) állapítható meg. A 2000 – 2007. években a K.C.R. jellegű állami, önkormányzati támogatások valamint az állami, önkormányzati szervektől származó alaptevékenységi bevételek (szolgáltatási díjak) összege nagyságrendileg az inflációt kismértékben meghaladóan nőtt, de az összes bevételhez viszonyítva ezek aránya tulajdonképpen nem változott. **Stabilan (stagnálóan?) tartja magát immár egy évtizede a 35 % körüli K.C.R.-arány a civil nonprofit szervezetek összes bevételén belül.** (A klasszikus civil szervezetek bevételeinek szerkezete egyébként is stabilitást mutat a 2000-2007 közötti időszakban : 34-36 % az állami támogatás, 24-26 % a magántámogatás, 22-24% az alaptevékenységi bevétel, és 14-16 % a gazdálkodási bevétel.)

11.4.4. Az összes nonprofit szervezeti bevételben a pályázatból származó bevételek aránya igen alacsony: mindössze 9 %! Ha levonjuk ebből a magán támogatási forrásokra kiírt pályázatokat (1,2 %-ot tesz ki az összes bevételben magántámogatási aránynak a 9%-ra kivetítése), valamint az állami-civil szervezetek által nyert pályázati források arányát(4,8 %-ot tesz ki az állami támogatásokon belül a közalapítványok, kht-k támogatáshoz jutási arányának a 9 %-ra kivetítése), akkor a K.C.R.-hez már közelítő pályázati forrásmennyiséget és ennek alacsony összbevételi arányát látjuk: **3 % , 29 milliárd forint. Megállapíthatjuk tehát, hogy pályázati úton a nonprofit szektor összbevételének 3 %-át, 29 milliárd forintot nyernek el a civil nonprofit szervezetek K.C.R.-tartalmú feladatokra.**

11.4.5. Kiszámítható a KSH 2007. évi nonprofit statisztikájából, hogy hány klasszikus civil szervezetet + érdekképviseletet érint a K.C.R. tartalmú támogatási szerződések problematikája:

Előfeltevésként elfogadjuk, hogy minden pályázatot nyert civil szervezet támogatási szerződés útján jut a támogatáshoz. A pályázati támogatásban részesült összes szervezetről olyan arányúnak fogadjuk el a K.C.R. tartalmú pályázati támogatásokat, amilyen arányú az összes támogatáson belül a K.C.R.-jellegű bevétel. Ha tehát ezt a bizonyos 35 %-os K.C.R.-arányt alkalmazzuk a 18.324 valamilyen pályázatot nyert civil nonprofit szervezetre, akkor 6.413 K.C.R.-tartalmú pályázatot nyert civil szervezetet kapunk. **Megállapítható, hogy 6.413 civil nonprofit szervezet volt a jogalánya 2007. évben létrejött K.C.R.-tartalmú pályázati támogatási szerződéseknek.** (Az adat természetes módon nem differenciálja az egy szervezet – több szerződés problematikát.)

11.4.6. Érdekes – és jellemző – adat a pályázattal vagy pályázaton kívül elosztott források nagysága és aránya az összes K.C.R.-jellegű állami támogatáson belül:

**Pályázati úton 29 milliárd forint K.C.R.-támogatás kerül a civil nonprofit szervezetekhez.** (Lásd a 16. pontban kifejtetteket.) **Pályázaton kívül pedig 24 milliárd forint!** (A 14. pontban kifejtettek alapján 53 milliárd mínusz 29 milliárd forint adja ki ezt az adatot.)

Megállapíthatjuk tehát, hogy 2007. évben – dacára a sok államháztartási, nyilvánossági és egyéb átláthatósági törekvésnek - még mindig 45 %-ban pályázatokon kívüli módokon kerül civil nonprofit szervezetekhez 24 milliárd forint K.C.R.-forrás.

11.4.7. A K.C.R.-adatokról szólva hangsúlyozni kell, hogy ezek a statisztikai adatokból levont következtetések, s hogy nem tartalmazzák azt a „hozzáadott értéket”, amelyet a civil nonprofit szervezetek a sajátos érdekeltségeik (hivatás, hobbi, sorsközösség, érdeklődés, közéletiség,

környezettudatosság, lakóhelyi motivációk, altruizmus, szolidaritás, közösségi munkamegosztás és felelősség, stb.) mentén szakmai innovációként, a szervezeti működés közösségi és társadalmi többleteként, és nem feltétlenül a regisztrált közérdekű önkéntes tevékenységben megjelenített önkéntességként az állami támogatás felhasználásakor a projekthez akkumulálnak. Ezt a plusz erőforrást általában nem mérik és nem jelenítik meg, csak becslik azokat. A hozzá adott civil értékek és erőforrások általában még a támogatások „önrészeként” sem tudnak artikulálódni a szerződésekben.

## **11.5. Összefoglalás a K.C.R. adatok – 2007. című fejezetről**

**Kutatásunk tárgya (a civil nonprofit szervezetek a K.C.R.-tartalmú támogatási szerződésai) szempontjából a problematika mennyiségi nagyságrendjét jellemző adatok a következők:**

- f.) Az összes állami támogatáson belüli K.C.R.-mutató 2007. évben – kizárólag a támogatási szerződéssel realizálódó költségvetési forrásokra szűkítve – 140 milliárd forint; a K.C.R.-arány pedig 35,6 %.**
- g.) Az összes állami támogatáson belüli K.C.R.-mutató a klasszikus civil szervezetekre + érdekképviselőkre szűkítve 53 milliárd forint; a K.C.R.-arány 36,2 %. (Ebből az is következik, hogy ebben a mezőben az „Egyéb nonprofit szervezetek”: közalapítványok, kht-k, állami nonprofit gt-k részesedése igen magas: 87 milliárd forint, 62 %!)**
- h.) Pályázati úton a nonprofit szektor összbevételének 3 %-át, 29 milliárd forintot nyernek el a civil nonprofit szervezetek K.C.R.-tartalmú feladatokra. Ugyanez a szám az állami támogatásokhoz képest 7,4 %, a civil nonprofit szervezetekhez jutó állami támogatások körében 20 %.**
- i.) Megállapítható, hogy 6.413 civil nonprofit szervezet volt a jogalanya 2007. évben létrejött K.C.R.-tartalmú pályázati támogatási szerződéseknek.**
- j.) Pályázati úton 29 milliárd forint K.C.R.-támogatás kerül a civil nonprofit szervezetekhez; pályázaton kívül pedig 24 milliárd forint!**

## **12. A civil szervezeteknek külön támogatási lehetőségeket biztosító, előnyös rendelkezések:**

**12.1.** Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) a támogatások fogalmi kérdéseit meghatározó 13/A.§-ában kivételként szól a társadalmi szervezetekről és az alapítványokról, amelyek számára adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozásuk ellenére is folyósítható a kifejezetten programjuk befejezéséhez igényelt támogatás.

(Azért is problémás az alsóbb szintű, végrehajtási jellegű miniszteri rendeletekben az Áht. által cizelláltan szabályozott támogatás-folyósítási tilalmat leegyszerűsítve, felsorolásszerűen megismételni, mert éppen az Áht. 13.§(4) bekezdése alapján folyósítható támogatás esetében a Kötelezettségvállaló saját miniszteri rendelete árnyalatlan, sommás tiltó rendelkezése miatt nem élhet az Áht. által biztosított jogi mozgástérrel.)

*Áht. 13/A. § (5) A (4) bekezdésben megjelölt alrendszerből támogatás - a 12. § (4) bekezdésében foglalt, valamint a társadalmi szervezetek és az alapítványok által igényelt, a program befejezéséhez kapcsolódó támogatások (ide nem értve a humán szolgáltatások nem állami fenntartói által igényelt támogatásokat) kivételével - nem folyósítható, amíg a támogatás kedvezményezettjének adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozása van.*

**12.2.** A köztisztviselők és közalkalmazottak szakmai és munkavállalói érdekképviselői szervezeteinek -, valamint oktatási, kulturális, szociális és sportcélú szervezeteinek támogatásait preferálja az Áht. 100/F. § (5) bekezdése azzal, hogy a központi költségvetési szerv ilyen szervezeteknek nyújtott támogatásait mentesíti az Áht. 100/F. § (1)-(3) bekezdéseibe foglalt korlátozások alól. Azt látjuk tehát, hogy az állami szerv a saját foglalkoztatottjai által működtetett civil szervezetek vonatkozásában „nem aggódik” a közpénzek korlátlan elköltéséért, s nem tartja szükségesnek a társadalmi szervezetek, alapítványok költségvetési támogatásaira intézményesített szoros korlátok és feltételek érvényesítését. Bizonyára arról

van szó a jelen esetben, hogy a civil szervezetek egy szűk csoportjának pozitív megkülönböztetésével a jogalkotó nyitva hagyta a lehetőségét annak, hogy a központi költségvetési szerv a „támogatási jogcím” használatával előnyösebb adózási szabályok mellett és kevesebb államháztartási korlátozással tudja kiváltani, helyettesíteni, pótolni a bérköltségek és béren kívüli juttatások növelését. A jogi szabályozás strukturális szempontjából tekintve pedig keveredik az állam közhatalmi funkciója és munkáltatói feladata, felelőssége.

*Áht. 100/F.§ (5) Az (1)-(3) bekezdésben foglaltak nem vonatkoznak a központi költségvetési szerv előirányzatából a szerv által foglalkoztatottak szakmai, munkavállalói érdek-képviselői szervezetének, valamint oktatási, kulturális, szociális és sportcélú tevékenységet végző vagy segítő szervezetének juttatott támogatásokra.*

**12.3.** Az általánosan irányadó támogatási jogi rendelkezésekhez képest kifejezetten előnyös szabályt tartalmaz a Nemzeti Civil Alapprogram előirányzat felhasználását szabályozó 7/2009. (III. 18.) SZMM rendelet 22.§ (5) bekezdése azzal, hogy kétszeri hiánypótlásra biztosít lehetőséget a civil szervezet számára az elszámolással kapcsolatosan, s azzal is, hogy az elszámolás elfogadásával vagy kifogásolásával kapcsolatos kezelői késedelmet vagy mulasztást nem engedi az újabb évi támogatás folyósításának akadályaként megjelenni! Ez utóbbi szabály ritka jelenség a támogatási jogviszonyok világában: a Támogatói, Kezelői mulasztás jogkövetkezményéről szól!

*22. § (4) Amennyiben a kedvezményezett a tárgyévet megelőző év költségvetésének terhére kiírt azonos támogatási célú pályázatok alapján támogatásban részesült, a tárgyévi kifizetések megkezdésére az előző évi szakmai beszámoló és pénzügyi elszámolás benyújtását és annak kollégium általi elfogadását követően kerülhet sor. Amennyiben egy szervezet az elszámolását beadta, és a kezelő szervezet az elszámolás ellen a beadástól számított 30 napon belül nem emelt kifogást, akkor az újabb támogatás kifizetését nem lehet visszatartani.*

*(5) A kezelő szervezet a benyújtott elszámolást a beérkezését követő 30 napon belül megvizsgálja. Szabályszerű elszámolás esetén javaslatot tesz az illetékes kollégium felé annak elfogadására vagy - hibás vagy hiányos elszámolás esetén - saját hatáskörben legfeljebb két alkalommal 15-15 napos határidővel hiánypótlásra szólítja fel a pályázót. A kezelő szervezet a hiánypótlás beérkezésétől számított 15 napon belül terjeszti az illetékes kollégium elé az elszámolást és a beszámolót, amelynek elfogadásáról vagy elutasításáról a kollégium dönt.*

### **13. A civil szervezetek vonatkozásában támogatási korlátozást felállító, hátrányos jogszabályi rendelkezések**

**13.1.** Az Áht. 100/F.§-a központi költségvetési szerv számára megtiltja, hogy társadalmi szervezetet (egyesületet, országos sportági szakszövetséget, közttestületet) hozzon létre vagy ahhoz csatlakozzon. A közhatalmi költségvetési szerv és nem központi közszolgáltató költségvetési szerv az irányító szerve előzetes engedélyével teheti ezeket.

Első olvasatra gondolhatnánk, hogy alkotmányjogi alapú rendelkezésről van szó; talán éppen annak érdekében, hogy a közalapítványok, közhasznú társaságok történetéből jól ismert „állami civil” jelenségekhez hasonló folyamatok ne érvényesüljenek az egyesülési jog, mint alapvetően civil (értsd egyszerűen: államtól és vállalkozástól független) jog gyakorlása során! Hogy ebben az esetben az állami intézményrendszer és a civil szektor szétválasztásának, függetlenségüknek egyik szervezeti és jogi garanciájáról van szó! Aztán a 107/F.§ (1) és (2) bekezdéseknek utolsó mondatai lehűtik az alkotmányos mélységű szabályozási gondolatainkat, s rávilágít a rendelkezés simán államháztartási jellegére; arra, hogy félti, óvja az államháztartás a költségvetési szerveket a társadalmi szervezetben történő részvétel esetleges gazdálkodási vonzataitól! Ezért a törvény engedélykérési és bizonyítási kötelezettséggel kontrollálja a társadalmi szervezetben történő vagyoni kötelezettségvállalást (tagdíj); valamint a költségvetési szervek vonatkozásában csak eseti jellegű támogatást engedélyez, s ezt is legfeljebb az éves költségvetési törvényben meghatározott értékhatárig és kizárólag közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú társadalmi szervezet számára.

**Áht. 100/F. § (1)** Központi költségvetési szerv társadalmi szervezetet, országos sportági szakszövetséget, közttestületet (a továbbiakban együtt: társadalmi szervezet) nem hozhat létre, és ahhoz nem csatlakozhat. A 66. §-ban foglalt közhatalmi költségvetési szerv és nem központi közszolgáltató költségvetési szerv az irányító szerv előzetes engedélyével hozhat létre társadalmi szervezetet, illetve csatlakozhat társadalmi szervezethez. Az engedély megszerzéséhez be kell mutatni, hogy a társadalmi szervezet létrehozásához vagy az ahhoz való csatlakozáshoz milyen források állnak rendelkezésre.

(2) A Kormány irányítása alá tartozó költségvetési szerv a Kormány előzetes jóváhagyásával, más költségvetési szerv az irányító szerv előzetes engedélyével, eseti jelleggel az éves költségvetési törvényben meghatározott értékhatárig és kizárólag közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú társadalmi szervezetet támogathat. A jóváhagyás (engedély) megszerzéséhez be kell mutatni, hogy a társadalmi szervezet támogatásához milyen források állnak rendelkezésre.

**13.2.** Alapítvány alapításának tilalmát mondja ki a költségvetési szervek számára az Áht. 100/F. § (3) bekezdése. Támogatás vonatkozásában pedig az a korlátozó szabály, hogy a költségvetési szerv csak az Áht. által meghatározott feltételek (közfeladattal összefüggés, közhasznúság, mérték maximalizálása, elszámolása a feladatra történő kötelezettségvállalással) fennállása mellett támogathat alapítványt. (Összehasonlítva az egyesületben részvétellel – legalább az irányító szerv jóváhagyása nélkül.)

**Áht. 100/F. § (3)** Költségvetési szerv alapítványt nem alapíthat, de - ha az általa ellátandó közfadataival összhangban áll - kizárólag közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú alapítványt, közalapítványt az éves költségvetési törvényben meghatározott értékhatárig támogathat, az általa ellátott feladattal összefüggő kifizetésre történő kötelezettségvállalás formájában, vagy kapacitásának rendelkezésre bocsátásával elért bevételének - a kiadások megtérítése mellett történő - átengedésével.

(A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény nem tartalmaz a költségvetési szerv alapítványi támogatására irányadó értékhatárt. Található viszont ilyen szabály az Ámr. 57. § (15) bekezdésében – lásd a 2.4. pont alatt írtakat!)

**13.3.** Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról rendelkező 2006. évi LXV. törvény 1. § (1) bekezdése szerint „*azok a szervezetek, amelyek közalapítvány létrehozására e törvény hatálybalépése előtt a Ptk. 74/G. §-a alapján jogosultak voltak, alapítványt e törvény hatálybalépését követően sem alapíthatnak, ahhoz nem csatlakozhatnak és annak alapítói joga gyakorlására nem jelölhetők ki.*”

Ez a törvényi szabályozás nem csak az alapítvány alapítását, hanem az ahhoz való „csatlakozást” is megtiltja az államháztartási szerv számára. Figyelemmel arra, hogy a Ptk. 74/A.§-74/F.§ alkalmazásában a „csatlakozás” a támogatást jelenti, s a „csatlakozás” nem keletkeztethet alapítói jogokat és nem hozhat létre alapítói státuszt – amit az Áht. olyannyira tilt -, ezért az a rendelkezés formális jogalkalmazás esetében akadály lenne az államháztartásból érkező minden alapítványi támogatásnak – a támogatási jogviszonynak is! Csak szerencse kérdése, hogy vérmes számvevő vagy ügyész „nem találja meg” e törvényi rendelkezést, s teszi még nehezebbé az állami közfeladat-ellátásban történő civil részvétel támogatási jogviszonyon belüli realizálódásait.

**13.4.** Az előzőekben írt támogatási korlátozások nem vonatkoznak a költségvetésben címzetten megtervezett, egy jogcímű, jogszabályban intézményesített pályázati rendszer útján a költségvetési törvény értékhatárán belüli támogatásokra. (Ilyen kivétel például az NCA, NKA, stb.)

**Áht. 100/F.§ (4)** A (2)-(3) bekezdésben foglaltak nem vonatkoznak a központi költségvetésben jóváhagyott fejezeti kezelésű előirányzatból, valamint elkülönített állami pénzalapból államháztartáson kívüli szervezetek részére

a) címzetten külön-külön megtervezett,

b) egy jogcímen (együtt) lévő és jogszabályban meghatározott eljárásrend szerint vagy pályázat útján odaítélt, vagy



c) a költségvetési törvényben meghatározott értékhatárt el nem érő támogatásokra.

**13.5.** A központi költségvetésből címzetten megtervezett, jogszabályban leírt pályázati rendszerben (pl. NCA, NKA) az egy alapítványnak évente nyújtott támogatás nem haladhatja meg a 100 millió forintot. (Ámr.57.§ (15) bek.)

E rendelkezéssel kapcsolatos első kérdés az, hogy miért csak az alapítvány és a többi civil szervezet miért nem alanya a korlátozásnak?; a második kérdés pedig az, hogy vajon milyen érdemi összefüggés lehet a támogatási összeg maximuma és a civil szervezeti jelleg között? Egy vállalkozás, amely szintén csak vagyonával felel a támogatott projekt megvalósításáért, vajon mitől korlátozás nélküli támogatásra jogosult alanya a jogviszonynak, s az alapítvány, mint civil nonprofit szervezet vajon mitől „veszélyesebb” a többi kedvezményezetténél?

**Ámr. 57. § (15)** A központi költségvetésben jóváhagyott fejezeti kezelésű előirányzatok terhére az Áht. 94. §-a (5) bekezdésének c) pontja szerint nyújtható támogatás támogatott alapítványonként évente nem haladhatja meg a 100 millió forintot.

(Úgy melleleg, ez a rendelkezés jó példa arra a szabályozási strukturális kérdésre is, hogy az Áht. időközbeni módosítása hogyan nem kerül átvezetésre az alsóbb szintű jogszabályokban, s amennyiben közvetlen utalások, idézetek, szövegismétlések vannak a törvényből a rendeletben, akkor egy módosítás után ebből jogalkalmazási zavar támad: az Ámr. 57.§ (15) bekezdése az Áht.94.§ (5) bekezdésében szabályozott támogatásokra rendelt mértékmaximumot; s mivel időközben az egy jogcímű, jogszabályban rögzített pályázati elosztású központi költségvetési támogatási rendszerek (pl. NCA,NKA) szabályozási helye 2009.évtől megváltozott – s 94.§ (5) bekezdése helyett a 100/F.§ (4) bekezdése ír róla – az Ámr. korlátozó rendelkezése elvileg alkalmazhatatlanná vált. Ugyanis jelenleg nincs is az Áht.-nak az Ámr. hatályos szövegében hivatkozott 94.§ (5) bekezdése.)

Szintén e jogszabályváltozásból következő másik vonzatú problémát találunk az Oktatási Minisztérium fejezeti kezelésű előirányzatainak felhasználásáról szóló 13/2008. (IV. 10.) OKM rendelet **21. § (1)** bekezdésében, amely az Áht. 94. § (5) bekezdés d) pontjában meghatározott („a Kormány által engedélyezett támogatások”) vonatkozásában kívánt hatásköri szabályt felállítani azzal, hogy e támogatások esetében nem a miniszter vagy az általa kijelölt államtitkár ír alá, mint általában a civil szervezetek támogatásait, hanem „a kötelezettségvállalás dokumentumát az általános szabályok szerint kötelezettségvállalónak minősülő személy írja alá.” A probléma az, hogy időközben az Áht. rendeletben hivatkozott 94.§ (5) bek. d) pontját hatályon kívül helyezték, így a hatásköri szabály teljes mértékben kiürült.

**13.6.** Az Ámr. 81.§ (4) bekezdése megtiltja a támogatási feltételként előírt saját forrásba másik államháztartási forrású támogatás beszámítását. Ennek a szabálynak értelmében civil szervezetek esetében a pályázati önrészt például az NCA kifejezetten erre rendelt támogatásából sem lehet(ne) fedezni. E szabály – bár nem minősíthető diszkriminatívna és a civil szervezeteket speciálisan helyzetbe hozónak -, de kifejezetten hátrányos a jellemzően alacsony saját tőkájú és általában forráshiányos civil szervezetek számára. Különösen barátságtalan rendelkezésnek tűnik a szabály, ha hozzá olvassuk a mondat második felét: „...kivéve az államháztartás alrendszereibe tartozó támogatást igénylő, pályázó költségvetési szervnek, ezen költségvetési szerv irányító szervének költségvetésében az adott célra előirányzott összeget, az Állami költségvetési kedvezményezettek sajátérvő támogatása előirányzatból, valamint az Önkormányzati Önerő Alapból a részben európai uniós forrásból finanszírozott projektek megvalósításához nyújtott támogatást.” Ez a rendelkezés nem feltétlenül a támogatási pályázati joganyag szektorsemlegességének elvét erősíti....

**Ámr. 81. § (4)** Amennyiben az előirányzat felhasználási szabályozása a támogatás feltételeként előírja, hogy a támogatás igénylőjének meghatározott nagyságrendű saját forrással kell rendelkeznie, nem tekinthető saját forrásnak az államháztartás alrendszereitől kapott támogatás, ....

**13.7.** A Külügyminisztérium fejezetnél az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 4/2009. (IV. 10.) KüM rendelet az „EGYES ELŐIRÁNYZATOKRA VONATKOZÓ KÜLÖN RENDELKEZÉSEK” fejezetcímén belül külön, „Alapítványok támogatása” alcímben szabályozza a Demokrácia Központ Közalapítvány támogatását és külön, „Civil szervezetek támogatása” alcímben a többit. Kérdés, hogy vajon e második alcímben szabályozott támogatási jogviszonyoknak lehet-e alanya alapítvány is a társadalmi szervezeteken kívül, mikor az alapítványok támogatása alcímen belül csak és kizárólag a Demokrácia Központ Közalapítvány szerepelt? Egy hibás alcím („Közalapítvány támogatása” lett volna a helyes!) miatt kirekesztődhetnek-e a „Civil szervezetek támogatása” előirányzatból az atlanti gondolat megismertetését és elterjesztését célul tűző, valamint a nemzetközi szervezeteket kutató és népszerűsítő alapítványok? (A Külügyminisztérium honlapjáról nyerhető 2009. évi támogatási információk szerint szerencsére nem, de azért a jogi szabályozás okkal kifogásolható.)

**13.8.** A Külügyminisztérium fejezetnél az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 4/2009. (IV. 10.) KüM rendelet 22. §-a szerint a „Civil szervezetek támogatása” előirányzatból kizárólag működési költséghez való hozzájárulásként nyújtható támogatás, legfeljebb évi 13 Mft összegben szervezetenként. E szabályozásból az következik, hogy a rendelet kizárja a civil szervezetek egyes projektjeinek támogatását, s ebből következően a meghatározott közfeladat-ellátáshoz konkrét tevékenységekkel – esetleg egy ágazati szintű program keretében - történő kapcsolódást. De az is lehet, hogy mindezekre külön előirányzatok szolgálnak, s a „Civil Szervezetek Támogatása” előirányzatot leszűkítették az NCA-val párhuzamos működési költség-támogatásra.

#### **14. A civil szervezeteknek nyújtott támogatások speciális eljárási és adminisztrációs, nyilvántartási szabályai**

**14.1.** Külön nyilvántartási rendszer szolgálja 2009. évtől a civil szervezeteknek nyújtott államháztartási forrású támogatások összesíthetőségét, nyilvántartását. A fejezeti kezelésű előirányzatokból társadalmi szervezeteknek és alapítványoknak nyújtott támogatásról értesíteni kell a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős minisztert (jelenleg SZMM). S hogy e „veszélyes ló” ne hogy elszaladjon (mintha tudna más történni, mint a költségvetésben tervezett támogatási folyamatok?), a szociális és munkaügyi miniszter negyedévente(!) összefoglaló jelentést készít a civil támogatásokról a Kormány számára. (Ámr. 57.§ (16)-(17) bek.)

*Ámr. 57. § (16) Ha a támogatás kedvezményezettjének kijelöléséhez és a támogatás mértékének megállapításához nem kell a Kormány jóváhagyását kérni, a központi költségvetésben jóváhagyott fejezeti kezelésű előirányzatok terhére társadalmi szervezeteknek, alapítványoknak nyújtandó támogatásról való döntési jogosultság a miniszter hatáskörébe tartozik, aki ezt a döntési jogosultságát kizárólag az államtitkár-ra ruházhatja át vagy e jogkörében kizárólag az államtitkár helyettesítheti. A döntés meghozatalát követően a támogatás adatait haladéktalanul továbbítani kell a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszternek.*

*(17) A (16) bekezdés alapján nyújtott támogatásokról a szociális és munkaügyi miniszter a Kormány számára negyedévente összefoglaló jelentést készít.*

**14.2.** A fenti jogszabályi rendelkezésből az is kitűnik, hogy külön hatásköri szabályt tartott szükségesnek a jogalkotó annak érdekében, hogy a civil szervezetek támogatásairól garantáltan magas vezetői szinten lehessen csak dönteni és a támogatásokért felelősséget vállalni! Az Ámr. 57.§ (16) bekezdése értelmében alapítvány vagy társadalmi szervezet támogatásáról csak a miniszter dönthet, aki e hatáskörét kizárólag az államtitkár-ra ruházhatja át, illetve e hatáskörében kizárólag az államtitkár helyettesítheti. Delikát felelősség tehát a civil szervezetnek nyújtandó támogatásról való állami döntés – sajnos úgy tűnik az Áht. és Ámr. szabályozásából, hogy e delikát eljárásjogi és nyilvántartási szabályozás oka nem éppen az állami-civil támogatási jogviszonyok kiemelt jelentőségű közpolitikai súlya, hanem e jogviszonyok fokozott különlegességének, veszélyességének, kockázatának érzete.

(Érdekes módon az Oktatási Minisztérium fejezeti kezelésű előirányzatainak felhasználásáról szóló 13/2008. (IV. 10.) OKM rendelet 21.§ (1) bekezdése „kitágította” az államtitkári hatáskör lehetőségét azzal, hogy a „miniszter által kijelölt államtitkára” értelmezte az Ámr. 57.§ (1/) bekezdésének rendelkezését.)

**14.3.** Az SZMM fejezeti kezelésű előirányzatából címzetten, külön-külön megtervezett civil nonprofit szervezetek működési támogatásainak folyósítása időarányosan történik.

Ha a társadalmi szervezet vagy alapítvány „a tárgyévét megelőző évben is részesült működési támogatásban, a tárgyévi kifizetések megkezdésére az előző évi szakmai beszámoló és pénzügyi elszámolás benyújtása és annak elfogadása után kerülhet sor.” (7/2009. (II.8.) SZMM r. 18.§ (1) és (4) bek.)

**14.4.** Az Oktatási Minisztérium fejezeti kezelésű előirányzatainak felhasználásáról szóló 13/2008. (IV. 10.) OKM rendelet az alapítványok, közalapítványok vonatkozásában tartalmaz speciális rendelkezést a támogatás megbontási kötelezettségéről működésre illetve pályáztatásra szolgáló támogatásra. A működési támogatás folyósítása negyedéves ütemezésben kell történjen, a pályáztatásra szánt támogatás pedig a kifizetések esedékessége alapján.

*21. § (2) A 10. Alapítványok, közalapítványok támogatása alcímen szereplő alapítványokkal, közalapítványokkal kötött támogatási szerződésekben a támogatási összeget meg kell bontani az alapítvány, közalapítvány működésére, illetve a pályáztatásra fordítható összegre. A működésre szolgáló támogatást negyedéves ütemezésben, a pályázat nyerteseinek nyújtandó támogatások összegét pedig a pályázati döntést vagy döntéseket követően, a kifizetések esedékessége alapján lehet folyósítani.*

**14.5.** Moglehetősen konzervatív – viszont világos és átlátható – döntési mechanizmust ír le a fejezeti kezelésű előirányzatokból történő civil szervezeti támogatások ügyeire a 4/2009. (II. 27.) ÖM utasítás. Az „ÁHT 233893 Társadalmi szervezetek és segítők támogatása” alcím alatt a miniszteri utasítás meghatározza tág körűen a támogatások általános célját (projektek, programok és az ezzel összefüggő működési költségek is finanszírozhatók), a támogatások alanyait (önszerveződésű civil szervezetek, beleértve „segítőkként” az alapítványokat is a társadalmi szervezetek mellett), támogatási prioritásokat (jó általánosan, hogy minden beleférjen); majd rögzíti, hogy „A támogatások odaítéléséről a miniszter saját hatáskörben dönt, melyre a Humánerőforrás és Civilkapcsolati Főosztály vezetője tesz javaslatot.” Se kötelező pályázati út, se szakértői bírálat, se bizottsági döntés vagy legalább javaslat, se részvétel elve... A szabályozás háttere, környezete az, hogy az ágazat fej. kez. rendelete („Az egyes fejezeti kezelésű előirányzatokból pályázati úton, illetve egyedi döntéssel nyújtandó támogatásokra vonatkozó eljárás szabályairól szóló 6/2008. (X. 8.) ÖM rendelet) korrekt módon és részletesen szabályozza az önkormányzati miniszter hatáskörébe tartozó támogatási előirányzatok felhasználásának tartalmi és eljárási szabályait. A most tárgyalt 4/2009. (II.27.) ÖM Utasítás csak ezen előirányzatok egyikére, a „Társadalmi szervezetek és segítők támogatása” előirányzatra vonatkozik. Sajnos azonban a rendelettel átfedő és eltérő tartalommal!

## IV. fejezet

### TÁMOGATÁSI ELŐFELTÉTELEK

#### **15. Az Áht. támogatási feltételei**

Az államháztartási törvény – részben minden támogatási jogviszonyra vonatkozóan (1. pont), részben pedig a központi költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapokból történő támogatásokra vonatkozóan (2-3.pont) – az alábbi támogatási feltételeket írja elő:

**15.1.** A támogatással (támogatott személyével, a támogatott projekttel és magával a támogatási összeggel és annak feltételeivel) összefüggő adatok nyilvánosságához történő előzetes hozzájárulás feltétele a támogatási döntésnek. (Áht. 13/A.§)

*13/A. § (4) A központi költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapokból támogatás akkor adható, ha a támogatás igénylője előzetesen írásban hozzájárul, hogy a 18/C. § (13)-(14) bekezdésében meghatározott adatait a 18/C. § (12) és (13) bekezdésében felsorolt szervek az (5)-(8) bekezdésben, valamint a 18/C. § (12)-(13) bekezdésben foglaltak szerint felhasználják.*

**15.2.** A támogatás leendő kedvezményezettjének adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozás fennállása kizárja a támogatás folyósítását. E köztartozásokra vonatkozó nemleges kedvezményezetti nyilatkozat tehát támogatási feltétel – de csak a központi költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapból nyújtott támogatások körében! (Áht. 13/A.§ (5) bek.)

*Áht. 13/A.§ (5) A (4) bekezdésben megjelölt alrendszeréből támogatás - a 12. § (4) bekezdésében foglalt, valamint a társadalmi szervezetek és az alapítványok által igényelt, a program befejezéséhez kapcsolódó támogatások (ide nem értve a humán szolgáltatások nem állami fenntartói által igényelt támogatásokat) kivételével - nem folyósítható, amíg a támogatás kedvezményezettjének adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozása van. A támogatás iránti kérelem benyújtója ezért a támogató által meghatározott határidőig nyilatkozik arról, hogy adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozása nincsen, valamint hozzájárul ahhoz, hogy a támogatás folyósítója e nyilatkozat valóságtartalmának igazolását kérje a 18/C. § (13)-(15) bekezdésében meghatározott eljárásban, vagy közvetlenül az állami, önkormányzati adóhatóságtól és a vámhatóságtól. Az illetékfizetési kötelezettség keletkezése szempontjából e hozzájárulás az eljárás megindítása iránti kérelemnek minősül azzal, hogy az általános tételű eljárási illetéket azon adóhatóságok számára tekintettel kell leróni, amelyekről hozzájárulás hiányában külön-külön igazolást kellene beszerezni a támogatás folyósítása érdekében. Hozzájárulás hiányában a támogatás vagy az egyes támogatási részletek folyósítását megelőzően a támogatóhoz, az általa meghatározott határidőig be kell nyújtani az állami adóhatóság, vámhatóság, a székhely, illetőleg lakóhely szerinti önkormányzati adóhatóság 30 napnál nem régebbi igazolását arról, hogy a támogatás kedvezményezettjének nála nyilvántartott adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozása nincsen.*

**15.3.** A támogatás iránti kérelem benyújtója megfelel a rendezett munkaügyi kapcsolatok Áht-ban meghatározott követelményének. (Áht. 15. §) Csak a központi költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapból nyújtott támogatásokra vonatkozik e szabály.

*Áht. 15. § (1) A központi költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapokból a 13/A. § (4)-(5) bekezdésében foglalt feltételeken túlmenően akkor nyújtható támogatás, ha a támogatás iránti kérelem benyújtója megfelel a rendezett munkaügyi kapcsolatok e törvényben meghatározott követelményének.*

*(2) Az (1) bekezdésben foglalt feltétel teljesülését nem kell vizsgálni*

*a) a külön jogszabály alapján alanyi jogon járó támogatásokra,*

*b) azokra a támogatásokra, amelyeket állami, önkormányzati feladat ellátására tekintettel normatív támogatásként fizetnek ki, továbbá*

c) abban az esetben, ha a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelménye a támogatás iránti kérelem benyújtója vonatkozásában - munkavállaló foglalkoztatásának hiányában - nem értelmezhető,

d) akkor, ha a magyarországi foglalkoztatási jogszabályok hatálya a foglalkoztatóra - Magyarországon történő foglalkoztatás hiányában - nem terjed ki.

(3) Az (5) bekezdés b) pontjában foglalt feltételek teljesülését nem kell vizsgálni, ha a támogatás iránti kérelem benyújtójánál szakszervezet, üzemi (közalkalmazotti) tanács (üzemi megbízott, közalkalmazotti képviselő) nem működik, feltéve, hogy ezek működése hiányát nem a támogatás iránti kérelmet benyújtó munkáltató - a munkavállalók szervezkedési jogának megsértését eredményező - jogerős hatósági vagy bírósági határozattal megállapított jogsértő eljárása idézte elő.

(4) A rendezett munkaügyi kapcsolatok (5) bekezdésben meghatározott feltételeinek való megfelelés hiánya esetén támogatás nem nyújtható.

(5) Nem nyújtható támogatás, ha a támogatás igénylőjével szemben

a) a munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettség [az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 16. § (4) bekezdés a) pont] elmulasztása,

b) a munkavállalók képviselőivel (szakszervezet vagy üzemi tanács, üzemi megbízott, illetve közalkalmazotti tanács, közalkalmazotti képviselő) vagy a szakszervezet, üzemi tanács, illetve közalkalmazotti tanács képviselőjével összefüggésben

ba) a szakszervezet szervezését biztosító szabályok megsértése, vagy

bb) a Munka Törvénykönyve 23. §-a (4) bekezdésében meghatározott, a munkáltatót a szakszervezeti kifogással érintett intézkedés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének elmulasztása, vagy

bc) a Munka Törvénykönyve 28. §-ának (1) bekezdésében meghatározott munkáltatói kötelezettség elmulasztása,

c)-h)

miatt a hatáskörében eljáró illetékes hatóság, illetőleg a bíróság a támogatás igénylésének időpontját megelőző két éven belül jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált közigazgatási határozattal, illetőleg jogerős bírósági határozattal a (6) bekezdésben meghatározott hátrányos jogkövetkezményt alkalmazott.

(6) A támogatásra való jogosultságot kizárja, ha a támogatás igénylőjét

a) a munkaügyi hatóság munkaügyi bírsággal sújtotta, vagy az (5) bekezdés f) pontjában meghatározott jogsértés elkövetése miatt a Munkaerőpiaci Alapba történő befizetésre kötelezte, vagy

b) az állami adóhatóság az (5) bekezdés a) pontjában meghatározott jogsértés elkövetése miatt az adózás rendjéről szóló törvény szerinti mulasztási bírsággal sújtotta, vagy

c) az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző hatóság az (5) bekezdés h) pontjában meghatározott jogsértés elkövetése miatt az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény alapján bírsággal sújtotta,

és

d) - amennyiben az a)-c) pontokban meghatározott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt keresetet indítottak - bíróság a keresetet érdemben elutasította.

(7) A (4) bekezdés alkalmazásában a munkáltató munkaügyi kapcsolatrendszere akkor minősül rendezettnek, ha

a) a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Met.) 3. §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján, a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatok alakszerűségére vonatkozó rendelkezések megsértése,

b) a Met. 3. §-a (1) bekezdésének l)-n) pontjai alapján, a nála működő szakszervezet, üzemi/közalkalmazotti tanács (üzemi megbízott/közalkalmazotti képviselő), illetve ezek tisztségviselőjének az Mt. Második Részében meghatározott jogai megsértése,

c) a Met. 3. §-a (1) bekezdésének p) pontja alapján, az európai üzemi tanács létrehozásáról, illetve a munkavállalók tájékoztatását és a velük való konzultációt szolgáló eljárás kialakításáról szóló törvény 21. §-ában foglalt rendelkezések munkáltató általi megsértése

a támogatás igénylésének időpontját megelőző két éven belül meghozott jogerős és végrehajtható határozattal nem került megállapításra.

(8) A támogatást nyújtó szerv a támogatási megállapodás megkötése előtt is köteles ellenőrizni, hogy a támogatásra való jogosultság feltételei fennállnak-e. Amennyiben - a (7) bekezdésben foglaltakra is figyelemmel -

a) a támogatás igénylőjével szemben a támogatás igénylése és a támogatási megállapodás megkötése közötti időszakban az (5) bekezdésben meghatározott jogsértés miatt a (6) bekezdés szerinti jogkövetkezésménnyel sújtott, munkaügyi jogsértést megállapító jogerős és végrehajtható közigazgatási, illetőleg bírósági határozatot hoztak, vagy

b) a támogatás igénylése előtt elkövetett jogsértést megállapító közigazgatási határozat a támogatás igénylése és a támogatási megállapodás megkötése közötti időszakban emelkedik jogerőre és válik végrehajthatóvá,

a támogatásra való jogosultság megszűnik. Ebben az esetben a támogatást nyújtó szerv - amennyiben a támogatásról döntést hozott - a támogatást megállapító döntését köteles visszavonni. A támogatástól eleső munkáltató helyébe - új támogatási döntéssel - a rendezett munkaügyi kapcsolatok e §-ban meghatározott feltételeinek megfelelő új munkáltató léphet.

(9) A támogatási szerződés megkötését követően jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált közigazgatási határozattal megállapított jogsértések, illetve ezeknek a hatóság honlapján a támogatási szerződés megkötését követő nyilvánosságra hozatala a támogatásra való jogosultságot nem befolyásolja.

(10) A támogatás jogosulatlan igénybevételének minősül, ha a támogatás igénybevételét követően a támogatást nyújtó szerv tudomására jut, hogy a központi költségvetésből, illetve az elkülönített állami pénzalapokból nyújtott támogatás kedvezményezettje a támogatás igénylésének vagy a támogatási szerződés megkötésének időpontjában nem felelt meg a rendezett munkaügyi kapcsolatok e törvényben meghatározott feltételeinek. Ebben az esetben a támogatást nyújtó szerv a támogatásra vonatkozó jogszabályban meghatározottak szerint intézkedik a támogatás visszafizetése érdekében. E rendelkezés megfelelően alkalmazandó abban az esetben is, ha a jogsértést megállapító közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt keresetet indítottak, és a perben hozott jogerős érdemi bírósági határozat a keresetet elutasította vagy - a közigazgatási határozat jogalapját nem érintve - a hatóság által alkalmazott hátrányos jogkövetkezmény mértéke tekintetében hozott megváltoztató döntést.

(11) E § alkalmazásában munkáltatón munkavégzés céljából természetes személyt foglalkoztató természetes vagy jogi személyt, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezetet kell érteni. Amennyiben a támogatás igénylője helyi önkormányzat, önkormányzati költségvetési szerv, illetve többcélú kistérségi társulás vagy annak költségvetési szerve, úgy a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének - a támogatás céljától függően -, amennyiben

a) a támogatást költségvetési szerv használja fel, vagy a támogatás felhasználása egyértelműen költségvetési szervet érint, a költségvetési szerv,

b) a támogatás felhasználása költségvetési szervet nem érint, az önkormányzat képviselő-testületének hivatala, illetve a többcélú kistérségi társulás munkaszervezete tekintetében kell teljesülnie.

\*\*\*

## **16. Az Ámr. támogatási feltételei**

Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Ámr.) – a jelen tanulmány szabályozási struktúráról szóló fejezetében kifejtett alanyi és tárgyi hatállyal, tehát korántsem általános támogatási szabályozási hatókörrel – a következő támogatási feltételeket írja elő:

**16.1.** Évente egyszer támogatható ugyanazon projekt egy adott költségvetési előirányzatból – kivételekkel. (Ámr. 81.§ (1) bek.)

*Ámr. 81. § (1) Ugyanazon programhoz, projekthez támogatás egy előirányzatból csak egy alkalommal ítélhető meg, kivéve, ha adott támogatásra vonatkozó kormányrendelet eltérően nem rendelkezik. A 79. § (2) bekezdése szerint kiadott szabályozás rendkívüli méltánylást igénylő, a szerződéskötést követően kialakuló, korábban előre nem látható okok miatt bekövetkező esetekre ettől eltérő szabályokat állapíthat meg.*

**16.2.** Fejlesztési támogatás kizárólag pályázati úton nyújtható. (Ámr. 82.§ (1) bek.) A pályázati eljárás (út, módszer, technika), illetve a Kedvezményezett pályázati eljárásban történő kiválasztása nem tekinthető általános feltételnek. Az Áht. nem tartalmaz ilyen szabályt, az Ámr. pedig - amely már

egyébként is csak az előirányzatok meghatározott körében alkalmazandó – kizárólag a fejlesztési támogatásokra vonatkozó külön szabályok között fogalmazza meg a pályázatot támogatási feltételként, s ezt is kivételekkel:

*Ámr. 82. § (1) Az e rendelet hatálya alá tartozó előirányzatokból fejlesztési támogatás kizárólag pályázati úton nyújtható. Ettől eltérni azon kedvezményezettek esetében lehet, amelyek számára*

*a) jogszabály címzetten vagy alanyi jogon állapít meg fejlesztési támogatási előirányzatot, vagy*

*b) a Kormány vagy a területfejlesztési tanács a rendelkezésre bocsátott keretből egyedi döntéssel ítél meg támogatást. A támogatási szabályokat az egyedi támogatás esetében is az előirányzatra vonatkozó jogszabályok rögzítik.*

Ugyanakkor a legtöbb támogatási programra vonatkozóan a speciális szakmai jogszabályban vagy a költségvetési fejezet, a Támogató és a program belső jogi normájában (szervezeti és működési szabályzat, pályázati szabályzat, eljárásrend, ügyrend) kifejtésre kerülnek a pályázati eljárás részletes szabályai.

A jogszabályok összehasonlító elemzéséből megállapítható, hogy Nizák Péter 2006. évben folytatott kutatásának eredményéhez képest (Lásd részletesen a „támogatási szerződés” fejezetben) következtetései 2009. évben is változatlanul helytállóak. Mind a pályázati eljárás kötelezőségét illetően -, mind a pályázaton belül az érdemi végső döntéshozatal személyes jellegét és miniszterhez vagy hasonlóan magas rangú állami vezetői beosztáshoz kötését illetően -, mind a pályázati rendszereken belül az egyedi döntésekre vonatkozó személyes hatásköröket (miniszteri és elnöki keretek, egyedi elbírálás, pályázaton kívüli döntési hatáskörök) illetően a helyzet változatlan a 2006. évihez képest.

**16.3.** Támogatási feltételként írja elő az Ámr. 83.§-a – persze csak az Ámr. VIII. sz. fejezete és 7.sz.Melléklete hatálya alá tartozó előirányzatok esetében - a pályázat befogadásához szükséges pályázói nyilatkozatok meglétét:

*Ámr. 83. § (2) A pályázótól - ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a pályázat befogadásának feltételeként - írásbeli nyilatkozatot kell kérni:*

*a) a pályázatban foglalt adatok, információk és dokumentumok teljességéről, valóságáról és hitelességéről; valamint, hogy az adott tárgyban pályázatot korábban, illetve egyidejűleg mikor és hol nyújtott be,*

*b) annak tudomásulvételéről, hogy lejárt esedékességű, meg nem fizetett köztartozás esetén a pályázót a köztartozás megfizetéséig a támogatás nem illeti meg, az esedékes támogatások folyósítása a 92. § (5) bekezdése szerint felfüggesztésre kerül, illetve az Áht. 13/A. §-ának (6) bekezdése alapján az esedékes támogatás a köztartozások megfizetése érdekében - a támogatás ellenében vállalt kötelezettségeket nem érintő módon - visszatartásra kerül,*

*c) ahhoz történő hozzájárulásáról, hogy a köztartozások - az Áht. 13/A. § (4) bekezdésében és az e rendelet 92. § (4) bekezdésében foglaltak szerinti - figyelemmel kísérése céljából a pályázó adószámát vagy adóazonosító jelét a támogatást nyújtó szerv és a Kincstár felhasználja a lejárt köztartozások teljesítése, illetőleg az adósság bekövetkezése tényének és összegének megismeréséhez,*

*d) annak tudomásul vételéről, hogy a támogatás kedvezményezettjének megnevezése, a támogatás tárgya, a támogatás összege, a támogatott program megvalósítási helye e rendeletben szabályozott módon nyilvánosságra hozhatók,*

*e) a pályázati felhívásban előírt biztosítékok támogatás esetén történő rendelkezésre bocsátásáról,*

*f) az azonnali beszédési megbízás megadásáról a 87. § (4) bekezdés eseteire, kivéve azon magánszemélyeket, akik a külön jogszabály szerint nem kötelesek pénzforgalmukat bankszámlán lebonyolítani, illetve azon támogatásokat, amelyeknek teljes folyósítására a zárójelentés elfogadása után, utólag kerül sor,*

*g) arról, hogy az államháztartás alrendszereiből folyósított támogatásból eredő lejárt és ki nem egyenlített tartozása nincs,*

*h) arról, hogy a pályázat szabályszerűségének és a támogatás rendeltetésszerű felhasználásának jogszabályban meghatározott szervek által történő ellenőrzéséhez hozzájárul,*

*i) arról, hogy a pályázat elbírálásáig, illetve a támogatási szerződés lejártáig bejelenti, ha ellene csőd-, végelszámolási vagy felszámolási eljárás indult; illetve lejárt esedékességű, meg nem fizetett köztartozása keletkezett,*

j) ahhoz történő hozzájárulásról, hogy a Kincstár által mindenkor működtetett monitoring rendszerhez a jogszabályban meghatározott jogosultak, valamint az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Pénzügyminisztérium és a csekély összegű támogatások nyilvántartásában érintett szervek számára hozzáférési lehetőséget biztosíthasson,

k) arról, hogy megfelel a rendezett munkaiügyi kapcsolatok Áht. 15. §-ban megfogalmazott követelményeinek, valamint az Áht. 15. § (11) bekezdés szerint vizsgálendő jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet adatait rendelkezésre bocsátja.

(3) A (2) bekezdésben meghatározott nyilatkozatok a szerződés elválaszthatatlan részét képezik.

**16.4. Támogatási feltétel - az Ámr. szabályozási körében - a pályázat kötelező mellékletének előírt dokumentumok (igazolás, bizonylat, irat, ígervény, adatlap vagy adatközlés) pályázathoz csatolása:**

*Ámr. 83. § (4) A pályázathoz csatolni kell:*

a) a számlavezető vagy hitelintézet igazolását a saját forrás rendelkezésre állásáról, valamint azt, hogy a saját forrás milyen formában áll rendelkezésre, vagy a helyi önkormányzatok, önkormányzati társulások támogatási igénye, pályázata esetében a képviselő-testületi, társulási tanácsi határozatot, vagy a képviselő-testület költségvetési rendeletbe foglalt - a tartalék feletti rendelkezési jogot átruházó - felhatalmazása alapján a polgármester nyilatkozatát a saját forrás biztosításáról, vagy a költségvetési szervek támogatási igénye, pályázata esetében - amennyiben a támogató szerv másként nem rendelkezik - az irányító szerv vezetőjének nyilatkozatát a saját forrás biztosításáról. A részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló programok esetében e dokumentumok kiválthatóak - az önkormányzati költségvetési szerv kivételével - a pályázó nyilatkozatával a saját forrás rendelkezésre állásáról, de azokat legkésőbb a támogatás első részének kifizetéséig ebben az esetben is csatolni kell,

b) a pályázati díj - amennyiben az meghatározásra került - megfizetéséről szóló készpénzfizetési szelvény vagy a számlakivonat hitelesített másolatát,

c) a pályázati felhívásban előírt egyéb iratokat,

d) a program megvalósítása pénzügyi fedezetének megalapozását célzó, egyes források rendelkezésre bocsátását igazoló ígervényeket, ide nem értve az önkormányzatok, önkormányzati társulások részére nyújtandó, az európai uniós fejlesztési pályázatokhoz szükséges önkormányzati saját forrás kiegészítésére vonatkozó, a központi költségvetésből nyújtandó támogatási ígervényt,

e) az e rendelet 8. számú mellékletében meghatározott, értelemszerűen kitöltött adatlapot, vagy az abban előírt adatokat.

16.5. A fenti 1-4. pontokban írt támogatási feltételeken kívüli, további pályázati követelmények meghatározását az Ámr. a Támogatóra utalja:

„Ámr. 83.§ (5) A pályázat további tartalmi követelményeit a pályázat kiírói határozzák meg.”

## **17. További jogszabályokba foglalt támogatási feltételek**

A 8. pontban írt szabályozási felhatalmazás alapján - valamint e szabályozási felhatalmazás hatályán kívül eső támogatási körben - az egyes költségvetési fejezetekre vagy támogatási programokra, programcsoportokra vonatkozó jogszabályok az alábbi támogatási feltételeknek megfelelést írják elő:

17.0. A nulladik (mindent megelőző, legátfogóbb, elsőnek ismertető) jogösszehasonlító kutatási tapasztalat arra irányul, hogy a túlságosan is bonyolult, differenciált és részletbe menő jogi szabályozási struktúra következtében az ágazati, szakmai támogatási jogi miniszteri rendeletek gyakran esnek a „jogismétlés” hibájába. A magasabb szintű jogszabályok (Áht. és Ámr.) rendelkezéseinek ismétlése még önmagában nem lenne törvénysértő – csak felesleges - , de az már súlyosan jogellenes szabályozási gyakorlat, hogy az Ámr. 83.§ (2) bekezdésében előírt kötelező nyilatkozatokat kisebb-nagyobb eltérésekkel, más szövegezéssel ismétlik meg a miniszteri rendeletekben. Ugyanez igaz az Áht. által megfogalmazott támogatási feltételekre vonatkozóan is, olyanokra mint például a köztartozások



vagy a rendezett munkaügyi kapcsolatok ügye, továbbá a korábbi támogatásokkal elszámoltság vagy visszafizettség.

Szükséges lenne a támogatási jogszabályok miniszteri halmazát harmonizálni a jogalkotói hatáskör szempontjából, mert jelenleg sok végrehajtási típusú rendelet rontja le, fogalmazza át, szűkíti vagy tágítja az Áht, Ámr. különböző vonatkozó szabályozásait.

17.1. A szociális és munkaügyi miniszter irányítása alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló 7/2009. (III. 18.) SZMM rendelet kimerítően és részletezően él a támogatási előfeltételekre vonatkozó ágazati szabályozási felhatalmazással:

*13. § (1) Támogatás csak akkor nyújtható, ha a kedvezményezettnek a minisztérium felé korábbi támogatásból származó, lejárt határidejű elszámolási vagy visszafizetési kötelezettsége nincs.*

*(2) A támogatási szerződés aláírására és módosítására a kötelezettségvállaló jogosult. A támogatási szerződés tartalmát nem érintő, technikai jellegű módosításokat (pl. a kedvezményezett azonosító adataiban bekövetkezett változásokat) a kezelő vagy közreműködő szervezet saját hatáskörében bírálja el.*

*(3) Ugyanazon kedvezményezettnek ugyanazon célra a tárgyéven belül csak egy kötelezettségvállalással nyújtható támogatás.*

*(4) Támogatással megvásárolt, létrehozott vagy felújított ingatlan vagy jármű a működtetési kötelezettség időtartama alatt csak a kötelezettségvállaló előzetes jóváhagyásával és a foglalkoztatási, a szolgáltatási, illetve az egyéb kötelezettségek átvállalásával, átruházásával idegeníthető el, adható bérbe, illetve terhelhető meg. A működtetési kötelezettség időtartama*

*a) két év, ha a támogatás összege nem éri el az 5 millió forintot,*

*b) három év, ha a támogatás összege eléri az 5 millió forintot, de nem éri el a 10 millió forintot,*

*c) öt év, ha a támogatás összege 10 millió forint vagy azt meghaladó összeg.*

*14. § A támogatás folyósításának feltétele - a külön jogszabályokban meghatározott feltételeken túl -, hogy*

*a) a támogatni kért tevékenység jogszerű folytatására vonatkozó, illetve a kérelmező jogosultságát igazoló okiratok, azaz*

*aa) egyéni vállalkozó esetén a vállalkozói igazolványnak a kiadó hatóság vagy közjegyző által hitelesített másolata,*

*ab) szellemi szabadfoglalkozású természetes személy esetén a szakmai szervezet által kiállított szakképesítést igazoló okirat közjegyző által hitelesített másolata,*

*ac) az aa) és ab) pontok alá nem tartozó természetes személy esetén a tevékenység elvégzéséhez szükséges szakirányú végzettséget igazoló bizonyítvány, oklevél, egyéb okirat vagy a támogatásra való jogosultságot igazoló egyéb okirat közjegyző által hitelesített másolata,*

*ad) gazdasági társaság esetén közjegyző által hitelesített aláírási címpéldány, vagy eredeti vagy a bank által hitelesített banki aláírás-bejelentő katon,*

*ae) társadalmi szervezet, alapítvány, közalapítvány, egyház, egyházi jogi személy esetén 60 napnál nem régebbi, a bíróság által kiadott, hatályos adatokat tartalmazó kivonat, továbbá közjegyző által hitelesített aláírási címpéldány, vagy eredeti vagy a bank által hitelesített banki aláírás-bejelentő katon,*

*af) egyházi jogi személy - annak alapszabályában jogi személyként nyilvántartott, bírósági nyilvántartásba nem vett - szervezeti egysége esetén az egyházi jogi személy képviselőjének nyilatkozata a kérelmező képviselőjéről és arról, hogy a kérelmező jogi személy, továbbá közjegyző által hitelesített aláírási címpéldány, vagy eredeti vagy a bank által hitelesített banki aláírás-bejelentő katon,*

*ag) települési önkormányzat, illetőleg önkormányzati fenntartású intézmény esetén a szerződés megkötésére jogosult személy képviseleti jogosultságának igazolása, továbbá közjegyző által hitelesített aláírási címpéldány, vagy eredeti vagy a bank által hitelesített banki aláírás-bejelentő katon;*

*b) megbízott aláíró esetén a szerződés aláírására feljogosító, közjegyző által hitelesített, ügyvéd által ellenjegyzett vagy két tanú által hitelesített meghatalmazás;*

*c) támogatási kérelem esetén a feladat megvalósításának részletes, költségnemekre bontott tételes költségterve és felhasználási ütemterve;*

*d) fejlesztési támogatás esetén a feladat megnevezését, a megvalósítás helyét, a megvalósítás leírását tartalmazó műszaki leírás, a megvalósítás részletes - tételes, darabszámmal, egységárral kidolgozott, az általános forgalmi adót is tartalmazó - költségterve a visszaigényelhető általános forgalmi adó*

összegének meghatározásával, továbbá a támogatás forrás- és teljesítésarányos felhasználásának ütemterve;

e) építési beruházás támogatása esetén a jogerős elvi építési engedély az ingatlan tulajdoni lapon bejegyzett tulajdonosától származó hitelesített hozzájáruló nyilatkozatával, vagy jogerős építési engedély, vagy az illetékes hatóság igazolása arról, hogy a pályázatban, kérelemben jelzett beruházási tevékenység nem építésiengedély-köteles, továbbá az építéssel érintett ingatlan - 30 napnál nem régebbi - tulajdoni lapjának másolata;

f) egyéb engedélyköteles tevékenységek esetén a jogerős hatósági engedélyek, igazolások;

g) tanfolyam, előadássorozat, felkészítő és oktatási jellegű rendezvény (a továbbiakban együtt: rendezvény) megszervezésének támogatására irányuló szerződés esetén a rendezvény helye, a rendezvény tematikája, az előadások, illetve órák száma és az óradíj bemutatása;

h) a 13. § (4) bekezdése szerinti esetben a kedvezményezett nyilatkozata, hogy a támogatással megvásárolt, létrehozott vagy felújított ingatlanok vagy járművek a működtetési kötelezettség időtartama alatt történő elidegenítésére, bérbeadására, illetőleg megterhelésére vonatkozó rendelkezéseket megismerte és elfogadja;

i) a kedvezményezett nyilatkozata, amelyben felsorolja, hogy mely szervezetektől kért a pályázatában, illetve kérelmében megjelölt programhoz támogatást - ideértve az Ámr. hatálya alá tartozó előirányzatokból elnyert, illetve jogszabályok alapján igényelt (beleértve a területfejlesztési tanácsok rendelkezési jogkörében eldöntött) egyéb támogatásokat, az államközi szerződés alapján külföldi segélyekből kapott támogatásokat, valamint az Országgyűlés, a Kormány, a miniszter, illetve költségvetési szerv által alapított és támogatott alapítványtól, közalapítványtól, köztestülettől, közhasznú társaságtól vagy nonprofit gazdasági társaságtól igényelt, illetve kapott hozzájárulásokat -, és nyilatkozata arról, hogy az elnyert támogatás összegéről az arról szóló értesítés átvételétől számított 8 napon belül tájékoztatja a kötelezettségvállalót;

j) saját forrás előírása esetén a számlavezető vagy a hitelintézet igazolása a saját forrás összegéről, vagy a kedvezményezett arra vonatkozó nyilatkozata, hogy a saját forrás milyen formában áll rendelkezésre, illetve rendelkezésre áll-e;

k) támogatási (program) előleg és előfinanszírozás, illetve működési támogatás esetén - a határon túli társadalmi szervezetek, alapítványok kivételével - a kedvezményezett nyilatkozata a számlavezető bankjairól, továbbá azonnali beszédési megbízásra vonatkozó felhatalmazás a bankok igazolásával, hogy a kedvezményezettől befogadták a pénzforgalom lebonyolításáról szóló 21/2006. (XI. 24.) MNB rendeletben foglaltaknak megfelelő hozzájáruló nyilatkozatot, amelyben a kedvezményezett elismeri, hogy a minisztérium vagy a minisztérium által felhatalmazott szervezet jogosult a bankszámlája terhére azonnali beszédési megbízást benyújtani, és az csak a minisztérium vagy a minisztérium által felhatalmazott szervezet beleegyezésével vonható vissza (ilyen esetekben a minisztérium, illetőleg a kezelő vagy közreműködő szervezet a támogatott projekt lezárásának tényéről értesítést küld a kedvezményezettnek, egyúttal megadja a hozzájárulást a banki felhatalmazó levél visszavonásához);

l) a kedvezményezett nyilatkozata arról, hogy

la) jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság és sportegyesület esetén nem áll csőd-, felszámolási vagy végelszámolási eljárás alatt és nincs ellene folyamatban a működését ellehetetlenítő végrehajtási eljárás,

lb) társadalmi szervezet, közalapítvány, alapítvány esetén a szervezet bírósági nyilvántartásból való törlését az ügyészség nem kezdeményezte,

lc) természetes személy esetén nem áll végrehajtási eljárás alatt,

ld) helyi önkormányzat esetén nem áll adósságrendezési eljárás alatt, valamint

le) az la)-ld) alpontokban foglaltakon túl arról, hogy a szerződéskötést követően indult ilyen eljárásról 15 napon belül tájékoztatja a kötelezettségvállalót;

m) a kedvezményezett nyilatkozata arról, hogy a tárgyévet megelőző 5 évben kapott állami támogatásokkal elszámolt, vagy határidőre el fog számolni;

n) a kedvezményezett nyilatkozata az elszámolás alapjául szolgáló dokumentumok fellelhetőségéről, illetve annak változása esetén a változás bejelentésének kötelezettségéről;

o) a kedvezményezett nyilatkozata arról, hogy a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény 6. és 8. §-ában meghatározott feltételeknek megfelel;

p) a kötelezettségvállaló által meghatározott egyéb okiratok, dokumentációk;

q) a kedvezményezett támogatási kérelme, pályázata  
a támogatási szerződés megkötését megelőzően benyújtásra kerüljenek.

\*\*\*

A jogrendszeren belüli jogösszehasonlító kutatásból következő, jogi természetű megjegyzések a szociális és munkaügyi ágazat fentiekben olvasható támogatási feltételrendszeréhez:

- A 13.§ (3) bekezdésében írt azon szabály, hogy „Ugyanazon kedvezményezettnek ugyanazon célra a tárgyéven belül csak egy kötelezettségvállalással nyújtható támogatás.” megegyező tartalmú az Ámr. 81. § (1) bekezdésében írt szabállyal: „Ugyanazon programhoz, projekthez támogatás egy előirányzatból csak egy alkalommal ítéhető meg, kivéve, ha adott támogatásra vonatkozó kormányrendelet eltérően nem rendelkezik.” Felesleges tehát a magasabb szintű és hatály szempontjából is vonatkozó kormányrendeletet átfogalmazva megismételni a miniszteri rendeletben. Túl a jogforrási problematikán, a joghasználó ügyfél számára is félrevezető lehet az átírt, átfogalmazott, adaptált ismétlődő rendelkezés. (Megjegyzendő egyébként, hogy az SZMM jelen rendeletére általában nem jellemző a most felvetett „jogismétlés”; más ágazatokra sokkal inkább! Kifejezetten példamutató ez a végrehajtási típusú jogszabály abban, hogy a magasabb szintű jogszabályi rendelkezéseken túl (lásd a 14.§ felvezető mondatát!) határozza meg a speciális ágazati támogatási feltételeket. Az más kérdés, hogy tartalmilag áttekintve ezeket, szinte mindegyik támogatási feltétel funkcionális típusú (pénzügyi, jogi, adminisztrációs); és egyáltalán nem szakmai, ágazati jellegű! (Tehát nem szociális vagy foglalkoztatási specialitást jelenít meg támogatási feltételként. Azok nyilván maradnak a konkrét pályázati kiírás feltételrendszerére.)
- A 13.§ (4) bekezdésében írt „működtetési kötelezettség” alatt történő elidegenítéshez, hasznosításhoz, megterheléshez történő előzetes jóváhagyás tulajdonképpen a polgári jogi elidegenítési és terhelési tilalom egy speciális, támogatási jogi formája. Jogszabály leírja a működtetési kötelezettség időtartamát a támogatással megvásárolt, létrehozott vagy felújított ingatlan és jármű esetére a támogatás összegétől függően növekvő időtartamban. De a rendelkezés merevvé válik attól, hogy a „támogatási erőtől” (azaz a bekerülési költségben a támogatás által képviselt aránytól) függetlenül szabályoz. Egy 10 %-os támogatási erővel finanszírozott beruházás esetében is ugyanazon működtetési kötelezettség és előzetes jóváhagyási eljárás érvényesül, mint a 90 %-os támogatási erő mellett. Ha tehát egy civil támogató szolgáltatás nyer 800.000,-Ft támogatást a 10 MFt-os rokkantszállító kisbusz megvásárlásához, ennek hasznosítása vagy elidegenítése ugyanúgy minisztériumi előzetes jóváhagyástól függ, mint a 800 MFt költségvetési forrásból származó támogatás mellett felépülő szociális intézményi beruházás. A jogi szabályozás tehát a legkisebb mértékű támogatáshoz is a legerősebb jogi garanciát rendeli mechanikusan.
- Az okiratok „közjegyző által hitelesített másolatainak” követelménye drága és felesleges támogatási feltétel. A közjegyző ugyanis nem az okiratok megfelelőségét (tartalmát, hatályosságát, vonatkozhatóságát, autentikusságát) igazolja, hanem csupán azt, hogy a másolat a neki ügyfél által felmutatott eredetiről készült. Tehát még az eredeti okirat eredetiségét sem igazolja a közjegyző; csak és kizárólag a másolás tényét – kis túlzással a másológép hitelességét, tehát azt, hogy a másológép nem tesz hozzá és nem vesz el a másolt okirat tartalmából! Ehhez bőven elegendő lenne a Pályázó képviselőjének az eredeti okiratról történő másolást igazoló záradéka, hiszen ez telepíti a másolás műveletéért vállalt jogi felelősséget, sőt még az eredeti okirat valódiságáért való büntetőjogi felelősségét is megalapozza, amely a közjegyzői hitelesítés módszere esetén hiányzik, hiszen általában rekonstruálhatatlan, hogy ki is vitte személyesen másoltatni és hitelesíttetni a civil szervezet pályázó melyik iratát. A civil szervezet bírósági nyilvántartásban szereplő képviselője által záradékolt másolat gyorsabb, költségkímélőbb és a jogi felelősség szempontjából alkalmasabb is lenne, mint az okiratok közjegyzői hitelesített másolatban történő megkövetelése. Több pályázati rendszerben már alkalmazzák ezt a megoldást – természetesen csak olyanokban lehetséges, amelyekre a nem alkalmazandó a 7/2009 SZMM rendelet 14.§ - ilyen például a Nemzeti Civil Alapprogram.

- A 14.§ m) pontja előírja a kedvezményezett nyilatkozatának csatolását arról, hogy „*a tárgyévet megelőző 5 évben kapott állami támogatásokkal elszámolt, vagy határidőre el fog számolni.*” Ez a rendelkezés ellentétben áll az Ámr.88.§(2) bekezdésével, amely sokkal nagyobb hatókörű pályázattól eltöltés szankciót ír elő, de legfeljebb 5 évi időtartamra elszámolási mulasztások miatt (is). Ebből következően, ha például egy 3 évvel ezelőtt elkövetett pályázati elszámolási mulasztás miatt 2 évre kizárták a civil szervezetet az összes Strukturális Alapból történő támogatástól; ennek letelte után a 7/2009 SZMM rendelet 14.§ m) pontja további 2 évre kizárja a szociális és foglalkoztatási szakmai programok pályázatain indulásból, mert nem tud adni valós tartalmú nyilatkozatot arról, hogy 5 éven belül minden állami támogatással szabályszerűen elszámolt...
- A 14.§ p) pontja parttalanná teszi a támogatási feltételekként előírható dokumentumok, melléletek, iratok körét. Teljes mértékben a Kötelezettségvállalóra (Minisztérium) bízva, hogy mely okiratokat és milyen további dokumentációt kell a támogatási szerződés megkötését megelőzően a Pályázó részéről benyújtani. Ez a parttalanság nem csak azért aggályos, mert nagy mértékben megnehezíti, bonyolítja, lassítja és drágítja a támogatási folyamatot; hanem azért is, mert lehetőséget ad a Támogatónak arra, hogy a megkövetelt további melléletek útján olymértékben specializálja a támogathatóságot, amely a nyilvános pályázat műfaja ellenére is jelentősen leszűkítheti az alkalmas pályázatot benyújtók alanyi körét.
- Az Ámr. 83.§ (2) bekezdésének támogatási feltételként meghatározott írásbeli nyilatkozatokat felvezető mondata szerint csak törvény vagy kormányrendelet térhet el attól a felsorolástól és annak tartalmától. Ehhez képest a 7/2009. SZMM rendelet 14.§ l)-p) pontjai átfogalmazva, pontatlanul, részben átfedéssel, másként tartalmazzák az Ámr. által előírt nyilatkozatokat néhány tárgykörben, így például a támogatás nyilvánosságra hozatalának tudomásulvételéről, vagy a csőd- és végelszámolási eljárás bejelentéséről.

**17.2.** Az egészségügyi miniszter felügyelete alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló 24/2008. (VI. 14.) EüM rendelet – a szociális és munkaügyi tárcától eltérően - egy másik szabályozási stratégiát választott: csak arról igyekezett ágazati jogi normát alkotni, amely kérdésekre nem volt válasz az Áht., Ámr. szabályozási körében, s amelyekben egységes ágazati szakmai követelmények szükségesek minden nagy támogatási program szabályozásában. Ennek ellenére becsúszott egy túlszabályozási hiba is a rendeletbe: a 7.§ (2) bekezdése az Ámr. 83.§ (2) bekezdésében foglaltaktól eltérően fogalmazza meg a köztartozással kapcsolatos támogatásfolyósítási akadályt:

*7. § (2) A kifizetés nem rendelhető el, illetve nem teljesíthető, ha a kedvezményezettnek az utalványozás időpontját megelőző nappal bezárólag 60 napnál régebben lejárt köztartozása van. Az utalványozó köteles felfüggeszteni az esedékes pénzügyi kifizetések folyósítását a köztartozás fennállásáig.*

Mivel az Ámr.83.§(2) bekezdése csak törvény és kormányrendelet számára enged eltérést e nyilatkozatok vonatkozásában; ez a kifogásolt szövegű „jogismétlő” rendelkezés jogszabálysértő.

**17.3.** A sportról szóló 2004. évi I. törvény a köztartozás hiánya és a korábban kapott támogatással elszámolás mellett egy újabb támogatási feltételt is megfogalmaz az 57.§ (1) bekezdés b) pontjában: „*b) a jogszabályi előírásoknak megfelelően gazdálkodik,*” Ez bizony mintapéldája az aránytalan, sommás, egyoldalúan állított támogatási feltételnek! E rendelkezés eredménye (és nyilván lényege is) csak az lehet, hogy a Támogatónak lehetősége legyen ezen általános feltétel fennállásának vizsgálata során egyedi döntéseit pályázati normatív szabályok alkalmazásába burkolni. Magyarán: a feltételeknek megfelelő Pályázók közül e feltétel mentén elutasíthatóak azok, akiknek a Támogató a pályázati rendszer szempontjain kívüli egyéb okból (szubjektív alapon, politikai okból, egyéni mérlegelések szerint, háttérben meghúzódó szakmai vagy gazdasági okokból, személyes indokok szerint, ismeretség és ismertség hiánya miatt, stb.) nem kíván támogatást nyújtani. Hiszen melyik az vállalkozás vagy civil szervezet, amelynek a gazdálkodásában valamilyen szintű jogszabályi sérelem nincsen éppen jelen, vagy nem mutatható ki egy

számveteli vizsgálattal, könyvvizsgálattal, MÁK-ellenőrzéssel, az APEH vagy az Állami Számvevőszék vizsgálatával? Miután a sporttörvény bármilyen apró, kisösszegű, marginális tárgyú, a támogatáshoz viszonyítva közömbös jellegű, az egész gazdálkodáshoz képest elhanyagolható jelentőségű gazdálkodási hiányosságot is támogatási akadálnak ismer el – a Támogatóra bízott, hogy mit keres és mit talál az egyes Pályázóknál a szabályszerű gazdálkodás feltételének vizsgálata során.

*56. § (1) Az állam a sporttevékenység folytatásához a költségvetési törvényben meghatározottak szerint pénzügyi támogatást nyújt. Az állami támogatás normatív hozzájárulás és szerződés alapján vehető igénybe. A szerződés megkötésére, teljesítésére, az abban foglaltak ellenőrzésére az e törvényben foglaltakon túl az államháztartás működési rendjéről szóló jogszabályokat kell alkalmazni.*

\*\*\*

*57. § (1) Állami támogatás csak annak részére nyújtható, akinek:*

*a) nincs lejárt köztartozása,*

*b) a jogszabályi előírásoknak megfelelően gazdálkodik, és*

*c) a korábban kapott támogatással megfelelő módon elszámolt.*

*(2) Nem kaphat támogatást:*

*a) az a sportvállalkozás, amellyel szemben a Cstv. szerint végelszámolási, csőd- vagy felszámolási eljárás van folyamatban,*

*b) az a sportszövetség, illetve sportegyesület, amelynek működését a bíróság felfüggesztette, valamint amelynek megszüntetésére az Et. szerint eljárás van folyamatban,*

*c) az a sportegyesület, amellyel szemben a Cstv. szerint csődeljárás van folyamatban, vagy amely ellen a Cstv. szerinti felszámolási eljárás megindítása céljából kérelmet nyújtottak be, és felszámolását ennek alapján a bíróság jogerősen elrendelte.*

**17.4.** Az Ámr. 83.§ (2) bekezdésével és az Áht.-ban előírt támogatási feltételekkel való diszharmónia a jogösszehasonlító kutatás legfőbb megállapítása az alábbi ágazati jogszabályokban:

**17.4.1.** A társadalmi bűnmegelőzéssel összefüggő kiadások, támogatások fejezeti kezelésű előirányzat és a bűnmegelőzéssel összefüggő feladatok támogatása fejezeti kezelésű előirányzat felhasználása szabályozásáról szóló 17/2008. (VIII. 27.) IRM rendelet vizsgálata kapcsán. A 18.§-ban a támogatások folyósításának feltételei között több olyan előírás található, amely másként (rövidebben-hosszabban, tömörebben-bővebben, szűk körűen vagy teljes körűen) található az Ámr. 83.§ (2) bekezdésében, ezért átfogalmazott rendeleti alkalmazása jogellenes szabályozást eredményez.

**18. § A támogatás folyósításának feltételei:**

*a) a köztartozás mentességről szóló nyilatkozatok benyújtása,*

*b) saját, illetve egyéb forrás meglétének dokumentálása,*

*c) felhatalmazó nyilatkozat azonnali beszédési megbízás alkalmazására,*

*d) nyilatkozat arról, hogy az 5. § (2) bekezdés a), c) és e) pontja szerinti kizáró okok továbbra sem állnak fenn.*

\*\*\*

**17.4.2.** A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium egyes fejezeti kezelésű előirányzataiból finanszírozott, állami támogatásnak minősülő felhasználások általános szabályairól szóló 6/2008. (III. 7.) GKM rendelet kapcsán, amelynek 22. §-a „Nem nyújtható támogatás:” című felsorolásában fogalmazza át az Áht. és Ámr. különböző támogatási előfeltételeit:

**22. § Nem nyújtható támogatás**

*a) azon szervezet részére, amellyel szemben az Európai Bizottságnak valamely támogatás visszafizetésére kötelező határozata van érvényben,*

b) csőd-, felszámolási eljárás vagy végelszámolás alatt álló szervezetnek, és a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló 2004. október 1-jei 2004/C 244/02. számú bizottsági közlemény 2.1 alpontja szerinti nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak,

c) azon személy vagy szervezet részére, aki vagy amely a pályázat benyújtását megelőző három naptári éven belül az államháztartás alrendszereiből, az Európai Unió előcsatlakozási eszközeiből vagy a strukturális alapokból juttatott valamely támogatással összefüggésben a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségét nem teljesítette, kivéve a vis maior esetét,

d) azon személy vagy szervezet részére, akinek vagy amelynek lejárt esedékességű, 60 napot meghaladó adó vagy adók módjára behajtható köztartozása van, kivéve ha az adóhatóság számára fizetési halasztást vagy részletfizetést engedélyezett,

e) azon személy vagy szervezet részére, aki vagy amely a támogatott projekt keretében végzett tevékenység folytatásához szükséges hatósági engedélyekkel nem rendelkezik,

f) azon gazdálkodó szervezet részére, amelynek a számviteli jogszabályok szerint számított saját tőkéje a jegyzett tőke jogszabályban előírt legkisebb mértéke alá csökkent,

g) azon személy vagy szervezet részére, aki vagy amely a beruházást vagy a fejlesztést olyan ingatlanon kívánja megvalósítani, amely a pályázat benyújtásának időpontjában nem per- és igénymentes, kivéve ha a pályázó az igény jogosultja, vagy bérelt ingatlan esetében a bérleti szerződés kizárólagos joggal biztosítja a támogatással megvalósuló létesítmény üzemeltetésének lehetőségét legalább a külön rendeletben előírt üzemeltetési kötelezettség idejére,

h) azon szervezetek részére, amelyek nem felelnek meg a rendezett munkaügyi kapcsolatok Áht. 15. §-ában meghatározott általános és különös feltételeinek, illetőleg ezen feltételek fennállását nem vagy nem a külön jogszabályban meghatározott módon igazolják.

Egyetlen új feltétel található a fenti felsorolásban; az f) pont, amelynek értelmében támogatási feltétellé erősödik a számviteli törvénynek és a gazdasági társaságokról szóló törvénynek a saját tőke és jegyzett tőke számítására vonatkozó szabályrendszere. Kiegészítve ezzel azon jogintézmények sorát, amelyeknek szabályait - saját adekvát szankciórendszerükön túl - még a támogatási jogviszony létrehozásának feltétele illetve a támogatási jogviszonytól elállás rémképével is fenyegetni kívánja a jogalkotó. (Mint láthatjuk ezt a rendezett munkaügyi kapcsolatok, köztartozás, költségvetési támogatással elszámolás és visszafizetés tárgyköreiben.)

**17.4.3.** A XX. Oktatási és Kulturális Minisztérium költségvetési fejezethez tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok 2008. évi felhasználásának szabályairól szóló 13/2008. (IV. 10.) OKM rendelet kapcsán, amelynek 11. §-ába foglalt „Nem nyújtható támogatás annak, aki ...” kezdetű felsorolása több Áht-s és Ámr-ben írt támogatási feltételt említ, ismertet – de nem idéz. (Pedig a végrehajtási típusú jogszabályokban csak a pontos idézés vagy a hivatkozás lehet elfogadható jogalkotói produktum – az ismertetés, említés, rövidítés, kivonatolás, hasonló szabályozás nem!)

*11. § (1) Nem nyújtható támogatás annak, aki*

*a) a támogató által vagy jogszabályban meghatározott mértékű saját forrással nem rendelkezik, vagy azt nem igazolja a támogató által vagy jogszabályban meghatározottak szerint;*

*b) a támogatásról szóló döntés szakmai, pénzügyi tartalmát érdemben befolyásoló valótlan, hamis vagy megtévesztő adatot szolgáltatott, vagy ilyen nyilatkozatot tett;*

*c) csőd-, felszámolási, végelszámolási vagy egyéb, a megszüntetésére irányuló, jogszabályban meghatározott eljárás alatt áll;*

*d) esedékessé vált és meg nem fizetett, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 178. §-ának 20. pontjában meghatározott köztartozása van, ideértve az államháztartás alrendszereiből folyósított támogatásból eredő esedékessé vált és meg nem fizetett tartozást is (a továbbiakban: köztartozás);*

*e) a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény 6. §-a alapján nem részesíthető támogatásban;*

*f) az e rendeletben vagy a 2. § szerinti belső szabályzatban meghatározott nyilatkozatok, illetve dokumentumok bármelyikét nem csatolja, vagy nyilatkozatát visszavonja;*

*g) nem felel meg az Áht. 15. § (7) bekezdésében meghatározott rendezett munkaiügyi kapcsolatok általános követelményének.*

**17.4.4.** Az informatikai, távközlés-fejlesztési és frekvenciagazdálkodási céllelőirányzat felhasználásának és kezelésének szabályairól szóló 11/2001. (IV. 24.) MeHVM rendelet kapcsán, amelynek 5. § (2) bekezdésében „Nem nyújtható támogatás” kezdetű felsorolásában több olyan támogatási feltétel szerepel, amelyről az Áht. és az Ámr. konkrétan rendelkezik. Az ezektől miniszteri rendeletben történő eltérés tehát nem lenne lehetséges.

*5. § (2) Nem nyújtható támogatás a 3/A. § (1) bekezdésének t) pontjában meghatározott támogatás kivételével:*

- a) csőd-, felszámolási vagy végelszámolási eljárás alatt álló szervezetnek;*
- b) azon személy vagy szervezet részére, aki vagy amely a pályázat, illetve támogatási igény benyújtását megelőző három naptári éven belül a Magyar Köztársaság államháztartásának alrendszeréből, illetőleg az e rendelettel szabályozott céllelőirányzatból juttatott támogatással összefüggésben a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségének nem, vagy csak részben tett eleget;*
- c) azon személy vagy szervezet részére, akinek vagy amelynek a magyar hatóságok felé 60 napot meghaladó, esedékessé vált és meg nem fizetett adó- vagy adók módjára behajtható köztartozása van, kivéve, ha annak megfizetésére fizetési könnyítést (halasztást, részletfizetést) kapott;*
- d) azon szervezet mint foglalkoztató részére, amellyel szemben a magyar hatóságok a kérelem benyújtását megelőző egy éven belül jogerősen munkaiügyi vagy munkabiztonsági bírságot szabtak ki;*
- e) azon személy vagy szervezet részére, aki vagy amely olyan tevékenységhez kéri a támogatást, amelyre a szükséges hatósági engedéllyel nem rendelkezik, illetve az Eht.-ben előírt bejelentési kötelezettségének nem tett eleget.*

**17.4.5.** A Kutatási és Technológiai Innovációs Alap kezeléséről és felhasználásáról szóló 133/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet kapcsán, amely a 11.§-ában Áht-s (pl. köztartozás), illetve Ámr-es (például felszámolás) támogatási feltételeket vegyesen említ kivonatoltan saját jogú támogatási feltétel szabályozásaként.

*11. § (1) Nem pályázhat, illetve nem részesülhet támogatásban a 10. § (1) bekezdésében felsorolt jogalany, aki vagy amely*

- a) csődeljárás, felszámolási eljárás, végelszámolás alatt áll;*
  - b) adott pályázat megjelentetését megelőzően az Alap vagy az Atv. 16. §-ának (2) bekezdésében foglalt (cél)előirányzatok terhére kiírt pályázatokban valótlan vagy megtévesztő adatot szolgáltatott, illetve az elnyert pályázat alapján kötött szerződésben vállalt lényeges kötelezettségét - neki felróható okból - nem teljesítette;*
  - c) a 60 napot meghaladó köztartozása van;*
  - d) az Alappal, illetve az Atv. 16. §-ának (2) bekezdésében foglalt (cél)előirányzatokkal szemben - neki felróható okból - 60 napot meghaladó lejárt fizetési kötelezettséggel rendelkezik, figyelemmel a (2) bekezdésre.*
- (2) Felsőoktatási intézmények esetén az (1) bekezdés d) pontját a pályázatot benyújtó felsőoktatási intézmény jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeti egysége vonatkozásában kell vizsgálni.*

**17.4.6.** A Külügyminisztérium fejezetnél az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 4/2009. (IV. 10.) KüM rendelet kapcsán, amely az egyik legfrissebb támogatási jogszabály, s ennek megfelelően teljes körűen igyekszik is magába integrálni minden újabb kori szabályozási eredményt – biztosítékra, összeférhetetlenségre, működésre vonatkozóan: 17 (!) féle nyilatkozatot, 4 féle hatósági igazolást és további dokumentumokat mellékletként. Ez a végrehajtási típusú ágazati rendelet tehát legújabb iskolapéldája annak, hogy az alsó szintű szabályozásnak azon ambíciója, mely szerint mindent összefoglaljon (gyakorta éppen a pályázók

dolganak megkönnyítése érdekében történik így), az bizony éppen felületes hivatkozásai, rövidített utalásai és ismertetései miatt lesznek félrevezetők. S persze az Áht., Ámr. rendelkezéseibe ütközök.

*6. § A pályázathoz csatolni kell:*

*a) hiteles másolatban a pályázó harminc napnál nem régebbi cégkivonatát vagy igazolást a bírósági nyilvántartásba vételről, illetve az egyéni vállalkozói igazolványt,*

*b) a pályázó képviselőjének közjegyző által hitelesített aláírási címpéldányát vagy ügyvéd által ellenjegyzett aláírásmintáját; ötszázezer forintot meg nem haladó támogatás esetén a költségvetési szerv, intézmény pályázó képviselőjének pénzügyintézetnél szereplő eredeti vagy a pénzügyintézet által hitelesített aláírás-bejelentő kartonját,*

*c) eredetiben a pályázó valamennyi bankszámláját vezető hitelintézet harminc napnál nem régebbi igazolását - a pontos számlaszám megjelölésével - a pályázó bankszámlájának vezetéséről, fizetőképességéről,*

*d) a pályázó létesítő okiratáról készített egyszerű másolatot,*

*e) harminc napnál nem régebbi igazolást az állami és önkormányzati adóhatóságtól, valamint a vámhatóságtól arról, hogy köztartozása (adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozás) nem áll fenn; ötszázezer forintot meg nem haladó támogatási összeg igénylése, és külföldi pályázó esetén a pályázó harminc napnál nem régebbi cégszerűen aláírt nyilatkozatát arról, hogy köztartozása nem áll fenn,*

*f) pályázói nyilatkozatot a saját forrás meglétéről; a pénzbeli saját forrást bankszámlakivonattal, szerződéssel vagy hitelígérvénnyel, helyi önkormányzat pályázónál a testületi határozattal is igazolni kell,*

*g) a pályázó képviselője által cégszerűen aláírt nyilatkozatot arról, hogy:*

*1. a pályázatban foglalt adatok, információk, dokumentációk teljes körűek, valódiak és hitelesek,*

*2. a pályázó tudomásul veszi, hogy lejárt esedékességű, meg nem fizetett köztartozás esetén a pályázót a köztartozás megfizetéséig a támogatás nem illeti meg, az esedékes támogatások folyósítása az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ámr.) 92. §-ának (5) bekezdése szerint felfüggesztésre kerül, illetve az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 13/A. §-ának (6) bekezdése alapján az esedékes támogatás a köztartozások megfizetése érdekében - a támogatás ellenében vállalt kötelezettséget nem érintő módon - visszatartásra kerül,*

*3. a pályázó hozzájárul, hogy a köztartozások - az Áht. 13/A. §-ának (4) bekezdésében és az Ámr. 92. §-ának (4) bekezdésében foglaltak szerinti - figyelemmel kísérése céljából a pályázó nevét (megnevezését), a székhelyét (lakóhelyét), az adószámát vagy adóazonosító jelét, társadalombiztosítási azonosító jelét, társadalombiztosítási folyószámlaszámát a minisztérium és a Kincstár felhasználja a lejárt esedékességű köztartozások teljesítése, illetőleg az adósság bekövetkezése tényének és összegének megismeréséhez,*

*4. a pályázó hozzájárul, hogy a Kincstár az általa mindenkor működtetett monitoring rendszerhez a jogszabályban meghatározott jogosultak, valamint az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Pénzügyminisztérium és a csekély összegű támogatások nyilvántartásában érintett szervek számára hozzáférési lehetőséget biztosítson,*

*5. a pályázónak az államháztartás alrendszeréből folyósított támogatásból eredő lejárt és ki nem egyenlített tartozása nincs,*

*6. a pályázó nem áll végelszámolási, csőd-, felszámolási eljárás vagy a megszüntetésére irányuló, jogszabályban meghatározott egyéb eljárás alatt,*

*7. a pályázónak az Európai Unió tradicionális saját forrásai címen tartozása nincs, vagy arra az illetékes adóhatóság fizetési könnyítést (részletfizetés, fizetési halasztás) engedélyezett,*

*8. a pályázó az általános forgalmi adó (áfa) levonására vagy visszaigénylésére jogosult-e,*

*9. a pályázó az adott tárgyban pályázatot korábban, illetve egyidejűleg mikor és hol nyújtott be, illetve milyen más állami és egyéb támogatást vett vagy vesz igénybe; más pályázaton való részvétel, illetve támogatás igénybevétele esetén a pályázat, illetve a támogatás külön nyilatkozatban történő rövid ismertetése szükséges,*

*10. a pályázó hozzájárul - az Áht. 15/A. §-ában foglaltakkal összhangban - az adatai felhasználásához,*



11. a pályázó a pályázat szabályszerűségének és a támogatás rendeltetésszerű felhasználásának a minisztérium, valamint jogszabályban meghatározott szervek által történő ellenőrzéséhez hozzájárul,

12. a pályázó felhatalmazza a minisztériumot a 9. § (5) bekezdésében foglalt adatok nyilvántartására,

13. a pályázó megfelel a rendezett munkaügyi kapcsolatok Áht. 15. §-ában meghatározott követelményeinek,

14. a pályázóval szemben e rendelet 15. §-a (1) bekezdésének c)-e) pontjában meghatározott kizárók nem áll fenn,

h) a pályázó nyilatkozik arról, hogy a pályázó a 13. § (5) bekezdésében foglaltak szerinti tartalommal felhatalmazza a minisztériumot azonnali beszédési megbízás benyújtására,

i) a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény 14. §-ában meghatározott nyilatkozatot,

j) a pályázati felhívásban meghatározott egyéb dokumentumokat.

\*\*\*

15. § (1) Nem ítéltető meg támogatás olyan pályázó részére, aki:

a) saját forrással nem rendelkezik, kivéve, ha az igényelt támogatás összege az ötszázezer forintot nem haladja meg, illetve ha e rendelet eltérően rendelkezik, vagy

b) az igényében valótlan vagy megtévesztő adatokat szolgáltatott, vagy

c) a minisztériummal kötött bármely szerződésben foglalt feltételeket felróhatóan megszegte, a szerződésszegésről való tudomásszerzéstől számított öt évig, vagy

d) a megítélt támogatást jogosulatlanul vette igénybe és e rendelet alapján a támogatás visszafizetésére köteles, illetve a támogatás részére nem folyósítható, a visszafizetési kötelezettségének teljesítésétől, illetve a folyósítás felfüggesztésétől számított öt évig, vagy

e) tartalmi vagy pénzügyi beszámolóját a minisztérium nem fogadta el, a beszámoló elfogadásának elutasításától számított öt évig, vagy

f) végelszámolási, csőd-, felszámolási eljárás, vagy a megszüntetésére irányuló, jogszabályban meghatározott egyéb eljárás alatt áll, vagy

g) az államháztartás bármely alrendszerével szemben lejárt esedékességű, meg nem fizetett tartozása van, vagy

h) nem felel meg a rendezett munkaügyi kapcsolatok Áht. 15. §-ában meghatározott követelményeinek, vagy

i) lejárt esedékességű, meg nem fizetett köztartozása van, vagy

j) a támogatás nyújtásának egyéb jogszabályban meghatározott akadálya van.

(2) Nem folyósítható támogatás annak a kedvezményezettnek, akivel szemben a szerződés megkötését követően felszámolási, végelszámolási, csődeljárás vagy a megszüntetésére irányuló, jogszabályban meghatározott egyéb eljárás indul, vagy lejárt esedékességű, meg nem fizetett köztartozása, vagy az államháztartás bármely alrendszerével szemben lejárt esedékességű, meg nem fizetett tartozása keletkezik, vagy a támogatás folyósítása jogszabályba ütközik.

A kicsi, de nem lényegtelen eltérésekre jó példa ez a legutóbbi rendelkezés, a 15.§ (2) bekezdése. Az Áht. vonatkozó szabályozása szerint abban az esetben, ha a támogatási szerződés megkötését követően keletkezik a Kedvezményezettnek köztartozása, a Támogató jogosult azt a támogatásból visszatartani és az adóhatóság felé teljesíteni. Ez a támogatási szerződés projektoldalát (tehát a civil szervezetet terhelő teljesítési kötelezettséget) nem érinti, a támogatott projektet tehát ugyanúgy meg kell csinálni. A KüM rendelet 15.§ (2) bekezdése ebben a helyzetben a köztartozás levonását követően nem engedi a támogatás további folyósítását, mert az erre vonatkozó magasabb szintű rendelkezéseket a végrehajtási szabályozás már nem vette át, nem ismerteti. Abszolút és végleges folyósítási akadályként tűnik fel tehát a köztartozás utólagos keletkezése. Pedig nem az!

**17.4.7.** Az állami sportcélú támogatások felhasználásáról és elosztásáról szóló 2/2009. (I. 16.) ÖM rendelet kapcsán, amelynek 6.§ (2) bekezdése tartalmazza a támogatás megkötésének feltételeit, 6.§ (3) bekezdése pedig a szerződéskötéshez szükséges mellékleteket. A két felsorolás vegyesen tartalmaz Áht-s

illetve Ámr-es elemeket, természetesen nem szöveghűen és csak tartalmi értelemben utaló módon. Ebből következően a joghasználó számára kissé félrevezetően.

6. § (1) A miniszter az előirányzatok terhére nyújtandó támogatást - az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Áht.), valamint az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Ámr.) foglaltaknak megfelelően - a kedvezményezettel kötött támogatási szerződés alapján bocsátja rendelkezésre.

(2) A támogatási szerződés megkötésének feltétele, hogy

a) a kedvezményezettnek az államháztartás bármely alrendszerével szemben köztartozása nem áll fenn, és erről a kedvezményezett az illetékes hatóság által kiállított 30 napnál nem régebbi igazolást nyújt be a támogató részére,

b) a kedvezményezettnek a miniszter által alapított gazdálkodó szervezettel, a tulajdonosi irányítása alá tartozó gazdasági társasággal, a Nemzeti Utánpótlás-nevelési és Sportszolgáltató Intézettel (a továbbiakban: NUSI), valamint a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Stv.) szerinti sportközalapítvánnyal szemben 90 napnál régebbi, esedékessé vált és meg nem fizetett tartozása nem áll fenn,

c) a kedvezményezett vállalja, illetve igazolja, hogy a külön jogszabályban foglalt doppingellenes feladatainak eleget tesz,

d) a kedvezményezett az állami sportinformációs rendszer részére történő adatszolgáltatási kötelezettségének a külön jogszabályban foglaltaknak megfelelően eleget tesz,

e) a kedvezményezett megfelel a rendezett munkaügyi kapcsolatok Áht.-ban meghatározott követelményeinek,

f) a kedvezményezett hozzájárul a támogatással összefüggő személyes adatainak a miniszter által történő kezeléséhez,

g) a kedvezményezett nyilatkozik arról, hogy nem esik a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Knyt.) 6. és 8. §-ában foglalt korlátozás alá,

h) a kedvezményezett csatolja a pályázat, illetve a kérelem tárgyát képező program bemutatását, célját, megnevezését, megvalósításának helyét, megvalósítási tervét, általános forgalmi adót (a továbbiakban: ÁFA) is tartalmazó összköltségét, a visszaigényelhető ÁFA összegét, saját forrás szükségessége esetén a saját forrás rendelkezésre állásának formáját és összegét, a megvalósítás pénzügyi fedezetének megalapozását célzó egyéb pénzügyi források rendelkezésre bocsátására vonatkozó ígervényeket, a megvalósítás és a finanszírozás időbeli ütemezését, valamint a beruházást is tartalmazó program esetén az annak helyszínéül szolgáló ingatlan helyrajzi számát és 3 hónapnál nem régebbi tulajdonilap-másolatának földhivatal által kiadott eredeti példányát vagy másolatát (a továbbiakban: szakmai és költségterv),

i) építési beruházás támogatása esetén a kedvezményezett benyújtja a jogerős elvi építési engedélyt az ingatlan tulajdonosának hitelesített hozzájáruló nyilatkozatával, a jogerős építési engedélyt vagy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság igazolását arról, hogy a pályázatban, illetve a kérelemben megjelölt beruházási tevékenység nem építésiengedély-köteles,

j) a kedvezményezett benyújtja az egyéb engedélyköteles tevékenységek esetén a jogerős hatósági engedélyeket, igazolásokat,

k) a kedvezményezett nyilatkozik arról, hogy mely szervezetektől kért a pályázatában, illetve a kérelmében megjelölt programhoz támogatást, valamint az elnyert támogatás összegéről 8 napon belül tájékoztatja a kötelezettségvállalót,

l) beruházási támogatás esetén a kedvezményezett vállalja, hogy öt évig biztosítja a létesítmény sportcélú fenntartását, üzemeltetését.

(3) A miniszter a támogatási szerződés megkötése érdekében a kedvezményezettől az alábbi adatokat, valamint dokumentumokat kéri be:

a) gazdasági társaság esetén teljes - cégnyilvántartás szerinti - cégnév, székhely, cégjegyzékszám, képviselő neve, adószám, bankszámlaszám, 30 napnál nem régebbi cégkivonat, hiteles cégalírási nyilatkozat (közjegyzői aláírás-hitelesítéssel ellátott címpéldány),

b) egyéni vállalkozó esetén név, székhely, vállalkozói igazolvány száma, adószám, bankszámlaszám,

c) magánszemély esetén név, anyja neve, lakcím, adóazonosító jel/adószám, bankszámlaszám,

- d) egyéb jogi személy esetén 30 napnál nem régebbi igazolás a kedvezményezettet nyilvántartó szervezettől (bíróság, cégbíróság, közigazgatási szerv, gazdasági kamara, ügyvédi kamara) a szervezet nyilvántartásban szereplő adatairól, közjegyzői aláírás-hitelesítéssel ellátott aláírási címpéldány,
- e) a tervezett program szakmai és költségterve, a felhasználás részletes leírása, kivéve a 41-47. §-ok alapján nyújtott működési célú támogatásokat,
- f) a 41-47. § alapján nyújtott működési célú támogatás esetén a kedvezményezett szervezet költségvetése,
- g) az azonnali beszédési megbízásra vonatkozó meghatalmazás,
- h) a kedvezményezett ÁFA-levonási jogosultságról szóló nyilatkozata.

(4) A miniszter a kedvezményezettet hiánypótlásra szólítja fel, ha a kedvezményezett nem nyújtja be a támogatási szerződés megkötéséhez a (2)-(3) bekezdés alapján szükséges dokumentumokat. Hiánypótlásra csak egyszer, a felszólítás kézhezvételétől számított 15 napon belül van lehetőség, ennek elmulasztása esetén igazolásnak nincs helye. A hiánypótlás ideje a támogatási szerződés megkötésére meghatározott határidőbe nem számít bele.

(5) Ha a támogatási döntés kedvezményezettjének mulasztásából vagy neki felróható egyéb okból a támogatási szerződés megkötésére a támogatási döntésről szóló értesítésben meghatározott határidő elteltétől számított 30 napon belül nem kerül sor, a támogatási döntés hatályát veszti.

(6) A támogatás folyósítására akkor kerülhet sor, ha a kedvezményezett a támogatóval korábban kötött szerződésekben foglalt kötelezettségeinek a teljesítéséről, illetve a részbeni teljesítéséről szóló elszámolást a támogató részére az előírt határidőben benyújtja, és azt a támogató elfogadja.

\*\*\*

A támogatási feltételek között ritkán tapasztalható pozitív intézkedése a rendeletnek az a szabály, amely a támogatáshoz szükséges feltételek igazolása vagy a mellékletek becsatolása okán a Támogató részéről kért hiánypótlás teljesítési idejét nem engedi beszámítani a szerződéskötésre nyitva álló határidőbe!

**17.4.8.** A Miniszterelnökség fejezetnél a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint a határon túli magyarok támogatásával kapcsolatos fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályairól szóló 2/2009. (II. 14.) MeHVM rendelet kapcsán, amelynek 6.§ (4) bekezdése sorolja fel a szerződéskötés feltételeként megkövetelt dokumentumokat. Ahhoz képest, hogy vadonatúj rendeletről beszélünk, bizony elítélhető módon vegyíti ez a szabályozás is a különböző jogforrási szinteken megfogalmazódott támogatási feltételeket. Saját szabályozásként fogalmazza meg a köztartozás nemlegességére vonatkozó nyilatkozatot illetve igazolást (Áht.); valamint a csőd- és felszámolási eljárás alatt nem állást (Ámr.). A rendezett munkaügyi kapcsolatok ügyében érdekes szabályozást alkalmaz a rendelet, mert az Áht. vonatkozó szabályától eltérően nem a központi költségvetésből és elkülönített alapokból nyújtott támogatásokra vonatkoztatja, hanem saját fejezetén belül a „magyarországi pályázóra”. Ily módon ez a támogatási feltétel értelmezhető úgy is, mint a fejezetgazda Kötelezettségvállaló döntése azzal kapcsolatosan, hogy az Áht. alapján nem alkalmazható rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményét kiterjeszti a hatáskörébe tartozó minden magyarországi támogatási jogviszonyra.

6. § (1) Támogatás a pályázatban, illetve a kérelemben igényelt összegnél kisebb összegben is nyújtható azzal, hogy a 4. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt részletes költségvetésben a támogatott részt külön fel kell tüntetni.

(2) A 4. § (10) bekezdésében és az 5. § (1) bekezdésében foglalt döntése alapján a szakállamtitkár a nyertes pályázóval/kérelmezővel a támogatás felhasználásáról írásbeli szerződésben állapodik meg.

(3) A pályázat, illetve kérelem elfogadásáról szóló döntés szerződéskötési ajánlat elfogadásának minősül, melyre a következők szerint meghatározott határidőig az ajánlati kötöttség szabályait kell alkalmazni. Érvényét veszíti a támogatási döntés, ha az értesítés kézbesítésétől számított 30 napon belül a pályázónak/kérelmezőnek felróható okból nem jön létre a szerződés.

(4) Támogatási szerződés akkor köthető, ha a következő dokumentumok rendelkezésre állnak:

a) magyarországi kedvezményezett nyilatkozata, vagy az adóhatóság (APEH, VPOP önkormányzati adóhatóság) igazolása arról, hogy a kedvezményezettnek nincs esedékessé vált és meg nem fizetett köztartozása. A nyilatkozatnak tartalmaznia kell, hogy a kedvezményezett hozzájárul ahhoz, hogy a

támogatás folyósítója e nyilatkozat valóságtartalmának igazolását kérje az Áht. 18/C. § (13)-(15) bekezdésében meghatározott eljárásban;

b) a bejegyzésről szóló 60 napnál nem régebbi hitelesített igazolás;

c) 60 napnál nem régebbi hitelesített aláírási címpéldány;

d) a pályázathoz/kérelemhez eredetiben becsatolt (azonos kedvezményezett esetében tárgyévnte egyszer kell eredetiben becsatolni), a pályázó bankszámláit vezető valamennyi hitelintézet 30 napnál nem régebbi igazolása - a pontos számlaszám megjelölésével - a pályázó bankszámláinak vezetéséről;

e) a szükséges hatósági engedélyek (beruházások esetében), valamint

f) a kedvezményezett szervezet nyilatkozata arról, hogy nem áll felszámolási eljárás, csőd-, végelszámolás, illetve adósságrendezési eljárás alatt, magyarországi pályázó esetében nyilatkozatot arról, hogy a munkaiügyi kapcsolatai rendezettek.

(5) Magyarországi pályázó esetében további feltétel, hogy a kedvezményezett munkaadóként a rendezett munkaiügyi kapcsolatoknak az Áht. 15. §-ában meghatározott feltételeinek megfelelően, és azok teljesülését a külön jogszabályban meghatározott módon igazolja.

**17.5.** Kifejezetten az Ámr. 83.§-84.§-aiba foglalt dokumentumok mellett benyújtandó iratokat sorolja fel a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium egyes támogatási programjainak részletes szabályairól szóló 19/2004. (II. 27.) GKM rendelet. Ez pozitív példa arra, hogy a jogalkotó tudatosan törekszik a jogforrási hierarchiának megfelelő szabályozási szintek világos szétválasztására és egymás mellé rendelésére – a beintegrálás, egységes szabályozásba foglalás, „mindent egy helyen” törekvésével szemben.

Újszerű momentuma a szabályozásnak, s ezért feltétlenül legalább említést érdemel, hogy a rendelet a fejlesztési célú támogatást elnyert kedvezményezettel való szerződéskötés feltételeként az Ámr.87.§ (2) bekezdésében meghatározott adóhatósági nyilatkozatot csak a pályázatok elbírálását követően kell a már nyertes Pályázónak benyújtania a szerződéskötéshez.

4. § (1) A pályázatot a pályázati felhívásban megjelölt szervezethez kell benyújtani. A pályázathoz az Ámr. 83-84. §-aiban foglalt adatok és dokumentumok mellett - a pályázó személyétől függően - mellékelni kell:

a) a pályázó azonosító adatait tartalmazó dokumentumokat és a nyilvántartásba vételét igazoló okirat 3 hónapnál nem régebbi eredeti példányát vagy hiteles másolatát;

b) a pályázó és tulajdonosainak, vezetőinek, tulajdonosi szerkezetének rövid bemutatását, főbb gazdálkodási adatait;

c) ha a pályázati felhívás másként nem rendelkezik, fejlesztési célú támogatás igénylése esetén a pályázó tárgyévre és a tárgyévet követő évre vonatkozó üzleti tervét, kiemelve a pályázó tevékenységének különleges kockázatait, továbbá a pályázat tárgyát képező program vagy projekt tekintetében a pályázati formanyomtatvány szerint a pályázó gazdaságossági és megtérülési számításait;

d) a pályázat tárgyát képező program vagy projekt bemutatását, célját, megnevezését, megvalósításának helyét, megvalósítási tervét, általános forgalmi adót is tartalmazó összköltségét, a visszaigényelhető általános forgalmi adó összegét, saját forrás szükségessége esetén a saját forrás rendelkezésre állásának formáját és összegét, a megvalósítás pénzügyi fedezetének megalapozását célzó egyéb pénzügyi források rendelkezésre bocsátására vonatkozó ígérvényeket, valamint beruházást is tartalmazó projekt esetén az annak helyszínéül szolgáló ingatlan helyrajzi számát és 3 hónapnál nem régebbi tulajdoni lap másolatát;

e) a megpályázott támogatás összegére vonatkozó igényt;

f) a támogatás révén elérhető gazdasági, így különösen a térségi, foglalkoztatáspolitikai, technológiai, kereskedelemfejlesztési előnyök bemutatását;

g) a pályázati díj befizetését igazoló csekk vagy banki terhelési értesítő másolatát;

h) a fejlesztési célú támogatás révén megvalósuló projekt környezeti hatásait, így különösen a szennyezés kibocsátását, a természeti erőforrás-használatot, a területhasználatot, forgalomnövekedést és tájképi hatásokat;

i) a pályázati felhívásban előírt biztosítéokra vonatkozó ígérvényt;

j) a pályázó nyilatkozata a pályázat benyújtását követő előzetes helyszíni ellenőrzéshez való hozzájárulásról;

k) a pályázati felhívásban megjelölt, a pályázat elbírálásához feltétlenül szükséges egyéb indokolt adatot vagy dokumentumot.

(2) Az Ámr. 87. § (2) bekezdésében meghatározott dokumentumokat - az Ámr. 87. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti igazolást - csak a pályázatok elbírálását követően és csak a támogatást elnyert kedvezményezettektől kell megkövetelni. E dokumentumok rendelkezésre bocsátásáig a támogatási szerződés megkötésére nem kerülhet sor.

\*\*\*

**17.6.** A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség irányítása alá, a XIX. Uniós fejlesztések fejezetbe tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok 2009. évi felhasználásának rendjéről szóló 11/2009. (IV. 14.) NFGM rendelet pozitív példa abban a vonatkozásban, hogy a miniszter azokról a kérdésekről alkotott rendeletet, amelyekben Áht-s vagy Ámr-es szabály nem nyújt eligazítást, illetve amely kérdések a fejezetgazda Kötelezettségvállaló hatáskörébe tartoznak, s a rendelet ezeket inkább normatívan szabályozza annak érdekében, hogy az ágazat területén a szerződéses feltételek azonos módon tartalmazzák:

- Hivatalon belüli hatáskörök telepítése a pályázati folyamat egyes feladataihoz illesztendő;
- Általános forgalmi adó tételeinek kezelési és elszámolási szabályai a támogatásokban;
- A támogatások folyósításának teljesítményarányos, forrásarányos, időarányos módjai;
- A támogatási előleg és előlegrészlet kérdései.

Csak egyetlen vonatkozásban kifogásolható a rendelet szövegének támogatási feltételekre vonatkozó része, ez pedig a 12.§ (2) bekezdése, amelyben – a jogösszehasonlító kutatás megállapítása szerint – feleslegesen rögzítik az ismételt támogatás tilalmát nem célszerűt vagy nem szabályszerű felhasználás esetén, mert ugyanis az Áht. szerint az nem csak az azonos célra szánt ismételt támogatást, hanem a bármilyen más célra nyújtandó támogatást is kizárja.

*12. § (1) Az e rendelet 24. §-ában nevesített fejezeti kezelésű előirányzatból államháztartáson kívüli szervezetek részére - a fejezet és az adott előirányzat szakmai céljaival összhangban - az NFÜ elnökének egyedi döntése alapján nyújtható vissza nem térítendő támogatás*

*(2) Azonos szervezet részére, azonos célra ismételt támogatás csak abban az esetben adható, ha a kedvezményezett az előző támogatást cél szerint használta fel és erről szabályszerűen elszámolt.*

\*\*\*

Az Ámr. 83. § (2) bekezdésében írt írásbeli nyilatkozatok meglétének feltételként állítása pontatlan, s nem is teljeskörű. (Az Áht-ban írt támogatási előfeltételekkel kapcsolatosan ezt a hibát a jogalkotó nem követte el, mert tételesen hivatkozott az Áht. meghatározott paragrafusaiban írt követelményekre.) Például a rendelet 3.§ (3) bek. c.) pontja feltételként írja elő azt, hogy a pályázónak nem nyújtható támogatás, ha „a benyújtott támogatási igénylésben, pályázatban valótlan vagy megtévesztő adatot szolgáltatott”, viszont hallgat ez a tétel arról amit az Ámr. vonatkozó 83.§ (2) bek. a.) pontja még ehhez hozzátesz; nevezetesen, hogy követelmény még a fentiekén kívül az adatok, információk és dokumentumok teljeskörűsége és hitelessége is.

Az ugyanitt található azon követelmény pedig teljesen hiányzik a rendeletről, hogy a pályázat befogadásának feltételeként írásbeli nyilatkozatot kell kérni erről (is): „az adott tárgyban pályázatot korábban, illetve egyidejűleg mikor és hol nyújtott be.” (Ámr. 83.§ (2) bek. a) pont)

Apró eltérés, de jól jelzi a jelenséget magát – azt ugyanis, hogy az ágazati, szakmai jogalkotó „átírja”, „ismerteti”, idézés vagy hivatkozás helyett „összefoglalja” az Ámr. amúgy kötelező szabályait – a Rendelet 3.§ (3) bekezdése) pontja, amelyben a Rendelet a nyilvánosságra hozatalra kötelezett információk körében „a támogatás célját” írja, míg az Ámr. 83.§ (2) bekezdés d) pontja szerint „a támogatás tárgya” hozandó nyilvánosságra. A kettő különbözik egymástól, hiszen a „támogatás célja” a Támogató elképzelése a projekt által megvalósítandó célról; míg a „támogatás tárgya” a konkrét projektben támogatott tevékenység vagy szolgáltatás. Nyilvánvaló, hogy a nyilvánossági követelmények

és a támogatások átláthatósága szempontjából az a fontosabb, hogy a Támogatott mit fog csinálni a támogatásból, s nem az, hogy a Támogatónak mi volt a támogatással a szándéka?

**17.7.** Az ágazati, szakmai, végrehajtási és program jellegű jogszabályok jogalkotói számára megszívlelhető kutatási megállapítás az, hogy a magasabb szintű jogszabályok vonatkozó rendelkezéseit vagy idézni kell, vagy ha ezt a terjedelmesség miatt nem szeretnék, akkor pontosan hivatkozni rájuk - ha el kívánják kerülni egyrészt saját jogi normájuk törvénysértőnek minősülését, másrészt azt a csapdahelyzetet, amelybe a joghasználó pályázó kerül azzal, hogy a pályázatára legközvetlenebbül vonatkozó ágazati, szakmai rendeletben előírtaknak megfelelően – ugyanabban a tárgykörben – mégis csak elkövet valamely jogellenességet! Azt az álláspontot még védeni lehet a Támogató részéről, hogy „a jog nem ismerete nem mentesít a felelősség alól”, s egyébként is a kiírásban vagy az útmutatóban, esetleg az általános szerződéses feltételekben, vagy a konkrét szerződésben utalás történt általánosan az Áht. és Ámr. szabályaira, tehát azt ismernie és alkalmaznia kell a pályázónak; de az nem védhető jogi álláspont, hogy amiről konkrét rendelkezés van az ágazati rendeletben, ahelyett a pályázónak tudnia kell, hogy a magasabb szintű jogszabályt kell alkalmaznia! A különböző jogforrási szinteken született különböző jogi normák ütközésének érvényességi kérdéseit a pályázónak nem kell tudni kibogoznia. S persze ennek a helyzetnek a jogkövetkezményei sem lennének rajza érvényesíthetők.

**17.8.** Sajnos arra a legelemibb jogalkotási szabály mellőzésére is találtunk példát az elemzés során – az egyébként jó minőségű és más vonatkozásban pontos ÖM rendeletben is -, hogy a magasabb szintű Ámr. által előírt valamely melléklet vagy feltétel egész egyszerűen hiányzik a rendeletben összesített pályázati feltételek felsorolásából. Ilyen, hiányzó rendelkezés az Ámr. 3.§(2) bek. i) pontja, amely szerint a pályázónak nyilatkoznia kell arról, s addig a pályázatot nem lehet befogadni sem, hogy „a pályázat elbírálásáig, illetve a támogatási szerződés lejártáig bejelenti, ha ellene csőd-, végelszámolási vagy felszámolási eljárás indult.” Érdekes módon ez a köztudott és általában feltételként a végrehajtási rendeletekben szereplő szabály kimaradt az ÖM rendeletből.

*Kivonat az egyes fejezeti kezelésű előirányzatokból pályázati úton, illetve egyedi döntéssel nyújtandó támogatásokra vonatkozó eljárás szabályairól szóló 6/2008. (X. 8.) ÖM rendeletből*

3. § (3) Nem nyújtható támogatás annak a személynek vagy szervezetnek, aki(t) vagy amely(et)
- a) az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 13/A. § (4) bekezdése szerinti hozzájárulást, valamint az Áht. 13/A. § (5) bekezdése szerinti nyilatkozatokat vagy igazolásokat nem csatolja;
  - b) a benyújtott támogatási igénylésben, pályázatban valótlan vagy megtévesztő adatot szolgáltatott;
  - c) a támogatandó tevékenység folytatásához szükséges hatósági engedélyekkel nem rendelkezik;
  - d) saját tőkéje a törzstőke (alaptőke) jogszabályban előírt legkisebb mértéke alá csökkent;
  - e) nem járul hozzá, hogy nevét, a támogatás célját, összegét, a támogatási program megvalósítási helyét a döntéshozó nyilvánosságra hozza;
  - f) a pályázati felhívásban előírt biztosítékok meglétéről, valós értékéről és érvényesíthetőségéről szóló igazolásokat a pályázatához nem csatolta;
  - g) nem nyilatkozott arról, hogy a pályázat szabályszerűségének és a támogatás rendeltetészerű felhasználásának jogszabályban meghatározott szervek által történő ellenőrzéséhez hozzájárul;
  - h) nem járul hozzá, hogy a kincstár keretében működő, alapvetően pénzügyi szemléletű megfigyelő rendszerben, az OTMR-ben a jogszabályban meghatározott döntéshozók, valamint az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal és a Pénzügyminisztérium, az előirányzat-kezelők, monitoring bizottságok tagjai a támogatásban részesülő adataihoz hozzáférhessenek;
  - i) a támogatás iránti igény, pályázat benyújtását megelőző két naptári éven belül az államigazgatási szerv határozatával vagy annak bírósági felülvizsgálata esetén bírósági határozatban munkavállalók bejelentés nélküli vagy munkavállalási engedély nélküli foglalkoztatása miatt jogerősen bírság megfizetésére köteleztek;

j) a beruházást vagy a fejlesztést olyan ingatlanon kívánja megvalósítani, amely a támogatási igény, pályázat benyújtásának időpontjában nem per-, teher- és igénymentes, kivéve, ha a pályázó az igény jogosultja, illetőleg bérelt ingatlan esetében a bérleti szerződés kizárólagos joggal nem biztosítja a támogatással megvalósuló létesítmény üzemeltetésének lehetőségét legalább az üzemeltetési kötelezettség idejére, vagy a beruházást vagy fejlesztést osztatlan közös tulajdonban álló ingatlanon kívánják megvalósítani és a tulajdonostársak nem kötöttek közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt használatbavételi megállapodást vagy nem áll rendelkezésre az ahhoz tartozó használati megosztásra vonatkozó vázrajz;

k) az Európai Bizottság valamely támogatás visszafizetésére kötelező határozatának hatálya alatt áll;

l) nem felel meg az Áht. 15. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, vagy az Áht. 15. § (2) bekezdésének hatálya alá nem tartozó esetekben nem nyújtja be a rendezett munkaiügyi kapcsolatok feltételeinek igazolására a rendezett munkaiügyi kapcsolatok feltételeinek igazolására alkalmas iratokról szóló 1/2006. (II. 2.) FMM rendeletben meghatározottak szerint alkalmas iratokat;

m) a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény 6. és 8. §-ában foglalt kizáró okok hiányáról nem nyilatkozik.

(4) A beruházási célú támogatás esetén a (3) bekezdésben foglalt eseteken túl nem nyújtható támogatás:

a) nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak,

b) azon személy vagy szervezet részére, aki vagy amely a támogatás nyújtásának évét megelőző mind a három évben veszteséges volt, vagy elvesztette korábbi saját tőkéjének ötven százalékát.

\*\*\*

10. § (1) Érvénytelen a pályázat, ha:

a) azt a pályázati felhívás alapján pályázni nem jogosult pályázó nyújtotta be,

b) a pályázatot határidőn túl nyújtották be,

c) a pályázati felhívás nem biztosít lehetőséget hiánypótlásra, és a pályázat hiányosan került benyújtásra,

d) hiánypótlási felszólítás esetén a pályázó annak egyáltalán nem, nem megfelelően vagy nem az előírt határidőn belül tett eleget.

(2) Ha a pályázat érvénytelen, erről a pályázat kiírója az érvénytelenség okának megjelölésével - hiánypótlási eljárás kivételével - a pályázat beérkezésétől számított 15 napon belül értesíti a pályázót. Az (1) bekezdés d) pontján alapuló érvénytelenség esetén a pályázat elutasításáról és okáról a hiánypótlásra biztosított határidő lejártát követő 15 napon belül kell értesíteni a pályázót.

\*\*\*

**17.9.** A vizsgált támogatási szerződések szinte mindegyike tartalmazza azokat a kötelező nyilatkozatokat, amelyek vagy a szerződés megkötésének feltételei, vagy a szerződés kötelező mellékletei, vagy a támogatás folyósításának feltételei. (Attól függően, hogy a vonatkozó jogszabály melyik kategóriát használja, s a Támogató mennyire ismeri és alkalmazza ezeket a jogszabályi rendelkezéseket...)

Például az NFÜ-NFT-II-TÁMOP-5.3.1.-ÁSZF 4.1.-4.4. pontjai sorolják fel a a Kedvezményezett által adandó szükséges nyilatkozatokat:

- Nem áll a pályázati rendszerből kizárás hatálya alatt.
- Projekt teljes megvalósítását megghiúsító vagy a biztosítékokat korlátozó körülmény nem áll fenn.
- Visszafizetési nyilatkozat megghiúsulás vagy szabálytalan felhasználás esetére és annak tudomásul vétele, hogy amennyiben a visszafizetést elmulasztja, a visszafizetendő támogatás a számára a központi költségvetésből biztosított támogatásból levonásra kerül.
- A támogatás folyósítására csak a támogatási összeget fedező biztosítékok rendelkezésre állását követően kerülhet sor.

Érdekes megállapítás, hogy az ÁSZF a „4. Biztosítékok” alcím alatt nem a polgári jog (Ptk.) fogalmi rendszere szerinti jogintézményeket érti és szabályozza, hanem kizárólag a Támogatott által aláírandó biztosíték-jellegű nyilatkozatokat. A Ptk. szerinti, szerződést „biztosító” mellékkötelezettségeket (kamat,

kötbér, jelzálog, bankgarancia, stb.) külön fejezetekben tárgyalja, mintha azoknak öncélú, külön célja és funkciója lenne, s nem a támogatás szerződészerű felhasználására vonatkozó biztosíték.

Pozitív példa a biztosítékok körültekintő és tartalmi szabályozására a GKM-eMOP kódjelű szerződés, amely a támogatásból beszerzett eszközök vonatkozásában a fenntartási idő végéig szóló vagyonszámvetés megkötését írja elő - a Támogató végső kedvezményezettségével. (3. pont és 10. pont) Jogi szempontból viszont azért lehet problémás az ilyen sommás kedvezményezettségi kikötés, mert a támogatáson kívül más, saját források is beépülhetnek a Támogatott részéről a biztosítás tárgyát képező vagyontárgyba. Arról pedig már nem is beszélve, hogy a projekt eredményeként létrejött és biztosított vagyontárgy általában a Támogatott tulajdona, ezért a biztosítási kártalanítás is a tulajdon pótlását hivatott biztosítani, nem a támogatás majdan esetlegesen megállapítandó visszafizetési kötelezettségét! Ez utóbbit az azonnali beszédési megbízás lehetőségének a fenntartási idő végéig történő megmaradása hivatott biztosítani.

Sajátos biztosítékot intézményesít az ÖNK-PÉCS-PROGRAM-2007. kódjelű szerződés: a tulajdonról lemondás kötelezettségét. „Amennyiben a Támogatott a visszafizetési kötelezettségét nem teljesíti, köteles a támogatásból beszerzett eszközöket, immateriális javakat a Támogató tulajdonába adni.” (12. pont) Ez polgári jogi szempontból luftballon-rendelkezés: milyen jogcímen, milyen szerződéssel történik a tulajdonosváltás? Vételi jogot, vagy szerződéses garanciát kellett volna kikötni ahhoz, hogy a támogatásból beszerzett vagyontárgy visszaszámvetés jogi szempontból is könnyen érvényesíthető legyen. Így csak per útján lesz lehetséges a tulajdonosváltás jogcímének megteremtése. (Vagy az lenne a szerződés végrehajtásának logikája, hogy ha a Támogatott nem mond le a tulajdonról a visszafizetési kötelezettség esetén, akkor szerződést szeg, s ha szerződést szeg, akkor a Támogató felbonthatja a szerződést? S ha már felbontotta, mert emiatt állt be a visszafizetési kötelezettség?...) )



## V. fejezet

### A TÁMOGATÁSI SZERZŐDÉS

Ebben a fejezetben a támogatási szerződés tipizálási, kategorizálási kérdésével foglalkozunk; majd a támogatásokról szóló jogszabályok szerződésről szóló rendelkezéseit vizsgáljuk meg; végül a nagyobb állami, kormányzati, minisztériumi és önkormányzati támogatók valamint pályázatkezelők (közreműködő és kezelő szervezetek, lebonyolítók, ügynökségek, eljárási megbízottak) által 2008. és 2009. évben megkötött szerződésekből vett mintát tekintjük át, vizsgáljuk, elemezzük és hasonlítjuk össze őket egymással.

#### 18. A támogatási szerződés elvi és típus kérdéseiről

A támogatási szerződéssel kapcsolatos első jogi kérdés az, hogy milyen szerződés jön létre? Eddig ismert, Ptk-ban szabályozott valamely szerződéstípus (megbízás, vállalkozás, kutatási szerződés), csak éppen más az elnevezése?; vagy pedig egy Ptk-ban nem nevesített új típusú szerződés jött létre? A kérdés tehát elvezet a szerződéses típuszabadság vizsgálatához, s ennek a támogatási szerződésre adaptálásához.

A Ptk. 200. § (1) bekezdése mondja ki a polgári jogi szerződéses típuszabadság elvét:

*Ptk. 200. § (1) A szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja.*

*(2) Semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. Semmis a szerződés akkor is, ha nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütközik.*

A Ptk. ú.n. Nagykomentárja (CompLex Jogtár) a szerződéses típuszabadság elvét így írja le:

*„A szerződési szabadság elve polgári jogunkban nemcsak a szerződéskötési szabadságban fejeződik ki, hanem abban is, hogy a felek szabadon dönthetnek a szerződés tartalmát illetően is. Ez elsősorban azt jelenti, hogy szerződési jogunk a típuszabadság elve alapján áll, tehát nemcsak a negyedik rész második címében szabályozott típusú nevesített szerződéseket lehet megkötni. Az áruforgalom, a termékelosztás, a szükségletkielégítés a legváltozatosabb tartalmú - de a társadalmi érdeket nem sértő - szerződések útján bonyolódhat le. A gazdasági és társadalmi szükségleteknek megfelelően a szerződés elemei a feleknek a szerződésen alapuló jogai és kötelezettségei, a szerződésben kikötött különféle szolgáltatások sajátosan kapcsolódhatnak, s ez az egész szerződésnek sajátos jelleget adhat. A szerződéskötési szabadság azonban nem értelmezhető akként, hogy a szerződés jogellenes vagy nyilvánvalóan egyoldalú előnyt meghatározó kikötést is tartalmazhat.”*

A „támogatási szerződésre”, mint polgári jogi szerződéstípusra vonatkoztatva a fenti gondolatmenetet, megállapíthatjuk, hogy az állami és önkormányzati közfeladatok ellátásának szervezése, valamint az államháztartás szervezeteinek különböző tevékenységi és működtetési, fenntartói, fejlesztési kötelezettségei kialakították a „támogatási szerződés” által létrehozott támogatási jogviszonyokat. Ezeket a szerződéseket és jogviszonyokat kell elhelyeznünk a polgári jogi szerződéses típuszabadság talaján kialakult szerződéstípus-csoportok között:

- a.) Nevesített, tipikus szerződéstípusok. (A Ptk. negyedik rész második címében tárgyalt szerződéstípusok, például vállalkozási, megbízási, kutatási szerződés. A Felek a szerződésben ezektől a szabályoktól közös akarattal - és a Ptk. általános elvi korlátjain belül – eltérhetnek; de jogszabály csak a Ptk. felhatalmazása esetében, annak a felhatalmazásnak a keretein belül.)
- b.) Vegyes szerződéstípusok. (Két vagy több nevesített, tipikus szerződés vegyítéséről van szó. A szerződések jogi minősítésénél elsősorban azt kell vizsgálni, hogy **„...mi volt a felek ügyleti akarata, és ez milyen tartalmú szerződés létrehozására irányult. A szerződésben foglalt**

**jogok és kötelezettségek elemzése útján állapítható meg, hogy vegyes jellegű szerződés esetén melyik nevesített szerződés elemei vannak túlsúlyban, és a szerződést ezeknek az elemeknek a figyelembevételével kell minősíteni.”** (Ptk. Nagykommentárja CompLex Jogtár)

- c.) Különleges természetű szerződések esetében – amely sem nevesített, sem vegyes szerződésnek nem tekinthető – „...**azt kell megvizsgálni, hogy a szerződés alapvető „jellemvonása” következtében melyik nevesített szerződéshez esik a legközelebb, s ebben az esetben a jogok és kötelezettségek meghatározásánál és értelmezésénél erre a nevesített szerződésre megállapított jogszabályok alkalmazandóak.** (Ptk. Nagykommentárja CompLex Jogtár)
- d.) Nem nevesített, atipikus szerződéstípus, amely a Ptk. különös részében szabályozott egyik szerződésfajta elemeit sem tartalmazza. (Ilyen például a gondozási szerződés.) A polgári jogi ítélkezési gyakorlat szerint az ilyen szerződésekre a Ptk. általános kötelmi jogi szabályait kell alkalmazni.
- e.) Külön kérdés a Ptk-ban már nevesített „közüzemi szerződéshez”, „közszolgáltatási szerződéshez” való viszony felállítása, pontosabban az ettől történő elhatárolás, megkülönböztetés kérdése.

A felek szerződéskötési szabadsága nem azt jelenti, hogy „*a Ptk. szerinti szerződéstípus megvalósulása esetén a felek azt más szerződéstípusra vonatkozó szabályok szerint jogosultak minősíteni, hanem azt, hogy a felek szabadon köthetnek vegyes szerződéseket vagy teljesen elüthető, nem szabályozott típusú szerződéseket is, de ha a Ptk. szerinti szerződést kötik meg, annak jogi minősítésétől szerződéssel nem térhetnek el*” (Ptk. Nagykommentárja CompLex Jogtár) Ha tehát a Felek a szerződésben választják, megnevezik valamely Ptk-ban nevesített szerződéstípust, akkor arra nem alkalmazhatják a Ptk. más típusú szerződésre rendelt szabályait! Viszont a Felek egy adott szerződéstípus diszpozitív szabályaitól egyező akarattal eltérhetnek – ez is a szerződéses szabadság része - , és e rendelkezések helyett egy másik szerződéstípusra vonatkozó diszpozitív rendelkezés alkalmazásában megegyezhetnek.

A szerződési szabadság elve azt is jelenti, hogy a szerződésekre vonatkozó szabályok szerződést pótló, diszpozitív jellegűek. A felek ezektől a szerződésben eltérhetnek, és olyan kérdésekben is megállapodhatnak, amelyek a törvényben nincsenek szabályozva. A szerződésre vonatkozó szabályok ezért általában csak akkor alkalmazhatóak, ha a felek eltérően nem állapodtak meg.

A diszpozitivitást megállapító általános szabály alól csak jogszabály tehet kivételt. Egyes rendelkezéstől való eltérést maga a törvény is kizárja. Így például a Ptk. 314. § (1) bekezdése nem engedi meg a szándékosan, súlyos gondatlansággal vagy bűncselekménnyel okozott, továbbá az életet, testi épséget, egészséget károsító szerződészegésért való felelősség kizárását vagy korlátozását - kivéve, ha az ezzel járó hátrányt az ellenszolgáltatás megfelelő csökkentése vagy egyéb előny kiegyenlíti.

A szerződésekre vonatkozó szabályok diszpozitív jellege engedi a Felek eltérését a szerződésben, de nem engedi – sőt, a jogforrási hierarchiából következően tiltja is! - más, alacsonyabb szintű jogszabály eltérését a Ptk. rendelkezéseitől. Ehhez a törvény „ha jogszabály másként nem rendelkezik”, vagy „ha jogszabály kivételt nem tesz” formulája kell. [Például a Ptk. 216. § (1) bek. a szerződés alakjáról, a 366. § (2) bek. a vételár kiszámításáról]. Ez azonban nem változtat a rendelkezés diszpozitív jellegén, és csupán azzal a következménnyel jár, hogy abban az esetben, ha a felek a kérdést a szerződésben nem rendezték, nem a Ptk. rendelkezéseit, hanem a tv. felhatalmazása alapján alkotott külön jogszabályt kell alkalmazni. Ha pedig nincsen felhatalmazó rendelkezés, és nincsen külön jogszabály - vagy van külön jogszabály, de annak eltérő rendelkezése a törvényi felhatalmazás hiányában semmis - , akkor a szerződésben nem szabályozott kérdésekre a Ptk. irányadó. Természetesen ez is csak akkor, ha a szerződésben a Felek másként nem rendelkeznek. (S hát tudjuk jól, hogy a támogatási szerződések nem feltétlenül egyenrangú Felek érdekeik egyeztetését követő közös akaratnyilvánításaként jönnek létre.)

Folytatva ezt a gondolatmenetet és elemzést a Ptk. diszpozitív szabályrendszerében, a támogatási jogviszonyt létrehozó támogatási szerződésre vonatkozatható rendeleti szabályozási mozgástér a következő tárgykörökben enged rendeleti jogalkotást:

A szerződés általános szabályai körében:

„198. § (1) A szerződésből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére.

(2) Jogszabály szerződés kötését kötelezővé teheti.

(3) Szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben - jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában - a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.”

\*\*\*

„200. § (1) A szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja.

(2) Semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. Semmis a szerződés akkor is, ha nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütközik.”

\*\*\*

„204. § (3) Azt, hogy a követelés bírósági úton nem érvényesíthető, hivatalból kell figyelembe venni. Ezt a rendelkezést - ha jogszabály másként nem rendelkezik - az elévült követelésekre nem lehet alkalmazni.”

A szerződés megkötése körében:

„205. § (1) A szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre.

(2) A szerződés létrejöttéhez a feleknek a lényeges, valamint a bármelyikük által lényegesnek minősített kérdésekben való megállapodása szükséges. Nem kell a feleknek megállapodniuk olyan kérdésekben, amelyeket jogszabály rendez.”

\*\*\*

„206. § (1) A szerződéskötési kötelezettség körében, ha a felek nem állapodnak meg, a bíróság - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a szerződést létrehozhatja és tartalmát megállapíthatja. Nem hozza létre a bíróság a szerződést, ha a szerződéskötésre kötelezett fél bizonyítja, hogy a szerződés teljesítésére nem képes, vagy a szerződés teljesítése nemzetgazdasági érdeket sértene.

(4) Ha a felek megállapodása valamely nem lényeges kérdésre nem terjed ki, és a kérdést jogszabály vagy más kötelező rendelkezés sem rendezi, a bíróság a szerződést - a szerződés céljának és tartalmának figyelembevételével - a forgalmi szokások alapján kiegészítheti.”

A szerződési feltételek tisztességtelensége körében:

„209. § (3) Külön jogszabály meghatározhatja azokat a feltételeket, amelyek a fogyasztói szerződésben tisztességtelenné minősülnek, vagy amelyeket az ellenkező bizonyításáig tisztességtelenné kell tekinteni.

.....

(6) Nem minősülhet tisztességtelenné a szerződési feltétel, ha azt jogszabály állapítja meg, vagy jogszabály előírásának megfelelően határozzák meg.”

A szerződés létrejötte körében:

„211. § (1) Aki szerződés kötésére ajánlatot tesz, ajánlatához kötve marad, kivéve, ha kötöttségét az ajánlat megtételekor kizárta.

(2) Az ajánlattevő kötöttségének idejét meghatározhatja. Ennek hiányában jelenlevők között vagy telefonon tett ajánlat esetében az ajánlati kötöttség megszűnik, ha a másik az ajánlatot nyomban el nem fogadja. Távollevőnek tett ajánlat esetében az ajánlati kötöttség annak az időnek elteltével szűnik meg, amelyen belül az ajánlattevő - tekintettel az ajánlatban megjelölt szolgáltatás jellegére és az ajánlat elküldésének módjára - a válasz megérkezését rendes körülmények között várhatta. Jogszabály az ajánlati kötöttség idejét eltérően is szabályozhatja.

212. § (1) A jogosult - a szükséges adatok közlésével és a szükséges okiratok megküldésével - ajánlattételre felhívhatja azt, akit szerződéskötési kötelezettség terhel (kötelezett). A kötelezettnek a felhívás kézhezvételétől számított harminc napon belül kell az ajánlatát megtennie.

(2) Ha az ajánlati felhívás nem tartalmazza az ajánlattételhez szükséges adatokat, illetve okiratokat, a kötelezett a felhívás kézhezvételétől számított tizenöt napon belül köteles kérni azok pótlását. Ebben az esetben az ajánlattételi határidő a hiányok pótlásától számít.

(3) A határidőket jogszabály vagy - ha jogszabály lehetővé teszi - a felek közös megállapodással eltérően is megállapíthatják.”

\*\*\*

„215. § (1) Ha a szerződés létrejöttéhez harmadik személy beleegyezése vagy hatósági jóváhagyás szükséges, ennek megtörténteig a szerződés nem jön létre, de a felek nyilatkozatukhoz kötve vannak. Kötöttségétől bármelyik fél szabadul, ha az általa a másik féllel közölt megfelelő határidőn belül a harmadik személy a beleegyezés, illetőleg a hatóság a jóváhagyás felől nem nyilatkozik.

(2) A beleegyezés, illetőleg a jóváhagyás megtörténtevel a szerződés - ha jogszabály kivételt nem tesz - megkötésének időpontjától kezdődő hatállyal jön létre.”

A szerződés alakja körében:

„216. § (1) Szerződést jogszabály ellenkező rendelkezése hiányában akár szóban, akár írásban lehet kötni. A szerződési akaratot ráutaló magatartással is kifejezésre lehet juttatni.

(2) A nyilatkozattétel elmulasztása - ha az nem ráutaló magatartás - csak akkor minősül elfogadásnak, ha ezt jogszabály rendeli, vagy ha a felek ebben megállapodtak.

217. § (1) Jogszabály a szerződésre meghatározott alakot szabhat. Az alakiség megsértésével kötött szerződés - ha jogszabály másként nem rendelkezik - semmis.

(2) A felek által kikötött alak csak akkor feltétele a szerződés érvényességének, ha kifejezetten ebben állapodtak meg. Ilyen esetben a teljesítésnek vagy egy részének elfogadásával a szerződés akkor is érvényessé válik, ha az alakiságot mellőzték.

218. § (1) Ha jogszabály vagy megállapodás írásbeli alakot rendel, legalább a szerződés lényeges tartalmát írásba kell foglalni.

(2) Ha az írásbeli alakot jogszabály rendeli, és a szerződő fél nem tud vagy nem képes írni, a szerződés érvényességéhez közokirat vagy teljes bizonyító erejű magánokirat szükséges.

(3) Ha jogszabály vagy a felek megállapodása a szerződés érvényességét megszabott alakhoz köti, az ilyen alakban kötött szerződés megszüntetése vagy felbontása is csak a megszabott alakban érvényes. A szerződésnek a megszabott alak mellőzésével történt megszüntetése vagy felbontása is érvényes, ha az annak megfelelő tényleges állapot a felek egyező akaratából létrejött.”

A képviselet, meghatalmazás körében:

„219. § (1) Más személy (képviselő) útján is lehet szerződést kötni, vagy más jognyilatkozatot tenni, kivéve ha jogszabály szerint a jognyilatkozat csak személyesen tehető meg. Cselekvőképes személyt korlátozottan cselekvőképes személy is képviselhet.

(2) A képviselő cselekménye által a képviselt válik jogosítottá, illetőleg kötelezetté.

220. § (1) Áru adásvételével vagy egyéb szolgáltatás nyújtásával rendszeresen foglalkozó jogi személynek az ügyfélforgalom számára nyitvaálló helyiségeiben dolgozó alkalmazottat és tagot - amennyiben jogszabály eltérően nem rendelkezik, vagy a körülményekből más nem következik - az ott szokásos szerződések megkötésénél és lebonyolításánál a jogi személy képviselőjének kell tekinteni.”

\*\*\*

„223. § (1) A meghatalmazáshoz olyan alakszerűségek szükségesek, amelyeket jogszabály a meghatalmazás alapján kötetlen szerződésre előír. Az általános meghatalmazás csak írásban érvényes.”

A szerződés tartalma és tárgya körében:

„226. § (1) Jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek.

(2) Jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg. Ha a szerződés megváltozott tartalma bármelyik fél lényeges jogos érdekeit sérti, a fél kérheti a

bíróságtól a szerződés módosítását, vagy - ha jogszabály másként nem rendelkezik - a szerződéstől elállhat.”

A vagylagos szolgáltatás körében:

„230. § (1) Ha a felek a szerződés tárgyaként több szolgáltatást úgy jelöltek meg, hogy a szolgáltatások közül választani lehet, a választás joga - ha jogszabály kivételt nem tesz - a kötelezettet illeti. A kötelezettek ez a joga a bírósági határozattal kitűzött teljesítési határidő elteltével a jogosultra száll át.”

A pénztartozás, kamat körében:

„232. § (1) A szerződéses kapcsolatokban - ha jogszabály kivételt nem tesz - kamat jár. Magánszemélyek egymás közti szerződési viszonyában kamat csak kikötés esetében jár.

(2) Az államháztartás alrendszerében harmadik személyekkel szemben vállalt vagy az alrendszereket egyébként harmadik személyekkel szemben terhelő fizetési kötelezettség esetén, ide értve a támogatási szerződésekből eredő fizetési kötelezettséget is, a kamatfizetés mellőzésére vagy a törvényesnél alacsonyabb mértékű kamat fizetésére irányuló szerződési kikötés - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - semmis. Ezt a rendelkezést kell alkalmazni az államháztartás alrendszereiből nyújtott támogatások felhasználására kötött szerződésekben, valamint a jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásával megbízott és e körben olyan szervezetek által vállalt fizetési kötelezettség esetében is, amelyet államháztartási szervezet alapított, vagy amelyben ilyen szervezet többségi befolyással rendelkezik.

(3) A kamat mértéke - ha jogszabály kivételt nem tesz - megegyezik a jegybanki alapkamattal. A fizetendő kamat számításakor az érintett naptári félévet megelőző utolsó napon érvényes jegybanki alapkamat irányadó az adott naptári félév teljes idejére.”

A semmisség és megtámadhatóság körében:

„239. § (1) A szerződés részbeni érvénytelensége esetén az egész szerződés csak akkor dől meg, ha a felek azt az érvénytelen rész nélkül nem kötötték volna meg. Jogszabály ettől eltérően rendelkezhet.”

A szerződés módosítása körében:

„240. § (1) Ha jogszabály kivételt nem tesz, a felek közös megegyezéssel módosíthatják a szerződés tartalmát, vagy megváltoztathatják kötelezettség-vállalásuk jogcímét.”

A teljesítés helye körében:

„278. § (1) A teljesítés helye a kötelezett lakóhelye, illetőleg székhelye, kivéve ha

a) jogszabály eltérően rendelkezik,

.....

(4) Gazdálkodó szervezetek egymás közötti szerződéseinél a teljesítés helye - ha a jogosult más helyet nem jelöl meg - a jogosult székhelye (telephelye), illetőleg, fuvarozó közben jöttével történő teljesítés esetén, a rendeltetési állomás. Jogszabály ettől eltérően rendelkezhet.”

A teljesítés módja körében:

„283. § (1) A jogosult - ha jogszabály kivételt nem tesz - a körülmények által lehetővé tett legrövidebb időn belül köteles meggyőződni arról, hogy a teljesítés megfelelő-e.

.....

(3) Ha a jogszabály kivételt nem tesz, az átadással járó költségek - ideértve a csomagolás és mérlegelés költségeit is - a kötelezettet, az átvétellel járó költségek pedig a jogosultat terhelik.”

A pénztartozás teljesítése körében:

„292. § (1) A pénztartozás teljesítésének helye - ha jogszabály kivételt nem tesz - a jogosult lakóhelye, illetőleg székhelye.

(2) A jogosult a határnapot megelőzően, illetőleg a határidő kezdete előtt felajánlott teljesítést is köteles elfogadni; ilyenkor a teljesítés és a lejárat közötti időre kamat vagy kártalanítás nem jár. A feleknek az ilyen kamatra vagy kártalanításra vonatkozó megállapodása - jogszabály engedélye hiányában - semmis; a semmisség a szerződés egyéb rendelkezéseire nem hat ki.”

A beszámítás körében:

„296. § (1) A kötelezett a jogosulttal szemben fennálló egynemű és lejárt követelését - ha jogszabály kivételt nem tesz - a jogosulthoz intézett vagy a bírósági eljárás során tett nyilatkozattal tartozásába beszámíthatja.”

A késedelmi kamat körében:

„301. § (1) Pénztartozás esetében - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - a kötelezett a késedelembe esés időpontjától kezdve akkor is köteles a késedelemmel érintett naptári félévet megelőző utolsó napon érvényes jegybanki alapkamattal megegyező mértékű kamatot fizetni, ha a tartozás egyébként kamatmentes. A kamatfizetési kötelezettség akkor is beáll, ha a kötelezett késedelmét kimenti.

.....

(3) Ha a jogosultnak a késedelembe esés időpontjáig kamat jogszabály vagy szerződés alapján jár, a kötelezett a késedelembe esés időpontjától e kamaton felül - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - a késedelemmel érintett naptári félévet megelőző utolsó napon érvényes jegybanki alapkamat egyharmadával megegyező mértékű kamatot, de összességében legalább az (1) bekezdésben meghatározott kamatot köteles megfizetni.”

\*\*\*

„301/A. § (1) Gazdálkodó szervezetek között a késedelmi kamatra vonatkozó szabályokat az e §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) A késedelmi kamat mértéke a késedelemmel érintett naptári félévet megelőző utolsó napon érvényes jegybanki alapkamat hét százalékkal növelt összege.

(3) A kamatfizetési kötelezettség a jogosult fizetési felszólításának (számlájának) kézhezvételétől számított harminc nap elteltétől esedékes, illetve a jogosult teljesítésétől számított harminc nap elteltétől, ha a jogosult fizetési felszólításának (számlájának) kézhezvétele a jogosult teljesítését megelőzte, vagy a kézhezvétel időpontja nem állapítható meg.

.....

(7) A (2) és (3) bekezdésben foglaltaktól jogszabály csak a jogosult javára térhet el.”

A szerződésszegés közös szabályai körében:

„314. § (2) A szerződésszegésért való felelősséget - ha jogszabály másként nem rendelkezik - nem lehet kizárni és korlátozni, kivéve, ha az ezzel járó hátrányt az ellenszolgáltatás megfelelő csökkentése vagy egyéb előny kiegyenlíti.”

\*\*\*

„318. § (1) A szerződésszegésért való felelősségre, valamint a kártérítés mértékére a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályait kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a kártérítés mérséklésének - ha a jogszabály kivételt nem tesz - nincs helye.

(2) A szerződésszegésen alapuló igények érvényesítése kötelező, ha a szerződésben kikötött ellenszolgáltatás teljesítése egészben vagy részben az állami költségvetésből történik. A jogosult az igény érvényesítésétől - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - eltekinthet, ha a rendelkezésre álló adatok alapján meggyőződést szerzett arról, hogy a szerződésszegés olyan körülményekre vezethető vissza, amelyekért a kötelezett nem felel, vagy ha a szerződésszegés a nemzetgazdaság, továbbá a felek együttműködése szempontjából jelentéktelen.”

Az elévülés körében:

„324. § (1) A követelések öt év alatt elévülnek, ha jogszabály másként nem rendelkezik.”

Az engedményezés körében:

„328. § (2) Nem lehet engedményezni a jogosult személyéhez kötött, valamint azokat a követeléseket, amelyek engedményezését jogszabály kizárja.”

A többalanyú szerződések körében:

„334. § (1) Ha többen tartoznak egy szolgáltatással, illetőleg egy szolgáltatást többen követelhetnek, és e szolgáltatás osztható, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában minden kötelezettől csak a ráeső részt lehet követelni, és minden jogosult csak az őt megillető részt követelheti. A kötelezettek, illetőleg a jogosultak részaránya kétség esetében egyenlő.”

Vállalkozási szerződés körében:

„397. § (1) A díj - ha jogszabály kivételt nem tesz - a vállalkozás teljesítésekor esedékes.”

Megbízási szerződés körében:

„474. § (3) Ha a megbízás teljesítéséhez szerződéskötésre van szükség, a megbízáshoz olyan alakszerűségek szükségesek, amilyeneket jogszabály a megbízás alapján kötendő szerződésre előír.”

Kötelezettségvállalás közérdekű célra körében:

„595. § (3) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a már teljesített szolgáltatás visszakövetelésének nincs helye.”

A kutatás során annak tételes elemzését nem végeztük el, hogy a támogatási szerződésre vonatkozó államháztartási jogszabályok -, a fejezeti kezelésű előirányzatok kezeléséről szóló jogszabályok -, valamint a program-végrehajtási rendeletek megfelelnek-e a fenti Ptk.-beli szabályozási felhatalmazási körnek? Ez a törvényességi felügyelet, alkotmányossági kontrollok dolga; ez a feladat a több tucat ágazati szabályozást alapul véve meghaladta volna kompetenciánkat és erőforrásainkat, időkorlátjainkat is. Érdemes lenne viszont kezdeményezni a problémás ágazatokban és szakmai területeken a vonatkozó pályázati és támogatási joganyag ilyen szempontú felülvizsgálatát, mert könnyen átcsúszhat a végrehajtási rendelet olyan területekre is, amelyeknek rendeleti szintű szabályozása az amúgy is agyonstruktúrált és kivételekkel terhelt jogi szabályozás keretei között a Ptk. eltérést engedő felhatalmazása hiányában nem lenne lehetséges. Általában megállapítható, hogy a támogatási szerződésekre vonatkozó jogi szabályozás megfelel a Polgári Törvénykönyv felhatalmazási körének; de több olyan konkrét rendeleti szabály is hatályos azonban, amely túlterjeszkedik, kívül esik a Ptk. által engedett eltérő szabályozási körön.

A Polgári Törvénykönyv eltérést, kivételt engedő szabálya hiányában -, vagy a Ptk. speciális szabályozásra felhatalmazó rendelkezése nélkül jogellenesen tartalmazznak a támogatási szerződésekre szabályt a támogatási rendeletek a következő tárgykörökben:

1. Felmondás kizárása. (Mert a Ptk. a szerződések megszűnési jogcímeinek tekintetében nem hatalmazza fel jogszabályt az eltérésre.)
2. Elállás kötelező előírása oly módon, hogy a Ptk. 320.§ (3) bekezdésébe foglalt korlát fennállásának vizsgálatát a rendelet kiiktatja. (Mert a Ptk. 320. § szerint: „ Nem gyakorolhatja a

*szereződésen alapuló elállási jogot az a fél, aki a már megkapott szolgáltatást nem, vagy csak tetemesen csökkent értékben tudja visszaszolgáltatni.”*

3. A szerződésszegés jogkövetkezményeinek kizárólag a „Támogatottra”, „Kedvezményezettre”, „Kötelezettségvállalóra” szabályozása, s ezzel annak a látszatnak a keltése, mintha jogszabály kizárhatná az egyik fél felelősségét a szerződésszegésért.
4. A rendelet hatályba lépése előtt kötött szerződések tartalmának módosítása. (Mert a Ptk. 226.§ (2) bekezdés „kivételesen” jelzőjébe ütköznek.)
5. A fizetendő kamat számításáról rendelkezésben a Ptk. 232.§ (3) bekezdés szabályozásától eltérés. (Mert jogszabály csak a kamat mértékének megállapításában térhet el. A kamat számításának szabályozásában nem.)
6. Késedelmi kamatnak a Ptk. 301/A.§ (2) bekezdésében írt mértéknél kisebb meghatározása. (Mert a Ptk. 301./A.§ (7) bekezdése szerint jogszabály csak a jogosult javára térhet el.)

## **19. A támogatási szerződésekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések**

### **19.1. Ámr. a támogatási szerződésről**

A kutatás 19 olyan jogszabályt talált és vizsgált, amely konkrét rendelkezéseket tartalmaz a támogatási szerződésekre. A legátfogóbb hatályú jogi szabályozás az Ámr. szintjén lehetne – ha volna -, de nincsen! Egyrészt azért nem általános ez a szabályozás, mert az Ámr. szabályai csak a VIII. fejezet és 7.sz.Melléklet alá tartozó előirányzatokból nyújtott támogatások szerződéseire vonatkoznak; másrészt pedig azért nem általános a szabályozás, mert az Ámr. 87. §-a csak a szerződéskötéssel foglalkozik, a 91. § pedig az ÁFA kérdésével és a támogatási előleggel. Kutatásunk szempontjából annak van viszont nagy jelentősége, hogy az Ámr. 87. § (4) bekezdése írja elő a támogatási szerződésre vonatkozóan az elállási jog Támogatói kikötését! Meghatározza az Ámr. azokat a konkrét okokat is, amelyek bármelyikének – a hatálya alá tartozó támogatási szerződések vonatkozásában való - bekövetkezése esetére a Támogató elállási jogát a szerződésben ki kell kötni:

*„a) a támogatási szerződésben rögzített megvalósítási időszak kezdő időpontjától számított három hónapon belül - kivéve, ha az adott támogatást szabályozó jogszabály eltérően rendelkezik - a szerződés teljesítése a kedvezményezettnek felróható okból nem kezdődik meg, vagy a kedvezményezett a támogatás igénybevételét nem kezdeményezi, és késedelmét ezen idő alatt írásban sem menti ki,*

*b) ha hitelt érdemlően bebizonyosodik, hogy a kedvezményezett az igénylés, illetve a pályázat szakmai, pénzügyi tartalmát érdemben befolyásoló valótlan, hamis adatot - különös tekintettel a 82. § (3) bekezdésében foglalt körülményre és a 83. § (2) bekezdésében, valamint a 84. § (1) bekezdésének d) pontjában foglalt adatokra - szolgáltatott az igénylés, illetve a pályázat benyújtásakor,*

*c) amennyiben a támogatott program, projekt megghiúsulását vagy tartós akadályoztatását előidéző körülmény a kedvezményezettnek felróható okból következett be,*

*d) ha az (5)-(6) és (12) bekezdésekben előírt bejelentési kötelezettség egy hónapon túli késedelmet szenved,*

*e) ha a 83. § (2) bekezdésében és a 84. § (1) bekezdésének d) pontjában meghatározott nyilatkozatok bármelyikét visszavonja,”*

### **19.2. Ágazati-szakmai jogszabályok a támogatási szerződésről**



Az ágazati, szakmai pályázati joganyagok többé-kevésbé követik az Ámr. 87. §(4) bekezdését; a probléma elsősorban nem abban áll, hogy mást írnának elő elállási feltételként a támogatási szerződésekre, hanem inkább abban, hogy:

- van rendelet, amely felhasználja, ismerteti az Ámr. szabályozását és beépíti a saját szabályozásába; (ilyen például a 12/2008. (MüK.5.) SZMM Utasítás 3. pontja)
- van rendelet, amely egyes részeit és elemeit ismerteti, a többit nem; (például ilyen a 19/2004. (II.27.) GKM rendelet 8. §(3) bekezdése)
- s van rendelet, amely hallgat az Ámr. által előírt kérdésekről és teljesen autonóm szabályokat alkot.

Véleményünk szerint egyik megoldás sem optimális!

Ha felhasználja, ismerteti az ágazati-szakmai joganyag az Ámr. szabályait, akkor két probléma adódhat: egyrészt az „ismertetésből”, nem pontos szövegazonosságokból, lényeg szerint történő beemelésekből félreértések származhatnak és joghézagok; másrészt ilyen esetekben az adott joganyagból nem tűnik ki, hogy mi a kormány szintű elhatározás, kormány szinten általánossá tett szabály (az Ámr.) - és mi a minisztériumi (ágazati, szakmai) szintű jogi norma? Márpedig, ha nem tűnik ki, akkor - ismervén az Ámr. alanyi hatályának és a pályázati szakmai rendeletek eltérő alanyi köreit még egy ágazaton belül is (lásd a támogatási jogszabályok struktúrája problematikát) – az alkalmazandó szabály megállapítása nem könnyű feladat a jogalkalmazó számára! (Hiszen az Ámr.-ből átemelt, ismertetett, utalt rendelkezést adott esetben alkalmaznia kellene, viszont a miniszteri hatáskörben, vagy adott pályázati programra vonatkozóan kiadott és szerződésekre irányuló szabályokat pedig éppen nem vagy csak meghatározott körben!)

Az optimális megoldás az, ha az ágazati-szakmai szintű jogszabály pontosan utal az Ámr. (vagy/és az Áht., esetleg más törvény, például a számviteli vagy adótörvény) adott kérdésre vonatkozó magasabb szintű jogszabályi keretére, s ezen belül csak és kizárólag a saját rendelkezéseit írja le.

### 19.3. Jogi szabályozási technikák a támogatási szerződések tartalmának meghatározására

A támogatási szerződések kötelező tartalmának meghatározása nem csak úgy történik a jogszabályok által, hogy leírják ezt a jogszabályban vagy a miniszteri utasításban, hanem úgy is, hogy a szerződéskötési eljárást szabályozzák, s az ennek során beszerzendő nyilatkozatokat, dokumentumokat, illetve a szerződések kötelező mellékleteit írják elő a következő módokon:

- A támogatási szerződések kötelező mellékleteit írják elő (pl. 355/2006 KORM)
- A szerződéskötés feltételeként írja le több jogszabály (pl. Ámr., 2/2009 MEHvM) a szükséges nyilatkozatokat;
- a támogatás folyósításának szerződés tartalmán kívüli további feltételeit határozza meg több jogszabály (pl. a 19/2008 NFGM, )

Érdekes jelenség, hogy ugyanazon dokumentumot egyik ágazati joganyag a szerződés kötelező mellékletének írja elő, a másik pedig szerződéskötési feltételként, a harmadik viszont sehogyan. Például az Ámr.87. § (2) bekezdése szerint a köztartozásról szóló *nyilatkozat*, a 2/2009 MEHvM rendelet 6. § (4) bekezdés a) pontja szerint a köztartozási *nyilatkozat vagy APEH-igazolás* a támogatási szerződés megkötésének feltétele; míg például a 355/2006. KORM rendelet 18. § (4) bekezdése szerint a köztartozási nyilatkozatot „*a támogatási szerződéshez csatolni kell*”. Más joganyagok szerint pedig a szerződés kötelező melléklete.

Ebben a vonatkozásban az a támogatási rendszer lenne az ideális, amelyben a köztartozás hiányáról sem szerződéskötés előtt, sem mellékletként, sem másként nem kell nyilatkozni és APEH-hel sem kell igazoltatni, mert a jogszabály (vagy/és a jogszabály szerint a szerződés) tartalmazza, hogy a Támogató jogosult a Támogatott köztartozását ellenőrizni, s ha ilyennek a fennállását észleli, akkor nem köt

szerződést, vagy ha már megkötötte, akkor nem folyósít, s ha már részben folyósított, akkor a további folyósítást felfüggeszti vagy jogkövetkezményt érvényesít. (beszámít, felmond, eláll, stb.) Ez az eljárás ma már informatikailag lehetséges, s a lehetősége részleteiben benne is van a jogi szabályozásban. A sokrétű és sokszínű támogatási joganyag egységesítése azonban még nem történt meg ebben a vonatkozásban (sem), mint ahogyan több más egységesítendő és egyszerűsíthető kérdésben sem. Egyszerű belső jogharmonizációs művelet lenne például az Áht. és Ámr. támogatási szerződésekre és ezek megkötését megelőző feltételek ellenőrzésére -, valamint a támogatások folyósításával kapcsolatos feltételekre vonatkozó szabályainak:

- vagy tételes átvezetése az ágazati-szakmai joganyagokon,
- vagy pedig jogszabályhelyre utalással történő egzakt kiváltása a magasabb szintű jogforrás „ismertetésének”, hiányos idézésének, pontatlan átvételének. (Nem mindegy például, hogy nyilatkozni kell valamiről, vagy a hatósági igazolást beszerezni ugyanarról. Nem mindegy, hogy „hiteles” vagy „közhiteles” dokumentumot ír elő a jogszabály; s nem mindegy, hogy milyen időpontra vonatkozik a rendezett munkaügyi kapcsolatokról szóló nyilatkozat: a támogatás igénylésének vagy a szerződéskötésnek időpontjára.)

## **20. Támogatási szerződés a jogirodalomban**

A jogirodalom két absztrakciós szinten foglalkozik a támogatási szerződésekkel:

- a közszerződések szintjén; és
- az állami pályázati rendszer működésének vizsgálata, elemzése szintjén.

### **20.1. A közszerződésekről**

*„Az alkotmányos jogállam jellemzői között egyik feltűnő jelenség a szerződésesedés, a kontraktualizáció. A szerződésesedés markáns megnyilvánulása a közjogi szerződések alakzatainak terjedése és szerepének fokozódása is.”* Ádám Antal: „A közjogi szerződésekről” című tanulmányában (JURA 2004/1) így tekint a szerződéses jogviszonyok terjedésére, s értékeli ezt pozitívumként a magánjog és közjog szükségszerűnek minősített határterületein.

#### **20.1.1. Az állam magánjogi jogalanyisága**

Béky Ágnes Enikő „Az egyensúlyi helyzet megbomlása a szerződések jogában: az állami, mint szerződő fél” című tanulmányában (Debreceni Jogi Műhely, 2009/1.) – az állam magánjogi jogalanyiságát vizsgálva – arra a következtetésre jutott, hogy bár az Állam a közhatalom gyakorlója, „*Magánjogi jogviszonyokban azonban a magyar Polgári Törvénykönyv szabályai alapján egyenrangú fél, akit többletjogok nem illetnek meg, és többletkötelezettségek nem terhelnek.*” Legalábbis magánjogi minőségében nem. Vonatkoznak viszont rá, minden döntéshozatalára, szerződéses nyilatkozataira és teljesítésének folyamataira is a jogszabályokban leírt közvagyonnal gazdálkodásra és közügyekben döntéshozatalra vonatkozó jogszabályi előírások.

*„Az állam szerződéskötése esetén bár magánjogi szereplőként viselkedik, azonban a szerződésben vállalt kötelezettségei (elsősorban fizetési kötelezettsége) teljesítése körében már számos közjogi előírás bástyázza körül költekezését. Mint a közjavak tulajdonosa, kezelője és a közszolgáltatások biztosítója, csak a jogszabályi kereteknek megfelelően költekezhet. A közjogi előírások már teljesen más megközelítést alkalmaznak. A kogens szabályok egyértelmű eljárási rendet jelölnek ki az állami költekezés módszere tekintetében. A magánjogi szabályok hatálya alatt létesített szerződési jogviszony diszpozitív szabályoktól övezett jellege erre a területre nem tévedhet át, a közjogi rendelkezéseket konszenzustól függetlenül sem írhatja felül. Az állam szerződésének így olyan kikötések is részévé válnak, melyek a felek akaratából - különösen az állammal szerződést kötő fél akaratából - megváltoztathatatlanok, nem felülírhatók. Teoretikus oldalról közelítve a kérdéshez még mindig nem találunk semmi kivétlivalót ebben, hiszen az*

állam gazdálkodására vonatkozó közjogi előírások bár nem közvetlenül, de mint állampolgárt, mégiscsak kötik az állammal szerződő jogalanyi. Ebből a szemszögből pedig a jogegyenlőség továbbra sem borult fel. A gyakorlatban azonban a közjogi normák komoly átrendeződést eredményezhetnek a felek magánjogi jogviszonyában. Míg egy magánszereplő jogsértésének következményei a polgári jog szabályai szerint orvosolhatók, addig az állam jogsértései más elbírálása alá esnek. A gazdasági társaság tisztségviselőjének ultra vires eljárása más megítélés alá esik; mint az államot képviselő szervek, személyek hatáskörtúllépés kórében végzett jogcselekményei. Az első esetben egyértelmű magánjogi jogkövetkezmények állnak rendelkezésre (vélelmezett képviselő elvének alkalmazása, álképviselő szabályai, stb.), melyek helyrehozzák a hatáskörtúllépést (túlköltekezést), míg az állam esetében a belső felelősségre vonási rend nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a beágyazott közjogi szabályok felülírhatók lennének. A túlköltekezés nem jelenti automatikusan, pusztán az állam magánjogi jogviszonyokban rögzített jogegyenlőségének tételéből következően, hogy képviselője téves jogcselekménye esetén a költségvetési gazdálkodás, államháztartás közjogi szabályai felborulnak, és a szerződések törvényereje módosítja őket a felek relativizált jogviszonyában. A jogegyenlőség formális deklarálásánál több kelt ahhoz, hogy az állam valóban kötelezhető legyen a teljesítésre.”

A hírhedt METRÓ-per jogerős ítéletét vizsgálva Béky Ágnes Enikő külön következtetésre jutott azokra az esetekre vonatkozóan, amelyben a szerződésnek megfelelő teljesítést az Állam azért mulasztja el, mert az ehhez szükséges közjogi döntés nem születik meg. (A költségvetési törvény nem tartalmazta a forrást.) A Legfelsőbb Bíróság ügyet lezáró döntésében ..... megállapította, hogy a felek közötti szerződés sajátos, atipikus jogviszony, amely részben polgári jogi; részben közigazgatási, közjogi elemeket tartalmaz. Bár a Ptk. egyenjogúságot rögzítő tétele alapján elismeri az állam korlátlan jogképességét magánjogi jogviszonyokban, azonban pont ebből az egyenjogúságból vezeti le azt, hogy az államra, mint a polgári jogviszony alanyára „ugyanúgy kihat az állam közigazgatási, közjogi funkciójából fakadó eljárása, intézkedése, esetleg mulasztása, mint az adott jogviszony többi résztvevőjére”. A bíróság így elismerte, hogy „bizonyos polgári jogi kötelezettségvállalások teljesítése csak meghatározott közigazgatási, közjogi intézkedések megtörténte után lehetséges”. Ezeknek a közjogi intézkedéseknek az elmaradása pedig azt eredményezi a polgári jogi szerződés vonatkozásában, hogy a teljesítés bírói úton történő kikényszerítése a megállapodás közjogi feltételeinek hatályosulása hiányában bírói úton nem történhet meg. Elismerte így a bíróság, hogy az állam nem a teljesítést tagadta meg, hanem a teljesítés lehetetlenült, ezáltal az alperes a kötelemből szabadult. Az állam kártérítésre pedig azért nem köteles, mert szerződő félként, magánjogi partnerként nem vonható felelősségre olyan közjogi intézkedések elmulasztásáért, melyek a felek magánjogi jogviszonyainak körébe nem vonhatók.” Konkrét kutatási témánk, a támogatási szerződések vonatkozásában ezeknek a megállapításoknak olyan kérdésekben van jelentősége, amelyekben a Támogató azért nem tudja teljesíteni kötelezettségét, vagy azért kell módosítania egyoldalúan a támogatási szerződést, mert egy másik – magasabb szintű – állami szerv a maga közjogi eljárásával ennek kényszerűségét kialakítja. Nem magyarázat viszont ez az elméleti konstrukció sem azokra az esetekörökre, amelyekben a Támogató államháztartási szerv **a saját újabb döntése alapján** nem teljesít vagy módosít egyoldalúan, illetve a jogalkotónak vagy felettesének **számára mérlegelést engedő döntése alapján** szegi meg a magánjogi szerződésben vállalt kötelezettségét.

### 20.1.2. A koncessziós szerződések sajátosságai

A közjogi szerződések egy másik típuscsoportját, a koncessziós szerződést elemezve Béky Ágnes Enikő a szerződésszegés egyenlőtlen jogkövetkezményeinek jelenségét is vizsgálta. (Számunkra különösen fontos volt az elemzésnek ez a része, hiszen a támogatási jogviszonyok vizsgálatának is fontos része a jogkövetkezmények szerződésbeli egyenlőtlensége.)

„A magánjogi kontraktusok területén a szerződésszegés klasszikus esete a hibás teljesítés, mely szavatossági igényeket és meghatározott körben akár jótállási igényeket is keletkeztethet. Az itt szabályozott magánjogi eszközök (kijavítás, kicserélés, árleszállítás, elállás, kártérítés) azonban a koncessziós szerződés teljesítése során elégtelennek bizonyulnak. Az állam számára ugyanis a kártérítésen túl nagyobb érdek kötelezettségének teljesítése, a közszolgáltatás biztosítása. Ebből következik, hogy a koncessziós törvény a teljesítés garanciái körében ismert polgári jogi megoldások

mellett egyértelműen közjogi elemekkel tágítja a lehetőségek körét. A koncesszióadó ellenőrzési joga klasszikus jogosultság, a non-facere kötelemek körében kiemelt jelentőséggel bír. Az ellenőrzés elsődlegesen arra szolgál, hogy a használat tárgyának épségét, a felhasználás módját, körülményeit vizsgálni lehessen. és még a tényleges károsodás bekövetkezése előtt lépéseket tehessen a koncesszióadó a szerződés megszüntetésére, a helyzet orvoslására. A biztosíték kikötése azonban már kétirányú. Egyik oldalról azt a lehetőséget adja az állam kezébe, hogy a tevékenység megkezdése előtt a koncesszió jogosultja olyan biztosítékot nyújtson, amely a koncesszió különleges tárgyának károsodása miatti károk kiküszöbölésére alkalmas lehet. A biztosíték másik funkciója azonban ismét egy magánjogi buktatót rejt. A koncessziós szerződés az állam, önkormányzat és a koncessziós pályázat nyertese között jön létre. A koncesszió vevő azonban nem azonos a koncesszió jogosultjával, a koncesszió gyakorlására ugyanis társaságot kell létrehoznia. A társaság létrehozása azt a célt szolgálja, hogy olyan személy folytathassa a koncessziós tevékenységet, aki a megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel rendelkezik, a közigazgatási hatóságok engedélyezési eljárásán átesett. Megoldásra váró probléma azonban, hogy hogyan kötelezi a szerződést kötő állam a koncesszióvevőtől jogilag független új jogalanyt, a koncessziós társaságot a koncessziós szerződés rendelkezéseinek betartására. Jogszabályi kötelezettsége a koncesszióvevőnek a társaság létesítő okiratában érvényre juttatni a koncessziós szerződés kikötéseit, feltételeit. Ennek kikényszerítésére szolgál a biztosíték, melyet a szerződés aláírásakor követel a koncesszióadó.

A teljesítés garanciáinak sorában a magánjogtól abszolút idegen lehetőség, hogy a koncesszióadó a hátrányos szerződésmódosítás jogával is élhet egyoldalúan. A szerződés fogalmi eleme a konszenzus, mely nem csak a szerződés megkötésekor; de annak módosításakor is kötelezi a feleket. Amiben nincs megállapodás, az nem válik a szerződés részévé. A felek egyenjogúságából következik hogy a szerződés tartalmát - különösen a másik fél hátrányára akarategyezés nélkül nem lehet módosítani. A koncesszió esetében mégis megvan ez a joga az államnak, ami nyilvánvalóan arra szolgál, hogy az egyébként hosszú időre (max.35 év) kötött szerződés sajátos tárgya miatt amennyiben a közszükséglet ellátása iránti társadalmi igények változnak, a tevékenység új megközelítést igényel, az állam akkor is módosíthatja a szerződést - akár a másik félnek ezzel többletköltségeket okozva új beruházások kikényszerítésével -, ha az nem egyezne ebbe bele érdekei nyilvánvaló sérelme miatt. Az is közjogi sajátosság, hogy a hátrányos szerződésmódosítás esetén nem nyílik meg a koncesszor felmondási joga, kötelezettségeit továbbra is köteles teljesíteni. Szerződésszegés hiányában - hiszen jogszabály adja meg az állam számára az egyoldalú módosítás lehetőségét - nincs rendkívüli felmondás, a határozott idő miatt pedig rendes felmondás joga sem gyakorolható.

A támogatási jogviszonnyal és szerződésekkel kapcsolatos párhuzam ebben az esetben – véleményünk szerint – nem áll fenn. A támogatási szerződések tartalmukban ugyan hasonlóak a koncessziós szerződésekhez; de sem a jóval rövidebb támogatási projektidőszakok (1-3 év), sem a támogatott projekttel kapcsolatos körülmények megváltozásának igen csekély esélye nem támasztja alá azt a szükségletet, hogy az állam a közérdeknek megfelelő elhatározását egyoldalú szerződés-módosításban artikulálja. A támogatási jogviszonyban az állam támogatási érdeke nem tud úgy megváltozni vagy akár megszűnni, mint egy koncessziós szerződésnél a közszükséglet ellátása iránti társadalmi igény megváltozásának következtében az állam által egyoldalúan módosítandó feltételek.

„A koncessziós szerződés jó példája annak, hogy az állam szerződések körében vállalt szerepe különleges szerződési szükséglet-kielégítése miatt feltétlenül igényel egy másfajta megközelítést, mint ahogyan a magánjog általában vizsgálja a szerződéseket. Nem szabad azonban elfeledkeznünk arról sem, hogy ezek a speciális közjogias jogosítványok csak akkor tartják tiszteletben az alkotmányos értékeket, akkor ronthatják le a magánjog területén érvényesülő egyenjogúságot, ha a konkrét szerződés tárgyának sajátossága ezt indokolja. Az állam kölcsönfelvételnél nem vindikálhat magának ilyen jogosultságokat. Éppen ezért az egyensúlyi helyzet megbomlása csak törvényben rögzített esetekben, a törvényben egyértelműen lefektetett szabályok mentén történhet. A koncessziós törvény is - mint speciális szabály - lerontja a Ptk. számos kötelmi jogi előírásának érvényesülését.”

Kutatásunkat összevetve a fentiekkel megállapítható, hogy a támogatási jogviszonyok hasonlóan a

koncessziós jogviszonyokhoz, de nem azonosak azzal. Abban például teljesen más, hogy az államháztartásból támogatandó projekt a civil szervezetek esetében nem üzleti vállalkozás, hanem (az állami, önkormányzati szervekhez hasonlóan) nonprofit tevékenység, s gyakorta még saját szabályai szerint közhasznú is. A „közfeladaton gazdagodás”, a „közpénzügyi káron haszon” jelenségek megakadályozása és retorziója a civil szervezetek esetében nem releváns. A vállalt közfeladat-ellátásban közreműködés (a projektek) teljesítésének kikényszerítése, ellenőrzése viszont igen, elvárható kötelezettsége az állami Támogatónak. Nagyon is szükség lenne a támogatási jogviszonyokra vonatkozó jogi szabályozásban is közigazgatási jellegű (bírság, pótlék) és eljárási típusú jogkövetkezmények bevezetésére a sommás, drasztikus, aránytalan, polgári jogi és anyagi jogi ellehetetlenüléshez vezető utólagos és visszamenőleges szerződésmegszüntetések (elállás, visszafizetési kötelezettség megállapítása) kényszerpályái helyett.

### 20.1.3. Állami többletjogok a szerződések joga körében

Végső következtetésében Béky Ágnes Enikő a jogi szabályozottság differenciálásának igényét fogalmazza meg:

*„Tanulmányunkban azt igyekeztünk bebizonyítani, hogy az állam a szerződések joga körében többletjogokkal csak akkor rendelkezhet; ha arra jogszabály a közérdek védelme, a közjavakkal való gazdálkodás átláthatósága vagy a közszolgáltatások biztosításának zavartalansága esetén kifejezetten feljogosítja. Az állammal szerződő felet azonban még ezekben a speciális esetkörökben is biztosítja az a tény, hogy az állam szerződéses partnerének lenni kiváltság, mind a teljesítőképeség és készség, mind a szerződés keretében megszerzett jogok (koncessziós jogok) vonatkozásában. Az államra a polgári jog körében megismert szabályok éppúgy kihatnak, mint a másik félre. Szerződésszegés esetén ugyanis vele szemben is érvényesíthetők azok a jogkövetkezmények, melyeket a Ptk. előír. A szerződések jogának közigazgatási jog területére való betörése pedig olyan új dimenzióval bővíti a békés társadalmi együttélés fenntartását, amely jótékony a közösség és az állam számára egyaránt. A szerződések joga körében megnyilvánuló konszenzus és partneri viszony nem rendszeridegen elemként, hanem új vitarendezési módszerként, kölcsönös előnyöket kínálva integrálódott be a közigazgatási jogba a hatósági szerződés intézményén keresztül. Ezek alapján kijelenthetjük, hogy a szerződés intézménye már nem csupán szükségletkielégítő, de vitarendező, konfliktusfeloldó funkcióval is rendelkezik.”*

### 20.1.4. A közjogi szerződések általános jellemzői és főbb csoportjai

Ádám Antal professzor (a már fentiekben idézett művében) a közjogi szerződések általános jellemzőinek a következőket tartja:

- 1.) A közjogi szerződések alanyait, tárgyköreit, tartalmát, megkötésének eljárását és formáit, a felek jogait és kötelezéseit, a belőlük fakadó jogviták feloldásának módozatait közjogi rendelkezések határozzák meg. (Alkotmányjogi, közigazgatási jogi, pénzügyi jogszabályok.)
- 2.) A közjogi szerződések közjogi viszonyt keletkeztetnek és ennek keretében érvényesülnek. A magánjogi viszony másodlagos-, háttér-, kiegészítő jogviszonyként van jelen; de jelen van!
- 3.) Közcél, közérdek szolgálatára, közfeladat ellátására, közszolgáltatás teljesítésére irányulnak.
- 4.) A közjogi szerződés legalább egyik alanya közhatalmi szerv, vagy ezek szerepében megjelenő más jogi személy.
- 5.) A közhatalmi partnernek lehetségesek többletjogosítványai a közérdek biztosítására, például a végrehajtás ellenőrzése, a szerződés egyoldalú módosítása és felmondása, szankciók területén.
- 6.) Igénybevételük felett rendszeres törvényességi felügyelet érvényesül; a teljesítéssel összefüggő jogviták elbírálására általában biztosított a közigazgatási hatósági és a közigazgatási bírósági esetleg a rendes bírósági jogorvoslat.

A közjogi szerződések főbb csoportjai Ádám Antal szerint:

- a.) A közhatalmi szervek és az egyházak, egyházi intézmények közötti közjogi szerződések.
- b.) A politikai pártok közjogi szerződésai.
- c.) Az OÉT keretében kötött közjogi szerződések
- d.) A helyi és területi önkormányzatok közötti közjogi szerződések.
- e.) Települési önkormányzat és a rendőrség közötti megállapodás.
- f.) Közoktatási megállapodások.
- g.) Egészségügyi szolgáltatások finanszírozási szerződésai.
- h.) Közbeszerzési szerződések.
- i.) A közigazgatási szerv és az ügyfél közötti közigazgatási szerződések.
- j.) „A társadalmi bázisú szervezetekkel kötött közjogi szerződések.”

Ezen belüli két típust különböztet meg: a köztestületekkel kötött közjogi szerződést a közfeladat ellátásával kapcsolatos, akár hatósági jellegű tevékenységről; valamint a **„pénzügyi támogatási szerződéseket.”** Kiemelkedő jelentőségűnek tartja a szerző a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 14.§ (2) bekezdésének azt a szabályát, hogy a közhasznú szervezetek az államháztartás alrendszerétől – a normatív támogatások kivételével – csak írásbeli szerződés alapján részesülhetnek támogatásban.

A közjogi szerződésnek *„részletesen meghatározott közhatalmi közreműködést és eljárási rendet, rendszeres hatósági ellenőrzést és garanciális állami beavatkozást”* kell biztosítania; *„a működés vagyoni vonatkozásai pedig többnyire polgári jogi megoldásokat igényelnek.”*

#### **20.1.5. A közszerződés fogalma és csoportjai**

Barabás Gergely is alapvetően a közjogi szerződések kategóriájában helyezi el a közszerződéseket. („Kontraktuális közigazgatás – közszerződések a magyar jogban. Jog és Állam 2007/9. szám)  
Magary Zoltán közigazgatási jogi szerződés fogalmából kiindulva – amely alapvetően a közigazgatási szervek egymás közötti szerződéseit tartalmazta és csak a korabeli francia jogra utalva tekintett ki a közigazgatás szereplőinek a „magánosokkal kötött bizonyos kontraktusaira”, amelyeket a közigazgatási jog alapján ítélt meg, és nem -, vagy nem teljesen – a magánjog alapján. Közjogi szerződésnek definiálja tehát – Magary Zoltánon kívül alapvetően Ádám Antal tanulmányaira hivatkozva – *„az állami és önkormányzati szerveknek azokat a szerződéseit is, amelyeken keresztül közfeladatok ellátását „delegálnak”, közszolgáltatások ellátását bízzák magánvállalkozásokra. A közjogi szerződéseknek e típusát - elkülönítve a hatósági szerződésektől - nevezhetjük közszerződéseknek.”*

A közszerződés Barabás Gergely szerint alapvetően kogens közjogi jogszabályok (alkotmányjog, közigazgatási jog, pénzügyi jog és különösen a költségvetési jog!) által meghatározott közjogi viszonyt hoznak létre, amelyben jogszabály írja le a közszerződés születését, tartalmát és megszűnését is, ide értve *„a közszerződés megkötésére jogosult alanyokat, szervezeteket a szerződés tárgyát, a közszerződés megkötéséhez vezető eljárás kereteit, a felek jogait és kötelezettségeit, a közszerződések törvényességének garanciáit, az esetleges jogviták rendezésének módját, és a közszerződés nem szerződészerű teljesítésének jogkövetkezményeit, vagyis a közszerződés megszegésével okozott károkért fennálló közjogi kontraktuális felelősséget is.”* A közszerződés lehetővé teszi a közfeladatok, a közszolgáltatások biztosítása érdekében (vagyis a közérdek nevében) azt, hogy az állam nevében szerződő fél a polgári jogi mellérendeltséghez képest többletjogosítványokat nyerjen. *Attól azonban nem lehet eltekinteni, hogy a közhatalom ezekben a jogviszonyokban a magánszféra, a kereskedelem világával és szereplőivel kerül kapcsolatba, amely szintén meghatározott és jogos igényeket támaszt a közigazgatás tevékenységével szemben: a forgalom biztonságát, a jogbiztonság követelményét, a közigazgatás felelősségvállalását a szerződéses kötelezettségeiért. Biztosítékot arra nézve, hogy az állam vagy az önkormányzat - alkotmányjogi érvekkel megtámogatott hatalmi helyzeténél fogva nem él vissza a számára biztosított közhatalmi és a közszerződés megkötéséből fakadó beavatkozási jogosítványával azok gyakorlása során.”*

Barabás Gergely a közszerződéseket tipizálva tárgyalja a *közszolgáltatási szerződéseket* és a *fejlesztési közszerződéseket*. Ezek jogi keretbe foglalására veti fel a közszerződésekről szóló kódex megalkotásának szükségességét. Tanulmánya viszont nem vizsgálja, nem értékeli, nem is észleli a támogatási szerződések és a támogatási jogviszonyok közszerződés-jellegének problematikáját.

#### 20.1.6. A közigazgatási szerződések külföldi jogi szabályozásának áttekintése

Barabás Gergely vállalkozott a közigazgatási szerződések külföldi jogi szabályozásának összegző áttekintésére is. Az európai (francia, spanyol, skandináv, német, magyar) joggyakorlatban a közigazgatási szerződések által létrehozott jogviszonyoknak a közjogi személy oldalán jelentkező tipikus többletjogait – erősrendben – így írja le:

- az ellenőrzés és irányítás joga,
- a védelmi jogok,
- a szankcionálás joga és ehhez kapcsolódóan a vétkességi felmondási jog,
- az egyoldalú szerződésmódosítás hatalma,
- a közérdekű felmondás lehetősége.”

A német és a magyar jog e nemzetközi áttekintéshez való viszonyának elemzésekor a szerző jelzi, hogy a magyar jogban a szerződés egyoldalú módosításának lehetősége erős magánjogi korlátok között maradt, hiszen a Ket. 77. § (1) bekezdése is akként rendelkezik, hogy az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, továbbá a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén a szerződés módosítását bármelyik fél kezdeményezheti. (Ha a módosításhoz a másik fél nem járul hozzá, vagy a felek között vita van a módosítás törvényi feltételei tekintetében, akkor a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól kérhető a szerződés módosítása vagy megszüntetése.) Ez a megoldás is jelzi, hogy a magyar (és persze a német) felfogás kevésbé szakadt el a magánjogi dogmatikától, ellentétben például a francia és a spanyol joggal, ahol mint közigazgatási előjog él a szerződés egyoldalú módosításának intézménye.

#### 20.2. Az állami pályázati rendszerről

Az irodalomban szinte már köztudott, hogy a civil pályázati rendszer jogi alulszabályozottsága miatt szükségesek lennének jogalkotási lépések a civil szervezetek pályázati esélyegyenlőségének megteremtésére.

Nizák Péter: AZ ÁLLAMI PÁLYÁZATI RENDSZER TAPASZTALATAI A CIVIL SZERVEZETEK SZEMSZÖGÉBŐL című kutatási záró tanulmánya - a civil szektort érintő állami pályázati rendszer jogi, pénzügyi szabályozási környezetének és gyakorlatának felülvizsgálatáról - az alábbi főbb megállapításokat tette 2004-ben:

- e.) Az államháztartáson kívüli szervezetek pályázati úton történő támogatása - mint az előirányzatok felhasználásának módja – sem az Áht.-ban, sem annak rendeletében, sem a költségvetési törvényekben nincs átfogóan szabályozva.
- f.) A fejezeti kezelésű előirányzatok kezelője dönti el, hogy – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában - az előirányzatot pályázat útján használja-e fel, és ha igen, milyen módon.
- g.) A minisztériumok többségénél - a 2003. évben végzett kutatás eredménye szerint - pályázatok „szektorsemlegesek”, azaz a tendencia az, hogy állami, üzleti és civil szervezetek számára is hozzáférhetők a lehetőségek. Tehát nem a kizárólag civil szervezetek felé kiírt pályázatok szabályozásának kérdése vetődik fel, hanem az államháztartáson kívüli szervezetek pályázati úton történő támogatásának általános szabályozása.
- h.) Fontos elvi tétele a Nizák-tanulmánynak, hogy pozitív jelenségnek tartja az államháztartáson kívüli szervezetekkel kapcsolatos egységes állami pályázati szabályozás és gyakorlat „szektorsemlegességét”, azaz üzleti és civil pályázókra azonos szabályok létezését és ilyen szabályok megalkotásának igényét. Eljárási, technikai szempontból – tehát a pályázati

módszer alkalmazásának szektorsemlegességében – Nizák Péternek igaza van. Valóban európai trend, hogy szervezeti és működési formától független, szabályozott módon lehessen pályázni állami támogatásért. Az azonban korántsem biztos igazság és európai trend, hogy az állam ugyanazon tárgykörökben, kérdésekben és ugyanazon feltételek mellett alakít ki együttműködést az állam az üzleti szférával, mint a nonprofit szektorral. A nem-állami szervezetekkel megoldott közfeladat-ellátásban a pályázati rendszer szektorsemlegessége az eljárás, a technika, a módszer szektorsemlegességét jelenti. Az állami közfeladat-ellátásban történő munkamegosztás tartalmi kérdéseiben azonban – véleményem szerint – a tartalmi szabályozás megkülönböztetései is meg kellene jelenni. Nem minden közfeladat-ellátásban közreműködés oldható meg üzleti szervezetekkel (például karitatív tevékenységek, társadalmi jelzőrendszerek), s ez fordítva is igaz: valószínűleg nem minden szolgáltatásnak lehet adekvát és hatékony szervezeti formája a nonprofit működés (például adósságbehajtás, kereskedelmi szolgáltatások). Szükséges tehát az állami – civil közfeladati munkamegosztás tartalmi vizsgálata is abból a szempontból, hogy a különböző együttműködési területek azonos eljárási technikákat, módszereket igényelnek-e? Az állami pályázati rendszer szektorsemlegességének pozitív minősítése csak ezt követően igazolódhat be vagy cáfolódhat meg.

i.) A Nizák-tanulmány javaslatokat is felvázolt:

1. Az államháztartáson kívüli szervezetek pályázati úton történő támogatásának, tehát az állami pályázatok jogszabályi hátterének átfogó jogi szabályozására alapvető szükség van, így ezen belül (nem e mellett) a civil szervezetekre vonatkozó szabályozók kidolgozására is. A terület átfogó szabályozásához, és az egységes, de minisztériumi szinten központosított pályázattási gyakorlat kialakításához alapvetően az Áht., és az Ámr. módosítása látszik célravezetőnek.
2. Szükséges tehát a fenti problémákat kezelő, átfogó jogi szabályozás, mely szabályozná a különös (speciális) jogszabályok alá nem tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználását.
3. Rendszertanilag az állami pályázatok részletes jogi szabályozásán alapuló minisztériumi szintű központosítás gyakorlata lenne az optimális. A további ésszerűsítések érdekében minisztériumi szinten központosított pályázatkezelési rendszerek egyes elemeit kellene csak kormányzati szinten központosítani.
4. Az Áht. 24. § tegye kötelezővé a fejezeti kezelésű előirányzatokkal kapcsolatos pályázattási rend szabályainak rögzítését, valamint rögzítse a fejezetből nyújtott támogatási lehetőségek előzetes nyilvánosságra hozatalának követelményét.
5. Az Ámr. a jövőben határozza meg:
  - a minisztériumok csak kivételesen indokolt esetekben, a fejezeti kezelésű előirányzatok szabályzatában meghatározott körülmények és feltételek között adhassanak egyedi, tehát a pályázati út mellőzésével történő támogatási döntést;
  - a fejezeti kezelésű, egyéb speciális jogszabályok alá nem eső előirányzatok támogatásként való felhasználására vonatkozó általános szabályokat;
  - az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok terhére meghirdetett pályázatok várható időpontjára vonatkozó, a fejezet kezelőjének hatáskörében meghozott jogi szabályozás kötelezőségét;
  - a pályázati kiírások tartalmára (pályázati cél, pályázók köre, a támogatás felhasználási jogcíme, hozzáférhető teljes forrás összege, az elnyerhető pályázati támogatások összege, a finanszírozás módja, a pályázat kötelező tartalmi elemei, a pályázatok beküldésének határideje, módja, feltételei, az elbírálás módja, rendje, a pályázati folyamat időkerete, stb.), valamint azok hozzáférhetőségére vonatkozó (meghirdetés módja, ideje, helye) feltételeket;
  - a pályázat tartalmi (a pályázó azonosító adatai, az elérni kívánt pályázati cél megnevezése, leírása, a tervezett feladatok felsorolása és leírása, a program összköltsége, az igényelt támogatás összege, a megvalósítás és finanszírozási igény időbeli ütemezése) követelményeit;



- a pályázati folyamat beadási határidőtől a támogatás folyósításáig tartó időkeretet (javasoltan maximum 120 nap);
  - a fejezeti kezelésű előirányzatok terhére lebonyolított pályázatok során a nyilvános és átlátható döntési rendszerek működtetését;
  - adjon lehetőséget a fejezeti hatáskörben kiírt pályázatok lebonyolításánál a civil szervezetekre alkalmazható pályázati díjmentességre, önrész felmutatásának és a finanszírozás formájának speciális szabályaira, és vonatkozó kedvezmények nyújtására;
  - szabályozza a támogatás elnyerésének feltételeit, beleértve azon követelményeket is, melyek meghatározzák a szükséges dokumentumokat, nyilatkozatokat, méghozzá olyan módon, hogy azokat csak a szerződéskötés feltételeként kérhessék a kiírók;
  - kötelezze a fejezet kezelőjét, hogy a pályázatok lebonyolításakor építse ki, szabályozza a támogatás majdani célcsoportjának bevonására, a párbeszédre, társadalmi kontrollra vonatkozó mechanizmusokat.
6. A minisztériumok rendeleti szinten szabályozzák a kezelésükbe tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati úton történő felhasználását, oly módon, hogy az határozza meg a pályázati folyamat időrendjét, a finanszírozás formáit, a kedvezményezettek körét. Tartalmazza továbbá a támogatás célcsoportjának bevonására, a nyilvánosságra és a döntéshozatali mechanizmusra vonatkozó szabályozást, az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok terhére meghirdetett pályázatok várható időpontjának feltüntetését, adjon iránymutatást a kiírások tartalmára, hozzáférhetőségére, a pályázat tartalmára, a támogatás és a szerződéskötés követelményére vonatkozóan.
  7. Alakítsanak ki minisztériumi szintű, központosított pályázati rendszert, mely a pályázati gyakorlat fenti részletes szabályozásán alapul. Egységesítsék a pályázatok formai követelményeit, ehhez kapcsolódóan vezessenek be sztenderdizált, központi adatlapokat, szerződéseket, minisztériumon belül kialakított vagy külső intézmény keretében alakítsák ki a pályázatok egységes technikai kezelését.
  8. A kormányzat alakítson ki olyan nyilvántartási rendszert, mely központi szinten lehetővé teszi a nyilvántartásban szereplő pályázók, illetve a támogatottak számára azt, hogy az előírt nyilatkozatokat, dokumentumokat, melyek egyébként változatlan tartalmúak lennének, csak az adatok módosulása esetén kelljen az egyes pályázatokhoz benyújtaniuk vagy teremtsen meg annak feltételeit, hogy a minisztériumok a szerződéskötéshez szükséges adatokat az adott hatóságoknál ellenőrizhessék, illetve azoktól közvetlenül kérhessék meg.
  9. A kormányzat hozzon létre olyan információs központot, melynek feladata a minisztériumi pályázatok teljes körű figyelemmel kísérése és az arról való információnyújtás.

(Forrás: Nizák Oktatási Bt. 2000 Szentendre, Dunakanyar krt. 52.; kézirat)

A fenti tanulmány sok megállapításával és javaslatával e kutatás összegző tanulmányának szerzője is egyetért. Le kell azonban szögezni, hogy a jelen kutatás központjában álló „támogatási jogviszony” eggyel magasabb absztrakciós szintű jelensége az állami – civil kapcsolatoknak, mint az „állami pályázati rendszer”. Ebből következően a jelen tanulmány az állami pályázati rendszert csupán egyik eszköznnek, módnak, technikának tekinti a támogatási jogviszony keletkezési folyamatában – igaz, hogy a legfontosabb, a legkívánatosabb, s már ma is a legelterjedtebb módszernek. A pályázat, mint technika a Nizák-tanulmányban önálló életre kelt, „járnai kezdett”, s mintegy külön műfajként vizsgálati öncéllá is vált. (Ezt az öncélt viszont színvonalasan, alaposan és értékelhető eredményekkel teljesítette be. Körülbelül persze olyan sikeres kimeneti esélyekkel az általunk vizsgált támogatási-problémakörben, mintha például a közbeszerzési eljárások vizsgálatától várnánk az állami beruházás-politika

hatékonyságának minősítését és javaslatok kimunkálását. A központi beruházások érdemi, szakmai megítélése sokkal átfogóbb szemléletet és látókört igényel, mint az ehhez képest csak lebonyolítási eszközként meghatározható közbeszerzési eljárás – egyébként nagyon fontos – részletkérdései.) Ebben az összefüggésben még a „támogatási jogviszony” szintű absztrakció is része egy még átfogóbb kérdésnek: az államháztartási reform egyik alapkérdése ugyanis a költségvetési kapcsolatok „jogcímei”. Azt a struktúrát is elemezni kellene ugyanis, amely külön-külön tartalmazza az „ágazati célleírányzatokat” majd a „társadalmi szervezetek támogatását”, s további bontásokban az ágazati célleírányzatokban az „alapprogram”, „normatív támogatás”, „közvetlen ellátás” jogcímeiket. Aztán az állami civil források többségét kitevő közalapítványok általában az eggyel ezek alatt lévő jogcímcsoportban, tipikusan az ágazati célleírányzatok alcímek alatt találhatók – már megint csak nem tevékenységi struktúrában, hanem alanyiban. Ezt a kevert, támogatást és szolgáltatási ellenértéket nem megkülönböztető, következtelen jogcímstruktúrát sem a Nizák-tanulmány, sem a mi kutatásunk nem vizsgálta - nyilván nem is volt feladatuk. A szükséges jogszabály-módosítások során a civil szervezetek államháztartási, költségvetési kapcsolatainak jogcím-struktúráját is meg kellene változtatni ahhoz, hogy kifejezzék tartalmi különbözőségeit a jelenleg ugyanazon kategóriákba tartozó különböző jogcímeknek, illetve azonosságukat a jelenleg különböző alanyi körben nyilvántartott költségvetési kapcsolatoknak.

## **21. Támogatási szerződés-típusok felkutatása, elemzése, jogi összehasonlító vizsgálata a gyakorlatból (Empirikus kutatás konkrét szerződések dokumentumelemzésével.)**

### **21.1. A kutatásról**

A kutatás első, empirikus szakaszában 17 Támogató és 5 Kezelő, Közreműködő vagy Lebonyolító Szervezet által használt 44 féle szerződést szereztünk be és vizsgáltunk meg. Ezek mind olyan szerződések a 2007-2008-2009. évekből, amelyek alapján civil szervezetek jutottak államháztartási forrású (állami, önkormányzati, költségvetési szerv eredetű) támogatáshoz.

Támogatói szerződéskötők a mintában: GKM, SZMM, FŐV.ÖNK., ÖNK MEGYEI, ÖNK FŐV KERÜLET, MEH, ÖNK VÁROSI, ÖM, KVVM, KVM, NKTH, IRM, NFGM, HM, EÜM, OKM, GKM

Kezelői szerződéskötők a mintában: MAG Zrt., ESZA Np.Kft, NFÜ, OFA

Támogatási programok a kutatási mintában: NFT-II., TÁMOP, TIOP, EMOP, NETREKÉSZ, CISZOK, NCA, NT, GYIA, KÁB, NORVÉG, SZÜLŐFÖLD, BIZTOS KEZDET, MEGŐRZÉS

A támogatási szerződések kutatásba vont típusai:

Általános szerződési feltétel, Mintaszerződés miniszteri utasításban, Ajánlott szerződés megyei önkormányzattól, Működési támogatási szerződés, Projekt-támogatási szerződés, Közszolgáltatási szerződés, Hatósági szerződés, Ellátási szerződés.

A kutatás során mindegyik vizsgált, elemzett szerződésről az alábbi kutatási lap készült:

### *Támogatási szerződések kutatási értékelő lapja*

Szerződés kódja: .....

1. Támogatói szerződésszegés szankciója a szerződésben?

VAN - NINCS

2. Kedvezményezetti szerződésszegés alkalmazandó jogkövetkezményei:

a.) elállás      b.) felmondás      c.) költségek terhelése      d.) kártalanítás      e.) kártérítés  
f.) támogatási rendszerből kizárás      g.) rendelkezésre álló adatok és iratok alapján döntés      h.)  
bizonyítási teher és mód megváltozása      i.) kötbér      j.) biztosítékból kielégítés      k.) támogatás  
kifizetésének felfüggesztése illetve visszatartása      l.) szerződésszegéssel érintett költségvetési tétel  
levonása a támogatási összegből illetve kifizetésének megtagadása (részteljesítés hiányának beszámítása  
illetve a „kifizetési kérelem elutasítása”) m.) támogatás visszafizetési kötelezettsége

3. Szerződés megszüntetése a Támogató által: elállás vagy/és felmondás?

3.1. Elállás vagy/és felmondás?

3.2. Elállási kötelezettség vagy mérlegelés?

3.3. Elállási feltételek:

3.3.1. Minden (bármely típusú, mennyiségű, jellegű, arányú) szerződésszegésért alkalmazható az elállás

3.3.2. Meghatározott szerződésszegésekért alkalmazható az elállás

3.3.3. Teljesítés minőségével összefüggő elállási feltétel:

3.3.4. Teljesítés arányával összefüggő elállási feltétel:

3.3.5. Elszámolási értékkel összefüggő elállási feltétel:

3.3.6. Eljárási okokból is lehet elállni? (késedelmes benyújtás, bejelentés elmulasztása, hiánypótlás elmaradása, adminisztrációs és nyilvántartási hiba)

3.3.7. Szerződésen kívüli okból elállás?

3.4. Felmondási okok?

4. Szerződés egyoldalú módosításának lehetősége a Támogató által?

5. Kamatfizetési kötelezettség?

6. Kötbér

7. Biztosítékok

8. Hiánypótlási lehetőség biztosításának kötelezettsége a Támogató részéről elszámoláskor?

9. Támogatás folyósításának felfüggesztésére vonatkozó egyoldalú vagy aránytalan lehetőség?

10. Szabálytalansági eljárás?

11. Jogorvoslat a Támogató döntéseivel szemben?

12. Szabályozási struktúrához, alkalmazandó szabályokhoz, szerződés tartalmának módosulásához:

13. Közbeszerzéshez való viszony:

14. Egyéb „egyoldalúság”, „erőfölény”, „diktátum”, „igazgatási elem”, stb.

15. Iratmegőrzési kötelezettség:

16. Egyéb (pl. ÁFA):

A kutatás során mindegyik vizsgált szerződésről készült értékelő lap.

Az értékelő lapokon egy-egy kérdésre összegyűlt válaszokat abban a fejezetben összesítettük és helyeztük el, amelyekhez tárgyuknál és tartalmuknál fogva közvetlenül kapcsolódnak:

- a szabályozási struktúrához kapcsolódó 12. pont megállapításait a II. fejezetben;

- a szerződésszegés jogkövetkezményeihez kapcsolódó 2., 3., 5-7., 9-10., pontok elemzését a VII. fejezetben.

A jelen fejezet azokat a megállapításokat tartalmazza a 44 szerződéstípus összehasonlító elemzése eredményeképpen, amelyek nem voltak közvetlenül besorolhatók a jogszabályi elemzés egy-egy tárgykörébe.

## **21.2. A támogatási szerződések egyoldalúsága, aránytalansága, erőfölényt megjelenítő diktátum jellege az állami, önkormányzati szerződő fél javára**

### **21.2.0. Csak a Támogatott szerződésszegésére tartalmazznak a szerződések jogkövetkezményeket!**

A szerződések egyoldalúságát és diktátum jellegét alátámasztó „nulladik típusú” (legalapvetőbb és sajnos nem történelemkönyvből vett) megállapítás az, hogy a vizsgált támogatási szerződések egyike sem

**tartalmaz közvetlen jogkövetkezményt, szankciót, joghátrányt a Támogató vagy Kezelő szervezet által elkövetett szerződésszegésre!** Sem a támogatások szerződés szerinti folyósítása esedékességének, sem a projekt teljesítése esetleges jogellenes akadályoztatásának (például felfüggesztés, módosítási kérelem elbírálatlansága) nincsen a szerződésben meghatározott jogkövetkezménye. Sem késedelmi kamat, sem teljesítési kötelezettség, sem elállási jog, sem súlyos szerződésszegésnek minősítés. Miközben tehát a Támogatottnak szinte minden szerződésszegése súlyosnak minősül és visszafizetési kötelezettséggel, késedelmi kamattal, elállási joggal, pályázati rendszerből kizárással jár – addig a Támogató és a Kezelő szankció nélküli szerződés alapján minden különösebb kockázat nélkül mulaszthat, tévedhet, hibázhat, árthat és rakhat keresztbe a projekt illetve a civil szervezet előtt. Véleményem szerint ez a képtelenség jelzőjét kiérdemlő egyoldalúságnak minősül a polgári jogi viszonyokban.

Üdítő kivétel és egyetlen példa – ha nem is a szankcióra, joghátrányra, de legalább a Támogatót érintő jogkövetkezményre – az, hogy a Nemzeti Civil Alapprogram szerződéseinek (SZMM-NCA-2009), amennyiben a Kezelő szervezet a tárgyévvel megelőző azonos célú pályázat felhasználásáról benyújtott elszámolást 30 napon belül nem bírálja el, illetve nem emel kifogást, a fő szabályként elfogadott beszámoló hiányában visszatartandó tárgyévi működési támogatást ki kell fizetni. (III/2. pont) Ez a rendelkezés, ha nem is jogkövetkezménnyel sújtja a Kezelőt, de legalább hátrányos jogkövetkezmény alól automatikusan mentesíti a Támogatottat arra az esetre, ha a támogatása folyósításának egyik feltétele a Kezelő mulasztásának következtében nem állhatott be.

### **21.2.1. A megváltozott költségek esete**

*„Ha a projektmegvalósítás során a tényleges kiadások mértéke a tervezetthez képest csökken a tervezett célok megvalósítása mellett, akkor a fel nem használt összeggel a támogatási összeget is csökkenteni kell.”* (OFA-MEGŐRZÉS kódjelű szerződés)

Ha viszont nőnek ezek a kiadások, és az elszámoláskor bemutatott és elfogadott tényleges költségek meghaladják a tervezett költségeket, *„a Támogatott ebben az esetben is kizárólag a szerződött támogatási összegre jogosult.”* (4.4. pont)

Ez meglehetősen egyoldalú szerződéses feltétel, hiszen a költségek növekedése vagy csökkenése általában külső tényezők (például jogszabályváltozás) következménye, ezért igencsak egyoldalú szabályozás az olyan, amely az objektív körülmények változásának vonzatait előny esetében elvonja a projektől, hátrány esetében viszont a Támogatottra terheli viselését változatlan szerződéses kötelezettség mellett. Ez a megoldás sem megtakarításra, sem költséghatékonyságra nem ösztönöz; ugyanakkor egyoldalú szerződésmódosítást automatizál minden olyan esetben, amelyben a külső körülmények változása miatt a szerződés tartalma módosul – például részfinanszírozásává válik a projekt az addigi teljes finanszírozással szemben, vagy változik a támogatási intenzitás mutatója, s ebből következően a Támogatott által viselendő önrész (saját forrás) mértéke -, s ez még akkor is így van, ha a Támogatott ilyen mértékben módosult feltételek mellett nem kötötte volna meg a támogatási szerződést! (Ráadásul a szerződés 4.5. pontja kizár minden egyéb, más állami forrás igénybevételét a Támogató által támogatott költségekre. Tehát ezek jogszabályváltozásból eredő növekedése esetében sem lehet államháztartási úton megmenteni a projektet, hanem saját kiegészítő forrás hiányában vagy szerződésmódosítást kell kezdeményezni (ha még lehet a projektnek abban a stádiumában), vagy valamelyik mutatójában a szerződéstől eltérően kell teljesíteni, s ezzel a szabálytalansági jogkövetkezményeket a Támogatottnak saját magára kell húznia.

Az NFÜ-TÁMOP-TIO-2009. kódjelű szerződés 4.3. pontja szerint az ÁFA-szabályozás változása a jelen szerződés ÁFÁ-ra vonatkozó rendelkezéseit a Felek minden nyilatkozata vagy külön szerződés-módosítás nélkül módosítja. *„Ha az ÁFA mértéke csökken, a támogatás összege is csökken; amennyiben az ÁFA mértéke nő, a támogatás összege nem növelhető.”* Ez azért is egyoldalú rendelkezés, mert az ÁFA összegét amúgy nem lehet a támogatásra felhasználni. Tehát az ÁFA mértékének növekedése szükségszerűen a Támogatott önrészét növeli. (Ha erre van forrás. Ha nincsen, akkor szerződésszegés – elállás- teljes visszafizetési kötelezettség....)

### **21.2.2. Másik támogatási jogviszonnal kapcsolatos probléma „jogellenes felhasználásnak” minősítése**

Az ÁSZF-GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. szerződés IV/5. pontja „köztartozásnak” minősíti azt is - az Áht. és Ámr. fogalmi körén túl - , ha „az államháztartás bármely alrendszerébe tartozó költségvetés terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás és járulékai megfizetését az arra hatáskörrel rendelkező szerv elrendeli, és azt a kötelezett az előírt határidőig nem teljesíti.” Ez tehát azt jelenti, hogy a jelen szerződés vonatkozásában támogatás-felfüggesztési esetleg elállási ok is lehet az a körülmény, ha egy másik pályázattal ilyen minőségben probléma van, s például jogvita alakul ki egy teljesítési tény vagy körülmény körül. Akár az Állam, akár a Pályázó részéről elkövetett egy hiba (tévedés, mulasztás, rossz döntés, megalapozatlanság, stb.), több más jogviszonyt dominó-szerűen is romlásba tud dönteni, s a károk helyreállíthatatlanok. Csak a szerződés megkötésekor tartom jogi szempontból relevánsnak a más jogviszonyok teljesülésének vizsgálatát; a szerződés megkötését követően aggályosnak tartok minden olyan elállási vagy akár felmondási okot, amely nem a konkrét szerződés teljesítésével kapcsolatos tényeken alapul. Még akkor és úgy is aggályosnak tartom ezt, ha mintegy a Támogató részéről állítható feltételként szerepelnek ilyen külső körülmények a szerződés IV/5. és IV/6. pontjában. (Például köztartozás, rendezett munkaügyi kapcsolatokat cáfoló új esemény, csőd- vagy felszámolási eljárás.)

### **21.2.3. Nem folyósított támogatásrész visszavonásának kérdései**

Az előleg+utófinanszírozás konstrukcióban tulajdonképpen a már megvalósított projekt költségei egy részének a Kedvezményezett által saját forrásból történő meghitelezése történik. Az utófinanszírozott támogatási rész kifizetése mégis ugyanolyan elszámolási feltételekhez van rendelve, mint a már kifizetett támogatások esetében. A Kezelő Szervezetnek ugyanolyan feltételrendszere és hatásköre van a még ki nem fizetett támogatás „visszavonása” tárgyában, mint a már kifizetett támogatás elszámolása nyomán az elállás jogkövetkezményeként a visszakövetelésre. Pedig a két tényállás polgári jogi szempontból nagyon is különbözik. Az előleg felhasználásáról történő elszámolás a projekt kisebb részére vonatkozik (legfeljebb 30%); ebből következően az elállással együtt járó eredeti állapot helyreállítása, vagy a felmondással együtt járó támogatás visszavonása ekkor még inkább lehetséges, mint a projekt teljes megvalósulását követő utófinanszírozáskor. Az előlegről történő elszámolás hiánya vagy alkalmatlansága esetén ugyanis még nem szükségszerűen a kifizetett támogatás visszaköveteléséről van szó (lehet az is), hanem a szerződés szerint járó további támogatás kifizetésének megtagadásáról. A kettő nem feltétlenül ugyanolyan feltételrendszert és kezelői eljárást kíván – például a részbeni vagy teljes összegre alkalmazandó jogkövetkezmények vonatkozásában! Ezt az ellentmondást, aránytalanságot jelzi a MEH-NT-2009. kódjelű szerződés 9.1. pontja is, amely szerint: „Amennyiben a Kötelezettségvállaló a jelen szerződésben vállalt kötelezettségeit nem vagy csak részben teljesíti, az igénybe nem vett Támogatás annak zárolásával, törlésével visszavonásra kerül a 9.5.pont szerinti kamatterherrel növelten.” Látható tehát, hogy a projekt végrehajtásával kapcsolatos akár csak részbeni hiányosság - például az előleg felhasználásáról történő elszámoláskor – a teljes projekt megíiusulásával fog járni – sőt! – polgári jogi szempontból igen csak pikáns módon még a nem igénybe vett támogatás után is kamatterher lesz megállapítandó! (Ez olyan, mintha a pénzintézet az ügyfél által fel sem vett hitelre is kamatot állapíthatna meg...)

### **21.2.4. A támogatás visszatartása nem érinti a teljesítési kötelezettséget**

Több szerződés tartalmazza azt a szabályt (például az ÁSZF-GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. kódjelű általános szerződési feltétel IV/6/b. pontja is), hogy a támogatás visszatartása nem érinti „a Kedvezményezett jelen Általános Szerződési Feltételekben vállalt kötelezettségeit.” Ez azt jelenti tehát, hogy bár nem kapja meg a szerződésben szereplő támogatást a Kedvezményezett, mert például köztartozása keletkezett, de az elmaradt támogatásrészről finanszírozandó projektrészt változatlan módon kötelezettsége teljesíteni! Nyilvánvalóan nem fogja tudni, ezért most már nem a köztartozás ténye, hanem a teljesítés hiányossága miatt a Támogató elállhat, s az egész projekt szükségszerűen elbukik egy kisebb jelentőségű külső körülmény miatt. Nagyon hasonlít ez a negatív végű játszma ahhoz, amit a kötelező

elállásnál vázoltunk, hogy ugyanis csak látszólag olyan nagyon szigorú és következetes rendelkezés a kötelező elállás előírása a Támogató részére, valójában rugalmatlan, ostoba és éppen a közpénzekkel pazarló tartalmú. Arról van ugyanis szó, hogy a rugalmatlan szabály a támogatási szerződés tárgyához képest kis hibához és mulasztáshoz automatikusan rendel olyan súlyú jogkövetkezményeket (például az elállást), amely szükségszerűen okozza mindenkinek a kárt: a Kedvezményezett nem tud visszafizetni, ezért megszűnik; a Közreműködő Szervezet eredménytelenül próbál behajtani; a Támogatónak pedig nem sikerül jól felhasználnia a rendelkezésre álló forrást, s elbukja a programot. Mindenki rosszul jár, mert ki kellett húzni azonnal a patkószeget...

#### **21.2.5. A „Kötelezettségvállaló”**

Érdekes, szinte jelzésértékű megfigyelés, hogy például a MEH-NT-2009. kódjelű szerződés alanyai: a „Támogató”, a „Közreműködő Szervezet” és a „Kötelezettségvállaló”. Míg tehát a szerződés egyik oldalán a támogatási jogviszony tartalmát megjelenítő alanyi megnevezés áll – hiszen a Támogató támogat, a Közreműködő Szervezet közreműködik e támogatás lebonyolításában -, addig a másik oldalon nem a jogviszony tartalma a lényeges (ha ez lenne a fontos, akkor lehetne az alany név például „Támogatott”, vagy „Projektgazda”, vagy Felhasználó”), hanem a Kötelezettségvállaló eljárási alárendeltsége! Mintha a szerződés kizárólag csak a Kötelezettségvállaló kötelezettségeiről szólna, s nem éppen annyira a Támogató támogatási kötelezettségeiről, s a Közreműködő Szervezet ehhez kapcsolódó eljárási kötelezettségeiről is! Mintha a szerződéssel a Kötelezettségvállaló csak kötelezettségeket vállalna (és ez lenne az ő szerződéses pozícióját megjelenítő elnevezés lényege), viszont jogosultságok egyáltalán nem illelnék! Több támogatási szerződés is használja ezt a minden szempontból egyoldalúan pozícionáló „Kötelezettségvállaló” megnevezést.

#### **21.2.6. Támogatás folyószámlán keletkezett kamatainak maradvánnyá minősítése**

A záró elszámolásában a Támogatott köteles kimutatni a támogatási összegből keletkezett folyószámlakamatot, amely maradványnak számít; s ezt a maradványt a projekt elszámolásának elfogadását követő 8 napon belül a Támogatott köteles visszafizetni a Támogatónak. (OFA-MEGŐRZÉS kódjelű szerződés 5.12. pont) Miközben a támogatás kezelésének banki költségeit a Támogatott viseli – s egyáltalán nem biztos, hogy támogatásból -, a pénzügyi folyószámla kezelés hozamát viszont elvonja a Támogató. Ez nem feltétlenül korrekt és a Felek egyenrangúságára utaló megoldás, ha a projekt jellegénél fogva nem lehetséges (vagy a Támogató illetve Kezelő számára drágább lenne!) a szakaszos támogatási kifizetés, amely minimalizálná a támogatás hozamát, s ezzel korlátozná is ezt a dilemmát. (Mintegy tíz évvel ezelőtt az Előcsatlakozási Alapokból (pl. Phare) nyújtott támogatások során még (már?) lehetőség volt a felhalmozódott kamat projekt keretében történő felhasználására, valamint egyes költségeknek a vértől alacsonyabb összegű realizálódása esetén a más költségcsoportokra történő átcsoportosításra. Ez jobban szolgálná a racionális, takarékos projektgazdálkodást, mint a feltétlen elvonása minden megtakarításnak vagy hozamnak.

#### **21.2.7. A szerződés egyoldalú módosításának lehetősége a Támogató, Kezelő által**

**21.2.7.1.** A Támogató jogosult „a szerződést egyoldalúan, akár a Támogatott számára többletkötelezettséget eredményezve módosítani, amennyiben a módosításra jogszabály alapján ellenőrzésre jogosult szerv megállapítása és javaslata miatt van szükség.” (OFA-MEGŐRZÉS kódjelű szerződés 8.3. pont) Ha ez a Támogatottnak nem elfogadható, akkor kezdeményezheti a projekt részbeszámolóval történő lezárását, s önmagában emiatt a Támogató egyoldalúan nem állhat el a szerződéstől. Az NFÜ-ESZA-NFT-II-ÁSZF 8.3.a. pontja ehhez még hozzá teszi az egyoldalú szerződésmódosításnak azt a lehetőségét is, amikor „Szabálytalansági eljárás következtében a Támogató jogosult a megítélt támogatást a Szerződés módosítása nélkül csökkenteni.”

Az egyoldalú szerződésmódosításnak ilyen tág lehetőségét aránytalannak, súlyos erőfölényt érvényesítőnek és méltánytalannak is tartjuk. A támogatási jogviszonyokat számtalan állami szerv – közöttük a Támogató közvetlen felettes szerve is! – ellenőrizheti. (Ágazati minisztériumok, ÁSZ, KEHI,

MÁK, PM, NFÜ, EU-s szervezetek, stb.) Nyilvánvalóan számtalan olyan megállapítás és javaslat születhet, amely a szerződésbe foglalt akaratnyilatkozatoktól és még akár a vonatkozó jogszabályi környezettől is nagymértékben függetlenül vet fel érdekütközéseket oldó, munkamegosztást vagy hatékonyságot javító, a program-szintű kérdésekben új helyzetet generáló problémákat. A szerződés kétoldalú jellegének és akarat egyezőségének ellentmondó körülmény, hogy lényegében a Támogató érdekkörében felmerülő bármely ok – például a Támogató által programszinten elkövetett szabálytalanság - elegendő alapot szolgáltatson az egyoldalú szerződés-módosításra.

**21.2.7.2.** A GKM-MAG-NETREKÉSZ 2008. Általános Szerződési Feltételek IV/2. pont és VI/4. pontjai szerint abban az esetben, ha a Projekt összköltsége a tervezethez képest csökken, és a lehetséges legnagyobb összeg került támogatásként jóváhagyásra, a Támogató jogosult a támogatáscsökkentés mértékének egyoldalú meghatározására. Ez bizony megkérdőjelezhető egyoldalú hatásköre a Támogatónak, hiszen a projekt akár korai szakaszában előálló költségdifferencia okán is dönthet a Támogató a későbbi projektszakaszok még nem ismerhető költségeinek beszűkítéséről.

**21.2.7.3.** „Amennyiben a Kedvezményezett neki fel nem róható okból a szerződésben vállalt, és számszerűen meghatározott kötelezettségeit csak részben, de legalább 75 %-os arányban teljesíti, a támogatást arányosan csökkenteni kell.” (GKM-MAG-NETREKÉSZ 2008. ÁSZF IV/6/k. pont és VII/4. pont), Ez is az egyoldalú szerződésmódosítás egyik esetköre. Álláspontunk szerint a hibás teljesítés polgári jogi következményeinek alkalmazása helyett sommás, leegyszerűsítő és merev megoldás a támogatási jogviszonyt a hatósági szerződés közigazgatási jellegével azonosító arányos támogatáscsökkentés.

**21.2.7.4.** Az egyoldalú szerződésmódosítás egyik atipikus formája a másik fél szerződésmódosításának elhárítása. Véleményem szerint ilyen burkolt, egyoldalú szerződésmódosítási jogkört biztosít a szerződés V/2. pontja a következő rendelkezéssel: *„Amennyiben a módosítás szükségessége a Kedvezményezettnek felróható, úgy az eset összes körülményeit – így különösen a Projekt gazdaságos megvalósíthatóságát – mérlegelve a Közreműködő Szervezet jogosult választani a szerződésmódosítás és szerződésszegés esetén alkalmazható jogkövetkezmények között.”* Miközben örülni kell már annak is, hogy a Közreműködő Szervezetnek legalább joga van mérlegelni módosítási vagy szerződésszegési jogkövetkezmények között, nem hallgatható el az a jogi aggályunk, hogy a tényállás megállapításának „értelmezését” ilyen fokban az egyik félre bízni – valószínűleg egyoldalúságot eredményez a jogviszony egészében. A Közreműködő Szervezetnek ugyanis joga lesz az összes Kedvezményezetti szerződés-módosítást abból a szempontból vizsgálni, hogy milyen felróhatóság áll fenn a szerződés-módosítást szükségessé tevő körülményekben. És nem csak vizsgálni van joga, hanem parttalanul mérlegelni is, majd dönteni.

**21.2.7.5.** Ha a szerződés módosítására „az intézményrendszer, jogszabályváltozás, vagy a Projekt környezetének megváltozása miatt” kerül sor, a Kedvezményezett köteles a számára megküldött szerződésmódosítást jóváhagyólag aláírni. (GKM-MAG-NETREKÉSZ 2008. ÁSZF VI/9. pont) Ez az egyoldalú szerződésmódosítás jogának egy újabb formája: a másik fél aláírási kötelezettségének szerződésben rögzítése! Ha ugyanis ezt megszegi, akkor szerződésszegést követ el, amelynek – a szerződés módosításán túl -, további hátrányos jogkövetkezményei lesznek. Még jogszabályváltozás esetén sem tartom elfogadhatónak ezt a módszert, hiszen a jogszabályi módosítások is jogalkotási alkotmányos szabályként csak kivételesen lehetnek ex tunc (visszamenőleges) hatályúak! Hát még a „Projekt környezetének megváltozása” - az egyik fél szempontjából, vagy az „intézményrendszer megváltozása” – szintén csak az egyik fél szempontjából. A szerződéses szabadságot sérti minden olyan egyoldalúság, amely a szerződés tartalmába az egyik fél (esetünkben nyilvánvalóan az állami Támogató vagy Közreműködő Szervezet) tevékenységének, működésének jogi, tárgyi, költségvetési, szervezeti vagy szervezési, munkamegosztási feltételeinek módosulását automatikusan beemelteti, megjeleníti.

**21.2.7.6.** Az NFÜ-TÁMOP-TIOP-2009. kódjelű támogatási szerződés valamint az ÁSZF a vonatkozó jogszabályok módosulásával, illetve új jogi szabályozás bevezetésével minden külön intézkedés nélkül módosul. (7.3. pont) Ez egyoldalú rendelkezés, s nem szükségszerűen van így! Az új jogszabály, vagy a régi módosítása nem válik ugyanis automatikusan részévé a szerződésnek – hiszen azt korábbi jogi feltételek között kötötték! Az egy másik kérdés, hogy a Támogatóra és a Kedvezményezettre is vonatkoznak az új jogszabályi rendelkezések; tehát mostani jognyilatkozataikra, magatartásukra ez irányadó. De ez nem azonos azzal, hogy egy korábbi szerződés tartalma – a Felek szerződés szerinti magatartására vonatkozó szabályok – az új jogszabálynak megfelelően módosulnának! Például: attól, hogy a korábbi kamatszabályozás alapján a mai jogszabályban foglaltakhoz képest a szerződés szerint magasabb vagy alacsonyabb kamatot számíthat fel a késedelmet szenvedő fél; nos ettől a szerződéses kamat mértéke nem fog automatikusan igazodni a ma hatályos jogszabály tartalmához! Ugyanez igaz a biztosítékadási kötelezettségre: amiatt, hogy ma már jelzálogjog kikötése is kellene a szerződéshez, de akkor, amikor a szerződést kötötték, még elegendő volt az elidegenítési és terhelési tilalom – nos, ettől nem kell a most „automatikusan módosult” szerződés alapján jelzálogjogot alapítani!

A jogszabály hatályban lévő szerződéseket módosíthat és megszüntethet. A Legfelsőbb Bíróság BH2006/185. szám alatt közzé tett, Legf. Bír. Pfv. IX. 22.162/2004. számú ítélete például leszögezi, hogy „A jogszabályváltozást jelentő jogalkotás, mint jogi tény, érvényes szerződésen alapuló polgári jogi jogviszonyokat keletkeztethet, módosíthat, vagy szüntethet meg.” Adott esetben a hulladékgazdálkodásról rendelkező törvényi, és a végrehajtásáról szóló önkormányzati jogalkotás a hatálybalépését megelőzően a perbeli tárgykörben kötött szerződéseket jogi okból lehetetlenné tette, és ily módon a Ptk. 312. § (1) bekezdése alapján megszüntette.” Tudni kell azonban, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése szerint „A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.” A szerződés tehát nem válik jogszabályba ütközés okán semmissé akkor sem, ha valamely rendelkezése eltér az utóbb született jogszabálytól, hiszen megkötésekor a felek szerződéses akarata nem volt jogellenes. A konkrét szerződéses rendelkezés válhat semmissé az új jogszabály miatt, de csak akkor, ha kifejezetten ellentétes a tartalma. Azokban a – nagyon is gyakori – esetekben, amikor az új jogszabálytól a szerződésben történő eltérés ma is lehetséges lenne; továbbá azokban az esetekben, amikor az egyik fél az új jogszabály ismeretében ma már más tartalmú szerződést kötne vagy kellene kötnie, nos ezekben az esetekben a jogszabály változása nem teszi a konkrét szerződéses rendelkezést semmissé. És ami a most vizsgált konkrét kérdés szempontjából a legfontosabb: egyik esetben sem válik az új jogszabály tartalmának megfelelővé maga a szerződés; tehát egyik esetben sem „épül be” a jogszabály automatikusan a szerződésbe! (Márpedig a vitatott Általános Szerződési Feltétel ezt tartalmazza.)

**21.2.7.7.** Az NKTH-MAG-EGYEDI-2009. kódjelű szerződéstípus elválaszthatatlan részét képezik a meghatározott mellékletek és az alábbi mellékleteknek a [www.nkth.gov.hu](http://www.nkth.gov.hu) megtalálható, „mindenkor hatályos, aktuális változata”. (II/17.10.pont) :

- „Formanyomtatványok támogatási előleg és rész igényléséhez
- Formanyomtatvány pénzügyi elszámoláshoz
- Számlaösszesítő táblázat
- Szakmai beszámoló formai és tartalmi követelményei”

Véleményem szerint a formanyomtatványok és a számlaösszesítő táblázat mindig aktuális változatának használatát elő lehet írni a szerződésben. De a „Szakmai beszámoló formai és tartalmi követelményei” olyan lényeges eleme volt már a pályázatnak is, majd a szerződésnek magának, hogy ezen a feltételen történő időközbeni egyoldalú változtatás a szerződés lényeges tartalmában történő egyoldalú módosítást jelent!

**21.2.7.8.** Az NFG-MAG-2008. Általános Szerződési Feltételek szabályozási rendszerében, ha a szerződésmódosítást a Támogató vagy képviselőjében a Közreműködő Szervezet kezdeményezi - az intézményrendszer, jogszabályváltozás, vagy a Projekt környezetének megváltozása miatt – „a



*Kedvezményezett köteles a szerződésmódosítást jóváhagyólag aláírni.” (VII/9. pont) Ezt egyoldalú és törvénysértő rendelkezésnek tartjuk!*

A Ptk. – és az egész magyar jogrendszer - a szerződési szabadság elve alapján áll, és csak kivételesen engedi meg (s ekkor is általában jogszabályi formában) a szerződéskötési kötelezettség előírását. (A szerződéskötési kötelezettség „a tervutasításos rendszer maradványa, amely annál szűkebb térre korlátozódik, minél jobban halad a gazdaság a privatizáció, a monopóliumok felszámolása, a piacgazdaság megteremtése felé. Várható tehát, hogy a szerződéskötési kötelezettség a termékforgalom területén fokozatosan megszűnik. Továbbra is szerepe lesz azonban a közszolgáltatási szerződések körében, mert a fogyasztó a villamos energiához, gázhoz, távfűtéshez, postai, vasúti fuvarozáshoz és más közüzemi szolgáltatáshoz csak úgy juthat biztonságosan, ha a szolgáltató vállalat köteles a szerződést megkötni.)” (Ptk. Nagykomentár, CompLex Jogtár Plusz)

Szerződéskötési kötelezettség nemcsak jogszabály, hanem a felek szerződése alapján is keletkezhet, de ezt a Ptk. a szerződés megkötésére modellezi. Ez az előszerződés. S hát az előszerződést viszont mindkét fél szabadon és egyenrangúan írja alá, az általuk kölcsönösen ismert és elfogadott feltételek szerint. Esetünkben viszont olyan szerződésmódosítási kötelezettséget kell vállal a Támogatott, amelynek tartalmát nem ismeri. Arról az „apróságról” már nem is beszélve, hogy e szerződéses kötelezettség megsértése – tehát a szabályozási környezet, a „projektkörnyezet” vagy más olyan okból történő szerződésmódosítás megtagadása, amely a Támogatónak fontos és a Támogatónak áll érdekében – a szerződéstől történő Támogatói elállást és visszafizetési kötelezettséget eredményez!

**21.2.7.9.** Az NFÜ-NFT-II-TÁMOP-5.3.1. kódjelű szerződés rendszerében (valamint az NFÜ-NFT-II-TÁMOP-TIOP ÁSZF rendszerében) az egyoldalú szerződésmódosításra a Támogató részéről három esetben van lehetőség:

- a.) Adatváltozások minden külön intézkedés nélkül módosítják a szerződést. (ÁSZF 6.2. pont)
- b.) A Kedvezményezettnek a módosítás többletjogosítványt biztosít vagy kötelezettség alól mentesíti (tehát a Kedvezményezettnek előnyös); (6.6. pont)
- c.) A Kedvezményezettnek a módosítás többletkötelezettséget eredményez, de erre a módosításra „jogszabály alapján ellenőrzésre jogosult szerv megállapítása és javaslata miatt van szükség.”(6.6. pont)

Véleményem szerint a fenti három eset egyikében sem „automatikus” a szerződés módosulása azáltal, hogy a szerződés a Támogatónak egyoldalú szerződésmódosítási jogot biztosít! A Ptk. szerint ugyanis a szerződést csak a Felek erre irányuló közös megegyezése módosíthatja. Kidolgozhatók olyan szerződésmódosítási technikák (jóváhagyásra megküldés, észrevétel hiányában szerződés módosulása, stb.), amelyekkel egyszerűsíthető a szerződés-módosítás folyamata. De sem az adatváltozások, sem a bármelyik fél számára előnyös vagy hátrányos változások nem jelentenek módosulási automatizmust. Még egy adatváltozásnál, például székhelyváltásnál is fontos, hogy mindkét fél szerződésmódosítási akarata jelenjen meg a Támogatott szervezet székhelyének a sok hónappal ezelőtt megkötött szerződésben történő átvezetésében – például a telephelyként továbbműködés ténye és a szerződésben feltüntetésének igénye is jelenthet ilyen esetben megállapodási tárgyat.

### **21.2.8. A Támogató és a Támogatott közötti másik jogviszony sorsának automatikus és egyoldalú hatása a támogatási szerződés megszüntetésére**

Az OFA-MEGŐRZÉS kódjelű szerződés 9.1. pontja szerint a Támogató jogosult az elállásra, ha:

- „a.) Másik támogatási szerződéstől az OFA elállt.”
- „b.) Végrehajtási eljárás indul a Támogatott ellen, s ez veszélyezteti a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítését.”
- „c.) A támogatási programot érintően büntetőeljárás indul.”

- „d.) Köztartozás keletkezik”

Ez a jogkövetkezmény több szempontból is aggályos. Egyrészt sommás jogkövetkezménynek tartjuk két vagy több különböző szerződés jogi sorsának mechanikus összekapcsolását! Másrészt jogi szempontból is kérdéses, hogy különböző jogviszonyok egyoldalú megszüntetésének szolgálhat-e törvényes alapjául az egyikben (legfeljebb mindegyikben!) írt utalás a másik jogviszonyok jogi sorsára! Hiszen a Ptk. elállás-fogalma és feltételei nem minden esetben esnek egybe az OFA, mint Támogató elveivel a vele jogviszonyba kerülő Támogatottak „megbüntetésére” vonatkozóan!

### **21.2.9. Támogatás folyósításának felfüggesztésére vonatkozó egyoldalú vagy aránytalan lehetőség?**

**21.2.9.1.** A szerződések általában az elállási okok felmerülésekor biztosítanak a Kezelő számára a támogatás folyósításának felfüggesztésére jogot. Mivel sok szerződésben szinte minden Támogatotti kötelezettségszegés okot ad(hat) az elállásra, a folyósítás felfüggesztésének lehetősége meglehetősen egyoldalú és akár önkényesen is gyakorolható jogosultsága a Kezelőnek.

A támogatás folyósításának felfüggesztésére vonatkozó egyoldalú és felelősség nélküli jogkövetkezményekkel járó lehetőségét intézményesíti az NKTH-MAG-EGYEDI-2009. kódjelű szerződés. A támogatás felfüggesztésének vannak kötelező esetei (köztartozás, hatósági engedély hiánya), s vannak lehetséges felfüggesztési okok:

c.) módosítási kérelem benyújtásától az elbírálásáig;

d.) szerződésben vagy jogszabályban foglalt Kedvezményezett kötelezettség elmulasztása esetében (bármi!)

A felfüggesztéshez kapcsolódó következmények a Kedvezményezettet terhelik – függetlenül attól, hogy annak oka alapos volt vagy alaptalan, alkalmazása arányos volt vagy túlzó, aktuális vagy idő előtti, stb.!

*„A támogatás folyósításának felfüggesztése a Kedvezményezett jelen szerződésben vállalt kötelezettségeit nem érinti. A Támogatót a felfüggesztés elrendelése miatt kártérítési, kártalanítási vagy késedelmi kamatfizetési kötelezettség nem terheli. (II/14.5.)”*

Ez azt jelenti, hogy eleve már a szerződésben kizárják a Támogató oldaláról esetlegesen elkövethető bármilyen szerződésszegés (hiba, tévedés, visszaélés, jogellenesség) bármilyen jogkövetkezményét!

**21.2.9.2.** Az NFÜ-ESZA-NFT-II-ÁSZF 7. pontja szerint a Közreműködő Szervezet felfüggeszti a támogatás folyósítását több okból és esetben, de a 8/m. pont szerint bármely, a Kedvezményezett részéről történő kötelezettségszegésnek (jogszabályban, Szerződésben, ÁSZF-ben rögzített kötelezettség megszegésének) esetén! Innentől kezdve teljesen felesleges a tételes esetek meghatározása, hiszen minden kötelezettségszegésnek automatikus szankciója a támogatás felfüggesztése! Ráadásul a Közreműködő Szervezet nem is mérlegelhet, nem egyéniesíthet és nem arányosíthat, hanem fel kell függesztenie a támogatás folyósítását, hiszen a szerződéses rendelkezés a kijelentő módú és kötelezettséget megállapító tartalmú „felfüggeszti” ígét használja. Véleményünk szerint az eljárási automatizmus kizárja a szerződésszegés jellegéhez, súlyához, felróhatóságához és jelentőségéhez történő igazodást, s ezzel a szerződés sérelméhez képest aránytalan sérelmet okozhat a Támogatott oldalán. Ráadásul ugyanezen 7. pont szerint *„Amennyiben a Kedvezményezett a felfüggesztésre okot adó körülményt Közreműködő Szervezet által tűzött határidőn belül nem szünteti meg, az szerződésszegésnek minősül.”* Így lesz a kis bajból nagy, a külső okból belső, a nem felróhatóból felróható. És az álomból – rémálom.

**21.2.9.3.** A GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. Általános Szerződési Feltételek XIV. fejezete tartalmazza a felfüggesztés eseteit:

a.) teljesítési hiba vagy hiány – legfeljebb 60 napra; (lehet)

b.) köztartozás – a megfizetéséig; (kell)

c.) visszatartásra is jogosult, ha már háromszor volt köztartozás miatti felfüggesztés; (lehet)

d.) felszámolás, végelszámolás, csődeljárás – ez utóbbi esetben a csődegyezségig; (kell)

e.) engedély hiánya (lehet)

f.) másik támogatott projekt vizsgálata miatt az intézkedések végrehajtásáig! (lehet)

A fentiek közül ez a.) pont alatti első és az f.) pont alatti utolsó az egyoldalúnak és aránytalannak minősíthető felfüggesztési ok. Az a.) pontban írt, támogatás folyósításának felfüggesztésére akkor jogosult a Támogató (tehát nem is a Közreműködő Szervezet), ha „a Kedvezményezett nem tesz eleget a Támogatási Szerződésben, vagy a vonatkozó jogszabályokban meghatározott kötelezettségeinek.” Ez oly mértékben tág mérlegelésre okot és lehetőséget adó esetkör, hogy nagyon is egyoldalúnak és aggályosnak tartható. Különösen a XIV/7. pontban megfogalmazott azon szabály tükrében, hogy a támogatás folyósításának felfüggesztése a Kedvezményezett szerződéses kötelezettségeit nem érinti! Az f.) pontban írt felfüggesztési lehetőséget azért tartjuk aránytalannak és egyoldalúnak, mert a lefolytatott vizsgálat eredményétől függetlenül, minden jogkövetkezményt a Kedvezményezettre terhel! Ha tehát minden rendben volt azzal a másik ellenőrzéssel, de a Közreműködő Szervezet szubjektív megítélése szerint szükség volt az időközben esedékessé vált több támogatási részlet folyósításának felfüggesztésére – ennek minden anyagi, erkölcsi, szakmai és program vonatát a Kedvezményezett kell viselje. A Közreműködő Szervezet minden kockázat nélkül lehet adott esetben mulasztásban, tévedésben, jogsértésben, szerződésszegésben, sőt még akár rosszindulatú károkozásban is!

**21.2.9.4. A GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008.** Általános Szerződési Feltételek VI/7. pontja írja el a szerződésmódosítási kérelem intézésének eljárását. Előírja a támogatás folyósításának felfüggesztését mindaddig, ameddig a módosítási kérelmet el nem bírálták. Ezt követően a szerződés kihangsúlyozza, hogy „A Támogatót és a Közreműködő Szervezetet a felfüggesztés elrendeléséből eredően kártérítési, kártalanítási, vagy késedelmi kamatfizetési kötelezettség nem terheli.”, de még véletlenül sem szabna a Közreműködő Szervezetre eljárási határidőt a módosítás elbírálására, s ezzel a támogatás folyósításának felfüggesztése feloldására, nem beszélve az esetleges késedelemmel okozott károkról... Ha a Kedvezményezett késik el egy határidőt, annak a projekt minden fázisában messzemenőleges következményei vannak, lehetnek. A Közreműködő Szervezet vagy a Támogató vonatkozásában a szerződés minden ilyen jogkövetkezményről következetesen hallgat.

**21.2.9.5. Az NFG-MAG-2008.** Általános Szerződési Feltételek XVI/7. pontja leszögezi, hogy „a támogatás folyósításának felfüggesztése nem érinti a Támogatási Szerződésben vállalt kötelezettségeket.” Akkor sem, ha a felfüggesztés téves információon vagy előfeltevésen alapult, vagy a felfüggesztési ok valótlannak bizonyult, vagy megoldódott, elhárult. Akkor sem, ha mindezen okokból a támogatás folyósításának felfüggesztése jogszerűtlen volt.

A felfüggesztés tehát – amellet, hogy finanszírozási problémákat okoz a Kedvezményezett számára és ezek megoldási feladatait, költségeit generálja – önmagában és törvényszerűen több ponton további szükségszerű megsértését is eredményezi a Támogatási Szerződésnek. (Határidők, ütemek, készségi fok, programok időpontja, stb.) Azzal a szabállyal tehát, hogy a felfüggesztés semmilyen vonatkozásban nem érinti a Támogatási Szerződésbe foglalt kötelezettségeket – szinte törvényszerűen további jogsérelmeket okoz maga a felfüggesztés időtartama. Ez egyoldalú és méltánytalan szabály; legalább abban a vonatkozásban árnyalni kellene, hogy a Kedvezményezetten kívül másnak is felróható okból történő felfüggesztés időtartama, valamint a projekttel egyébként összefüggésben nem álló okból elrendelt olyan felfüggesztés időtartama, amelynek okát a Kedvezményezett a lehető legrövidebb időn belül kiküszöbölte – ne számítson bele a teljesítési határidőkbe.

**21.2.9.6. Az NFÜ-NFT-II-TÁMOP-5.3.1.-ÁSZF 8. pontja** – minden NFÜ-s szerződéshez hasonlóan – kimondja: „Amennyiben a Kedvezményezett a felfüggesztésre okot adó körülményt Közreműködő Szervezet által tűzött határidőn belül nem szünteti meg, az szerződésszegésnek minősül.” (ÁSZF 8. pont) A támogatás felfüggesztése, illetve a támogatás visszatartása esetén a Kedvezményezettet kártalanítás, kártérítés, késedelmi kamat nem illeti meg; s a Kedvezményezett nem mentesül a Szerződésben, valamint az ÁSZF-ben foglalt kötelezettségei teljesítése alól. (ÁSZF 8. pont) Ez azt jelenti, hogy az ÁSZF akkor is kizárja a jogszerű teljesítés és kompenzáció lehetőségét, ha a Közreműködő Szervezet hibásan, tévesen, megalapozatlanul függesztette fel a támogatás folyósítását.

### **21.2.10. A támogatáshalmozódás**

A támogatás folyósításának feltételeként vizsgálja az ÁSZF-GKM-MAG-NETREKÉSZ-1998. VII/7. pontja alapján a Közreműködő Szervezet, hogy nem áll-e fenn támogatáshalmozódás? Ugyanakkor e „támogatáshalmozódás” fogalmáról, tárgyi köréről, mértékeiről és lényegéről hallgat az ÁSZF. Félő, hogy ebbe az esetkörbe több olyan jelenség is beférhet, amelyeknek előállása a támogatási rendszerek koordinátlansága és információs kapcsolatok hiányában lehetséges, nem kell hozzá különösebb Kedvezményezetti felróhatóság, de még szerződészegésként értelmezhető mulasztás sem – pusztán azon tény bekövetkezése, hogy a Kedvezményezett civil szervezetet, esetleg partnereit vagy az adott projektet, annak részeit vagy egyes vonatkozásait és kapcsolódásait másik államháztartási forrás is támogatja. Kérdés ilyen esetben – melynek eldöntését az ÁSZF-GKM-MAG-NETREKÉSZ-1998. egyoldalúan a Közreműködő Szervezethez telepíti -, hogy a többforrású támogatás duplikát támogatás-e vagy pedig párhuzamos? Pazarlás a költségvetés részéről vagy a projekthez szükséges forrásallokáció? (S ez utóbbi esetben mindegy is, hogy ez tudatosan vagy spontán módon, véletlenül történt.)

### **21.2.11. Eljárási mulasztás az anyagi jogi igényérvényesítés akadályává válik?**

A polgári jogi igények elévülési szabályait írja felül az ÁSZF-GKM-MAG-NETREKÉSZ-1998. VII/9. pontja, amely szerint: *„Azok a felmerült elszámolható költségek, amelyekre nem vonatkozik a Kedvezményezett által benyújtott utolsó Kifizetési kérelem, a továbbiakban már nem elszámolhatóak.”* Hiába merül fel tehát utóbb bármilyen valóságos és tényleges elszámolható költség, ez a szabály egyetlen aktushoz minden további igény jogvesztését rendeli. Ez éppen annyira egyoldalú szabály, mint ha – megfordítva a logikát - az állna például egy szerződésben, hogy a Támogatónak minden, teljesítéssel kapcsolatos követelése megszűnik az utolsó támogatási részlet kifizetésével! A polgári jogi igények elévülését nem eredményezi az elszámolási eljárás befejeződése. Legfeljebb joglemondással együtt, de arról a jelen esetben nincsen szó.

### **21.2.12. A Közreműködő Szervezet felelőtlenségéről**

Tulajdonképpen felháborító egyoldalúság a GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. Általános Szerződési Feltételei részéről a VII/12. pontba foglalt tétel: *„A Közreműködő Szervezetet a Kifizetési kérelem be nem fogadásából eredően kártérítési, vagy késedelmi kamatfizetési kötelezettség nem terheli.”* Fel sem merül az ÁSZF-GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. megalkotóiban, hogy a kifizetési kérelem be nem fogadása során a Közreműködő Szervezet is követhet el hibát és részéről felróhatóan is sérülhet a támogatási szerződés?

### **21.2.13. A közbeszerzés eredményének egyoldalú figyelembevétele**

Az NFÜ-TÁMOP-TIOP-2009. kódjelű szerződés szerint a közbeszerzés eredményéhez képest a támogatási összeg csökken a szállítói szerződéssel le nem fedett támogatás összegével. Viszont a közbeszerzés által elérhető szállítói szerződés „hiányát” a támogatáshoz képest a Kedvezményezett kell viselje. (Kivételesen a Közreműködő Szervezet nem vonja el a szállítói szerződéssel le nem fedett támogatási összeget, ha a Kedvezményezett külön felhívásra és eljárásban bizonyítja, hogy a projekt céljaira használja fel.) Ez a mechanizmus arra ösztönzi a Kedvezményezettet, hogy a közbeszerzési eljárás során ne törekedjen a legkisebb támogatásból megvalósítható nyertes kiválasztására. Arra ösztönöz ez a szabályozás, hogy a projekt-költségvetésben korábban erre beállított terv-pénz legyen a szállítói szerződés tény-pénze is; ha kisebb ráfordításból is meg lehetett volna valósítani – akkor is!

### **21.2.14. Minden szerződészegés „súlyosnak” minősül?**

A MEH-NT-2009. kódjelű szerződés minden adatszolgáltatási, „bejelentési kötelezettség megszegése, elmulasztása súlyos szerződésszegésnek” minősít.” (8.5.pont) Ez sommás, egyoldalú, aránytalan jogkövetkezmény, s bőven ad lehetőséget a Kezelő Szervezet számára az esetlegesen szubjektív, rosszindulatú vagy éppen csak mechanikus jogkövetkezmény-alkalmazásra! Mi másnak lehetne minősíteni például egy képviselői névváltozás -, postacím változás-, bankszámlaszám változás bejelentésének elmulasztása esetére alkalmazott elállást? Szintén a Kezelő Szervezet számára jelent aránytalanul erős pozíciót, s teremt egyoldalúságot, aránytalanságot a szerződésben, hogy a támogatás felhasználásának ellenőrzésével kapcsolatos minden mulasztás vagy hiba súlyos szerződésszegésnek minősül. (11.5. pont) Tehát ha az elkülönített nyilvántartásokkal vagy a teljesítésben közreműködőkkel kapcsolatosan az ellenőrzés rendelkezésre nem tudnak időben, helyben, aktuálisan minden dokumentumot és információt rendelkezésre bocsátani, vagy bármilyen okból nem nyújt az ellenőrök által megkívánt részletességű tájékoztatást – ezzel már az elállás feltételeit teremtette meg...

#### **21.2.15. Egyszerűsít-e az elektronikus eljárás; vagy csak pályázói terheket növel?**

A ME-NT-2009. kódjelű szerződés 7.1.pontja tipikus példa arra, mikor az elektronikus eljárás nem helyettesíti a papíralapút; tehát nem egyszerűsít (legfeljebb az elkészítés technológiája korszerűbb) és nem takarít meg energiákat, időt – sem a Kötelezettségvállalónál, sem a Közreműködő Szervezetnél. (Ha ugyanis a papíralapú hitelesített dokumentációval a Közreműködő Szervezet nem kezd semmit, nem dolgozik vele, csak archiválja – akkor minek az egész? Ha viszont dolgozik vele és összeveti az elektronikus beszámolóval és mellékleteivel ellenőrzésképpen, akkor pedig azért, mert minek a kettőzés? Ésszerűtlen és felesleges a minden dokumentumra kiterjedő teljes körű ellenőrzés azzal, hogy összevetik az elektronikus formátumot a hagyományossal. Az egész elektronikus eljárás csak arra jó, hogy a Támogató által összesítendő mutatók szerint az adatbevitelt, adatrögzítést a Kötelezettségvállalók végezzék és ne a Közreműködő Szervezet?

Ugyanerre az összefüggésre utal a szerződés 13.2. pontja, amely szerint minden küldeményt – ide értve a beszámolókat is – az ajánlott-tértivevényes postai megküldéssel kell a Közreműködő Szervezetnek megküldeni, sőt a megküldés csak akkor minősül „joghatályosnak”, ha a küldeményen a támogatási szerződés számát is feltüntetik! (Nem azzal van a jogi probléma, hogy a Közreműködő Szervezet előírja saját munkájának megkönnyítése érdekében még a küldemények felzetét is; hanem azzal, hogy az ilyen adminisztrációs-ügyviteli jellegű kötelezettségek elmulasztása vagy hibás teljesítése esetén a teljesítés minősíthető „nem joghatályosnak”, azaz meg nem történtnek, elmulasztottnak is! Tehát a beszámoló elmulasztásának súlyos jogkövetkezmenyei alkalmazhatók egy adminisztrációs hiba okán.)

#### **21.2.16. Majd akkor teljesít a Támogató, ha lesz pénze rá...**

Az SZMM-ESZA-NCA-1. és SZMM-ESZA-NCA-2-2008. kódjelű szerződések tartalmaztak egy kivételesen egyoldalú szerződéses rendelkezést:

Amennyiben a pénzügyi fedezet a szerződés szerinti esedékességi időpontban még nem áll a Kezelő Szervezet rendelkezésére, úgy a támogatás kifizetésének kötelezettsége a rendelkezésre állástól számított 15 napra módosul... Ez példátlan polgári jogi szerződéses kikötés: lényegében azt jelenti, hogy akkor fog teljesíteni a Kezelő Szervezet, mint Támogató, amikor majd a forrása rendelkezésre áll! (+ 15 nap) (III/1. pont) Természetesen a Kedvezményezett kötelezettségei ebben az esetben sem módosultak...

(Az igazsághoz hozzá tartozik, hogy a 2009. évi NCA-s szerződésekből ez a tétel már kikerült.)

#### **21.2.17. A jogi személy képviselőjének magánfelelőssége?**

A KVM-2008. kódjelű típusszerződés a jogi személy képviselőjének magánszemélyként történő „anyagi felelősségét” köti ki az ellenőrzés megghiúsításával kapcsolatosan:

„Az ellenőrzés Támogatottnak felróható okból történő megghiúsulása esetén a Támogatott képviselője teljes anyagi felelősséggel tartozik.” (6. pont) Ez bizony súlyosan egyoldalú és sommás felelősségtelepítés – véleményem szerint törvényesen nem is lehetséges. A civil szervezet vezetőjének, képviselőjének polgári jogi felelősségét a szervezet tartozásaiért a Ptk. szabályozza – ebben még a létesítő okiratok sem térhetnek el a törvényi szabályozástól – hát még egy harmadik személlyel kötött szerződés! Másfelől pedig a szervezet részéről megállapított eljárási mulasztás (az ellenőrzés megghiúsulása) nem eredményezheti okszerűen polgári jogi kárként a teljes támogatási összeg visszafizetési kötelezettségét. S ezt a nem keletkezett kártérítési kötelezettséget pedig nem lehet egy másik két fél között létrejött szerződéses rendelkezéssel a magánszemély képviselőre terhelni!

#### **21.2.18. A támogatási összeg kamatának illetve megtakarításának minősítése és jogi sorsa**

*A támogatási összeg átutalása és felhasználása közötti időben keletkezett kamatot könyvelésileg is elkülönítetten kell kimutatni és az kizárólag a projekt céljaira fordítható. (NKTH-MAG-II/5/2. pont)* Felvethető, hogy miképpen lehet szabályosan elszámolni olyan tételről, amely nem szerepel a költségvetésben, s forrása nem is feltétlenül csak a támogatási összeg? Kiterjedhet-e egyáltalán a keletkezett kamatra a támogatási szerződés rendelkezése, amikor sem annak arányát, összegét, realizálási ütemét nem ismerjük a szerződés megkötésekor; s amelynek mértéke az adott civil szervezet illetve a Bank megállapodásának, alkujának, vagy – más tényezőket is figyelembe vevő és aktivizáló – lekötési konstrukciójától függ?

Mindenesetre ez a szabályozás is jobb – mert legalább lehetségessé teszi a kamathozadékokat, csak a projektekre kell fordítani! -, mint például a megtakarítás, amely viszont kifejezetten ellenjavallt a szerződések szerint, mert hogy szankciós visszafizetési kötelezettség alá eső támogatásnak minősül! Reális kérdésként merül fel, hogy miért jó az államháztartásnak a megtakarítás elkerülésére ösztönöznie támogatott partnereit? Talán ha megosztanák a megtakarítás eredményét, vagy lehetőség lenne azt teljes mértékben a projekt valamely másik elemére fordítani, akkor érdekeltté válna a Támogatott is a takarékos, gazdaságos, optimális forrásfelhasználásra!

Az IRM-2008. típus szerződés 6. pontja leszögezi: „A Projekt tervezett előirányzatával szemben elért megtakarítás a támogatás összegét arányosan csökkenti, az esetleges költségtöbbletet pedig a Támogatott saját forrásából fedezi.” (6. pont) Ez klasszikusan olyan egyoldalú szabály, amely látszólag a költségvetési forrást védi, valójában viszont semmiféle ösztönzést nem tartalmaz a takarékos és racionálisan visszafogott projektgazdálkodásra. Arra ösztönzi és kényszeríti a Támogatottat, hogy mindenféle képpen pont annyi támogatást használjon fel, amennyit kapott; és ellenérdekeltséget teremt a támogatás legcélszerűbb, optimálisan költségtakarékos felhasználásával szemben. Semmilyen sérelem nem érné az államháztartást például egy olyan szabállyal, amely megengedné a projektmegtakarításoknak a projekt számszerű vagy minőségi eredményeinek (outputjainak, indikátorainak) javítására fordítást a Projektben belül!

#### **21.2.19. Egy eljárási hiba – szinte jogvesztő jelleggel – megsemmisíti a kontraktust?**

Az EÜM-2006. kódjelű szerződés utolsó, 18. pontja kijelenti, hogy a Támogatott tudomásul veszi, hogy amennyiben az aláírt szerződés visszaküldésére irányadó 15 napos határidőt túllépi, illetőleg a szerződés szövegét megváltoztatva vagy mellékleteit hiányosan küldi vissza, a szerződés nem jön létre és ez a támogatás megghiúsulását eredményezi. (18. pont) Erős túlzásnak tartjuk a jogviszony lényegére – a támogatásra – vonatkozó jogvesztő határidőt eljárási, postázási, iratszerelési feltételekhez rendelni!

#### **21.2.20. „Objektív felelősség” a Támogató által átutalt összegért**

Az OKM-2009. kódjelű szerződés 4.2. pontjában a Kedvezményezett tudomásul veszi, hogy „az általa megadott bankszámlára átutalt összegért feltétel nélkül és teljes mértékben objektív felelősséggel tartozik függetlenül attól, hogy ki a számlatulajdonos.” Ez igencsak szokatlan rendelkezés, mert a magyar jogban az „objektív felelősség” még nem általános felelősségi forma – csak jogszabály által konkrétan

meghatározott jogviszonyokban alkalmazható a Ptk. általános felelősségi rendszerétől eltérő, s az egyik Félre súlyosan hátrányos jogkövetkezményt eredményező objektív felelősség. A mai magyar jogrendszerben az objektívhez közelítő (tehát kimentést, vagy másnak a felelősségét nem engedő) felelősségi alakzatot a munkajogban (munkavédelem), a közszolgáltatásokban, a közigazgatásban és néhány Ptk. szerint nevesített, különleges polgári jogi viszonyban találhatunk. Ilyen például a rosszhiszemű birtokos objektív felelőssége a jogosult tárgyaiért; vagy a késedelmi kamatfizetési kötelezettség; a hibás teljesítés objektív felelősségi szabályai (jótállás, szavatosság), a veszélyes üzem felelőssége, az iskola objektív felelőssége a gyermek iskolába érkezésétől a távozásáig fennálló felügyeleti kötelezettség okán; és ilyen a szálloda objektív felelőssége a szálló vendég dolgainak elvesztéséért, elpusztulásáért vagy megsérüléséért. Még ezekben a nevesített esetekben sem abszolút értelmű objektív felelősségről van szó, hanem arról, hogy az „objektíve felelős” fél csak akkor mentesül a kárfelelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt a saját működési körén kívül álló elháríthatatlan ok vagy a károsult maga okozta. A támogatási jogviszonnyal kapcsolatosan semmi ok nincsen, hogy legalább ezekkel a tényleges polgári jogi korlátozásokkal intézményesítse a jogszabály az átlagost meghaladó Támogatotti felelősséget az átutalt támogatás összegéért, ha a jogalkotó ezt indokoltnak látja; és semmiféleképpen ne a szerződés diktálja egyoldalúan korlátlan objektív felelősséget!

### **21.2.21. Sommás kézbesítési szabály**

Az SZMM-ESZA-BIZTOS KEZDET-2008. kódjelű szerződés VI/4. pontja az elállási nyilatkozat postai megküldésére állít fel egy „sommás” szabályt: minden további feltétel vizsgálata nélkül, az ajánlott és tértivevényes postai küldemény „...a postára adástól számított ötödik napon kézbesítettnek tekintendő.” A szerződő feleknek kétségtelenül joguk van a szerződéses jogviszonyhoz kapcsolódó értesítési, információátadási eljárásokat szabályozni. Az elállási jognyilatkozat postázása is ebbe a körbe tartozik. De talán nem ennyire egyoldalúan, egyirányúan és egyélűen! A Kedvezményezett által közölt információk garantált iratkezelése, objektívált jogkövetkezményei – például „a hallgatás-beleegyezés szabály” alkalmazása a benyújtott beszámolókra reagálás körében – miért nem szerepelnek a szerződés tárgyai között? S ha már csak a postai megküldésről van szó; miért nem lehet mindkét félre vonatkoztatva egyformán felállítani egy ilyen kézbesítési szabályt? (Akár úgy is, hogy a tárgyra irányadó közigazgatási vagy bírósági eljárási jogszabályi rendelkezést rendeli alkalmazni a szerződéssel kapcsolatos iratok kézbesítésére?) S persze mindenekelőtt: miért nem elegendő a tértivevény szerinti tényleges átvétel időpontja az elállási nyilatkozat kézbesítésére, miért kell erre (s miért éppen erre kell?) külön kézbesítési vélelmet felállítani?

### **21.2.22. Valótlan nyilatkozat a jogismeretről?**

A GKM-eMOP kódjelű szerződés 3.pontjában: „Támogatott kijelenti, hogy a Pályázatot az Áht, az Ámr., a 11/2001 MEHVM rendelet és a pályázati Útmutatóban felsorolt egyéb jogszabályok ismeretében nyújtotta be.” Tekintettel arra, hogy a valóságnak nem megfelelő nyilatkozatnak súlyos jogkövetkezményei lehetnek – egy jogismeretre vonatkozó nyilatkozat megkövetelése bizonytalanságot eredményezhet a szerződéses szolgáltatások megítélésében. Azt ugyanis még konkrét szerződésszegés nélkül is igen könnyű lehet adott esetben bebizonyítani, hogy – Nyilatkozata ellenére! - nem ismerte a Pályázó a vonatkozó jogi szabályozást! A szerződés 3. pontja továbbá „súlyos szerződésszegésnek” minősíti a Nyilatkozatokba foglalt tények vonatkozásában bekövetkezett bármely jellegű változás haladéktalan írásbeli bejelentési kötelezettségének elmulasztását. Tehát, ha a Támogatott nem jelenti be írásban, hogy a Pályázatban szereplő valamely adat vagy körülmény időközben megváltozott, illetve hogy nem ismerte teljes körűen a pályázat valamelyik háttérjogszabályát – ez már önmagában súlyos szerződésszegésnek minősül, függetlenül attól, hogy az adott tény vagy körülmény, jogismeret milyen összefüggésben áll vagy nincs a támogatási szerződésben vállalt projekttel és annak megvalósítási hiányaival!

### **21.2.25. Hosszú iratmegőrzési kötelezettség a Támogatott számára**

A vizsgált szerződések az alábbi időtartamokat határozták meg az iratok, bizonylatok, számlák kötelező megőrzési idejeként:

**12 év:** 3 szerződésben (NFÜ-ESZA-NFT-II-ÁSZF), (NFÜ-NFT-II-TÁMOP-5.3.1.-ÁSZF), (NFÜ-NFT-II-TÁMOP-TIOP-ÁSZF)

**10 év:** 4 szerződésben (OFA-MEGŐRZÉS), (SZMM-MINTA), (KVVM-NORVÉG-2009.), (NKTH-MAG-EGYEDI-2009.),

**Működtetési kötelezettség illetve a projekt fenntartási kötelezettsége időtartamáig:** 1 szerződésben (GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. Általános Szerződési Feltételek),

**8 év:** 2 szerződésben (KVVM-2008), x (SZÜLŐFÖLD ALAP-2008.)

**5 év:** 13 szerződésben (SZMM-ESZA-CISZOK-2008.), SZMM-ESZA-IFJ-2009., SZMM-ESZA-KÁB, SZMM-2008, ÖKOTÁRS-NORVÉG-2009., (NFG-MAG-2008-ÁSZF), (OKM-2009.), (SZMM-ESZA-BIZTOS KEZDET-2008), (GKM-eMOP), (SZMM-ESZA-NCA-2008.), (SZMM-ESZA-NCA-2009.), (SZMM-ESZA-NCA-1.), (ÖNK-TOLNA-2009)

**Nincsen:** 21 szerződésben.

Viszonyítani érdemes a fenti szerződéses követelményeket ahhoz, hogy az általános polgári jogi elévülés időtartama 5 év, az adójogi iratok megőrzési kötelezettsége 5 év és a számviteli törvény által előírt könyvelési bizonylatok megőrzési ideje is 5 év. Ehhez képest kissé életszerűtlennek, túlzónak és feleslegesnek tűnik 8 – 10 – 12 éves iratmegőrzési kötelezettség előírása. (Természetesen ez a megjegyzés csak azokra a határidőkre vonatkozik, amelybe nem számít bele a projekt időtartama, mert az természetes, hogy a projekt időtartama alatt a dokumentációt meg kell őrizni. De a lezárást követő 8-10 évig?)

## 21.2. 26. Konzorciumi specialitások

Az NKTH-MAG-KONZORCIUMI-2009. típus szerződés kimondja: „A Kedvezményezettek tudomásul veszik, hogy bármelyikük szerződésszegése esetén a szerződésszegés következményei az egész szerződésre, minden Kedvezményezettre beállnak, azzal a megkötéssel, hogy visszafizetési kötelezettség csak a felvett támogatás arányában terheli az egyes konzorciumi tagokat.” (II/15.5. pont)

„A 15.5. pontban meghatározott visszafizetési kötelezettség alól mentesülnek a szerződésszegést el nem követett Kedvezményezettek, amennyiben a szerződésszegést elkövető Kedvezményezettnek jelen szerződésben vállalt kötelezettségeit átvállalják a Támogató előzetes hozzájárulásával, szerződésmódosítás keretében. Ez esetben a szerződésszegés miatti elállás, valamint az ahhoz kapcsolódó következmények kizárólag a szerződésszegő Kedvezményezettrel szemben állnak be.” (II/15.6. pont)

Polgári jogi szempontból a konzorciumi támogatás a „több kötelezett a szerződésben” esetköre. A Ptk. 334. § (1) bekezdése szerint: „Ha többen tartoznak egy szolgáltatással, illetőleg egy szolgáltatást többen követelhetnek, és e szolgáltatás osztható, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában minden kötelezettől csak a ráeső részt lehet követelni, és minden jogosult csak az őt megillető részt követelheti. A kötelezettek, illetőleg a jogosultak részaránya kétség esetében egyenlő.” A Ptk. szerint tehát – ha a projekt konzorciumi tagok által vállalt egyes részelemei osztható szolgáltatásnak minősülnek – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában minden kötelezettől csak a ráeső részt lehet követelni. Mivel jogszabály nem rendelkezik a támogatási jogviszonyok konzorciumi tagjainak általánostól eltérő kötelezettségeiről és felelősségéről, álláspontom szerint a szerződésben ettől a szabálytól a Ptk. 200.§-ba foglalt szerződéses szabadság és a Ptk. diszpozitív jellege okán el lehet térni. Ugyanakkor nem életszerű - s nem is egyenrangú partnerek megállapodására utal, hanem sokkal inkább az erőfölény diktátumszerű érvényesítésére és egyfajta állami túlbiztosításra -, hogy osztható szolgáltatásokból álló projekt esetén bármelyik konzorciumi tag szerződésszegése automatikusan jelentse a többi tag szabályszerű teljesítése ellenére történő elállást és visszafizetési kötelezettséget! (Más a helyzet persze, ha nem osztható a projektbe foglalt szolgáltatás, hiszen akkor a konzorciumi tagok csak együtt, a pályázatban leírt munkamegosztás szerint tudják megvalósítani a projektet. Bármelyikük kiesése esetén már nem!)



## 21. ÖSSZEFOGLALÁS:

A támogatási jogviszonyt létrehozó „támogatási szerződés” esetében olyan polgári jogi szerződéstípusról beszélünk, amelyet az államháztartás körébe tartozó valamely szerv köt a jogalannyal általában valamely közfeladat ellátására vagy ellátásában történő részvételre, illetve az államháztartás körébe tartozó szervezet feladatkörébe eső tevékenység vagy működés finanszírozására. A támogatásra jogosultságról, a szerződés megkötésének előfeltételeiről, a támogatási szerződés tartalmáról, az összeférhetetlenségről és a szerződésszegés jogkövetkezményeiről jogszabályok rendelkeznek – a támogatási szerződés csak a vonatkozó jogszabályi keretek között tartalmazhat a Ptk. szabályainak diszpozitív jellegéből következő eltérő rendelkezéseket.

Az egyértelműen megállapíthatónak tűnik a kutatás számára, hogy a támogatási szerződés a Ptk. általános kötelmi jogi szabályai alá tartozó kontraktus. Az már vitatható kérdés, hogy a támogatási szerződés „vegyes típusú szerződés”, vagy „különleges természetű szerződés”, vagy „atipikus, nem nevesített szerződés”. S hogy ettől függően, mely kérdésekben alkalmazandók a Ptk. általános kötelmi jogi szabályai, valamint az egyes szerződéstípusokra irányadó rendelkezések – feltéve persze, ha a végrehajtási rendeletek alkotmányos módon - a Ptk. eltérést vagy kivételt engedő felhatalmazásának megfelelően - tartalmaznak külön szabályozást.

A Ptk. egyes nevesített szerződéseinek (megbízási, vállalkozási, kutatási szerződés) a támogatási szerződéssel történő összehasonlító elemzésének vizsgálata azzal az eredménnyel járt, hogy a támogatási jogviszony csak egyes vonatkozásokban és ezekben is csak részlegesen (például a szolgáltatás tárgyában) mutat hasonlóságot a Ptk. szerinti, nevesített szerződéstípusoknak. Több különbözőség és specialitás jellemzi azonban, mint azonosság. Ezért a kutatás következtetése abban foglalható össze, hogy a támogatási szerződés nem nevesített, atipikus szerződés, amely még jellemző részleteiben sem azonosítható a Ptk. különös részében szabályozott egyik szerződésfajtaival sem. Az ilyen, atipikus szerződésekre a Ptk. általános kötelmi jogi szabályait kell alkalmazni. Ezen a ponton jutnak jelentőséghez a támogatási szerződésekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések, s ezeknek az a kisebb köre, amely kívül esik a Ptk. eltérést vagy kivételt engedő jogalkotási felhatalmazásán. Merthogy ez a kisebb kör bizony törvénysértően ír elő szabályokat a Ptk. általános szabályaitól eltérően a támogatási szerződésekre.

A támogatási szerződésekre vonatkozó jogszabályi környezetet az jellemzi, hogy az Ámr. – amúgyis csak a VIII. fejezetre és a 7.sz.Mellékletre korlátozott előirányzati körére vonatkozó – és tartalmában is szűkkörű, lényegében csak az elállási jog kikötésének esetköreire irányuló tételes szabályozása mellett sokféle tartalmú és sokféle technikájú ágazati, szakmai szabályozás alakult ki. Több olyan technikát alkalmaznak a jogszabályokban, amelyekkel feltételeket, mellékleteket, a szerződés létrejöttének feltételeit határozzák meg – valójában azonban a támogatási szerződés tartalmát írják le, hiszen a szerződések minden esetben szólnak a Támogatott kötelezettségéről a korábban vagy később tett nyilatkozatok vagy igazolt körülmények fennállásával kapcsolatosan. Több szerződés kifejezetten „a szerződés elválaszthatatlan részévé” tesz számtalan mellékletet és egyéb dokumentumot. A kutatás legfontosabb megállapítása ebben a körben az volt, hogy a támogatási szerződésre vonatkozó magasabb forrású jogszabályi rendelkezéseket több végrehajtási szintű jogforrás se nem idézi, s nem felhívja; hanem ismerteti, beépíti, említi, átfogalmazza és rövidítve, sűrítve, leegyszerűsítve ismétli. S ezzel torzítja, butítja, tompítja vagy éppen ellentmondásossá teszi. A támogatási szerződések területén még nagyon messze vagyunk a különböző szintű jogforrások harmonizált és strukturált, egymást kiegészítő szabályozási ideáltól.

## VI. cím: A TÁMOGATÁS JOGELLENES FELHASZNÁLÁSA

**22.** Az Áht. 13/A.§ (2) bekezdése mondja ki általános jelleggel a támogatásokról történő elszámolás (számadás) kötelezettségét, ennek állami ellenőrzési kötelezettségét, valamint a támogatás jogellenes vagy rendeltetésétől eltérő felhasználása esetére a visszafizetési kötelezettséget:

*„Az államháztartás alrendszeréből, továbbá az EU forrásokból finanszírozott vagy támogatott szervezetek, illetve magánszemélyek számára számadási kötelezettséget kell előírni a részükre céljelleggel - nem szociális ellátásként - juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználásáról. A finanszírozó köteles ellenőrizni a felhasználást és a számadást. .... A támogatások jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a felhasználót - külön jogszabályokban meghatározottak szerint - visszafizetési kötelezettség terheli.”*

Ez tehát az általános államháztartási szabály. A „jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználás” esetkörének meghatározása az alsóbb szintű vagy/és speciális jogszabályokra marad. No meg az adott pályázati programra vonatkozó belső jogi normákra: eljárásrendre, ügyrendre, szmsz-re. Így például azon elvi jelentőségű kérdés is, hogy miként történik, vagy megtörténik-e egyáltalán egyfelől a projekt teljesítésének értékelése (mennyiségi és minőségi értelemben, ide értve a rendeltetésszerű felhasználásnak minősítést is), másfelől pedig a beszámolás, elszámolás, nyilvántartás, értesítés adminisztratív kötelezettségeinek a megkülönböztetése vagy azonos jellegűnek tekintése a hibás teljesítés jogkövetkezményeit illetően? A jogkövetkezmények szempontjából ugyanis ez kulcskérdés: ha az Áht-s szintű szabálynak megfelelően mechanikusan egyenértékű minden minőségű, minden típusú és mértékű eltérés a rendeltetésszerű felhasználásban, valamint bármilyen jellegű (bármilyen időtartamú, értékű, vonatkozású, következményű, felróhatóságú, stb.) jogszabály- és szerződészegés a visszafizetési kötelezettség keletkeztetésében, akkor a támogatási jogviszonynak fogalmi eleme lenne a bármilyen jogellenes felhasználás esetén a valamilyen mértékű visszafizetési kötelezettség. Ha az alsóbb vagy speciális jogszabályok engedik (előírják) a hibás teljesítés más jogkövetkezményeinek alkalmazását a különböző hibás teljesítési szituációkra vonatkozóan – akkor nem általános jellegzetességről van szó, hanem csak általános szabályozásról, amely azzal, hogy engedi a speciális szabályozások eltéréseit („külön jogszabályokban meghatározottak szerint”), ezért eredeti nyers formájában csak különösként érvényesül.

**23.** A támogatásokra vonatkozó végrehajtási jogi szabályozás specializálja is a „jogellenes felhasználás” fogalmát. Olyan szerződéstől vagy jogszabálytól eltéréseket is „jogellenes felhasználásnak” minősít – és húzza rá ezzel a súlyos jogkövetkezményeket -, amelyek nincsenek közvetlen összefüggésben magának a támogatási összegnek a felhasználásával, legfeljebb kapcsolódnak ahhoz: ilyen például a nyilvánossági követelmények sérelme, a kedvezményezett működésével és tevékenységéhez kapcsolódó különböző követelmények, a konzorciumi vagy együttműködő partnerekkel összefüggő követelmények, stb. (Jó példa erre az Áht.15/C.§-a, amelyben a törvény a helyi önkormányzatok vonatkozásában jogtalan felhasználásnak minősíti az olyan központi költségvetési támogatás-felhasználást, amellyel kapcsolatosan a helyi önkormányzat a törvényben előírt közzétételi kötelezettségének nem tett szabályszerűen eleget. És ilyen példa az Áht. 15.§ (8) és (10) bekezdéseibe foglalt – a rendezett munkaügyi kapcsolatok fennállására vonatkozó - támogatási feltétel utólagosan észlelt hiányának jogellenes felhasználási esetként meghatározása. Ezekben az ügyekben nem a támogatási szerződés teljesítésével – a támogatás felhasználásával – van probléma, hanem a támogatáshoz jutás folyamatával, eljárásával. Az eljárási mulasztások, hibák és jogellenességek váltanak ki ilyenkor anyagi jogi következményeket. Kérdés, hogy arányosak-e a törvény ezen áthidalásai az eljárásjogi következményekről az anyagi jogi következményekre? Vajon nem a pályázati rendszerből kizárás, vagy a szabálytalansággal okozott eljárás költségének a megtérítése, vagy az eljárási bírság lenne az adekvát eljárásjogi következménye a támogatáshoz jutás eljárásában elkövetett szabálytalanságnak? Fordított esetben nyilvánvaló lenne az eljárásjogi hiba anyagi jogi következményeinek abszurditása: gondoljunk arra a Pályázóra, akinek az iratait hibásan dolgozta fel a Támogató, s emiatt elesett a támogatástól. Nyilvánvalóan nem a támogatási jogviszony automatikus létrejötte az adekvát jogkövetkezmény, hanem az eljárási hibához eljárási következmény fűzhető: például az újrabírálat kötelezettsége, vagy a pályázati díj visszafizetése, vagy a

következő pályázati kiírásról értesítés kötelezettsége, az újabb pályázat során az előzmények okán előnyben részesítés a bírálóban, stb. A lényeg abban áll, hogy az Áht. több rendelkezése ma az eljárási jogsértést a létrejött jogviszonyok tartalmát és szolgáltatásait érintő anyagi jogi következményekkel szankcionálja. S persze kizárólag csak a Kedvezményezett hátrányára. E két jellegzetesség jól mutatja, hogy a támogatási jogviszony fogalmi kérdéseinek – közöttük a jogellenes felhasználásnak is – a közigazgatási jogban és pénzügyi jogban történő szabályozása nem tudja pótolni a támogatási jogviszony polgári jogi viszonyként kezelését, felfogását és legalább részben polgári jogi szabályozását. Hogy ne legyen egyoldalú, ne legyen sommás, ne legyen aránytalan vagy inadekvát jogkövetkezményeket automatizmusként előíró, s hogy adjon lehetőséget a felek egyenjogúságán és közös érdekeiken alapuló, konszenzuális szerződéses tartalmak kialakulására. Mindezt persze a közpénzek felhasználására vonatkozó jogi szabályozás, a költségvetési és államháztartási jogszabályok józan keretein belül, s az ott írt specialitásokkal! De a hatósági jogviszonyokra jellemző egyoldalúság és hatalmi viszonyt kifejező uralmi rendelkezések tipizálása nélkül.

**24.** Az egyik legnagyobb ágazati támogató a civil szektor szervezetei irányában a Szociális és Munkaügyi Minisztérium. A szociális és munkaügyi miniszter irányítása alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló 7/2009. (III. 18.) SZMM rendelet 19. § (1) bekezdése az Áht-ban meghatározott „jogellenes felhasználás” fogalmi elemei mellé felsorakoztat egy harmadik fő esetkört: a támogatási szerződésben meghatározott kötelezettségek megszegése esetkörét. (Nem mintha jogszabályok – például a Ptk.! – nem mondaná ki a szerződéseknek megfelelő magatartás kötelezettségét, s így nem lenne beleérthető a jogszabálysértő felhasználás fogalmába, de a jogalkotó azt gondolta, hogy így mégis egyértelműbb: a jogszabályi rendelkezések megsértésén kívül a támogatási szerződés minden betűjének sérelme is jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősülhet.)

A 7/2009. (III. 18.) SZMM rendelet 19. § (2) bekezdése – a fentiekén túl - egy részletező, példalódzó felsorolást is ad arról, hogy „különösen” mi minősül jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak:

*19. § (1) A támogatások jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása, illetve a támogatási szerződésben meghatározott kötelezettségek megszegése esetén a támogatás jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősül, és a kedvezményezettet a támogatás részben vagy egészben történő visszafizetésének kötelezettsége terheli.*

*(2) Jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősül különösen, ha*

*a) a kedvezményezett a támogatást a szerződéstől eltérően rendeltetésellenesen vagy nem jogszerűen használta fel;*

*b) a kedvezményezett - neki felróható okból - a kitűzött határidőket elmulasztotta;*

*c) a szerződés teljesítése a kedvezményezettnek felróható okból a szerződésben tűzött határidőn belül nem kezdődött meg;*

*d) a szerződésben rögzített kötelezettségek teljesítése a kedvezményezettnek felróható okból nem vagy nem a támogatási célnak megfelelő mértékben, illetve minőségben valósult meg;*

*e) a kedvezményezett a támogatás igénylésekor lényeges körülményt elhallgatott, illetve lényeges körülményről, tényről valótlan vagy hamis adatot szolgáltatott, vagy a szükséges nyilatkozatok bármelyikét visszavonta;*

*f) a kedvezményezett a bejelentési és elszámolási kötelezettségének a támogatási szerződésben meghatározott határidőben nem tett eleget;*

*g) a kedvezményezett nem biztosította a támogatási összeg felhasználása ellenőrzésének feltételeit, vagy akadályozta az ellenőrzést;*

*h) a kedvezményezett a támogatás igénylésének időpontjában nem felelt meg a rendezett munkaügyi kapcsolatok törvényi feltételeinek, valamint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 15. § (8) és (10) bekezdésében meghatározott esetek;*

*i) a támogatással létrehozott, megvásárolt vagy felújított ingatlant, járművet a működtetési kötelezettség időtartama alatt - a kötelezettségvállaló hozzájárulása nélkül - elidegenítette, megterhelte vagy bérbe adta.*

\*\*\*

Mint kiolvasható a fenti felsorolásból, szinte minden szabályszegés (jogszabálytól -, a jogszabály által felhívott belső jogi normától -, támogatási szerződéstől és mellékleteitől eltérés) esetén a támogatás

jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősül. Csak két okból differenciál a 7/2009 SZMM rendelet aszerint, hogy mi az a szabályszegési mennyiség vagy minőség, amely alatt nem kell feltétlenül az egész támogatást jogosulatlanul igénybe vettnek minősíteni és részben vagy egészben visszafizettetni, hanem elég lehet a szabályszegés másféle lehetséges jogkövetkezményeinek alkalmazása. Egyik a b), c), d) pontokban írt felróhatóság a szerződéses kötelezettségek Kedvezményezett által történő elmulasztása esetén (tehát nem minden teljesítési hiány, csak a felróható hibás teljesítés lehet alapja a jogosulatlan támogatássá minősítésnek); a másik egy finomító, árnyaló jelző az e.) pontban, amelynek következtében nem minden körülmény, tény, adat valótlan közlése vagy elhallgatása vezet a jogosulatlan támogatásnak minősítéshez, csak a „lényeges” körülmény, tény, adat elhallgatása, valótlan adatszolgáltatása. (Ezzel legalább annak lehetőségét megteremti a jogszabály, hogy a Támogató mérlegelhesse, ha valótlan adatközlés, elhallgatás vagy nyilatkozat visszavonása tudomására jut: a támogatási jogviszony egészéhez és összes jellemzőihez képest milyen jelentőségű, súlyú, minőségű, jellegű, arányú és erejű az a téves vagy hamis adat, tény, körülmény, amelyet a Kedvezményezett közölt, szolgáltatott vagy éppen elhallgatott, visszavont? Ha lényeges, akkor a visszafizetési jogkövetkezményt kell alkalmaznia; ha nem annyira lényeges, akkor lehetősége van ettől eltekinteni. A „lényegesség” szintjét már természetesen a Támogató határozza meg az adott eset összes körülményei alapján, de legalább a kirívóan aránytalan jogkövetkezmények alkalmazását jogvitában meg lehet kérdőjelezni a jogosulatlan felhasználásnak minősítés e fogalmi szabályozása kapcsán.)

A 7/2009. (III. 18.) SZMM rendelet fenti esetsorolása tartalmaz bővítést is az Áht. általános „jogellenes felhasználás” fogalmához képest: a h.) pont második fordulata behívja ugyanis azt a speciális esetet, amit az Áht. 15.§ (10) bekezdése kimerítően szabályoz (tehát a miniszteri rendeletben történő ismétlődő szabályozása még a hivatkozás erejéig is felesleges), érdemben pedig a következőképpen:

*„A támogatás jogosulatlan igénybevételének minősül, ha a támogatás igénybevételét követően a támogatást nyújtó szerv tudomására jut, hogy a központi költségvetésből, illetve az elkülönített állami pénzalapokból nyújtott támogatás kedvezményezettje a támogatás igénylésének vagy a támogatási szerződés megkötésének időpontjában nem felelt meg a rendezett munkaügyi kapcsolatok e törvényben meghatározott feltételeinek.”*

Sajnos itt fogalmi zűrzavarról is beszélhetünk: a támogatás jogellenes felhasználásának ugyanis nem sok köze van a támogatásra jogosultság feltételeihez. Márpedig itt arról van szó, hogy egy támogatásra jogosultsági feltétel (a rendezett munkaügyi kapcsolatok) hiányában létrejött-e érvényesen a támogatási szerződés (s ennek következtében a támogatási jogviszony), s hogy azon időpontig, amelyben a Támogató erről a jogosultsági feltételhiányról értesült, a Felek milyen szolgáltatást és ellenszolgáltatást teljesítettek már a szerződésnek megfelelően? E teljesítések jogszerűsége (megfelelősége, szabályszerűsége, rendeltetésnek megfelelőisége) biztosan nem függhet attól, hogy a felhasználást megelőző jogosultságellenőrzés során milyen tévedés, hiba vagy akár megtévesztés történt. Az ilyen eset legfeljebb a fent elemzett e.) pontban írt téves vagy hamis adatszolgáltatás körében lenne logikusan a jogellenes felhasználás fogalmi körébe vonható, s mint láttuk, ott is csak a „lényegesség” fennállása esetén. E jogkövetkezmény sommás jellegéről lásd a „Sommás jogkövetkezmények” fejezetben e rendelkezésről kifejtetteket!)

**25.** A Külügyminisztérium fejezetnél az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 4/2009. (IV. 10.) KüM rendelet 11.§ (2) bekezdése – már több ponton specializálja, szűkíti és konkretizálja az Áht. 13/A.§ (2) bekezdésében írt általános fogalmát a jogellenes felhasználásnak:

*11. § (2) Jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősül, ha*

*a) a kedvezményezett a pályázat benyújtása, illetve a szerződés megkötése folyamán a pályázat szakmai, pénzügyi tartalmát, illetve a támogatás nyújtását érdemben befolyásoló valótlan, hamis adatot szolgáltatott,*

*b) a szerződésben rögzített időbeli ütemezés kezdő időpontjától számított harminc napon belül a szerződés teljesítése a kedvezményezettnek felróható okból nem kezdődik meg, és a kedvezményezett a késedelemét ezen idő alatt írásban sem menti ki,*

*c) a kedvezményezett neki felróható okból egészben vagy részben nem, vagy legalább harminc napot meghaladó késedelemmel teljesíti a szerződésben vállalt kötelezettségeit,*

- d) a támogatott tevékenység teljesítése egészben vagy részben a kedvezményezettnek felróható okból veszélybe kerül, tartós akadályba ütközik vagy meghiúsul,  
e) a kedvezményezett a támogatást nem a szerződésben meghatározott célra használja fel,  
f) a szerződésben rögzített kötelezettségek teljesítése a kedvezményezettnek felróható okból nem vagy nem a támogatási célnak megfelelő mértékben, illetve minőségben valósult meg,  
g) a kedvezményezett a pályázat szabályszerűségére, illetve a támogatás rendeltetésszerű felhasználására vonatkozó ellenőrzéstűrési kötelezettségének nem tesz eleget,  
h) a kedvezményezett 10. §-ban foglalt bejelentési, valamint az elszámolási kötelezettségeinek teljesítése a szerződésben meghatározott, de legalább harminc napon túli késedelmet szenved,  
i) a kedvezményezett a 6. § g) pontjában meghatározott nyilatkozatok bármelyikét visszavonja,  
j) a kedvezményezett egyéb módon felróhatóan megsérti a szerződésben vállalt kötelezettségeit.

\*\*\*

Megjegyzések a fenti külügyi ágazati szabályozáshoz:

Az a) pont csak az „érdemben befolyásoló” valótlan, hamis adat szolgáltatását minősíti jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak és például az SZMM-nél még szereplő „elhallgatás” esetkörét kihagyja.

A b) illetve c) pont az SZMM-nél még általánosan szereplő teljesítés megkezdésének illetve befejezésének hiányát, mint jogellenes felhasználási okot a 30 napon túli késedelmi időtartamra és a felróhatósági esetekre korlátozza.

A d) pont a projekt végrehajtásával kapcsolatos hiányosságokat a kedvezményezettnek felróható okok esetén minősíti jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak.

Az e) pont ugyanúgy sommás, minden esetre igaz meghatározást tartalmaz a támogatások célhoz kötött felhasználásának követelményével kapcsolatosan, mint az Áht.

Az f) pont a szerződéses kötelezettségek teljesítésének hiányait csak a Kedvezményezettnek felróhatóság esetén minősíti jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak.

A g) pontra lásd az eljárásjogi szabályszegések esetén előírt anyagi jogi következményről írtakat az előző oldalon, hiszen az „ellenőrzéstűrési kötelezettség” milyen okszerű viszonyban is áll a támogatás jogosulatlan felhasználásával? Semmilyenben! A jogviszony felmondásának kötelezettsége vagy eljárási jogkövetkezmények (például az ismételt ellenőrzés költségtérítésére kötelezés vagy eljárási bírság) lennének adekvát vonzatai az ellenőrzés akadályozásának vagy az ellenőrzéssel együttműködés elmulasztásának!

A h) pont is hasonló hibában szenved, mint a g) pont alatt írt eljárási kötelezettségszegés, de legalább egy konkrét időtartamban (30 napban) húzza meg a késedelmes adminisztrációs kötelezettség teljesítés azon határidejét, amelyen belüli bejelentése, elszámolása még meg tudja előzni és ki tudja váltani a jogosulatlan felhasználásnak minősítést! (A 31. napon történő elszámolás – megfelelése ellenére – sem mentesítheti a Kedvezményezettet a jogosulatlan felhasználásnak minősülésből következő visszafizetési kötelezettségtől...)

**26.** A Miniszterelnökség fejezetnél a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint a határon túli magyarok támogatásával kapcsolatos fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályairól szóló 1/2008. (V. 8.) MeHVM rendelet 8.§ (7) bekezdése egy újabb típusú jogellenes támogatássá minősítési fajtát vezet be: az elszámolási hiánypótlás határidejének eredménytelen lejártát. Ilyenkor a rendelet szerint „a támogatás jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősül, ezért a támogatónak intézkednie kell a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetése iránt.” Ez klasszikus példája ismét az eljárási mulasztás anyagi jogi következményének. Sommás, mechanikus, rugalmatlan, sok kárt okozó rendelkezés. Ahelyett, hogy a hiánypótlás teljesítésének, mint eljárási aktusnak megfelelő jogkövetkezményeket rendelne a határidő elmulasztásához a rendelet, mint például a már említett költségtérítésre kötelezés, pályázati rendszerből kizárás vagy éppen az eljárási bírság. És adekvát eljárásjogi következmény lehet az a közigazgatási és bírósági eljárásjogi szankció is, amelyeket bizonyítási mulasztások esetén szoktak alkalmazni: a rendelkezésre álló adatok alapján való döntéssel

fenyegetettséget. A Kutatási és Technológiai Innovációs Alap kezeléséről és felhasználásáról szóló 133/200 4. (IV. 29.) Korm. rendelet 19. § (3) bekezdése is ezt a megoldást választja:

*„(3) Amennyiben a benyújtott beszámoló hiányos, a Hivatal határidő megadásával hiánypótlást ír elő. Az ismételt benyújtást követően a Hivatal 30 napon belül értesítést küld az elfogadásról vagy - elutasítás esetén - a további eljárásról. A hiánypótlások lebonyolítását a hiányos beszámoló benyújtásától számított legfeljebb 90 napon belül le kell zárni. Ezen időtartam elteltét követően a Hivatal a benyújtott adatok és dokumentumok alapján hoz döntést.”*

## VII. cím:

# A TÁMOGATÁSI SZERZŐDÉS MEGSZEGÉSÉNEK JOGKÖVETKEZMÉNYEI

### 27. Az államháztartási törvény (Áht.) jogkövetkezményei

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) nyolc általános követelményt fogalmaz meg a támogatási jogviszonyok szabályozása tárgyában. Érdekes módon mind a nyolc a „Jogkövetkezmények” tárgykörébe tartozik: a számadási kötelezettségtől – visszafizetési kötelezettségen át a nyilvánossági és ellenőrzési kötelezettségekig. Jól jellemzi a közfeladat-ellátásban történő civil részvétel jogi szabályozásának egyoldalúságát (ellenőrzés, korlátozás, visszatartás, garanciák, védelmi mechanizmusok – központúságát), hogy az Áht. szabályozása egyetlen egy tételében sem a közfeladat-ellátásba történő külső erőforrások bevonását segítő, ösztönző, gerjesztő, szervező, harmonizáló, akadálymentesítő, lehetővé tevő jellegű. Hanem mindegyik szigorúan csak ellenőrző, szankcionáló, számonkérő, garantáló, szankcionáló és kikényszerítő jellegű. (Mintha az államháztartásnak csak kiadási oldala lenne, amit nagyon félteni kell; s nem lenne egy bevételi lába is, amit viszont nagyon gondozni kellene.... Márpedig a civil erőforrások az államháztartás szempontjából külső források; s ha egy projekt 100-at tesz be, holott csak 70-be kerül, akkor az a 30 bekerült az államháztartásba; s ezt talán fontosabb lenne gerjeszteni és garantálni, mint a 70 kifizetését és a támogatott civil projekt teljesedését adminisztratív alapokon ellehetetleníteni.

Tehát a nyolc államháztartási törvénybe foglalt követelmény, amely vonatkozik minden támogatási szerződésre:

1. számadási kötelezettség a támogatás felhasználásáról;
2. a felhasználás és a számadás ellenőrzési kötelezettsége;
3. számadási kötelezettség elmulasztása esetén a további támogatás felfüggesztése;
4. jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználás esetén visszafizetési kötelezettség.
5. a visszafizetési kötelezettség alá eső támogatás általában köztartozásnak minősül és általában adók módjára behajtható.
6. a támogatásból a köztartozás összege visszatartható, s a visszatartás nem érinti a kedvezményezett támogatási szerződésből eredő kötelezettségeit.
7. a rendezett munkaügyi kapcsolatok hiánya miatt utólag jogosulatlanul minősülő támogatást vissza kell vonni; visszafizetési kötelezettség áll be.
8. az államháztartási követelésről lemondás tilalma miatt a Támogatónak csak törvényben meghatározott módon és esetekben van joga az elállás helyett más, megfelelőbb jogkövetkezményt alkalmazni.

Részletesen – annak kifejtésével, hogy milyen vonatkozásban nyújt lehetőséget a hatályos törvényi szabályozás a „sommás”, egyoldalú, aránytalan jogkövetkezmények alkalmazására:

Első Áht-s általános támogatási jogi szabály a számadási kötelezettség kötelező előírása: Az államháztartás alrendszeréből, továbbá az EU forrásokból finanszírozott vagy támogatott szervezetek, illetve magánszemélyek számára számadási kötelezettséget kell előírni a részükre céljelleggel - nem szociális ellátásként - juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználásáról.(Áht. 13/A. § (2) bek.)

Második általános jogi szabály a támogatások felhasználásának és számadásának ellenőrzési kötelezettségre vonatkozó előírása a finanszírozó számára:

„A finanszírozó köteles ellenőrizni a felhasználást és a számadást.” (Áht. 13/A. § (2) bek.)

Harmadik általános támogatási jogi szabály a támogatás folyósításának felfüggesztési kötelezettsége mindaddig, ameddig a támogatott a számadási kötelezettségének nem tesz eleget: „Amennyiben a finanszírozott vagy támogatott szervezet, illetve magánszemély az előírt számadási kötelezettségének határidőben nem tesz eleget, e kötelezettségének teljesítéséig a további finanszírozást, támogatást fel kell függeszteni.” (Áht. 13/A. § (2) bek.)

Negyedik általános támogatás-jogi szabály a visszafizetési kötelezettséget mondja ki:

„A támogatások jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a felhasználót - külön jogszabályokban meghatározottak szerint - visszafizetési kötelezettség terheli.” (Áht. 13/A. § (2) bek.) Ez egy általános, teljes körű – sommás – visszafizetési kötelezettség. A „sommás” szabályozás veszélye két vonatkozásban is fennáll: egyrészt a jogszabálysértő és a nem rendeltetésszerű felhasználás esetkörüire is egyaránt a visszafizetési kötelezettséget írja elő; másrészt pedig differenciálatlanul minden típusú és súlyú jogszabálysértésre illetve minden fokozatú rendeltetésszerű felhasználástól eltérésre visszafizetési kötelezettséget ír elő. Árnyalására külön jogszabályoknak biztosít a törvény lehetőséget. Így folyik le az elállás–felmondás–visszakövetelési szabályozás joga és lehetősége alsóbb jogalkotási szintekre; és – mint látni fogjuk a jelen kutatás eredményeiben is – a speciális támogatási rendszerek jogszabályaira. A törvény nem tesz különbséget a nemteljesítés illetve részteljesítés között, az elszámolás hiánya illetve részbeni elszámolási hiányosság között, a támogatási szerződés tartalmi illetve eljárási megsértése között, valamint az alkalmazandó jogkövetkezmény anyagi jogi illetve eljárásjogi jellege között. Hiányzik a polgári jogi szerződések érvényesség–részbeni érvényesség–érvénytelenség jogkövetkezményei, nemteljesítés-elállás-felmondás, szerződést biztosító mellékkötelezettségek és biztosítékok-garanciák-szankciók, hibás teljesítés jogintézményeinek használata! Helyébe – látszólag – a visszafizetési kötelezettség sommás jogkövetkezménye kerül.

Ötödik általános támogatás-jogi szabály a visszakövetelt támogatások köztartozásnak minősüléséről és adók módjára történő behajtásának lehetőségéről szól. E szerint az európai uniós finanszírozású támogatásból rendeltetés- és célelleszen felhasznált összegek adók módjára behajtandók. (Áht. 13/A. § (8) bekezdés). A központi költségvetési támogatás jogosulatlan igénybevétel vagy felhasználás miatti visszakövetelése esetén pedig – ha a követelést a kötelezett határidőben nem teljesíti és az a törvény alapján más módon nem hajtható be -, a tartozás köztartozásnak minősül, amely szintén adók módjára behajtandók. (Áht. 13/A. § (9) bekezdés).

A nem európai uniós forrású vagy nem központi költségvetésből származó támogatások köztartozásnak minősüléséről és adók módjára történő behajtásáról az Áht. nem rendelkezik, viszont a fenti szabályok végrehajtására rendeletben szabályozási felhatalmazást adott a Kormánynak. (Áht. 13/A. § (10) bek.)

Hatodik általános támogatás-jogi szabályként a „sommás jogkövetkezmények” tárgykörébe tartozik az Áht. 13/A. § (6) bekezdése is, bár tulajdonképpen nem támogatási jogi szabály, hanem a köztartozás behajtási lehetőség. Arról van szó, hogy a törvény felhatalmazza a Támogatót arra, hogy **a központi költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapokból származó támogatásból a támogatások kedvezményezettjét terhelő köztartozások összege visszatartásra kerülhet.** (A törvény azért használ feltételes módot, mert nem tartható vissza a köztartozás a törvényben, kormányrendeletben megállapított egyes támogatásokból, ellátásra vonatkozó jogosultságot eredményező előirányzatból származó támogatásokból; s a visszatartásnak is csak a jogszabályban meghatározottak szerinti módon és eljárásban van helye.) Eddig még rendben is lenne ez a rendelkezés, hiszen az állam ott hajtja be a köztartozást, ahol tudja – nyilván nem lehet kivétel ez alól a bármilyen célból a köztartozás megfizetésére kötelezettnek juttatott állami támogatás sem. Az viszont már „sommás” jogkövetkezménynek minősíthető – és bizony súlyos támogatási jogi szabály -, hogy az Áht. 13/A. § (6) bekezdése a köztartozásra vonatkozó visszatartási jog szabályozásakor kimondja: „A visszatartás a kedvezményezett támogatási szerződésben vállalt kötelezettségeit nem érinti.” Függetlenül tehát attól, hogy a támogatást egy egészen más köztartozás kiegyenlítésére visszatartották, a program teljesítési és elszámolási kötelezettsége



szempontjából olyannak kell tekinteni, mintha folyósították volna! Megítélésem szerint ez éppolyan aránytalan, egyoldalú és sommás szankció – s éppen olyan zsákutcás, szükségszerűen negatív végű játszmát eredményező jogkövetkezmény – mint a részbeni hibás teljesítésű vagy részbeni hibás számadású már felhasznált állami támogatás teljes összegű visszakövetelése. (Ezekben az esetekben a Támogató nem hajlandó észlelni, hogy a valóságban a projekt nagyobbik része realizálódott, a támogatás nagyobbik része felhasználásra került a projektben, így a teljes támogatási összeg visszakövetelése nem a gazdagodás vagy a haszon, megtakarítás, nyereség elvonását célozza, hanem csak szimpla büntetést szolgálja, amely büntetésnek megfizetésére a civil nonprofit szervezetek esetében tipikusan nem állnak rendelkezésre tőke -, vagy tartalék források! Így aztán a Kedvezményezett tönkre megy és felszámolódik, megszűnik abban a csapdahelyzetben, hogy már felhasznált és ebből következően nem létező forrást kellene visszafizetnie; a Támogató pedig teljes egészében eredménytelennek fogja nyilvántartani, s minden időben veszteségnek lesz kénytelen elkönyvelni a végrehajthatatlan, behajthatatlan követelését a civil szervezettel szemben. Közben a valamilyen hányadban, részben vagy részlegesen megvalósult projekt minden lehetséges eredménye is eliminálódik. Tehát Támogatónak és Támogatottnak is, sőt magának a költségvetési előirányzatnak és a támogatási programnak is teljes kudarc lesz az amúgy nem szükségszerűen és nem teljes körűen eredménytelen projekt.)

Esetünkben – az előzőekben írtakhoz nagyon hasonlóan – az fog történni, hogy a köztartozásra levont támogatást a Kedvezményezett nem fordította a projektre, mégis az eredeti pályázat és költségvetés alapján kell teljesítenie és elszámolnia, ami szükségszerűen nem fog sikerülni (hiszen nincsenek pótlólagos forrásai, azért állt elő a köztartozása is). A szabálytalan (elmaradt, csökkentett, hiányos) teljesítés a Kedvezményezett részéről kötelező, automatikus támogatástól elállást von maga után a Támogató részéről, amely beindítja a már jól ismert negatív eredményű spirált. A támogatási program minden résztvevője kudarcot fog vallani. Ilyen esetekre a támogatási szerződés szükség szerinti módosítási lehetősége lenne valamennyire is produktív megoldás; hiszen csak ebben az esetben marad esély a projekt valamilyen arányban történő eredményes teljesítésére.

Hetedik államháztartási törvény szintjén megfogalmazott, általános, támogatási jogviszonyokra vonatkozó jogi követelmény, hogy a támogatás jogosulatlan igénybevételének a rendezett munkaügyi kapcsolatok hiánya miatti esetkörében „...a támogatást nyújtó szerv a támogatásra vonatkozó jogszabályban meghatározottak szerint intézkedik a támogatás visszafizetése érdekében.” (Áht. 15.§ (10) bek.)

A rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének megfelelést a pályázatok benyújtásakor igazolni kell. Az ebben az eljárásban elkövetett rosszhiszemű magatartást (elhallgatástól az okirathamisításig), valamint a munkaügyi hatóságok adatbázisának és adatigazolásának pontatlanságát és hiányosságait is kívánja az Áht. 15.§ (10) bekezdésében a jogalkotó szankcionálni azzal, hogy támogatási folyamat bármelyik pontján bekövetkező – a támogatás igénybevételét megelőzően már jogerősen megállapított - jogellenességről történő tudomásszerzés esetére a visszafizetési kötelezettség szankcióját írja elő. Arányosítás, mértékek, léptékek, körülmények mérlegelése nélkül - igaz, hogy „a támogatásra vonatkozó jogszabályban meghatározottak szerint” utalással a fejezeti vagy ágazati, szakmai jogszabály eljárásrendjére tolja a részletek szabályozási lehetőségét.

Az Áht. 15. § (9) bekezdése szerint „A támogatási szerződés megkötését követően jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált közigazgatási határozattal megállapított jogsértések, illetve ezeknek a hatóság honlapján a támogatási szerződés megkötését követő nyilvánosságra hozatala a támogatásra való jogosultságot nem befolyásolja.” Ugyanakkor az Áht. 15. § (10) bekezdése visszafizetésre kötelezéssel szankcionálni rendeli a támogatás igénylésének időpontjában való meg nem felelést a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének. Ebben egy ellentmondás feszül, ugyanis a támogatás igénylésekor (a pályázat benyújtásakor) tett nyilatkozat időpontjában, valamint ezt követően is egészen a támogatási szerződés aláírásáig a nem jogerős, pályázót marasztaló munkaügyi hatósági határozat az Áht. 15. § (9) bekezdése szerint nem érinti a támogatásra jogosultságot, a (10) bekezdés szerint viszont igen és a nyújtott támogatás jogosulatlan igénybevételének minősül! Az ellentmondást a (10) bekezdés szövegének azon módosítása oldhatná fel, amely szerint csak a rendezett munkaügyi kapcsolatoknak a támogatási szerződés megkötése időpontjában való meg nem felelés eredményezné a jogellenes támogatásfelhasználást.

Utalunk itt arra a másik, magasabb szintű ellentmondásra is, amely szerint minden szempontból indokolatlan anyagi jogi jogkövetkezményeket (elállás és teljes visszafizetési kötelezettség) gerjeszteni eljárási típusú jogsértésekkel (igazolások, nyilatkozatok, határidők) kapcsolatosan, mert a valóságban már ténylegesen teljesített szolgáltatásokat kell „meg nem történnék” tekinteni és a már minden szempontból lehetetlen eredeti állapotot kellene mesterségesen visszaállítani azzal, hogy a Támogató elállása következtében a már szabályszerűen felhasznált támogatási összeget kellene kamattal növelten visszafizettetni, mint „jogellenesen felhasznált támogatást”. Amelyet ugyan valóban jogellenes eljárásban vettek igénybe, de szabályszerűen és célnak megfelelően használtak fel!

A sommás jogkövetkezmények alkalmazásának gyanúja merül fel a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének történő meg nem felelés esetében alkalmazandó visszafizetési kötelezettséggel kapcsolatosan. Feltehetően ez elállási jog kikötését, elállási okot jelent, s ennek következtében a teljes támogatási összeg visszafizetésére kötelezés történhet akár olyan extrém esetben is, hogy több milliós, tízmilliós vagy százmilliós – egyébként szerződészerűen teljesített, vagy nagyobb mértékben megvalósított – program támogatásfelhasználását minősítik jogellenesnek (fizettetik vissza a támogatást, s teszik ezzel tönkre a pályázót-munkáltatót-beruházót) egy néhány tízezer forintos munkaügyi bírsággal járó, egy-két munkavállalót érintő munkajogi szabálytalanság okán! Hasonlatos ez a problematika a köztartozás fennállásával kapcsolatos és szintén sommás jogkövetkezményhez, vagy az esélyegyenlőséggel, egyenlő bánásmód követelményével összefüggő hasonló jelenségekhez. S persze felveti annak általános kérdését is, hogy vajon a munkavédelmi és biztonságtechnikai, tűzrendészeti, környezetvédelmi, cégjogi, ingatlankezelési, szerzői jogi, adatkezelési jogszabályok betartását miért nem azonos érdekerősséggel emeli be a jogalkotó a támogatások elnyerésének és folyósításának feltételrendszerébe? S ha beemeli, akkor ezen jogszabályok megsértésének hatósági megállapítása és az adekvát konkrét jogkövetkezmény alkalmazása vajon miért nem elegendő a kívánt társadalmpolitikai cél eléréséhez? Miért kell egészen más jogviszonyokat is kapcsolódóvá és függővé tenni a támogatási jogviszonnyal – pusztán azon az alapon, hogy ez utóbbi költségvetési kapcsolatokat hoz létre és közpénz a támogatás forrása? (Mintha a költségvetési intézményekkel létesülő bármely jogviszonyokban - adás-vétel, bérlet, megbízás, hasznosítás, szolgáltatás, stb. – nem közpénz lenne, vagy nem közpénzzé válna a szolgáltatások, árak ellenértéke? Ha a támogatási jogviszonyt nem ingyenes, ellenszolgáltatás nélküli „állami adománynak” fogjuk fel, hanem az állami, önkormányzati feladatellátás egyik nevesített szerződéstípusának, amelyben a támogatás célja a szerződésben meghatározott tevékenység, feladat, projekt finanszírozása (tehát pénzügyi forrásának biztosítása); nos ekkor nyilvánvalóvá válik, hogy a támogatási jogviszony létesítésében is csak éppen olyan szerepe lehet a különböző jogágak hatósági jogkövetkezményeinek, mint bármely más állami, önkormányzati intézménnyel kötendő jogviszonyban.)

Megállj-t kell(ene) parancsolni annak a szabályozási technikának, hogy a jogalkotó elképzeli az ideális pályázót - akinek teljes szervezete és minden alkalmazottja hibamentesen működik és soha semmilyen jogellenes döntést nem hoztak, törvénysértő intézkedést nem vezettek be, jogszabálysértő mulasztás sem terheli őket a munkavállalók -, az adózás -, a közpénzek kezelése -, a környezetterhelés illetve biztonság, az egészségvédelem, -, és az emberi jogok vonatkozásában sem! - ; s ha ezek a feltételek mind igazoltak, csak utána jöhet a pályázat szakmai feltételrendszerének vizsgálata. Ha az államháztartásból finanszírozott támogatásoknak az lesz a normatív feltétele, hogy a Pályázó egyre több - majd aztán egyszer csak MINDEN! – jogszabályi előírásnak tegyen eleget tevékenységének és működésének összes mezőjében, akkor el fogunk jutni például ahhoz az iskolához, amelyben a gyerekek csak akkor vehetnek részt az állami oktatásban, ha nem loptak senkitől soha semmit, nem verekedtek, nem rongáltak biciklit és nem hamisítottak meg ellenőrző könyvet, s persze gondosan ápolják a nagymamájukat, miközben semmiféle gyermekvédelmi és szociális probléma nincsen az egészséges életmódot élő családjukban! Egy ilyen iskolában a gyerekekkel már garantáltan minden rendben lesz, csak éppen a közoktatás nem tölti be a társadalmi funkcióját, hiszen steril, mesterségesen válogatott tanulói kört ér csak el. Ha visszaforgatjuk az analógiát a támogatási jogviszonyra, oda jutunk, hogy a tevékenységének és működésének minden mezőjében hibátlan, büntetlen és büntetlen, fedhetetlen Pályázó ugyan biztosan „megérdemli” majd a közpénzekből támogatást, csak éppen korántsem biztos, hogy a Támogató által a pályázattal megoldandó problémára jó válaszokat adó projekttel képes pályázni, s az elnyert támogatással hatékonyan képes lesz a projektet megvalósítani. Ezek a tartalmi feltételek ugyanis korántsem következnek önmagában a formai megfelelésekből. Sőt! Az a tapasztalat, hogy minél szigorúbb, merevebb és minél sokrétűbb szervezeti-formai feltételeket állít a Pályázató a pályázaton

indulás elé, annál kisebb az esélye annak, hogy szakmailag alkalmas körből érkeznek a pályázatok! Ha azt akarja elérni a Pályázató, hogy az ő támogatása ne jusson ilyen vagy olyan gyakorlatot folytató szervezetekhez, akkor ezeket a kérdéseket a bírálati szempontokban érvényesítse. Ha pedig azt szeretné garantálni, hogy a közpénzből folyósított támogatás ne szolgálhasson a környezetre veszélyes, munkavállaló-ellenes, vagy éppen másik költségvetési hiányt elfedő célokat, akkor ezt a támogatási döntésében és a végrehajtás ellenőrzésében biztosítsa. De ne a támogatási jogviszony létesítésének általános jogi szabályozásában akarja a jogalkotó megoldani a Pályázók alkalmas alanyi körének kiválasztását, mert ezzel csak az érhető el, hogy mennyiségileg szűkebb, szakmailag pedig egyre kevésbé alkalmas alanyi kör tud pályázni! Amelybe végül is az egész folyamat értelmének - magának a pályázatnak a sikertelensége van bekódolva...

Nyolcadik általános jellegzetesség a államháztartási körben kötött szerződésekkel – így a támogatási szerződésekkel is – kapcsolatosan az Áht. 108. § (2)bekezdésébe foglalt azon szabály, amely az állami tulajdonról történő ingyenes lemondás és átruházás, illetve az államháztartási követelésről lemondás tilalmát mondja ki. „Az államháztartás alrendszereihez kapcsolódó vagyon tulajdonjogát vagy a vagyonhoz kapcsolódó önállóan forgalomképes vagyoni értékű jogot ingyenesen átruházni, továbbá az államháztartás alrendszereinek követeléseiről lemondani csak törvényben, a helyi önkormányzatnál a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott módon és esetekben lehet.” Ennek értelmében a Támogató csak abban az esetben tud nem-sommás, nem-egyoldalú, nem-aránytalan visszafizetési döntést hozni a jogosulatlan támogatás-felhasználás amúgy parttalan és minden apró részletszabályra vagy eljárásra és határidőre kiterjedő feltételrendszerében – ha erre törvény kifejezetten felhatalmazza. Kényszerpályán van tehát jelenleg a Támogató a szerződés részbeni érvénytelenségének vagy hibás teljesítésének jogkövetkezményei megállapításában, mert a támogatási programra vonatkozó jogszabályok a legkritikább esetekben tartalmazzák a támogatás visszaköveteléséről teljes vagy részleges lemondás módját és eseteit. Mivel általában nincsen ilyen törvényi szintű felhatalmazás – az Ámr. vagy a konkrét támogatási programrendeletek ezirányú felhatalmazásai nem elegendők! – az államháztartási követelésről lemondás Áht-ba foglalt tilalma miatt a Támogató köteles a szerződészegés legkisebb eseteire, a jogszabályban előírt eljárás legkisebb fokú és jelentőségű sérelmeire is a támogatástól elállás sommás jogkövetkezményét alkalmazni!

(A „sommás jogkövetkezmény” alkalmazása a támogatási jogviszonyokban nem szektorfüggő. Nem kell azt gondolni, hogy csak a civil szektor szervezetei (alapítványok, társadalmi szervezetek, érdekképviselések) szenvednek az eljárási szabálysértés anyagi jogi következményeitől, vagy a részbeni szabálytalanságnak az egész jogviszonyra kiterjedő hatásaitól... A települési önkormányzatok államháztartási, költségvetési jogi szabályozása is tele van sommás, aránytalan szakcionálási elemekkel; amolyan durva közigazgatási szankciókkal a finom polgári jogi (szolgáltatás-ellenszolgáltatás) keretek között! Ilyen például az Áht. 15/C. §-ába foglalt azon szabály, hogy az önkormányzat központi költségvetési támogatására vonatkozó közzétételi kötelezettségének megsértése jogtalan felhasználásnak minősül, s mint ilyen, kamatfizetéssel terhelt visszafizetési kötelezettséggel jár... Az aránytalanság, a „sommás” jogkövetkezmény alkalmazása az állam – önkormányzat relációban éppen úgy tetten érhető, mint az állam – civil szervezet relációban.)

## **28. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Ámr.) által szabályozott jogkövetkezmények**

**28.1.** Az Ámr. 87. § (4) bekezdése – nem elfelejtve, hogy csak a VIII. fejezetben és 7.sz.Mellékletben írt előirányzatokra vonatkozó - támogatási szerződések kötelező tartalmaként írja le az **elállási jog** kikötését, s annak alkalmazási feltételeit:

*Ámr. 87. § (4) A támogatást nyújtó köteles a szerződésben - az általa meghatározott egyéb esetek mellett - az elállás jogát kikötni, ha az alábbiakban foglalt feltételek közül legalább egy bekövetkezik:*

*a) a támogatási szerződésben rögzített megvalósítási időszak kezdő időpontjától számított három hónapon belül - kivéve, ha az adott támogatást szabályozó jogszabály eltérően rendelkezik - a szerződés*

*teljesítése a kedvezményezettnek felróható okból nem kezdődik meg, vagy a kedvezményezett a támogatás igénybevételét nem kezdeményezi, és késedelmét ezen idő alatt írásban sem menti ki,*

*b) ha hitelt érdemlően bebizonyosodik, hogy a kedvezményezett az igénylés, illetve a pályázat szakmai, pénzügyi tartalmát érdemben befolyásoló valótlan, hamis adatot - különös tekintettel a 82. § (3) bekezdésében foglalt körülményre és a 83. § (2) bekezdésében, valamint a 84. § (1) bekezdésének d) pontjában foglalt adatokra - szolgáltatott az igénylés, illetve a pályázat benyújtásakor,*

*c) amennyiben a támogatott program, projekt megvalósulását vagy tartós akadályoztatását előidéző körülmény a kedvezményezettnek felróható okból következett be,*

*d) ha az (5)-(6) és (12) bekezdésekben előírt bejelentési kötelezettség egy hónapon túli késedelmet szenved,*

*e) ha a 83. § (2) bekezdésében és a 84. § (1) bekezdésének d) pontjában meghatározott nyilatkozatok bármelyikét visszavonja.*

Ezzel gyakorlatilag elállási kötelezettséget hoz létre a támogatást nyújtó számára mindazon esetekben, amelyek a rendelet felsorolásában szerepelnek:

f.) a teljesítés megkezdésének 3 hónapot meghaladó felróható késedelme;

g.) az igénylés vagy pályázat során valótlan, hamis adatok szolgáltatása;

h.) a projekt megvalósulását vagy tartós akadályoztatását előidéző körülmény felróható bekövetkezése;

i.) az akadályok közlésére vonatkozó bejelentési kötelezettség 30 napon túli késedelme;

j.) a szerződéskötés feltételül szabott nyilatkozatok bármelyikének visszavonása.

Az Ámr. csak és kizárólag az elállást ismeri és használja a szerződés megszüntetésének Ptk-ban szabályozott módjaiból. Így válik jogszabály által elrendelt kényszerpályává és általánossá a támogatási szerződések gyakorlatában (legalább is az Ámr. hatókörébe tartozó összehangolás alá eső fejezetek támogatási jogviszonyaiban) a legdurvább, legegyszerűbb és legvégtetesebb szerződés megszüntetési mód: az elállás. Mint tudjuk az elállás a szerződés megkötésére visszamenőleges hatállyal bontja fel a szerződést, s ezt jelentős érdeksérelem nélkül csak azokban az esetekben lehet(ne) alkalmazni, amelyekben a teljesítés, szolgáltatás meg sem kezdődött. A folyamatban lévő, s egyébként szerződésszerű teljesítési elemeket keletkeztető támogatások szerződéseit felmondás útján lehet(ne) megszüntetni úgy, hogy a már megtörtént teljesítéseket ne kelljen - a valósággal ellentétesen – nem létezőnek tekinteni! Az Ámr. azonban nem nevesíti a szerződés felmondását, mint lehetséges támogatói magatartást – pontosabban: csak az elállás esetköreit írja elő -, ezért a Támogatók gyakorlatában szabálytalanság esetén vagy elállás történik (teljes reparációval) vagy hiánypótlásokkal a szerződés és a teljesítés szabályszerűvé tétele. Esetleg szerződésmódosítás. De az adekvát polgári jogi megoldást, a felmondást nem alkalmazza a Támogató vagy Kezelő a másik fél jogellenes (jogszabályt vagy szerződést sértő) magatartása esetén a jogviszony megszüntetésére, mert a jogszabály – s ennek megfelelően a szerződés – az inadekvát **elállást írja elő szinte minden szabálytalanságra!**

**28.2.** Az Ámr. az elállási kötelezettség előírásától függetlenül (külön!) szabályozza a Kedvezményezett **visszafizetési kötelezettségét** a felhasznált támogatási összegre vonatkozóan:

*Ámr. 87. § (5) Amennyiben a támogatott program, projekt megvalósítása részben vagy egészben megvalósul, tartós akadályba ütközik, vagy a szerződésben foglalt ütemezéshez képest késedelmet szenved, illetve ennek bekövetkezése fenyeget, ezt a kedvezményezett haladéktalanul köteles jelenteni a 85. § (5) bekezdésében megjelölt döntéshozóknak.*

*(6) Amennyiben a támogatott program, projekt megvalósítása a kedvezményezettnek fel nem róható okból megvalósul vagy tartós akadályba ütközik, az (5) bekezdés szerinti jelentési kötelezettség teljesítése mellett az igénybe nem vett támogatásról le kell mondani, az igénybe vett támogatás egészének vagy arányos részének visszafizetéséről a döntéshozó rendelkezik.*

\*\*\*

*Ámr. 88. § (1) Amennyiben a kedvezményezett a szerződésben vállalt kötelezettségeit nem, vagy csak részben teljesíti, az igénybe nem vett támogatás - törvény, illetve kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában - annak zárolásával, törlésével visszavonásra kerül. Ha a kedvezményezett neki felróható okból nem teljesíti a szerződésben vállalt kötelezettségeit, az igénybe vett támogatás (természetben*

*juttatott telephely - telek vagy telek és épület - esetén a területre kijelölt igazságügyi ingatlanszakértő által megállapított forgalmi érték) egészét vagy arányos részét a (4) bekezdésben meghatározott mértékű kamattal növelt összeggel kell visszafizetnie.*

\*\*\*

Bár a jogszabály ezt nem artikulálja, mégis jogi szempontból nyilvánvaló, hogy hatályban lévő támogatási szerződés mellett a támogatási összeg visszakövetelése nem lenne lehetséges, csak a megszüntetett (elállással felbontott vagy felmondással megszüntetett) szerződés alapján beálló jogkövetkezmény lehet a támogatás visszafizetésének kötelezettsége. A két megszüntetési mód közül az Ámr. az elállás eseteit részletesen szabályozza, míg a felmondás jogáról és annak alkalmazási eseteiről hallgat. Ugyanakkor a visszafizetési kötelezettséget két relációban is kimondja: egyrészt a Kedvezményezettnek nem felróható esetkörökre, másrészt a Kedvezményezettnek felróható esetekre. Ez a két esetkör a következő:

- c.) Amennyiben a támogatott projekt megvalósítása a Kedvezményezettnek fel nem róható okból meghiúsul vagy tartós akadályba ütközik, a jelentési kötelezettség teljesítése mellett a Kedvezményezettnek az igénybe nem vett támogatásról le kell mondani, az igénybe vett támogatás egészének vagy arányos részének visszafizetéséről pedig a döntéshozó rendelkezik. (87. § (6) bek.)
- d.) Ha a kedvezményezett neki felróható okból nem teljesíti a szerződésben vállalt kötelezettségeit, az igénybe vett támogatás egészét vagy arányos részét az Ámr.-ben meghatározott (88.§ (4) bek.) mértékű kamattal növelt összeggel kell visszafizetnie. (88.§ (1) bek.)

Az a.) pont alatti szabályozás jogi szempontból azért kifogásolható, mert egyoldalú, önkéntes aktus megtételét – a még igénybe nem vett támogatásról lemondást – írja elő rendeleti úton. Ha pedig erre a Kedvezményezett nem hajlandó - például azért, mert nem látja bekövetkezettnek az Ámr. 87.§ (6) bekezdésben írt feltételeket -, akkor a b.) pont alapján, mint a szerződésben vállalt kötelezettségek neki felróható módon történő nem-teljesítését, a Támogató kamattal növelt összegű visszaköveteléssel fogja szankcionálni önkéntes lemondásának megtagadását – ráadásul a már igénybe vett és felhasznált támogatások vonatkozásában is! Vagy valódi lehetőségként kell(ene) meghagyni a támogatásról lemondást a Kedvezményezett számára, s nem szankcionálni ennek elmulasztását; vagy pedig szerződés-módosítási eljárással kell(ene) rendezni a projekt megvalósításának különböző akadályai következtében előálló helyzeteket. Ez irányú módosítási szándék nélkül a felmondási jog lehet az arra alkalmas jogi eszköz, hogy a Kedvezményezett egyetértése és együttműködése hiányában is a Támogató megszüntethesse egyoldalúan a támogatási jogviszonyt, s a megszünt jogviszonnyal összefüggő elszámolás során visszakövetelje a szolgáltatással (szabályszerű támogatás-felhasználással) nem fedezett támogatási összeget. S a fordítottja is előfordulhat: a felmondott szerződés teljesítettségének arányában a még nem folyósított támogatás arányos része is járhat a Kedvezményezettnek a Támogatótól a szerződés megszüntetése után!

A b.) pont alatti szabályozás tipikus példája az államháztartási támogatási jogviszonyokra jogszabály által elrendelt sommás jogkövetkezménynek. Bármilyen szerződésszegés (kicsi vagy nagy, eljárási vagy tartalmi, támogatási előfeltételre vagy a program teljesítésére utaló, mennyiségi vagy minőségi programtutóra vonatkozó, késedelmi vagy mulasztási jellegű, régi vagy új, a Támogató által ismert vagy nem tudott körülményre vonatkozó, pótolható vagy nem pótolható hiányosságon alapuló, a támogatás céljának megvalósulását meghatározó vagy csak befolyásoló és érintő minőségű, stb.) esetén a Támogónak a támogatás egészét vagy arányos részét kamattal növelten vissza kell követelnie. Polgári jogi értelemben fogalmazva: csak az ellenszolgáltatás (támogatás) visszakövetelését és ennek kamatát ismeri és írja elő az államháztartási jogszabály a szerződésszegés lehetséges sokféle jogkövetkezményei közül. Nyilvánvalóan azért történik ez így, mert az Áht. illetve az Ámr. csak és kizárólag a támogatási pénzüsszeg kifizetése, mint kiadás és visszafizetése, mint követelés szempontjából szabályozza a folyamatokat – s nem a támogatási jogviszony, mint polgári jogi kötelelem szempontjából. Pénzügyi jogi, költségvetési jogi, államháztartási szabályok írják le polgári jogi viszonyok jogosultságait és kötelezettségeit. A probléma az, hogy miután a Ptk. általános kötelmi jogi háttér-szabályai csak a vonatkozó jogszabályok által nem lefedett tárgykörökben alkalmazhatóak, a pénzügyi jogi rendeletek

által elfoglalt szabályozás kizorítja, lehetetlenné teszi a polgári jog ismert jogkövetkezményeinek (garanciák, biztosítékok, szerződést biztosító mellékkötelezettségek) alkalmazását.

**28.3.** A támogatás visszafizetési kötelezettségéhez rendelhető kamatfizetést és a kamat mértékét az Ámr. 88. § (4) bekezdése szabályozza:

*Ámr. 88. § (4) Az (1) bekezdésben előírt kamat éves mértéke - törvény eltérő rendelkezése hiányában - megegyezik a támogatásnak az (1)-(2) bekezdés alapján történő visszavonása, illetve a szerződéstől való elállás időpontjában érvényes jegybanki alapkamat kétszeresével, de legalább 20%.*

A szabály érdekessége, hogy „törvény eltérő rendelkezése hiányában” alkalmazandó. A jogalkalmazási gyakorlatban felmerülő kérdés, hogy például a költségvetési törvény gazdálkodó szervezetek közötti Ptk-s kamatfizetési kötelezettségére vonatkozó rendelkezés ilyen-e, vagy az Áht. államháztartáson belüli jogviszonyokra vonatkozó kamatszámítási szabálya ebbe a körbe tartozó eltérés-e? Ha ugyanis igen, akkor az Ámr. 88. § (4) bekezdésébe foglalt kamatmérték – e meglehetősen magas, legalább 20 % - alig alkalmazható, hiszen alig-alig van olyan támogatási jogviszony, amely ne esne valamely vonatkozásában a Ptk. utaló szabálya szerinti költségvetési törvény vagy/és az Áht. hatálya alá.

A visszafizetendő támogatásra az Ámr. 88. § (4) bekezdése szerint, vagy a vonatkozó törvény eltérő szabálya szerint számított kamaton felül, - ha a visszafizetésre nyitva álló határidőt a Kedvezményezett elmulasztja és halasztást vagy részletfizetési kedvezményt nem kapott – késedelmi kamatot is köteles fizetni.

**28.4.** A támogatási jogviszonyból következő speciális támogatási jogi szankció **a támogatási rendszerből történő kizárás**, amelyet az Ámr. 88.§ (2) bekezdése intézményesít:

*Ámr. 88. § (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szankciók alkalmazása mellett a fejezetet irányító szerv vezetőjének döntésével a kedvezményezett meghatározott időre - de legfeljebb öt évre - kizárható az érintett előirányzatok támogatási rendszeréből, ha az alábbiakban meghatározott feltételek közül legalább egy teljesül:*

*a) a szerződésben rögzített kötelezettség, illetve részkötelezettség teljesítése a szerződésben foglalt határidőre egyáltalán nem, vagy csak részben - számszerűen megállapított kötelezettségek esetén 75%-ot (természetbeni telephely-juttatás vagy telephely vásárlására adott közvetlen támogatás esetén 66%-ot) el nem érő arányban - valósul meg, és a támogatott nem tett eleget a 87. § (5) bekezdés szerinti jelentéstételi kötelezettségének,*

*b) a kedvezményezett az elfogadott céltól eltérő feladatot valósít meg,*

*c) a kedvezményezett e rendelet 87. §-a (5) bekezdésében meghatározott bejelentési kötelezettségének az ott előírt határidőig nem tett eleget,*

*d) a kedvezményezett legalább három alkalommal nem tesz eleget a projekttel kapcsolatos beszámolási, jelentéstételi kötelezettségének,*

*e) a kedvezményezett nem tesz eleget ellenőrzéstűrési kötelezettségének, és ennek következtében jogszabály alapján ellenőrzésre jogosult szervek a projekt szabályszerű megvalósítását nem tudják ellenőrizni,*

*f) a kedvezményezett a pályázattal, illetve a projekttel kapcsolatban valótlan, hamis adatot szolgáltatott,*

*g) a kedvezményezett a szabálytalanul felhasznált összeget a támogatási szerződésben meghatározott határidőben nem, vagy nem teljes mértékben fizette vissza, és a támogató követelését a rendelkezésre álló biztosítékokból vagy más módon nem tudta behajtani,*

*h) a támogatást nyújtó vagy annak nevében eljáró szervezet a kedvezményezettnek felróható okból állt el a támogatási szerződéstől.*

*(3) A (2) bekezdésben meghatározott, a támogatási rendszerből való kizárás a strukturális alapokból vagy a Kohéziós Alapból nyújtott támogatás esetén valamennyi, a strukturális alapokból, illetve a Kohéziós Alapból finanszírozott támogatási rendszerre kiterjed. A Kohéziós Alapból nyújtott támogatás esetén a fejezetet irányító szerv vezetőjének döntésével a (2) bekezdésben meghatározott kizárás arra az*

esetre is vonatkozik, ha a kedvezményezettnek felróható ok miatt az Európai Bizottság a Kohéziós Alapból megítélt támogatást vagy annak egy részét visszavonja.

\*\*\*

Elvileg az adott támogatási rendszerből történő kizárás a Kedvezményezett (kutatásunk tárgya szempontjából: a civil szervezet) „méltatlanná válása” a támogatásra; annak kimondása, hogy aki ilyen magatartást tanúsított a múltban, az a jövőben – meghatározott ideig – ne is nyújthasson be pályázatot a támogatási programhoz, illetve pályázaton kívül se részesülhessen támogatásban abból.

Gyakorlatilag viszont azt látjuk az Ámr. 88. § (2) bekezdésében, hogy szinte minden tartalmi és eljárási szabálytalanság benne van a kizárási feltételrendszerben – mintegy a többi szerződéses jogkövetkezmény automatikus „mellékbüntetéseként” működik a kizárás. A támogatói elállás minden esete kizárást vonhat maga után (h.) pont) és a visszafizetési kötelezettség megállapítását vonzó eljárási szabálytalanságok zöme (b.)-f.) pontok) is a kizárás lehetőségét rejti.

Ugyanakkor csak látszólag szigorú és kiterjedt körű a kizárás Ámr.-ben történő szabályozása, hiszen a 88. § (2) bekezdésének bevezető mondata a kizárás lehetőségét biztosítja csak („kizárható” igét használja a jogszabály) a fejezetet irányító szerv vezetője számára. Ez gyakorlatilag a miniszter igen tág mérlegelési jogkörét jelenti.

A fejezeti kezeléssel előirányzatok felhasználásáról szóló kormányrendelet, vagy miniszteri rendelet, támogatási programra vonatkozó jogszabály behatárolhatja e miniszteri mérlegelési jogkör gyakorlását és belső jogi normára (eljárásrend, ügyrend, szmsz, pályázati szabályzat, stb.) is utalhatja a támogatási rendszerből kizárás szabályainak meghatározását, s ezzel a tényleges kizárási döntés meghozatalát vagy mellőzését. Mint ahogyan kizárás elhatározása esetén annak időtartamát is.

*Ámr. 88. § (5) Az (1) bekezdés alapján visszavont támogatás és a szerződéstől való elállás esetén alkalmazott kamat, valamint a késedelmi kamat megfizetésére irányuló követelés érvényesítése azonnali beszédési megbízás alkalmazásával, illetve biztosíték érvényesítésével történik, amennyiben a fizetési felszólítás megküldését követően, az abban foglalt határidőn belül a kedvezményezett nem teljesíti fizetési kötelezettségét és visszafizetési kötelezettség részletfizetés formájában történő engedélyezésére sem került sor. A kötelezettséget annak a támogatási szerződésben meghatározott előirányzatnak a javára kell teljesíteni, amelyet az előirányzatról szóló szabályozás szerint a támogatás folyósítása terhelt.*

*(6) Több előirányzatról együttesen nyújtott támogatás esetén az (1)-(2) bekezdések szerint visszavont támogatást és a kamatot a folyósított támogatások arányában kell megosztani.*

*(7) Az előirányzat kezelője jogosult pályázati rendszerében további szankciókat meghatározni, és a szerződéses kötelezettségek nem teljesítése esetén azt érvényesíteni. A visszafizetési kötelezettség az előirányzat kezelőjének döntése alapján részletekben is teljesíthető, aminek időtartama nem haladhatja meg a 36 hónapot. A visszafizetés ütemezését a támogatási szerződés módosítása, illetve a támogatási szerződéstől való elállás esetében kiegészítő megállapodás rögzíti.*

**88/A. § (1)** A támogatást nyújtó köteles a szerződésben késedelmi kötbért kikötni, ha az alábbiakban foglalt feltételek közül legalább egy bekövetkezik:

a) a projekt előrehaladási jelentéstételi kötelezettségét határidőben nem teljesíti, és annak az erre vonatkozó írásbeli felszólításban megjelölt újabb határidő leteltéig sem tesz eleget,

b) ellenőrzéstűrési kötelezettségének nem tesz eleget, és az ellenőrzést az erre irányuló írásbeli felszólításban megjelölt határidőig sem teszi lehetővé, vagy

c) a projekt megvalósításának befejezése a kedvezményezettnek felróható okból a támogatási szerződésben meghatározott időponthoz képest 6 hónapot meghaladóan késik.

(2) A késedelmi kötbér napi mértéke a kötbér alapját képező támogatás 10%-ának 1/365-öd része.

(3) A késedelmi kötbér alapja az (1) bekezdés a) és b) pontja esetében az előrehaladási jelentés esedékességéig, illetve az ellenőrzéstűrési kötelezettség megsértéséig kifizetett támogatás összege, a c) pont esetében a megítélt támogatás összege. A kötbérfizetés kezdő időpontja

a) az (1) bekezdés a) pontja esetében az előrehaladási jelentéstételi kötelezettség teljesítésének eredeti határideje, utolsó napja az előrehaladási jelentés benyújtását megelőző naptári nap;

b) az (1) bekezdés b) pontja esetében az ellenőrzéstűrési kötelezettség megtagadásának napja, utolsó napja pedig az ellenőrzés lehetővé tételének napját megelőző naptári nap;

c) az (1) bekezdés c) pontja esetében a projekt megvalósítás befejezésének támogatási szerződés szerinti határideje, utolsó napja a projekt befejezésének tényleges napja.

(4) A kötbérfizetési kötelezettség beálltának részletes feltételeit (különös tekintettel a felróhatóságra) a támogatást nyújtó fél köteles a szerződésben rögzíteni.

\*\*\*

**89. § (1)** Az előirányzatból támogatott beruházással létrehozott vagyon - amennyiben az a kedvezményezett tulajdonába kerül - a támogatási szerződésben meghatározott időpontig csak a támogatási döntést hozó előzetes jóváhagyásával és a foglalkoztatási, illetve a szolgáltatási és az egyéb kötelezettségek átvállalásával, átruházásával idegeníthető el, adható bérbe, illetve terhelhető meg. A támogatási döntést hozó előzetes jóváhagyásával, a szolgáltatási és az egyéb kötelezettségek átvállalása nélkül is lehetséges az idő előtt elhasználódott, egy-egy vagyontárgy pótlással együtt járó selejtezése. Természetbeni telephely juttatás esetén, vagy ha a beruházó a telephelyet vissza nem térítendő támogatásból vásárolta vagy építette meg, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában teljes elidegenítési és terhelési tilalmat, keretbiztosítéki jelzalogot kell érvényesítenie a támogatási szerződésben a forráskezelőnek, kivéve, ha a kedvezményezett a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 281/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet hatálya alá tartozik, és az ott meghatározottak szerint az 58. § (1) bekezdés a)-h) pontjaiban meghatározott biztosítékok valamelyikét nyújtja.

(2) Jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a vissza nem térítendő támogatással megvalósult beruházás, felújítás támogatási szerződésben meghatározott időpontig történő elidegenítése esetén az előirányzatról szóló szabályozás szerint a 88. § (4)-(5) bekezdésben megjelölt előirányzat javára és módon vissza kell fizetni a vissza nem térítendő támogatás jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegét, vagy - amennyiben ez utóbbi a nagyobb - be kell fizetni a bevételből a támogatás arányának megfelelő összeget. A kamatszámításnál az elidegenítéskor érvényes jegybanki alapkamatot kell figyelembe venni, a kamatszámítás kezdő időpontja a vissza nem térítendő támogatás - vagy annak első része - kifizetésének napja, utolsó napja pedig a visszafizetést megelőző nap.

\*\*\*

---

## 29. A Ptk. szerinti jogkövetkezmények

*Kivonat a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényből*

**200. § (1)** A szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja.

(2) Semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. Semmis a szerződés akkor is, ha nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütközik.

**202. §** Ha a szerződő fél a szerződés megkötésekor a másik fél helyzetének kihasználásával feltűnően aránytalan előnyt kötött ki, a szerződés semmis (uzsorás szerződés).

**204. § (1)** Bírósági úton nem lehet érvényesíteni

(2) A bírósági úton nem érvényesíthető követelés biztosítására kötött szerződés semmis; az önkéntes teljesítést azonban nem lehet visszakövetelni.

\*\*\*

*A semmisség és a megtámadhatóság*

**234. § (1)** A semmis szerződés érvénytelenségére - ha a törvény kivételt nem tesz - bárki határidő nélkül hivatkozhat. A semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség.

(2) Ha valamely semmis szerződés más szerződés érvényességi kellékeinek megfelel, ez utóbbi érvényes, kivéve, ha ez a felek feltehető szándékával ellenkezik.

**235. § (1)** A megtámadható szerződés a megtámadás következtében megkötésének időpontjától kezdődő hatállyal érvénytelenné válik.



(2) Megtámadásra a sérelmet szenvedett fél és az jogosult, akinek a megtámadáshoz törvényes érdeke fűződik.

**236. § (1)** A megtámadást egy éven belül írásban kell a másik féllel közölni, majd a közlés eredménytelensége esetében haladéktalanul a bíróság előtt érvényesíteni.

(2) A megtámadási határidő megkezdődik

a) a tévedés, megtévesztés felismerésekor;

b) jogellenes fenyegetés esetében a kényszerhelyzet megszűntekor;

c) a felek szolgáltatásainak feltűnő aránytalansága vagy tisztességtelen szerződési feltétel [209/A. § (1) bekezdés, 301/A. § (4) bekezdés] esetén a sérelmet szenvedő fél teljesítésekor - részletekben történő teljesítésnél az első teljesítéskor -, illetve, ha ő a teljesítéskor kényszerhelyzetben volt, ennek megszűntekor.

(3) A megtámadási határidőre az elévülés nyugvásának és megszakadásának szabályai megfelelően irányadók. A megtámadásra jogosult a szerződésből eredő követeléssel szemben kifogás útján megtámadási jogát akkor is érvényesítheti, ha a megtámadási határidő már eltelt.

(4) A megtámadás joga megszűnik, ha a megtámadásra jogosult a megtámadási határidő megnyílta után a szerződést írásban megerősíti, vagy a megtámadásról egyébként írásban lemond.

**237. § (1)** Érvénytelen szerződés esetében a szerződéskötés előtt fennállott helyzetet kell visszaállítani.

(2) Ha a szerződéskötés előtt fennállott helyzetet nem lehet visszaállítani, a bíróság a szerződést a határozathozatalig terjedő időre hatályossá nyilvánítja. Az érvénytelen szerződést érvényessé lehet nyilvánítani, ha az érvénytelenség oka - különösen uzorás szerződés, a felek szolgáltatásainak feltűnő aránytalansága esetén az aránytalan előny kiküszöbölésével - megszüntethető. Ezekben az esetekben rendelkezni kell az esetleg ellenszolgáltatás nélkül maradó szolgáltatás visszatérítéséről.

(3) Uzorás szerződés esetén a bíróság egészben vagy részben elengedheti a visszatérítést, ha az a sérelmet szenvedő felet részletfizetés engedélyezése esetén is súlyos helyzetbe hozná; a sérelmet okozó fél viszont a kapott szolgáltatásból az aránytalan előnynek megfelelő részt a sérelmet szenvedő félnek köteles visszatéríteni.

(4) A bíróság az ügyész indítványára az állam javára ítélni meg azt a szolgáltatást, amely a tiltott, a jóerkölcsbe ütköző szerződést kötő, a megtévesztő vagy jogtalanul fenyegető, továbbá az egyébként csalárd módon eljáró félnek járna vissza. Uzorás szerződés esetén a sérelmet okozó félnek visszajáró szolgáltatást az állam javára meg kell ítélni. Az államnak járó juttatásokat rendszerint pénzben kell megítélni.

**238. § (1)** Érvénytelen szerződés érvényessé nyilvánítása esetén a szerződő felek a szerződésszegésért úgy felelnek, mintha a szerződés kezdettől fogva érvényes lett volna.

(2) Aki érvénytelen szerződés fennálltában jóhiszeműen bízott, a felektől a szerződés megkötéséből eredő kárának megtérítését követelheti; ha azonban az érvénytelenség az egyik fél magatartására vezethető vissza, a bíróság a másik fél marasztalását mellőzi. Ha a felek valamelyike a harmadik személlyel szemben rosszhiszemű volt, teljes kártérítéssel tartozik akkor is, ha az érvénytelenség nem az ő magatartására vezethető vissza. Ezt a kártérítést a bíróság a szerződés teljes vagy részleges hatályban tartása útján is nyújthatja.

**239. § (1)** A szerződés részbeni érvénytelensége esetén az egész szerződés csak akkor dől meg, ha a felek azt az érvénytelen rész nélkül nem kötötték volna meg. Jogszabály ettől eltérően rendelkezhet.

(2) Fogyasztói szerződés részbeni érvénytelenség esetén csak akkor dől meg, ha a szerződés az érvénytelen rész nélkül nem teljesíthető.

\*\*\*

A már megkötésükkor érvénytelen támogatási szerződések a Ptk. 234.§ - 239. §-ai értelmében vagy semmisek, vagy megtámadhatóak.

Semmis szerződés esetében az érvénytelenségre bárki határidő nélkül hivatkozhat és a semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség. (Ptk. **234. § (1) bek.**) Meglátásunk szerint az államháztartási -, költségvetési -, és program-jogszabályok a semmisségnek ezt a fogalmi elemét használják fel annak érdekében, hogy egyoldalúan – a Támogató vagy Kezelő megállapításait és nézőpontját kizárólagosan alapul véve – sommás jogkövetkezményeket fűzzenek a Kedvezményezett bármilyen típusú jogellenes vagy szerződést sértő magatartásához, mulasztásához. Miután a semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség, s arra bárki határidő nélkül hivatkozhat, az

államháztartási törvény + végrehajtási rendelete és a támogatási programokról szóló jogszabályok aggály nélkül sorolják az összes szerződéskötéskor már fennállott jogszabálytól vagy szerződéstől eltérést a semmisségi érvénytelenség jogkövetkezményének számító elállási okok körébe.

Semmisségi ok (a jogirodalomban nevezik abszolút érvénytelenségi oknak is) a Ptk. szerint a szerződéses rendelkezés jogszabályba ütközése – ide értve a szerződés megkötésének folyamatában is a jogszabály megkerülését is. (Ptk.200.§ (2) bek.) Semmisségi ok továbbá a szerződés nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütközése (Ptk.200.§ (2) bek.), valamint a feltűnően aránytalan előnyt kikötő (uzsorás) szerződés (Ptk.202.§) és a bírósági úton nem érvényesíthető követelést biztosító szerződés (Ptk. 204.§ (2) bek.). Ezek közül a támogatási szerződések szempontjából a Ptk. 200.§ (2) bekezdésének van jelentősége, tehát annak az esetkörnek, amelyben a támogatási szerződés valamely rendelkezése jogszabályba ütközik, illetve a szerződés megkötésének folyamatában a jogszabályt megkerülik. Ilyenkor az történik, hogy a Támogató (vagy Kezelő) a projektre vonatkozó támogatási szerződést a program vonatkozó jogi szabályozásába ütköző módon vagy tartalommal köti meg. Ha ez azért történik így, mert a Kedvezményezett valamely támogatási előfeltétel kérdésében valótlan adatot szolgáltat, vagy félrevezeti a Támogatót, s ezzel éri el az ily módon jogellenes tartalmú vagy jogellenesen létrejött támogatási szerződés megkötését, akkor álláspontunk szerint nem semmisségi ok áll elő, hanem a megtevesztés megtámadási jogcíméből következő érvénytelenségi ok.

Ide tartozik annak a problémának a tisztázása is, amely tipikusnak mondható a támogatási jogviszonyok körében, s amelynek lényege, hogy létrejött-e és megvalósult-e a szerződés olyan esetben, amikor valamely külön jogszabályba foglalt alanyi támogatási előfeltétel (tevékenységi engedély, támogatásra jogosultság, köztartozás hiánya, rendezett munkaügyi kapcsolatok, stb.) hiányzott. Ilyen esetben a szerződés jogszabályba ütközés okán semmis-e, s a szerződés semmisségének jogkövetkezményei sújtják a Feleket (praktikusan a Támogató elállása okán az eredeti állapot helyreállítása a polgári jogkövetkezmény a kötelezően alkalmazandó közigazgatási típusú szankciók mellett) vagy pedig a jogosítvány, alanyi feltétel, engedély, stb. hiánya még nem vonja maga után a szerződés semmisségét, ha a szerződés tárgyát képező szolgáltatás a jogszabály által nem tiltott. A Ptk. ú.n. Nagy Kommentárja (CompLex Jogtár) a „kontár szerződésekre” kialakult joggyakorlat alapján foglalja el azt az álláspontot, hogy nem indokolt a vállalkozói igazolvány vagy képesítési előírás (értsd a támogatási szerződések vonatkozásában alanyi támogatási előfeltétel) nélkül vállalt szerződés önmagában semmisnek minősítése, és az ún. kontár vállalkozónak (szabálytalanul kedvezményezettnek) is jár az érvénytelen szerződés jogkövetkezményeként beállott azonnali hatályú felmondáskor bizonyított kiadásainak és költségeinek megtérítése, valamint a már elvégzett szerződésszerű és szabályszerű munkáért megfelelő ellenszolgáltatás. *„A társadalmi és gazdasági változásokat tükröző egyéb, új jogi szabályozással is összhangban, az ilyen szerződésből ugyanolyan jogkövetkezmények erednek, mintha a vállalkozó rendelkezett volna a megkövetelt engedéllyel, vagyis a vállalkozó szavatossági felelősséggel tartozik, a megrendelő pedig vállalkozói díjat köteles fizetni.”* (Ptk. Nagykommentárja CompLex Jogtár) A Legfelsőbb Bíróság joggyakorlata az elmúlt évtizedben már egységesen ezt az álláspontot követi, és ezt a szabályt veszi át az új Polgári Törvénykönyv Javaslat is. A polgári jog tudományában az elmúlt évtizedekben elfogadottá vált az az álláspont, amely *„az érvénytelenség lényegét nem abban látja, hogy az ügylethez nem fűződik joghatás, hanem abban, hogy a polgári jog sajátos szankciói kerülnek alkalmazásra.”* (Ptk. Nagy Kommentárja CompLex Jogtár)

Megtámadható a szerződés a megkötésével kapcsolatosan felmerülő következő okokból (ezek az ún. relatív érvénytelenségi okok): tévedés, megtevesztés, jogellenes fenyegetés (Ptk.236.§), a felek szolgáltatásainak feltűnő aránytalansága (Ptk. 209/A. § (1) bek.), tisztességtelen szerződési feltétel (Ptk. 301/A. § (4) bekezdés). A megtámadást a szerződés megkötésétől számított egy éven belül kell közölni a másik Féllel, majd e közlés eredménytelensége esetén haladéktalanul bírósági úton kell érvényesíteni.

A támogatási jogviszonyok körében tipikus esetkör a Kedvezményezett megtevesztő magatartása következtében (valótlan adatszolgáltatás) érvénytelenül létrejött szerződések halmaza. Ezekre az államháztartási -, költségvetési -, és program-jogszabályok a semmisségnek megfelelő érvénytelenségi jogkövetkezményeket rendelik alkalmazni: elállás, eredeti állapot helyreállítása, teljes támogatási összeg visszakövetelése, kamat, eltiltás a támogatási programokban részvételtől. Azért tereli a semmisségi logikába és semmisségi jogérvényesítés útjára a támogatási jogviszonyokra vonatkozó rendeleti szabályozás a tipikusan megtámadási okok közé tartozó megtevesztést, hogy igazgatási szintű, egyoldalú

döntési automatizmusként lehessen a közpénzből származó támogatások visszafizetésére kötelezni, s ennek érdekében szigorú végrehajtási intézkedéseket foganatosítani.

Újszerű gondolat (de korántsem ördögtől való!), hogy a közszolgáltató szervezetek, gazdálkodó szervezetek, pénzintézetek általános szerződési feltételeinek tisztességtelenségéhez hasonló érvénytelenségi okként (Ptk. 209/A.§, 301/A.§) kezeljük a jövőben a támogatási szerződésekre vonatkozó általános szerződési feltételek (eljárásrendek, ügyrendek, szabályzatok) tisztességtelenség bizonyuló rendelkezéseit. Ugyanúgy, mint a fogyasztói szerződések körében, hiszen ebben az esetben is arról van szó, hogy a közszolgáltató (közfeladat végrehajtását és az ebben közreműködést vagy a közfeladatnak megfelelő más tevékenységet támogató) szervezet a meglehetősen kiszolgáltatott és alárendelt helyzetben lévő Kedvezményezettekkel szemben olyan feltételeket érvényesít a szerződésben, amelyeket csak akar. A belső intézményi és szervezeti érdekek dominanciája miatt nem sokkal garantáltabb a tisztességes, mellérendeltséget és együttműködést tükröző, a két fél jogait illetően egyensúlyban lévő jogi szabályozás önmagában abból következően, hogy a Támogató általában államháztartási szervezet, mint a fogyasztói szerződések körében, amelyben a Szolgáltató jellemzően magáncég. A költségvetési forrás önmagában, vagy az egyik szerződő fél állami jellege önmagában nem garantálja a támogatási jogviszonyban a felek jogainak és kötelezettségeinek tisztességes egyensúlyát illetve a valóságos érdekeiknek és akaratuknak megfelelő szerződéses akaratnyilvánítást.

A támogatási szerződés érvénytelenségének kezelésére általában is igaznak kellene lennie annak az alapállásnak, amelyet a Legfelsőbb Bíróság egy eseti határozatban fogalmazott meg: „Nem a szerződés érvénytelenségének megállapítása és az eredeti állapot visszaállítása az elsődleges, hanem a bíróságnak azt kell elsősorban vizsgálnia, hogy van-e lehetőség a szerződés érvényessé tételére, és amennyiben ennek a jogi feltételei fennállnak, a szerződés hibáját orvosolni kell.” (LB Pfv. V. 20859/1994. - BH 1995/55. sz. 275.)

A szerződés bírósági orvoslása semmisségi és megtámadhatósági esetekben is alkalmazható. A Ptk. nem tesz különbséget a szerződés részben vagy egészben történő érvényessé nyilvánításnál aszerint, hogy az érvénytelenség milyen fajtája forog fenn. A támogatási jogviszony szempontjából vizsgálva a különbség semmisség és megtámadhatóság között abban (is) áll, hogy jogszabályban vagy programra vonatkozó belső jogi szabályozásban, esetleg szerződésben csak a semmisségi okok esetére lehet a Támogató számára döntéseket előírni. A megtámadható szerződés esetköreire nem, mert a szerződés érvénytelenségének megállapítása az ilyen ügyekben már bírósági hatáskör. Ebből a szempontból értékelve a támogatási szerződések jogszabályba foglalt jogkövetkezményeit, megállapítható, hogy mindazon esetekben tulajdonképpen törvénysértő a szerződés érvénytelenségének egyoldalú, a Támogató részéről történő orvoslása, amelyekben valamely megtámadhatósági ok (például megtévesztés) miatt kerül rá sor. Még hozzá azért törvénysértő, mert megtámadás és bírósági megállapítás nélkül történik beavatkozás az egyik Fél érdekében a támogatási jogviszonyba.

A támogatási jogviszonyokban tipikus esetkör az, amelyben az érvénytelenségi okot nem lehet kiküszöbölni, de azt sem lehet meg nem történné tenni (és így az eredeti állapotot hiánytalanul helyreállítani), amit a Kedvezményezett a szerződés alapján teljesített, elvégzett, megvalósított. Ilyenkor a bíróság a szerződést a határozathozatal időpontjáig hatályossá nyilvánítja, és a Ptk. 237. § (2) bekezdésébe foglalt szabálynak megfelelően gondoskodnia kell a teljesített szolgáltatás illetve a felhasználható támogatás egyensúlyának megteremtéséről. Ugyanakkor a megtörténtek tudomásulvétele sem eredményez azonos helyzetet azzal, ami a szerződés érvényessége esetén lenne. Így aztán nem áll be pontosan és teljes körűen mindaz a joghatás, ami az érvényes szerződéshez fűződne. Ha az eredeti állapotot nem lehet helyreállítani, a szerződés nem válik érvényessé, de visszamenőleges felszámolására nem kerül sor; tudomásul kell venni azt, ami megtörtént, és ennek megfelelően kell rendezni a jogviszonyt – figyelemmel természetesen arra is, hogy melyik félnek felróható érvénytelenségi ok állt elő. Ha a támogatásra vonatkozó jogszabályok alapján a szerződés érvénytelenségét nem a bíróság orvosolja, hanem a Támogató alkalmazza az előírt jogkövetkezményeket, akkor sem a Ptk. hivatkozott rendelkezései, sem a kialakult bírósági gyakorlatok nem érvényesülnek. Hanem sommás, bürokratikus, a közpénzeket csak formálisan óvó, valójában az orvosolható támogatási jogviszonyok megfojtásával további károkat is okozó gyakorlat érvényesülhet.

## 30. „Sommás jogkövetkezmények” a specifikus jogi szabályozásban

### 30.1. Csak az elállás...

*Kivonat a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvényből*

„11. § (3) Adók módjára hajtandó be az e törvény rendelkezései szerint nyújtott támogatás azon része, amit a kedvezményezett a vonatkozó támogatási szerződéstől eltérően használt fel.”

Az NCA-törvény 11.§ (3) bekezdése első olvasatra az „arányosság” elvét jelzi: csak a támogatás azon része hajtandó be adók módjára, amit a kedvezményezett a támogatási szerződéstől eltérően használt fel. Mivel azonban a vonatkozó végrehajtási rendeletek „jogellenes felhasználásnak” minősítik a teljes támogatási összeget valamely eljárási, beszámolási hiba vagy határidő-késedelem okán – így már a részmulasztás is rögtön teljes körű szerződéstől eltéréssé válik... Ez olvasható ki legalábbis a szociális és munkaügyi miniszter irányítása alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló 7/2009. (III. 18.) SZMM rendelet 19.§ (2) bekezdésének felsorolásából, amely jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősít minden jellegű és minden mértékű szerződéstől vagy jogszabálytól eltérést a támogatás felhasználása és a támogatásról történő elszámolás, a támogatás igénybevételével kapcsolatos határidők és információs kötelezettségek körében. Hiába tehát az NCA-törvény viszonylag engedő rendelkezése az adók módjára történő végrehajtás részbeni visszakövetelésre korlátozásával, ha az ágazati keretjogszabály – meglehetősen sommás módon – minden típusú, minden jellegű és terjedelmű jogellenességet csak a teljes visszakövetelést eredményező elállással tud szankcionálni. Közös hiányossága ugyanis a támogatási jogviszonyt szabályozó jogszabályi környezetnek, hogy az elállás mellett általában hallgat a felmondás, mint polgári jogi jogkövetkezmény lehetséges alkalmazásáról! S mivel korántsem egyértelmű a jogalkalmazási gyakorlatban a Ptk. háttérjogszabályi szerepe a támogatási jogviszonyok vonatkozásában; a Támogatók, a Kezelő és Közreműködő vagy Lebonyolító Szervezetek nem merik, nem tudják alkalmazni az ilyen - tulajdonképpen hibás teljesítési - esetekre a felmondás szabályait. Azért nem, mert tételesen nem szerepel az államháztartási -, költségvetési -, és programjogszabályokban! (Polgári jogi szempontból a felmondás a közlésétől kezdődően szünteti meg a jogviszonyt, szemben az elállással, amely a létrejöttére visszamenőlegesen. Ebből ered(ne) az a különbözőség, hogy a felmondás alkalmazása a Támogató részéről alkalmas kezelési módja lehet(ne) a részteljesítések elismerésének, vagy a már teljesített szolgáltatások, feladatellátások akceptálásának a súlyos eljárási szabályszegés miatti jövőre vonatkozó jogviszony-megszüntetés szankciója mellett.)

*Kivonat a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény végrehajtásáról szóló 160/2003. (X. 7.) Korm. rendeletből*

8. § (3) A civil szervezet nem jogosult az Alapprogram támogatására, és az Alapprogramból kizárásra kerül, ha

a) az Alapprogramhoz benyújtott támogatás iránti kérelmében, a támogatási szerződésben, a támogatási szerződés teljesítéséről szóló szakmai beszámolóban vagy pénzügyi elszámolásban megtévesztő vagy valótlan adatot szolgáltatott;

b) a támogatás felhasználása a civil szervezetnek felróható okból nem a támogatási szerződésnek megfelelően történt, és emiatt a kötelezettségvállaló a szerződéstől elállt;

c) a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény megsértése miatt pályázatát jogerősen kizárták;

d) az a)-c) pontban foglaltakon kívül valamely külön jogszabály alapján a támogatás jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősül.

(4) Az Alapprogramból történő kizárás

a) a (3) bekezdés a) pontjában foglalt esetben a Kollégium valótlan adatszolgáltatást megállapító döntése keltétől, illetőleg - amennyiben a megtévesztő vagy valótlan adatot a támogatási szerződés teljesítéséről szóló szakmai beszámoló vagy pénzügyi elszámolás tartalmazza - a jogosulatlanul igénybe vett támogatás és kamatai visszafizetésétől számított két évig,

b) a (3) bekezdés b) pontjában foglalt esetben a Kollégium kizárási feltétel fennállását megállapító döntése napjával kezdődően, a jogosulatlanul igénybe vett támogatás és kamatai visszafizetésétől számított két évig,

c) a (3) bekezdés c) pontjában foglalt esetben a pályázat kizárását megállapító jogerős döntéstől számított két évig,

d) a (3) bekezdés d) pontjában foglalt esetben a Kollégium kizárási feltétel fennállását megállapító döntése napjával kezdődően, a jogosulatlanul igénybe vett támogatás és kamatai visszafizetéséig áll fenn.

(5) Ha a Kollégium az Alapprogramból történő kizárási feltételeinek fennállását állapítja meg, a kizárásról - a Kollégium részletes indokolással ellátott javaslatára - a kötelezettségvállaló dönt.

(6) Az Alapprogram kezelő szerve az Alapprogramból kizárt civil szervezetet - a kizárásról szóló döntés közlésével egyidejűleg - nyilvántartásba veszi, a kizárási időtartamának leteltével a szervezetet a nyilvántartásból törli. A nyilvántartás tartalmazza a civil szervezet nyilvános adatait, a kizárási időtartamát és indokolását. Az Alapprogram kezelő szerve a nyilvántartást internetes honlapján közlésezi.

\*\*\*

9. § (1) A Kollégium támogatási döntése és a miniszter által meghatározott rend szerint kibocsátott engedélyező okirat alapján az Alapprogram kezelő szerve a miniszter nevében a támogatást igénylő szervezettel támogatási szerződést köt.

(2) A támogatási szerződésnek minden esetben tartalmaznia kell:

a) a támogatás konkrét célját;

b) a támogatás folyósításának feltételeit és ütemezését;

c) a támogatás felhasználásának és elszámolásának határidejét, módját;

d) a kedvezményezett nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy a támogatás felhasználása során érvényesíti a vonatkozó számviteli, adóügyi és társadalombiztosítási jogszabályok előírásait;

e) a kedvezményezett nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy a támogatás felhasználása során a közbeszerzésekről szóló jogszabályok rendelkezéseire figyelemmel jár el;

f) a kedvezményezett nyilatkozatát a támogatás felhasználásával kapcsolatos beszámolási kötelezettség tudomásulvételéről;

g) a kedvezményezett nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy hozzájárul a támogatás rendeltetésszerű felhasználásának a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, az Állami Számvevőszék, a külön jogszabály által ellenőrzésre feljogosított egyéb szervezetek, valamint a miniszter által ellenőrzéssel megbízott személyek és szervezetek általi ellenőrzéséhez;

h) a szerződésszegés eseteit és szankcióit;

i) a szerződéstől való elállásra vonatkozó rendelkezéseket;

\*\*\*

## 30.2. Támogatási jogviszonyon kívüli okból elállás

Az 55/2005. (III.26.) Korm. rendelet szabályozása példa arra a jelenségre, hogy a támogatási szerződésen kívüli okból – jelen esetben egy végrehajtási eljárás megindítása miatt – a Támogató akár el is állhat a szerződéstől anélkül, hogy a támogatási jogviszonyból következő kötelezettségek teljesítésével bármiféle probléma felmerülne!

55/2005. (III. 26.) Korm. rendelet

*a jogszabálysértő, nem rendeltetésszerű vagy szerződésellenes módon felhasznált európai uniós forrásokból származó és a kapcsolódó állami támogatások behajtásának eljárási rendjéről*

2. § (1) Ha a felelős szerv a támogatás jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználását állapította meg, és emiatt a szerződéstől elállt, a kedvezményezettet külön jogszabályokban meghatározottak szerint terhelő visszafizetési kötelezettségére vonatkozó követelés érvényesítése érdekében a felelős szerv (a követelés érvényesítésére jogosult szerv) jár el.

(2) Az arra jogosult szerv a szerződéstől akkor is elállhat, ha a kedvezményezett ellen a Céglőnyben közzétett módon csőd-, felszámolási, végelszámolási, hivatalból törlési, vagy rendezési eljárás indult, vagy végrehajtási, adósságrendezési eljárás van folyamatban.

\*\*\*

### 30.3. Kötelező elállás jogszabályi előírása

*Kivonat a sportról szóló 2004. évi I. törvényből*

57. § (1) Állami támogatás csak annak részére nyújtható, akinek:

a) nincs lejárt köztartozása,

b) a jogszabályi előírásoknak megfelelően gazdálkodik, és

c) a korábban kapott támogatással megfelelő módon elszámolt.

(2) Nem kaphat támogatást:

a) az a sportvállalkozás, amellyel szemben a Cstv. szerint végelszámolási, csőd- vagy felszámolási eljárás van folyamatban,

b) az a sportszövetség, illetve sportegyesület, amelynek működését a bíróság felfüggesztette, valamint amelynek megszüntetésére az Et. szerint eljárás van folyamatban,

c) az a sportegyesület, amellyel szemben a Cstv. szerint csődeljárás van folyamatban, vagy amely ellen a Cstv. szerinti felszámolási eljárás megindítása céljából kérelmet nyújtottak be, és felszámolását ennek alapján a bíróság jogerősen elrendelte.

(3) A támogatást nyújtó a támogatási szerződéstől köteles elállni, ha a támogatott szervezet:

a) a támogatás igénylésekor valótlan vagy hamis adatot szolgáltatott,

b) az (1) bekezdés szerinti feltételeket nem teljesítette, illetve a (2) bekezdés szerinti helyzetbe került,

c) köztartozása a szerződés megkötése óta lejárt és arra fizetési halasztást sem kapott,

d) a támogatást nem a szerződésben megjelölt célra használta fel.

(4) A sportigazgatási szerv írásbeli megkeresésére, annak kézhezvételétől számított harminc napon belül az állami adóhatóság tájékoztatást köteles nyújtani a sportszervezetek, illetve a sportszövetségek köztartozásairól.

\*\*\*

*Kivonat a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium egyes fejezeti kezelésű előirányzatai kezeléséről és támogatásainak lebonyolításáról szóló 19/2008. (X. 8.) NFGM rendeletről*

48. § A támogatási szerződéstől el kell állni, ha

a) az Ámr. 87. § (4) bekezdésében meghatározott valamely feltétel bekövetkezik, vagy

b) a kedvezményezett a támogatási szerződésben meghatározott valamely egyéb kötelezettségének felróható módon nem tesz eleget, és e szerződésszegés esetére jogszabály vagy a támogatási szerződés az elállás jogát biztosítja.

Az elállás jogkövetkezménye – elvileg – nem a szerződésszegés súlyához kapcsolódik, hanem az ex tunc hatályú szerződés megszüntetés, a szerződés megkötésére visszamenőleges hatályú felbontása, az eredeti állapot helyreállításának lehetőségességéhez. Ha ez nem áll fenn, akkor azonnali hatályú felmondás a szerződés megszüntetésének adekvát módja. A fenti jogszabályok ezt nem így szabályozzák.

### 30.4. Eljárási mulasztás a támogatási döntést (a kontraktus lehetőségét) semmisíti meg

*Kivonat a szociális és munkaügyi miniszter irányítása alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló 7/2009. (III. 18.) SZMM rendeletről*

**11. § (1)** A pályázat elbírálásának eredményéről - nyertes pályázat esetén a támogatási szerződés tervezetének egyidejű megküldésével - a pályázót a döntés meghozatala napjától számított 15 napon belül írásban értesíteni kell.

(2) A támogatásról szóló értesítésben a támogatási szerződés megkötésére megfelelő határidőt kell tűzni.

(3) Érvényét veszti a támogatási döntés, ha a támogatásról szóló értesítésben megjelölt határidőn belül a pályázó mulasztásából vagy neki felróható egyéb okból nem jön létre a szerződés.

(4) A pályázatot vagy egyedi kérelmet elutasító döntést indokolni kell. Az elutasító döntés megváltoztatására irányuló kérelem érdemi vizsgálat nélkül elutasításra kerül.

\*\*\*

*Kivonat a társadalmi bűnmegelőzéssel összefüggő kiadások, támogatások fejezeti kezelésű előirányzat és a bűnmegelőzéssel összefüggő feladatok támogatása fejezeti kezelésű előirányzat felhasználása szabályozásáról szóló 17/2008. (VIII. 27.) IRM rendeletből*

**17. § (1)** A támogatási döntésekről a döntést követő 5 munkanapon belül a Minisztérium adatot szolgáltat a Kincstárnak, valamint a nyertes pályázók nevét, a támogatási célokat és a megítélt támogatás összegét közlésezi a Minisztérium honlapján.

(2) Az elbírálás eredményéről a pályázókat a döntés meghozatalától számított 8 munkanapon belül a Kincstár írásban értesíti. A támogatási szerződést - amennyiben a pályázati felhívás ettől eltérően nem rendelkezik - a döntésről szóló értesítés kézhezvételétől számított 60 napon belül kell megkötöni. Ez idő alatt a támogatási döntésre az ajánlati kötöttség szabályai az irányadók.

(3) A nyertes pályázókat kiértesítő levélben rögzíteni kell, hogy amennyiben a támogatási döntés kedvezményezettjének mulasztásából vagy neki felróható egyéb okból a támogatási szerződés a szerződéskötésre a (2) bekezdésben meghatározott határidő leteltétől számított 20 napon belül nem kerül sor, a támogatási döntés hatályát veszti.

\*\*\*

**30.5. Jogorvoslat annyira nincsen, hogy a pályázatot elutasító döntés elleni kérelmet érdemi vizsgálat nélkül kell elutasítani! (Tehát meg se lehet vizsgálni, hogy van-e abban valami, amit az ügyfél állít....)**

*Kivonat a szociális és munkaügyi miniszter irányítása alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló 7/2009. (III. 18.) SZMM rendeletből*

**11. § (1)** A pályázat elbírálásának eredményéről - nyertes pályázat esetén a támogatási szerződés tervezetének egyidejű megküldésével - a pályázót a döntés meghozatala napjától számított 15 napon belül írásban értesíteni kell.

(2) A támogatásról szóló értesítésben a támogatási szerződés megkötésére megfelelő határidőt kell tűzni.

(3) Érvényét veszti a támogatási döntés, ha a támogatásról szóló értesítésben megjelölt határidőn belül a pályázó mulasztásából vagy neki felróható egyéb okból nem jön létre a szerződés.

(4) A pályázatot vagy egyedi kérelmet elutasító döntést indokolni kell. Az elutasító döntés megváltoztatására irányuló kérelem érdemi vizsgálat nélkül elutasításra kerül.

\*\*\*

**30.6. A „jogosulatlanul igénybe vett támogatás” gyűjtőfogalma, mint a bármilyen szerződéses kötelezettségzegés trójai falova a súlyossá minősülés illetve elállási ok szempontjából**

*Kivonat a szociális és munkaügyi miniszter irányítása alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló 7/2009. (III. 18.) SZMM rendeletből*

**19. § 19. § (1)** A támogatások jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása, illetve a támogatási szerződésben meghatározott kötelezettségek megszegése esetén a támogatás jogosulatlanul

igénybe vett támogatásnak minősül, és a kedvezményezett a támogatás részben vagy egészben történő visszafizetésének kötelezettsége terheli.

.....  
(3) Jogosulatlanul igénybe vett támogatás esetén a támogatás folyósítását azonnali hatállyal fel kell függeszteni, és intézkedni kell a már kiutalt támogatás - a visszafizetési kötelezettség előírásának napján érvényes - jegybanki alapkamatnak megfelelő kamattal, illetőleg - az Ámr. 7. számú mellékletében felsorolt előirányzatok tekintetében - az Ámr. 88. § (4) bekezdése szerinti kamattal növelt összegének visszafizetése iránt.

(4) A szerződés nem megfelelő teljesítéséről szóló értesítésben a kedvezményezettet tájékoztatni kell arról, hogy ha a jogosulatlanul igénybe vett támogatás nem vagy csak részben kerül visszafizetésre, illetve ha az értesítés kézbesítését követő 30 napon belül a visszafizetési kötelezettségének nem tesz eleget,

a) a 14. § k) pontja szerinti esetben azonnali beszédési megbízás alkalmazásának,

b) egyéb esetekben, illetőleg az a) pont szerinti eljárás eredménytelensége esetén a támogatás (3) bekezdés szerinti kamattal növelt összege iránti követelés bírósági úton való érvényesítése kötelezettségvállaló általi kezdeményezésének

van helye.

(5) A (4) bekezdés szerinti értesítésben meg kell határozni - a számlatulajdonos nevének egyidejű feltüntetésével - azt a számlaszámot, amelyre a kedvezményezett a jogosulatlanul igénybe vett támogatást visszafizetni köteles.

(6) A kötelezettségvállaló a visszafizetésre kötelezettnek a visszafizetési határidő lejárta előtt írásban benyújtott, részletes indokolást tartalmazó kérelmére részletfizetési kedvezményt adhat. A részletekben történő visszafizetés időtartama a 12 hónapot nem haladhatja meg. A visszafizetéstől eltekinteni nem lehet.

\*\*\*

#### A 16/52/2 NEMZETI CIVIL ALAPPROGRAM ELŐIRÁNYZAT FELHASZNÁLÁSÁRA VONATKOZÓ KÜLÖNÖS RENDELKEZÉSEK

22. § (1) A „Nemzeti Civil Alapprogram” előirányzat felhasználására a 3-21. § rendelkezéseit a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvényben (a továbbiakban: NCA tv.), az annak végrehajtására kiadott 160/2003. (X. 7.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Vhr.), illetőleg az e §-ban foglaltak szerinti eltéréssel kell alkalmazni.

(2) Az NCA tv. 5. § (1) bekezdése szerinti kollégium köteles a pályázatokkal kapcsolatos szakmai álláspontját kialakítani, és döntési javaslatát a pályázat benyújtási határidejétől számított legkésőbb 90 napon belül elkészíteni.

(3) A kötelezettségvállaló a kollégium döntésének jóváhagyását jogszabálysértés esetén megtagadja. A kötelezettségvállaló erről a támogatási kérelem elbírálásával érintett kollégium elnökét írásban értesíti, és egyidejűleg intézkedik a döntéssel nem érintett támogatási keretösszeg lekötésének felszabadításáról.

(4) Amennyiben a kedvezményezett a tárgyévet megelőző év költségvetésének terhére kiírt azonos támogatási célú pályázatok alapján támogatásban részesült, a tárgyévi kifizetések megkezdésére az előző évi szakmai beszámoló és pénzügyi elszámolás benyújtását és annak kollégium általi elfogadását követően kerülhet sor. Amennyiben egy szervezet az elszámolását beadta, és a kezelő szervezet az elszámolás ellen a beadástól számított 30 napon belül nem emelt kifogást, akkor az újabb támogatás kifizetését nem lehet visszatartani.

(5) A kezelő szervezet a benyújtott elszámolást a beérkezését követő 30 napon belül megvizsgálja. Szabályszerű elszámolás esetén javaslatot tesz az illetékes kollégium felé annak elfogadására vagy - hibás vagy hiányos elszámolás esetén - saját hatáskörben legfeljebb két alkalommal 15-15 napos határidővel hiánypótlásra szólítja fel a pályázót. A kezelő szervezet a hiánypótlás beérkezésétől számított 15 napon belül terjeszti az illetékes kollégium elé az elszámolást és a beszámolót, amelynek elfogadásáról vagy elutasításáról a kollégium dönt.

(6) Jogosulatlanul igénybe vett támogatás esetén a támogatási szerződéstől való elállásra a kötelezettségvállaló a kollégium előzetes döntése alapján jogosult.



(7) A szerződés módosításának engedélyezéséről a kedvezményezett írásban benyújtott kérelmére a támogatás odaítéléséről rendelkező kollégium dönt. A jogszabályoknak megfelelő és a kollégium által engedélyezett szerződésmódosítást a kezelő szervezet készíti elő, melyet a kezelő szervezet ezzel megbízott képviselője ír alá. A kedvezményezett nyilvántartási adataiban bekövetkező változás esetén alakszerű szerződésmódosítás nem szükséges.

(8) A Vhr. 12. § (2) bekezdés l) pontja alapján a Nemzeti Civil Alapprogram testületei mellett titkársági feladatot ellátó személyek szakmai teljesítését az érintett testület elnöke igazolja, amelynek alapján a kifizetéseket a kezelő szervezet teljesíti.

\*\*\*

*Kivonat a Külügyminisztérium fejezetnél az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 4/2009. (IV. 10.) KüM rendeletről*

11. § (1) A támogatás jogosulatlan igénybevétele esetén a kedvezményezettet a támogatás részben vagy egészben történő visszafizetésének kötelezettsége terheli. A kedvezményezett az igénybe vett támogatás összegét kamattal növelt összeggel köteles visszafizetni, az erről szóló írásbeli értesítés kézhezvételétől számított harminc napon belül. A kamat éves mértéke - törvény eltérő rendelkezése hiányában - megegyezik a visszafizetési kötelezettség előírásának napján, vagy a szerződéstől való elállás időpontjában érvényes jegybanki alapkamat kétszeresével, de legalább 20%. A kamatfizetési kötelezettség a támogatás folyósításának napjától a visszafizetés napjáig terheli a kedvezményezettet.

(2) Jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősül, ha

a) a kedvezményezett a pályázat benyújtása, illetve a szerződés megkötése folyamán a pályázat szakmai, pénzügyi tartalmát, illetve a támogatás nyújtását érdemben befolyásoló valótlan, hamis adatot szolgáltatott,

b) a szerződésben rögzített időbeli ütemezés kezdő időpontjától számított harminc napon belül a szerződés teljesítése a kedvezményezettnek felróható okból nem kezdődik meg, és a kedvezményezett a késedelmét ezen idő alatt írásban sem menti ki,

c) a kedvezményezett neki felróható okból egészben vagy részben nem, vagy legalább harminc napot meghaladó késedelemmel teljesíti a szerződésben vállalt kötelezettségeit,

d) a támogatott tevékenység teljesítése egészben vagy részben a kedvezményezettnek felróható okból veszélybe kerül, tartós akadályba ütközik vagy megghiúsul,

e) a kedvezményezett a támogatást nem a szerződésben meghatározott célra használja fel,

f) a szerződésben rögzített kötelezettségek teljesítése a kedvezményezettnek felróható okból nem vagy nem a támogatási célnak megfelelő mértékben, illetve minőségben valósult meg,

g) a kedvezményezett a pályázat szabályszerűségére, illetve a támogatás rendeltetésszerű felhasználására vonatkozó ellenőrzéstűrési kötelezettségének nem tesz eleget,

h) a kedvezményezett 10. §-ban foglalt bejelentési, valamint az elszámolási kötelezettségeinek teljesítése a szerződésben meghatározott, de legalább harminc napon túli késedelmet szenved,

i) a kedvezményezett a 6. § g) pontjában meghatározott nyilatkozatok bármelyikét visszavonja,

j) a kedvezményezett egyéb módon felróhatóan megsérti a szerződésben vállalt kötelezettségeit.

(3) Támogatás jogosulatlan igénybevétele esetén a minisztérium a támogatás folyósítását azonnali hatállyal felfüggeszti, és intézkedik a már kiutalt támogatás visszafizetése iránt.

(4) A (2) bekezdésben foglaltak megvalósulása esetére a szerződésben az elállás jogát is ki kell kötni. A minisztérium az elállás jogát a kedvezményezettnek intézett, egyoldalú, írásbeli nyilatkozattal gyakorolja. Amennyiben a minisztérium nem gyakorolja az elállás jogát, ez a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésének és a folyósítása felfüggesztésének kötelezettségét nem érinti.

(5) A minisztérium a szerződésben jogosult további jogkövetkezményeket meghatározni, így különösen kötbérfizetési kötelezettséget előírni.

(6) Az (1) és a (3) bekezdésben előírt, illetve a (4) és az (5) bekezdés alapján meghatározott jogkövetkezmények alkalmazásától a kötelezettségvállalásra jogosult - a munkabizottság javaslata alapján - eltekinthet, amennyiben a kedvezményezett kötelezettségsszegése csekély súlyú.

\*\*\*

*Kivonat az egészségügyi miniszter felügyelete alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló 24/2008. (VI. 14.) EüM rendeletből*

9. § (1) *A forrás biztosításának feltételül vállalt kötelezettségek teljesítését, a rendeltetésszerű és a szerződésnek megfelelő forrásfelhasználást a minisztérium, vagy a szerződésben meghatározott feltételek szerint írásban felhatalmazott megbízottja, illetve a külön jogszabályban erre feljogosított szervek ellenőrzik.*

(2) *A kedvezményezett köteles a támogatás forrásainak felhasználását - ellenőrzés céljából - elkülönítetten nyilvántartani.*

(3) *A forrás a nem rendeltetésszerű felhasználás vagy a szerződésben foglalt egyéb kötelezettségek nem, vagy részbeni teljesítése esetén visszavonható, illetve a minisztérium a szerződéstől elállhat.*

\*\*\*

*Kivonat a Miniszterelnökség fejezetnél a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint a határon túli magyarok támogatásával kapcsolatos fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályairól szóló 1/2008. (V. 8.) MeHVM rendeletből*

8. § (1) *A teljesítményarányos finanszírozás kivételével a kedvezményezettek a támogatás felhasználásáról utólag, a szerződésben rögzítettek szerint, szakmai beszámoló és pénzügyi elszámolás benyújtásával számolnak el.*

.....

(6) *Ha szükséges a szakmai beszámoló kiegészítése, vagy a beszámolóval kapcsolatos egyéb probléma megállapítására kerül sor, a támogató határidő kitűzésével felszólítja a kedvezményezettet a hiánypótlásra.*

*(7) A határidő eredménytelen lejárta esetén a támogatás jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősül, ezért a támogatónak intézkednie kell a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetése iránt.*

\*\*\*

### **30.7. Nyilatkozat visszavonásának, tartalmi módosulásának sommás jogkövetkezménye**

A támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2009. (VII.30.) Korm. rendelet szabályozása pozitív és útmutató abban a vonatkozásban, hogy a polgári jog általános szabályai szerinti „felmondás” több esetét nevesíti és megkülönbözteti az „elállás” jogkövetkezményeitől. Szintén megkülönbözteti ezektől a „támogatás felfüggesztése” esetkört, amely a Ptk. szabályozásában az ellenszolgáltatás meg nem fizetésével írható le. Továbbra is egyoldalú és sommás jogkövetkezményeket ír le azonban a rendelet azokra az esetekre, amelyekben a fenntartó valamely nyilatkozatát visszavonja, s ezzel olyan helyzet áll elő, amelyben a támogatási döntést nem lehetett volna szabályszerűen meghozni. Álláspontom szerint ez klasszikus azonnali hatályú felmondási ok, hiszen a felmondás előtt szabályszerűen nyújtott szolgáltatások ellenértékére (már megvalósult tevékenység támogatására) jogosultságot nem érintheti a nyilatkozat visszavonása. A teljes támogatás 19.§ (6) bekezdés a) pontja szerinti teljes visszafizetési kötelezettsége ilyen esetekben sommás, aránytalan és a polgári jogi szabályok szerint jogellenes jogkövetkezményhez vezet.

Lényegében az érvénytelenség jogkövetkezményének rendeleti (túl)szabályozása történik a 19.§ (6) bek. b) pontjában. Ez olyan esetekre vonatkozik, amelyekben még a pályázat során valótlan vagy téves nyilatkozatot nyújtottak be, illetve hamis adatszolgáltatást teljesítettek, s ezért megállapítható, hogy a valóság ismeretében a Támogatótól nem jutott volna támogatási döntéshez a kedvezményezett. Míg az általános polgári jogi szabályok szerint, ilyenkor mód van a szerződés érvénytelenségének jogkövetkezményei közötti választásra – nevezetesen azokban az esetekben, amelyekben az érvénytelen szerződés alapján már szolgáltatásokat teljesítettek és vettek igénybe, s azok „vissza nem csinálhatók”, tehát a szerződéskötés előtti, eredeti állapot már nem állítható helyre – a bíróság a szerződést a

határozathozatalig terjedő időre hatályossá nyilvánítja. (Ptk. 237.§ (2) bek.) A rendeleti szabályozásnak is ilyen logikában kellene érinteni az érvénytelenség különböző eseteit, s mintegy megelőznie jogszabályi rendelkezéssel a bírósági úton történő jogérvényesítést. Ily módon megszűnne a most rendeletbe foglalt sommás jogkövetkezmény a szerződészerűen és valóságosan teljesített szolgáltatás ellenszolgáltatás nélkül maradásával; és azonnali hatályú felmondás jogkövetkezményre mérséklődne a szankciója a pályázati folyamatban elkövetett valótlan adatközlésnek, téves vagy hamis tartalmú nyilatkozatnak. Meg lehetne toldani ezt további – de eljárásjogi jellegű és nem anyagi jogi! – jogkövetkezménnyel, például a meghatározott időre vagy alkalomra történő pályázatból kizárással. Ugyanígy a határidőmulasztásokat (például bejelentéseknél, elszámolási határidőknél) sokkal inkább pótlékkal, eljárási bírsággal kellene sújtani, semmint a támogatás visszakövetelésével. Ha ugyanis – akár csak részben – visszaköveteli, beszámítja, elvonja a Támogató a szolgáltatás ellenértékét; ezzel magát a szolgáltatást lehetetleníti el! (Ráadásul olyan okból, amelynek magához a szolgáltatáshoz semmi köze nincsen!) Beindul egy olyan negatív végű spirál, amely végül is senkinek nem jó, hiszen a sommás jogkövetkezménybe a Szolgáltató jó eséllyel tönkre megy, a szolgáltatás megszűnik, a Támogató pedig eredménytelenül használta fel a programjában rendelkezésre állott projektfinanszírozási keretet! S ha legalább a közpénzek védelmének szempontja indokolta volna e hallatlan szigor; de ez sem igaz, hiszen kicsit józanabb és kevésbé fafejű szabályozással a szolgáltatás fenntartható lett volna, a közpénz hatékony felhasználása továbbra is biztosítható lenne, a Szolgáltató is működhetne tovább, s a Támogató is eredménnyel zárhatná programját.

A fenti gondolatokat támasztják alá a a Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtási rendjéről szóló 237/2008. (IX. 26.) Korm. rendelet 83.§ - 85. §-ai is, amelyek nem is a konkrét egyedi projekt, hanem a támogatási program „szabálytalanságának” jogkövetkezményeit szabályozza, s ennek körében a támogatás visszafizetési kötelezettséget először a „szabálytalanságért felelős, illetve annak hiányában a szabálytalanul felhasznált forrást folyósító fejezetre” (84.§ (1) bek.) írja elő, s csak ezt követően említi a a „szabálytalanul felhasznált támogatási összegek projektgazdától történő behajtását”. (85.§ (1) bek.) Érzékeltetvén ezzel, hogy a pályázati programok sikerességéért, szabályszerűségéért elsősorban a Végrehajtási Megállapodásban szereplő fejezetgazda felel, s csak ennek folyományaként, végrehajtásaként a konkrét projekt megvalósítására szerződő projektgazda ügyfél, például civil szervezet.

\*\*\*

### *Kivonat a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló*

#### *191/2008. (VII. 30.) Korm. rendeletről*

*14. § (1) A fenntartó a finanszírozási szerződést 90 napos felmondási idővel indokolás nélkül felmondhatja.*

*(2) A fenntartó a finanszírozási szerződést azonnali hatállyal felmondhatja, ha a működési támogatást az esedékességet követő 30 napon belül nem folyósítják, a 16. § (8)-(9) bekezdésében foglaltak kivételével.*

*15. § (1) Az FSZH a finanszírozási szerződést - a miniszter egyetértésével - 60 napos felmondási idővel felmondhatja, ha*

*a) támogató szolgáltatás és közösségi alapellátások esetén a teljesített feladatmutató éves szinten nem éri el a kötelezően teljesítendő feladatmutatót vagy a vállalt feladatmutató 90 százalékát,*

*b) a szolgáltató nem nyújtja a szolgáltatást a finanszírozási szerződésben rögzített ellátási terület egészén, támogató szolgáltatás és közösségi alapellátások esetén a vállalt feladatmutató erejéig,*

*c) a fenntartó a bejelentési kötelezettségét nem teljesíti,*

*d) kiegészítő működési támogatás biztosítása esetén nem teljesítik annak feltételeit,*

*e) a szolgáltatással összefüggésben egy naptári éven belül összesen 100 000 forintot meghaladó összegű szociális igazgatási bírságot szabtak ki,*

*f) a fenntartóval szemben a finanszírozási szerződés megkötését követően meginduló csőd-, felszámolási, végelszámolási, végrehajtási vagy adósságrendezési eljárás indul,*

*g) a fenntartó a működési támogatás egy részét nem a szolgáltatás működési, fenntartási költségeihez használja fel,*

h) a fenntartó az elszámolási kötelezettségének a folyósító igazgatóság felhívása ellenére határidőben nem tesz eleget, vagy a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem vagy nem megfelelően tesz eleget, illetve az FSZH az elszámolást elutasítja,

i) a fenntartó vagy a szolgáltató nem biztosítja a működést engedélyező szerv, az FSZH vagy a 18. § (1) bekezdése szerinti igazgatóság (a továbbiakban: ellenőrző igazgatóság) ellenőrzésének feltételeit vagy akadályozza az ellenőrzést,

j) a fenntartó a 19. § szerinti visszafizetési vagy a 20. § szerinti kamatfizetési kötelezettségét nem teljesíti,

k) a fenntartó vagy a szolgáltató a finanszírozási szerződésben meghatározott valamely kötelezettségét az a)-j) pontban foglaltakon túl, súlyosan vagy ismételten megszegi.

(2) Az FSZH a finanszírozási szerződést - a miniszter egyetértésével - azonnali hatállyal felmondja, ha a fenntartó a pályázatban vagy az ahhoz csatolt iratokban szándékosan valótlan adatot közölt, vagy valamely jelentős tény, körülményt elhallgatott, feltéve, hogy a valós adatok, tények, körülmények ismeretében a pályázat nem került volna támogatásra.

(3) A felmondási ok bekövetkezéséről az igazgatóság, illetve a működést engedélyező szerv haladéktalanul értesíti az FSZH-t.

\*\*\*

16. § (8) A működési támogatás folyósítását a folyósító igazgatóság felfüggeszti, ha

a) a finanszírozási szerződés megkötését követően a fenntartónak vagy - ha a szolgáltató jogi személy - a szolgáltatónak köztartozása keletkezik, a köztartozás megszűnéséig,

b) a fenntartó a bejelentési, illetve az országos jelentési rendszerbe történő adatszolgáltatási kötelezettségét megszegi, a kötelezettség teljesítéséig,

c) a fenntartó az elszámolási kötelezettségének határidőben nem tesz eleget, vagy a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem vagy nem megfelelően tesz eleget, a kötelezettség teljesítéséig,

d) a fenntartó vagy a szolgáltató nem biztosítja a működést engedélyező szerv, az FSZH vagy az ellenőrző igazgatóság ellenőrzésének feltételeit, vagy akadályozza az ellenőrzést, az állapot fennállásáig.

(9) A felfüggesztés okának megszűnése esetén a felfüggesztés miatt nem folyósított működési támogatást a következő negyedévben folyósított működési támogatással egyidejűleg kell folyósítani.

(10) A felfüggesztési ok bekövetkezéséről és megszűnéséről az FSZH, illetve - az FSZH egyidejű értesítése mellett - a működést engedélyező szerv és az ellenőrző igazgatóság haladéktalanul értesíti a folyósító igazgatóságot.

\*\*\*

#### A működési támogatás visszafizetése

19. § (1) Ha támogató szolgáltatás, illetve közösségi alapellátások esetén a kötelezően teljesítendő feladatmutatót nem teljesítik, a tárgyévi alaptámogatás arányos részét vissza kell fizetni.

(2) Ha támogató szolgáltatás, illetve közösségi alapellátások esetén a finanszírozási szerződésben vállalt feladatmutatót nem teljesítik, a tárgyévi teljesítménytámogatás arányos részét vissza kell fizetni.

(3) Ha alacsonyküszöbű ellátás esetén a szolgáltatást nem nyújtják a működési támogatás alapjául szolgáló ellátási terület egészén, vagy nem látják el a finanszírozási szerződésben meghatározott valamennyi feladatot, a tárgyévi működési támogatás arányos részét vissza kell fizetni.

(4) Ha kiegészítő működési támogatás biztosítása esetén annak feltételeit nem vagy csak részben teljesítik, a tárgyévi kiegészítő működési támogatás arányos részét vissza kell fizetni.

(5) Ha a működési támogatás egy részét nem a szolgáltató működési vagy fenntartási kiadásaira fordították, a jogellenesen felhasznált működési támogatást vissza kell fizetni.

(6) A működési támogatás teljes összegét vissza kell fizetni, ha a fenntartó

a) a szükséges nyilatkozatok bármelyikét visszavonta,

b) a pályázatban vagy az ahhoz csatolt iratokban szándékosan valótlan adatot közölt, vagy valamely jelentős tény, körülményt elhallgatott, feltéve, hogy a valós adatok, tények, körülmények ismeretében a pályázat nem került volna támogatásra.

(7) Ha az FSZH az elszámolást elutasítja, vagy a finanszírozási szerződés megszűnését követően a fenntartó az elszámolási kötelezettségének határidőben nem tesz eleget, vagy a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem vagy nem megfelelően tesz eleget, illetve a fenntartó vagy a szolgáltató a finanszírozási szerződés megszűnését követően nem biztosítja az ellenőrzés feltételeit vagy akadályozza az ellenőrzést, a tárgyévi működési támogatás teljes összegét vissza kell fizetni.

20. § (1) A fenntartó a visszafizetendő működési támogatás összege után - a (2) bekezdés szerinti kivétellel - a folyósítás időpontjától kezdődően kamatot fizet. A kamat éves mértéke a jegybanki alapkamat kétszerese. A fizetendő kamat számításakor az érintett naptári félévet megelőző utolsó napon érvényes jegybanki alapkamat irányadó az adott naptári félév teljes idejére.

(2) Nem kell kamatot fizetni a 19. § (2) bekezdése szerinti esetben, ha a teljesített feladatmutató eléri a vállalt feladatmutató 90 százalékát és a kötelezően teljesítendő feladatmutatót.

21. § (1) A működési támogatás 19. § szerinti visszakövetelésére és a 20. § szerinti kamat követelésére az FSZH jogosult. A követelést a fenntartóval írásban kell közölni, egyidejűleg a fenntartót figyelmeztetni kell a jogkövetkezményekre, és erről haladéktalanul értesíteni kell a folyósító igazgatóságot.

(2) A visszafizetendő működési támogatás és annak kamata a tárgyévben folyósítandó működési támogatásból levonásra kerül.

(3) Az FSZH a visszafizetésre kötelezettnek a visszafizetési határidő lejárta előtt írásban benyújtott, részletes indokolást tartalmazó kérelmére részletfizetési kedvezményt adhat, illetve a visszafizetendő összegnek és kamatának részletekben történő levonását engedélyezheti. A részletfizetés, illetve a részletekben történő levonás időtartama a 6 hónapot nem haladhatja meg. A részletfizetés, illetve a részletekben történő levonás engedélyezéséről az FSZH haladéktalanul értesíti a folyósító igazgatóságot.

(4) Ha a visszafizetendő működési támogatás, illetve annak kamata a folyósítandó működési támogatásból nem vonható le, és az FSZH részletfizetést sem engedélyezett, a visszafizetendő működési támogatást és kamatait legkésőbb a követelés közlését követő 30 napon belül, a benyújtott elszámolás alapján visszafizetendő támogatást és kamatait az elszámolás benyújtásával egyidejűleg meg kell fizetni.

(5) Ha a fenntartó a visszafizetési kötelezettségének, illetve kamatfizetési kötelezettségének az (4) bekezdésben foglaltak szerint nem tesz eleget, és a követelés azonnali beszedési megbízás benyújtásával nem vagy csak részben érvényesíthető, a fennmaradt, 10 000 forintot meghaladó követelést az FSZH polgári eljárásban érvényesíti.

\*\*\*

### 30.8. Adó tartozás összegével történő egyoldalú szerződésmódosítás

**Áht. 13/A. § (5)** A (4) bekezdésben megjelölt alrendszeréből támogatás - a 12. § (4) bekezdésében foglalt, valamint a társadalmi szervezetek és az alapítványok által igényelt, a program befejezéséhez kapcsolódó támogatások (ide nem értve a humán szolgáltatások nem állami fenntartói által igényelt támogatásokat) kivételével - nem folyósítható, amíg a támogatás kedvezményezettjének adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozása van. A támogatás iránti kérelem benyújtója ezért a támogató által meghatározott határidőig nyilatkozik arról, hogy adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozása nincsen, valamint hozzájárul ahhoz, hogy a támogatás folyósítója e nyilatkozat valóságtartalmának igazolását kérje a 18/C. § (13)-(15) bekezdésében meghatározott eljárásban, vagy közvetlenül az állami, önkormányzati adóhatóságtól és a vámhatóságtól. Az illetékfizetési kötelezettség keletkezése szempontjából e hozzájárulás az eljárás megindítása iránti kérelemnek minősül azzal, hogy az általános tételű eljárási illetéket azon adóhatóságok számára tekintettel kell leróni, amelyekről hozzájárulás hiányában külön-külön igazolást kellene beszerezni a támogatás folyósítása érdekében. Hozzájárulás hiányában a támogatás vagy az egyes támogatási részletek folyósítását megelőzően a támogatóhoz, az általa meghatározott határidőig be kell nyújtani az állami adóhatóság, vámhatóság, a székhely, illetőleg lakóhely szerinti önkormányzati adóhatóság 30 napnál nem régebbi igazolását arról, hogy a támogatás kedvezményezettjének nála nyilvántartott adó-, járulék-, illeték- vagy vámtartozása nincsen.

(6) A (4) bekezdésben megjelölt alrendszeréből megítélt és folyósításra kerülő támogatásból - a 12. § (4) bekezdésében foglalt támogatás kivételével, törvényben, kormányrendeletben meghatározottak szerint

- a támogatások kedvezményezettjét terhelő köztartozások összege visszatartásra kerülhet. A visszatartás a kedvezményezett támogatási szerződésben vállalt kötelezettségeit nem érinti.

(7) A (6) bekezdésben foglalt visszatartásról a kedvezményezettet a támogatást nyújtó szerv írásban értesíti. A támogatást nyújtó szerv a visszatartott összegből 8 napon belül utalja át a köztartozás jogosultjának a kedvezményezettrel szemben fennálló követelését. Ha a folyósítandó támogatás összege a kedvezményezettet terhelő köztartozások mindegyikére nem nyújt fedezetet, azt a támogatást nyújtó szerv a köztartozások arányában utalja át a jogosultaknak.

Az államháztartási támogatás folyósításának eljárási jellegű feltétele a köztartozás (adó, járulék, illeték, vám) hiánya. A támogatásból a köztartozás összege visszatartásra kerülhet – s ez „a visszatartás a kedvezményezett támogatási szerződésben vállalt kötelezettségeit nem érinti”, tehát ugyanolyan feltételek mellett kell teljesítenie a vállalt szolgáltatást, folytatnia a támogatott tevékenységet, mintha a támogatást megkapta volna. Mi történik ilyenkor? Tulajdonképpen a támogatási szerződés egyoldalú módosítása történt, hiszen a támogatás összegét a Támogató egyoldalúan lecsökkentette a levont köztartozással, a teljesítendő projekt terjedelme és a Kedvezményezett kötelezettségei viszont változatlan terjedelműek maradtak. (Azért van minek örülni is e szabályozás kapcsán, hiszen legalább nem minősül jogellenesen felhasznált támogatásnak a civil szervezet szempontjából, s legalább a már folyósított támogatás köztartozás okán nem követelhető vissza úgy, mint például a munkaügyi bírság – rendezett munkaügyi kapcsolatok hiánya - okán!)

### **31. A Támogatott által elkövetett szerződésszegés jogkövetkezményei a vizsgált szerződésekben**

#### **31.1. Elállás vagy felmondás?**

A vizsgált 44 db. típusszerződésből 60 % csak az elállást tartalmazza, 10 % csak a felmondást, 20 % elállást és felmondást is, 10 % pedig egyiket sem – s ezzel tulajdonképpen a Ptk.-ra hagyva a teljes szabályozást a szerződés megszüntetésének módjairól. Megállapítható tehát, hogy a támogatási szerződések 80 %-a az elállást általános és elsődleges szerződésmegszüntetési módnak tekinti, s ilyen módon is szabályozza. Részletesen, tételes és igen tág körű elállási okokat meghatározva. Miközben másféle jogkövetkezményeket (kötér, költségviselés, késedelemmel okozott költség vagy kár beszámítása a támogatásba, stb.) alig-alig említenek a szerződések; az elállást, mint fő szankciót is csak egyoldalúan a Támogatott részéről felmerült okokból tesznek jogszerűen lehetségessé.

A GKM-eMOP kódjelű szerződés 7. pontja zárójeles említést tesz a felmondásra:

„A Támogató a szerződéstől való elállásra (vagy azonnali hatályú felmondásra) jogosult, ha az alábbi esetek bármelyike bekövetkezik:” (7. pont) A felsorolást követően azonban csak az elállás eljárásáról és jogkövetkezményeiről szól a szerződés, azonnali hatályú felmondásról hallgat. Ha pedig nincsenek hasonló eljárási szabályok a felmondásra, mint az elállásra, akkor nagy valószínűséggel a jogi kérdésekben meglehetősen bátortalan és önállóan Közreműködő Szervezet nem próbálgat új jogcímekeket saját szabályai szerint alkalmazni...

(Fogalmilag ugyanakkor helytálló ez a szabályozás, hiszen az elállás és azonnali hatályú felmondás között nem az ezt kiváltó okokban kell lenni különbözőségnek, hanem az alkalmazhatóság feltételeiben – hogy ugyanis a már teljesített szolgáltatások visszajuttathatók-e?)

Az OKM-2009. kódjelű szerződés szerint: „A Támogató elállásra vagy azonnali hatályú felmondásra jogosult, ha: ....” (7.1. pont) „A Támogató az elállás, felmondás során figyelembe veszi különösen az eltelt időt, a megvalósult feladat mértékét és a Kedvezményezett magatartásának felrőhatóságát.” (7.3. pont) Ez már a realitásokhoz közelítő szabályozás – sokkal inkább, mint a kizárólag elállási jogot (sőt: kötelezettséget!) rögzítő támogatási szerződések -, de még mindig nem a Polgári Törvénykönyv azon

szabályozása mentén halad, hogy elállásnak (a szerződés megkötésére visszamenőleges hatályú felbontásának) csak akkor lehet helye, ha a szolgáltatások visszajuttathatóak, tehát az eredeti állapot helyreállítható. Ha ez nem lehetséges, akkor csak felmondásról lehet szó, s ezen belül mérlegelendő felróhatóság, időmúlás, feladatmegvalósítás, stb. alapján, hogy azonnali hatályú vagy felmondási idővel történő felmondás következzen-e be. Ennek a vagylagos jogkövetkezmény-meghatározásnak (elállás vagy felmondás) az eredménye az is, hogy a 7.3. pontban a szerződés – a Támogató döntésétől függően – a támogatás egész összegét, vagy annak arányos részét írja elő visszafizetési kötelezettségként. Pozitív példának kezeljük az OKM-2009. szabályozását.

Az önkormányzati támogatási szerződések sokkal inkább Ptk-szerinti szerződés megszűnési okokat írnak le, illetve utalnak rájuk. Például az ÖNK-IXKER-PROGRAM kódjelű szerződés csak a „visszafizetési kötelezettséget” tartalmazza jogkövetkezményként (4.1.pontban, méghozzá három esetre: „a támogatást nem a program megvalósítására fordítja; vagy nem számol el tételesen; illetőleg nem számol be határidőre) – viszont itt is mechanikusan a támogatás teljes összegére vonatkozóan! Sem az elállás, sem a felmondás nincsen nevesítve a szerződésben, csak a „visszafizetési kötelezettség”. Tehát az általános Ptk-szabályok szerint történhet a szerződés megszüntetése.

Az ÖNK-VAS-PROGRAM szerződés viszont már kezdetlegesnek tűnően határozza meg a civil szervezet szerződésszegésének jogkövetkezményeit: „A Pályázó tudomásul veszi, hogy a Támogatást nyújtó a támogatási összeget visszavonhatja, ha a szerződésben foglaltak (a pályázati feladat, cél és pénzügyi elszámolás) nem teljesülnek. (13. pont)” A „támogatás visszavonása” egyáltalán nem definiált; sem tartalmában, sem eljárásban nem szabályozott jogkövetkezménye a civil szervezet szerződésszegésének.

A felmondás jogáról direkt módon mindösszesen 10 szerződés (21 %) szól; ebből 4 szerződés csak a felmondást említi szerződésmegszüntetési módként (és az elállást nem); míg 6 szerződés pedig az elállás mellett szól a felmondási jogról is.

- Az ÖKOTÁRS-NORVÉG-2009. kódjelű szerződés csak *azonnali hatályú felmondást ismer; abban az esetben, ha a felhasználó szerződést szeg – különösen az adományt pályázati céltől eltérően használja fel. Ilyenkor a teljes támogatási összeget vissza kell téríteni. (8. pont)*
- Szintén ilyen konstrukciót állít fel a KVM-2008. kódjelű szerződés is: *a súlyos szerződésszegésre elállás, a szerződés megszegésének egyéb eseteire elállás vagy azonnali hatályú felmondás. Utal itt a szerződés az Ámr.87.§-ába foglalt eljárásra (szerződés tartalma, elállás, támogatás visszavonása.*

A szerződések 80 %-a nem tartalmaz rendelkezést a felmondásról; ezek közül több kifejezetten ki is zárja a felmondás lehetőségét:

- Az NFÜ-ESZA-NFT-II., GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008., NFT-II-TÁMOP-TIOP kódjelű szerződések Általános Szerződési Feltételei kifejezetten kizárják a felmondás jogát - „*a jogviszony jellegére tekintettel*” - a szerződés megszűnésének okai közül. E rendelkezésekből úgy tűnik, hogy az NFÜ szerint a támogatási jogviszonyt fogalmilag lehetetlen felmondással megszüntetni, ezért csak és kizárólag elállás útján lehetséges ez. Álláspontjuk feltehetően azon alapul, hogy a támogatási jogviszonynak csak a kerete polgári jogi szerződés, valójában és lényegét tekintve közigazgatási aktust – a támogatást – foglalja feltételek között írásba a szerződés. Érdekes módon, ez az álláspont viszont nem vezette arra a Támogatót, hogy a szerződés közigazgatási tartalmának és kvázi határozatjellegének megfelelő jogorvoslati jogot és eljárást intézményesítsen a bevett polgári jogi intézmények egyoldalú alkalmazása helyett...
- A GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. Általános Szerződési Feltételek VII/2. pontja, amely szerint a Felek megállapodnak abban, hogy „*a Támogatási Szerződés – a teljesítést megelőzően – csak vis-maior, ellehetetlenülés, a Támogató, vagy a Kedvezményezett általi ..... elállás, vagy a bíróság határozata alapján szűnik meg.*” Tehát a felmondás, mint szerződésmegszüntetési jogcím alkalmazását a szerződés totálisan kizárja! (És a közös megegyezéssel történő megszüntetést is.)

Nem is nagyon érthető, hogy a Támogató miért nem lát arra esélyt, hogy életszerűen előállhatnak olyan körülmények, amelyek között egyik vagy másik félnek a jövőre nézve kell megszüntetnie a projekt vitelét. (Ez lenne a felmondás.) A felmondás kizárásának megítélésénél szem előtt kell tartani, hogy a Ptk. csak az egyes szerződéstípusoknál minősíti semmisnek a felmondási jog kizárását – általában nem. A Ptk. 483.§ (4) bekezdése szerint: „*A felmondás jogának korlátozása vagy kizárása semmis; folyamatos megbízási jogviszonynál azonban a felek a felmondás jogának korlátozásában megállapodhatnak.*” A Ptk. a megbízáson kívül még a bizományosi szerződésnél tartalmaz a felmondás kizárását vagy korlátozását tiltó szabályt (512.§ (2)bek.); valamint a vagyonszerezési szerződésnél engedi meg a legfeljebb három évre szóló felmondási jog kizárását. (551.§ (2) bek.) A fentiek értelmében tehát, ha törvénysértőnek nem is tekinthető a támogatási szerződés azon rendelkezése, amellyel a felmondás jogát teljes mértékben kizárja; de egyoldalú, sommás, aránytalan biztosítékokat állító és erőfölényt tükröző rendelkezésnek minősíthető!

Több szerződés „bújtatva” teszi lehetővé a felmondás tartalmi elemeinek megvalósulását – tehát, hogy a jövőre nézve szűnjön meg a szerződés további teljesítése - a „támogatás visszavonása” vagy „támogatás visszafizetési kötelezettség keletkezése” jogcímek, mint a szerződés megszűnésének jogkövetkezményei szerződésbe foglalásával:

- A MEH-NT kódjelű szerződés 3.1. pontja az elállásról szól tételesen, meg a „támogatás visszavonásáról”. (9.4.pont) Ez utóbbi nyilvánvalóan a még ki nem fizetett támogatásra vonatkozik, s polgári jogi értelemben a szerződés felmondásának felel meg, hiszen a Támogató ezzel a döntésével azt közli, hogy nem kívánja teljesíteni a szerződésből reá irányadó kötelezettségeket. Jogi értelemben a probléma az, hogy a szerződés ily módon történő, jövő időre szóló megszüntetése (felmondása) a Közreműködő Szervezet közigazgatási jellegű határozatával – a „*folyósításra még nem került Támogatást a Közreműködő Szervezet annak törlésével visszavonja*” – történik, s nem a polgári jogi felmondás szabályai szerint. Pedig a jogviszony tartalma ezt követelné. Közigazgatási jogorvoslat útján lesz csak támadható a visszavonás, és nem a támogatási jogviszony tartalma szerinti polgári jogi és polgári eljárásjogi szabályok szerint.

- Az NFG-MAG-2008. Általános Szerződési Feltételek önálló szerződéses kötelezettségként fogalmazzák meg a „*támogatás jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén*” az érintett támogatási összeg „*visszafizetési kötelezettségét*”. (XVII/4. pont) A szerződés ezzel kívánja megteremteni „felmondáshoz”, mint szerződés megszüntetési jogcímhez rendeltethető részbeni, részleges, arányos visszafizetési kötelezettség lehetőségét. De mivel egy másik pontban a felmondást, mint jogcímet az ÁSZF tételesen kizárja (VII/2. pont), a teljes vagy részleges visszafizetési kötelezettséget önkéntes teljesítéshez rendeli – a még létező támogatási jogviszony keretein belül -, viszont ugyanolyan szankciós jogkövetkezménnyel sújtja, mint amelyeket az elállásnál ír elő! (Jegybanki alapkamat kétszerese, de legalább a visszafizetéssel érintett támogatás 20%-a.)

- A KVVM-NORVÉG-2009. kódjelű típusszerződés szerint felmondásnak van helye, ha:
- a.) a Támogatott a szerződés feltételeit nem vagy csak részben teljesíti – és ez nem vonja maga után az elállást;
  - b.) biztosíték értékcsökkenéséről szóló értesítés elmulasztása, biztosíték kiegészítésének elmulasztása határidőn belül;
  - c.) jelentési kötelezettségeknek indokolatlanul nem tesz eleget.

A Támogató jogosult a szerződést felmondani a fenti okokból és a folyósított támogatást részben vagy egészben visszavonni a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő kamattal terhelten. Érdekes, hogy a támogatás visszavonásáról szól a szerződés és nem a visszafizetési kötelezettségről. Valószínűleg nem elvi megfontolásról, hanem csak szóhasználati bizonytalanságról van szó. A szerződés logikája szerint felmondás esetében is – ugyanúgy, mint elálláskor – visszafizetési kötelezettség keletkezik. (A támogatás visszavonásáról csak még létező támogatási jogviszonyon belül lehetne szó. A felmondott szerződés azonban megszűnt.) Ha



viszont arról van szó, hogy a még ki nem fizetett, jövőben esedékes támogatás visszavonását eredményezi a felmondás, s erre a virtuális, meg sem kapott támogatásra kellene büntetőkamatot fizetni – akkor ez egy kritikus mértékben egyoldalú és aránytalan jogkövetkezmény!

Az elállás a típuszerződések 20 %-ában kötelező szerződés megszüntetésként, elállási kötelezettségként szerepel. („köteles elállni”, „eláll”) Másik 70 %-ban a szerződés a Támogatót, Kezelőt megillető elállási jog alkalmazása körében mérlegelést enged („jogosult elállni”, „elállhat”, „elállási jog”). A szerződésnek ezen rendelkezései azért nem közömbösek, mert elállási kötelezettség esetén a Támogatónak, Kezelőnek nincsen módja megvizsgálni és mérlegelni az elállás Ptk. szerinti kizáró feltételeinek fennállását. A látszólagosan szigorú közpénzt védő szabály így válik a támogatási jogviszonyokat romboló, mindenkinek kárt okozó, irracionális ámokfutássá. A Támogató, Kezelő ugyanis akkor is el kell álljon a szerződéstől, s a létrejöttére visszamenőleges hatályú megszüntetés jogkövetkezményeit kell alkalmazza, ha az eset jellegéből teljesen egyértelmű, hogy a már teljesített szolgáltatások nem származtathatók vissza, s az eredeti állapot visszaállításának semmiféle realitása nincsen. Hiába lenne adekvátabb megoldás a csak közlésének időpontjától szerződést megszüntető hatályú felmondás, a merev szerződéses kötelezettség miatt a jogalkalmazó nem mérlegelhet!

A szerződések 10 %-a vegyesen alkalmazza a kötelező és a mérlegelhető elállási jogot úgy, hogy különböző elállási okokat sorol egyik vagy másik kategóriába. Például az ÖNK-PÉCS-PROGRAM-2007. kódjelű szerződés a „*Nem fogadja el az elszámolást...a szerződést felbontja.*” (3.pont) rendelkezéssel elállási kötelezettséget ír elő; viszont mérlegelési jogot ad az elállás alkalmazására abban az esetben, „*Ha ez ellenőrzés szabálytalanságot állapít meg – akár rész-, akár teljes támogatási összegre vonatkozóan – jogosult a támogatási szerződés felbontására és a teljes összeg visszafizetésére.* (11. pont) Semmi nem indokolja, hogy az elszámolással kapcsolatosan kötelező, szigorúbb és mechanikusabb elállás legyen teljes támogatás-visszafizetési kötelezettséggel; míg az ellenőrzés által megállapított szabálytalanság esetén mérlegelés, s ennek alapján akár rész-, akár egész visszafizetési kötelezettségű elállás joga érvényesüljön!

A támogatási szerződésekben általában külön pont fogalmazza meg – mintegy szerződéses kikötésként – a Kedvezményezett (Támogatott) visszafizetési kötelezettségét a szerződés különböző rendelkezéseinek megsértése esetén. A KVVM-NORVÉG-2009. kódjelű típuszerződésben is a VIII/1. pont tárgyalja a visszafizetési kötelezettség különböző eseteit; a VIII/2., pont az elállási okokat, a VIII/3. pont a felmondási okokat. Több szerződésben (itt nem!) külön elállási ok a visszafizetési kötelezettség nem teljesítése. Ebben a szerződésben szinte példaszerűen külön van választva a hibás teljesítés szerződésben kikötött jogkövetkezménye (a visszafizetés) a szerződés megszüntetésének különböző módjaitól (elállás, felmondás). Ez ritka, nagyon ritka elméleti tisztánlátást tükröz. Sok más támogatási szerződés esetében problémát jelent, hogy a visszafizetési kötelezettség, mint szerződéses kötelelem betagozódik a szerződés teljes megszüntetésének folyamatába, s ezért nincsen jogi lehetőség a részbeni visszafizetés életszerű jogkövetkezményének alkalmazására, csak az elálláshoz kapcsolható teljes visszafizetés + kamat konstrukcióra! És még ebben a „tisztán látó” támogatási szerződésben sem az eredeti állapot helyreállíthatóságához (Ptk.) van kötve az elállás vagy felmondás problematika, hanem a szerződés megszüntetési okok súlyához: az elállás okok a súlyos szerződésszegések közül valók, a felmondási okok között enyhébbek is találhatóak. (Pedig ebben a kérdésben éppen nem a szerződésszegés súlyának, hanem jellegének és a következtében előállott tényállásnak van elhatároló jelentősége a kétféle szerződésmegszüntetési mód közötti választásra.)

### **31.2. A teljes támogatási összeg visszakövetelése elálláskor**

Tapasztalatból tudjuk – és a kutatás is alátámasztja -, hogy a támogatási szerződések visszamenőleges felbontásának (elállás) legnagyobb dilemmája a teljes támogatás kamatokkal növelt összegének visszakövetelése. Emiatt okoz egy-egy támogatási szerződéstől elállás a kelleténél súlyosabb és jóvátehetetlen jogkövetkezményt, végleges ellehetetlenülést a civil szervezet számára. A kutatásba vont 44 féle típuszerződés közül csak néhány (4 db., 10 %) tette kifejezetten lehetővé a támogatási összeg részleges visszakövetelését elálláskor. Ez azért nagyon veszélyes jelenség is, meg arány is, mert az elállás

jogkövetkezménye fogalmilag a teljes támogatási összeg visszafizetési kötelezettsége, s ehhez képest csak kivétel lehet a jogszabály vagy szerződés felhatalmazása alapján elállás esetében is a nem teljesített szolgáltatásrésze eső támogatás visszakövetelése.

Például az ÖNK-PÉCS-PROGRAM-2007. kódjelű szerződés viszonylag egyszerűen – és sommásan – rendezi el ezt a kérdést: *„Ha a Támogatott neki felróható okból az általa meghatározott célt részben vagy egészben nem valósítja meg, köteles a támogatás teljes összegét visszautalni, a Támogató által meghatározott időpontig. (9. pont)”* Részteljesítési hiány miatt is teljes összegű visszafizetési kötelezettséget jelent ez a rendelkezés.

Az ÖNK-TOLNA-2009. kódjelű szerződés szerint *„A Támogatott tudomásul veszi, hogy külön eljárás nélkül az elszámolási kötelezettség elmulasztása esetén a teljes összeget, továbbá az elszámolással egyidejűleg a határidőn belül fel nem használt, illetve a kérelemben megjelölttől eltérő célra felhasznált összeget visszatéríti.”* A szerződésnek ez a tétele megmutatja, hogy a megyei önkormányzat gyakorlatában minden elszámolási és minden programteljesítési hiányosság járhat a teljes támogatási összeg visszakövetelésével, meg nem is. Tehát igen tág a Támogató mérlegelési jogköre a visszakövetelés tekintetében. Ez a szabályozás még mindig egy fokkal jobb, mint a mechanikusan, kötelező elállást előíró szerződések; de több fokkal rosszabb, mint az arányosításon és a reparáció lehetőségén alapuló mérlegelést biztosító normatív szerződéses szabályozás. Az ilyen nagyfokú Támogatói mérlegelést lehetővé tévő szerződés ugyanis kiszolgáltatottá és minden mozzanatban függővé teszi a másik Felet.

### **31.3. Az elállási okok**

A vizsgált szerződések közül 41 típusban (92%) tulajdonképpen MINDEN Támogatott részéről elkövetett szerződésszegés okot ad(hat) a Támogatói, Kezelői elállásra! Gyakran sorolnak fel a szerződések hosszú listákban különböző elállási okokat (eljárási jellegű mulasztásokat és a projekt megvalósításával kapcsolatos tartalmiakat vegyesen); de általában van egy „egyéb” pont is, amelynek alapján a Támogatott részéről elkövetett szinte bármely és bármilyen szerződésszegés elállási okká minősülhet. Például az OFA-MEGŐRZÉS kódjelű szerződés 9.1. pontja ezt így oldja meg: *„Amennyiben a Támogatott a szerződésben vállalt kötelezettségeit részben vagy egészben megszegi, így különösen:...”* Az NFÜ-ESZA-NFT-II. kódjelű szerződés Általános Szerződési Feltételének 8.2./g.pontja szerint pedig: *„A Szerződésben rögzített kötelezettség vagy részkötelezettség teljesítése a Szerződésben foglalt határidőre egyáltalán nem vagy csak részben valósult meg.”*

**31.3.1.** A szerződéses példákban látható, hogy szinte minden szerződésszegésnek lehet szankciója az elállás! (Nagy mértékben felesleges tehát a cízellált felsorolásdi....)

- Az SZMM-ESZA-CISZOK-2008. kódjelű szerződés V/1. pontjában írt elállási okok között is szinte teljes körűen benn van mindenféle szerződésszegés: rendeltetésellenes felhasználás, felróható határidő-mulasztás, projekt kezdés elmaradása, valótlán adatok szolgáltatása, bejelentési kötelezettség elmulasztása, beszámolási és elszámolási mulasztás, ellenőrzés akadályozása vagy feltételeinek nem-biztosítása, nyilatkozat visszavonása, felszámolás-csőd-végrehajtás miatti projekt ellehetetlenülése, rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének nem-megfelelés a támogatás igénylésének időpontjában. S persze ebben a sorban is van „egyéb”: bármilyen szerződéses kötelezettség részben vagy egészben történő felróható megszegése - ide sorolva a minőségi hibát is!. Azt kirívóan tág mérlegelési jogkörnek tartjuk, hogy a Támogató a hibás teljesítés bármilyen módja és legenyhébb mértéke esetében is a legsúlyosabb polgári jogi szankció alkalmazásának mérlegelésére jogosult!

- Ugyanez a helyzet az IRM-2008. kódjelű szerződésben is, amelyben formálisan 5 konkrét elállási okot tartalmaz a szerződés 9/f. pontja; valójában azonban szint minden

Kedvezményezettnek felróható szerződésszegés beletartozik e körbe, hiszen a 9/d. pont szerint:

*„neki felróható módon nem teljesíti a jelen szerződésben vállalt kötelezettségeit.”*

- A MEH-NT-2009. kódjelű szerződés szerint meghatározott okokból állhat el a Közreműködő Szervezet, de a 9.3. pontban írt lista szinte minden szerződésszegést magába foglal(hat): nem kezdi meg a projektet határidőben, valótlan adat szolgáltatása, felróható meghiúsulási vagy tartós akadályoztatási ok, bejelentési kötelezettség egy hónapon túli késedelme, akár csak részben eltérő célú és módú támogatásfelhasználás (ez már egy „munkabér helyett megbízási díj” jellegű elszámolási probléma is lehet!), támogatásra jogosultság hiányának megállapítása utólagosan ellenőrzés által, beszámoló benyújtására és hiánypótlására vonatkozó kötelezettség elmulasztása, az Ámr.-ben előírt nyilatkozatok visszavonása, s természetesen szerepel a felsorolásban az általános: „*egyéb súlyos szerződésszegés...*”

- A GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. Általános Szerződési Feltétel XV/2. pontja tartalmazza az elállási okokat a.) – v.) pontokig. Ebből már önmagában is látható, hogy minden szerződésszegési és jogszabálysértési esetet magába foglal e rendelkezés. A XV/2. pont 22 (!) alpontból álló elállási okok-felsorolását szinte feleslegessé is teszi a XV/4. pont, amely így szól: „*A támogatások jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a Kedvezményezett visszafizetési kötelezettség terheli.*” Ez a tétel egyben beismerése annak is, hogy a Ptk. 320.§-ával ellentétben a támogatási jogviszonyban az elállás nem rendkívüli és csak meghatározott feltétellel alkalmazható jogkövetkezménye a szerződésszegésnek, hanem az elsődleges, az általános, a bevett szankciója! A teljes körű szerződésszegési skála, mint elállási okok gyűjteménye ellenére is érvényes a Ptk. 320.§(3) bekezdésének korlátozása, amely szerint „*(3) Nem gyakorolhatja a szerződésen alapuló elállási jogot az a fél, aki a már megkapott szolgáltatást nem, vagy csak tetemesen csökkent értékben tudja visszaszolgáltatni.*” Nos, a támogatási szerződéses elállások zömében a Ptk. ezen szabályait megsértik, mert az amúgy indokolt felmondás helyett az elállás jogát gyakorolják olyan esetekben is, amelyekben a Kedvezményezett által nyújtott szolgáltatást (projekt részteljesítést) már nem lehetséges visszaszolgáltatni.

A fenti jelenségen belül – hogy ugyanis minden szerződéstől eltérés az egyik felet elállásra jogosíthatja - speciálisan problémás elállási okot fogalmaz meg az f) pont: „*Ha a Projekt megvalósításában elért előrehaladás a Kedvezményezettnek felróható okból nem kielégítő.*” Véleményem szerint ez túlságosan tág mérlegelési jogkört biztosít a szerződés egyik alanyának úgy, ha nincsen a szerződés részeként létező ütemtervhez vagy más, egzakt „projekt-előrehaladási mérőszámhoz” kötve. Különösen azt szem előtt tartva, hogy a g) és j) pontok éppen az ilyen ütemvesztést, teljesítési és megvalósítási késedelmet fogalmazzák meg elállási okként.

- Az SZMM-MINTA kódjelű szerződés 3. pontja is tételes felsorolást tartalmaz elállási okokként, de ebbe szinte minden besorolható, s ezek is csak az ajánlott „legfontosabb” elállási esetkörök: az ütemezés első határidejétől számított 3 hónapon belül a szerződés teljesítése a kedvezményezettnek felróható okból nem kezdődik meg; a program meghiúsulása a kedvezményezettnek felróható okból, a támogatási összeg nem rendeltetésszerű felhasználása, valótlan adatszolgáltatás, működtetési kötelezettség megszegése, elszámolási kötelezettség elmulasztása. S persze itt is megtalálható az „egyéb”, az általános ok, amelybe belefér szinte minden további esetkör: „*ha a kedvezményezett neki felróható okból nem teljesíti a szerződésben vállalt kötelezettségeit*”. Ez csak annyiban szűkebb, mint az előzőek, hogy csak a „felróható okokból” előállott szerződésszegések szolgálhatnak elállási okként. (Tudnunk kell azonban, hogy már az enyhe gondatlanság is megalapozza a felróhatóságot..., amelyhez képest az elállással járó teljes visszafizetési kötelezettség kamatokkal együtt bizonyosan túlzott jogkövetkezményt jelent.)

- Szintén a „MINDEN-típusú” elállási okokra példa az NFT-II-TÁMOP-TIOP-ÁSZF 9.2.2. pontja, amelynek az „**Elállás alapjául szolgáló okok különösen:**” címe alatt van egy felsorolás, s **ennek első pontja szerint** (a Támogató jogosult a szerződéstől elállni...): „**Szerződésszegés esetén, kivéve, ha a Szerződés vagy az ÁSZF a szerződésszegéshez más jogkövetkezményt fűz.**” (ÁSZF 9.2.2. a) pont) A felsorolás g.) alpontja minden szerződéses kötelezettség akár csak

részben történő nem megvalósulását elállási oknak minősít. Tehát: MINDEN (bármely típusú, mennyiségű, jellegű, arányú) szerződésszegésért alkalmazható jogkövetkezmény az elállás!

- Hasonló szabályozást ír le a GKM-eMOP kódjelű szerződés is, amely lényegében minden eset felsorol a 7. pontban. Közöttük „a Támogatott egyéb súlyos szerződésszegésér”; majd egy bekezdéssel lejjebb: „Ha a Támogatott neki felróható okból nem teljesíti a jelen szerződésben vállalt kötelezettségeit, az súlyos szerződésszegésnek minősül.” A kör tehát bezárult, mert minden szerződésszegés „súlyos”, ha a Támogatottnak felróható okból következik be. (Például hiba, feledékenység, pontatlanság, mulasztás, akár csak enyhe gondatlanság, közreműködő vagy együttműködő hibája, alkalmazotti mulasztás, vezetői tévedés, stb., stb.) A Támogatottnak felróható minden hiba egyenlő a súlyos szerződésszegéssel. A Támogatói szerződésszegésről, hibáról, mulasztásról, késedelemről viszont egyetlen rendelkezés sem szól!

**31.3.2.** Az elállási okok között úgy szerepeltetik a szerződések (nemcsak például a SZÜLŐFÖLD ALAP-2008. kódjelű és az NFÜ-s ÁSZF-ek, hanem szinte az összes!) a különböző eljárási, együttműködési, tájékoztatási kötelezettségek megszegését – mintha ezek a támogatási jogviszony fő kötelezettségei lennének! Pedig a jogviszony tartalma alapján azt lehet mondani, hogy a fő kötelezettségek a projekt szerződésnek megfelelő tartalmú megvalósítása egyfelől és a támogatás határidőben történő folyósítása másfelől. A kapcsolódó eljárási kötelezettségek – úgymint tájékoztatás, adatközlés, ellenőrzés, elszámolás, beszámolás, jelentéstétel, biztosítékok, nyilvánosság, stb. – csak garanciái és eljárási szabályai a projekt megvalósításának, s ebben az értelemben csupán kapcsolódó és esetleges, feltételhez rendelt mellékszolgáltatások. Aránytévesztés a szerződéses jogviszony mellékkötelezettségeinek elmulasztását vagy sérelmét a főkötelezettségekhez rendelt és csak azok sérelmével arányos, súlyos jogkövetkezményekkel szankcionálni! Például egy hiánypótlási határidő késedelmét, vagy néhány rossz bizonylatot, esetleg a hiányos beszámolót elállással sújtani... Sokkal inkább eljárási jogkövetkezményeket kellene az eljárási típusú kötelezettségszegésekhez rendelni! (A SZÜLŐFÖLD ALAP-2008. kódjelű szerződés IV.1. pontja kapcsán)

**31.3.3.** Az NKTH-MAG-EGYEDI-2009. kódjelű szerződésben az elállási okokat képező „*lényeges kötelezettségszegés*” meghatározása a II/15/a)-m) pontokban történik; ebben minden típusú szerződésszegés megtalálható, viszonylag egzakt késedelmi időtartamok, mulasztási súlyok, mértékek, felróhatóságok mellett: például projekt megkezdési határidőnél csak a 6 hónapon túli késedelem, a pályázat szakmai és pénzügyi tartalmát érdemben befolyásoló valótlan adat, köztartozás rendezésének 60 napon túli hiánya.

A *Kedvezményezettnek felróhatóság a szerződéses kötelezettség nem vagy csak részben teljesítése körében* viszont egyáltalán nincsen objektivizálva; tehát ennél az elállási feltételnél a felróhatóságon kívül más szerződéses megkötés nincsen, tehát a legapróbb elszámolási hiba vagy alkalmatlan bizonylat elvileg eredményezheti a teljes körű elállást is!

Egyedi és súlyosan aránytalan, egyoldalú - s mindezért véleményem szerint törvénysértő is például az erőfölénnyel visszaélés okán – az NKTH-MAG-EGYEDI-2009. szerződésnek az a rendelkezése, amely egy szerződésen kívüli okból teszi lehetővé a szerződés Támogató által történő egyoldalú megszüntetését:

„A Támogató ..... felmondással vagy elállással megszüntetheti a szerződést, ha:

.....  
.....

c) a hazai vagy nemzetközi kutatási eredmények vagy a szakmai jelentés a projekt folytatását nem indokolja.” (II/15/4/c. pont) Ez a kitétel azt jelenti, hogy bármely tudományos, szakmai, elméleti és gyakorlati ágazati irányítási álláspont változása esetén a Támogató bármikor és egyoldalúan megszüntetheti a szerződést – ráadásul úgy, hogy akár a teljes támogatási összeget visszafizetteti az időközben akár nagyobb részt is teljesítést produkáló Támogatottal! Mind a jogbiztonság, mind a szerződéses szabadság és a szerződésből eredő kötelek egyenrangúsága szempontjából egy ilyen elállási feltétel elfogadhatatlan. Felmondási okként is csak akkor elfogadható, ha a Ptk. vonatkozó szabályainak

megfelelően a Kedvezményezettnek (megbízott, vállalkozó, kutató, szolgáltató, stb.) a szerződés jövőbeni teljesítésével kapcsolatosan már eszközölt ráfordításait és az ehhez kapcsolódó esetleges károkat a másik fél megtéríti.

A Támogató által közölt elállásnak azokat az eseteit, amelyek a Kedvezményezettnek nem felróhatóak (fel nem róható okból a projekt megvalósítása meghiúsul vagy tartós akadályba ütközik) független szakértővel kell bizonyítani. Ennek költsége a Kedvezményezettet terheli. (NKTH-MAG-EGYEDI-2009. II/15.8. pont) Ez aránytalan terhelés, hiszen a Támogatói elállás minden esetére szankciós kamatfizetés van megállapítva, s erre jön még a szakértői költség is, s mindez olyan esetekben, amelyeknél a meghiúsulás vagy tartós akadály nem a Kedvezményezettnek felróható!

**31.3.4.** A HM-2008. kódjelű szerződés tartalmazza azt a furcsaságot, hogy elállási ok: „Felhasználó a pályázatába csatolt nyilatkozatát akár szóban, akár írásban visszavonja.” (7.4. pont) Ebben az esetben azért okkal felmerül az a kérdés, hogy miként lehet szóban visszavonni egy írásbeli nyilatkozatot, amelyet a pályázat mellékletéhez csatoltak?

**31.3.5.** Az SZMM-ESZA-BIZTOS KEZDET-2008. kódjelű szerződéstípus IV/1/3/c. pontja szerint a beszámolóval „a Kedvezményezettnek hitelt érdemlően bizonyítania kell a pályázati program szerződés szerinti megvalósulását. E kötelezettség megszegése súlyos szerződésszegésnek minősül, melynek bekövetkezése esetén a Támogató a jelen szerződéstől eláll.” Ez az esetkör tipikusan az, amelyben ütköznek a közigazgatási-államháztartási jogi elemek a polgári jogi szabályozás alapelemeivel. Arról van szó ugyanis, hogy a támogatási folyamat utóélete során: az elszámoláskor állapítja meg a Támogató, hogy nem a pályázati program valósult meg, vagy nem teljes mértékben a „szerződés szerint” valósult meg. Elállásnak már fogalmi értelemben sem nagyon lehet helye, hiszen a projekt – úgy ahogyan és olyan tartalommal amilyenben – de megvalósult. Az esetek döntő többségében ilyenkor már nincsen mód az eredeti állapot helyreállítására, hiszen a megvalósult szolgáltatásokat nem lehet meg nem történné tenni. A Ptk. 320. § (1) bekezdése alapján az elállás a szerződést felbontja, ami a 319.§ (3) bekezdése szerint azt jelenti, hogy „a szerződés megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal szűnik meg, és a már teljesített szolgáltatások visszajárnak.” Ha viszont a már teljesített (rész)szolgáltatások nem, vagy csak tetemesen csökkent értékben szolgáltatathatók vissza, akkor a Ptk. 320. § (3) bekezdése értelmében nincsen helye elállásnak:

**„Ptk. 320. § (3) Nem gyakorolhatja a szerződésen alapuló elállási jogot az a fél, aki a már megkapott szolgáltatást nem, vagy csak tetemesen csökkent értékben tudja visszaszolgáltatni.”**

E jogi okfejtésnek az a vége, hogy törvénysértő a Támogató szerződés alapján gyakorolt elállása minden olyan esetben, amelyben a Kedvezményezett már olyan szolgáltatást teljesített, amelyhez képest az eredeti állapot nem állítható helyre. (A program megvalósult: rendezvény lezajlott, kiadvány elkészült, kutatást lefolytatták, szolgáltatást nyújtották, beruházás előrehaladt, stb.) Ilyenkor ugyanis a Támogató nem tudja hiánytalanul visszaszolgáltatni a Támogatottnak a támogatási szerződésben általa rendelt, elvárt – támogatott – szolgáltatást!

**31.3.6.** A Támogató elállásának furcsa esete, amikor valamely szerződésen kívüli okból kell a szerződést felbontani a szerződés valamely rendelkezése alapján. A támogatási szerződések hemzsegnek az ilyen előírásoktól; ezek egy része jogszabályon alapul – azon a logikán, hogy fel kell bontani a szerződést, ha a jogszabály által előírt valamely feltételben áll be a Támogatottnál változás (például adótarozás, rendezett munkaügyi kapcsolatok, felszámolási eljárás -; egy másik részét pedig a szerződések írják elő a Felek számára. Ilyen az NFÜ-NFT-II.TÁMOP-TIOP-ÁSZF és az NFÜ-II-TÁMOP-5.3.1.- Általános Szerződési Feltételek 9.2.2. pontjai is, amelyben két további esetre tesz lehetővé elállást a Támogató részéről: végrehajtási eljárás a Kedvezményezettrel szemben (itt azonnal meg kell kérdezni, hogy ez önmagában vajon miért jelent támogatási szerződésmegszüntetési okot?); illetve a NYILATKOZATOK valótlanúsága vagy visszavonása logikáján minden olyan külső feltétel csak részben történő megváltozása esetén is, amely feltételre a szerződéskötést megelőzően nyilatkozatot kellett tenni. Nos, ezen a csatornán annyi külső tényező akár csak időleges vagy részleges megváltozása „úszik be” a támogatási szerződés hatályának fenntartásába, hogy okkal tehetjük fel a kérdést: tényleg ennyi mindentől függ a támogatási

jogviszony fő kötelezettségeinek teljesítése, hogy ennyi minden tényező tudja sommás módon megakadályozni a támogatási cél és maga a támogatás megvalósulását?

#### **31.4. Bírósági ítéletekben a Támogatott szerződésszegésének jogkövetkezményei**

A jogkövetkezmények „sommás” jellegének, vagy éppen ellenkezőleg: támogatási szerződésben előre meghatározottságának és jogszabályi háttérrel alátámasztottságának esetről-esetre, jogszabályról-jogszabályra és szerződésről-szerződésre történő megítélésének különbözőségeit mutatja be az alábbi bírósági határozatokból válogatás:

**31.4.1.** Az 1-H-KJ-2008-316. szám alatt közzétett fővárosi bírósági határozat példa arra, hogy a részteljesítési hibát, részleges teljesítési hiányt, szerződéses részmulasztást nem lehet mechanikus és automatikus módon – pusztán a szerződésbe foglalt „jogosulatlan támogatás igénybevételének” minősítéssel - a teljes támogatási összeg járulékokkal együtt történő visszafizetési kötelezettséggel szankcionálni. A bíróság indokolása szerint a Támogató közigazgatási szervnek a Támogatott teljesítése (részteljesítése) körében - a jogforrási hierarchia alapján - elsősorban a Ptk. rendelkezései szerint kellett volna eljárnia. „A Támogatási Szerződés megszegésének megállapításához nem elegendő a szerződéses rendelkezéseket vizsgálni, hanem adott esetben a szerződés által hivatkozott, illetve az adott tényállásra vonatkozó egyéb jogszabályok rendelkezéseit is figyelembe kell venni.” A megismételt eljárás során a Támogató közigazgatási szervnek teljes körűen fel kell tárnia a tényállást, tisztáznia kell a felperesi teljesítés és a szerződés létszakaszainak körülményeit, illetve azt, hogy az esetleges szerződésszegés (részteljesítés) mennyiben volt felróható felperesnek, voltak-e külső, a felektől független, a szerződés teljesítését megakadályozó okok? A tényállás teljes körű feltárását követően a Szerződésben, illetve a Ptk.-ban foglaltak alapján kell alperesnek a megfelelő következtetéseket levonnia, s abban állást foglalnia, hogy melyek a szerződés teljesítésének releváns tényállási elemei, vagyis hogy a Támogatott pontosan mennyit-meddig, milyen tevékenységet folytatott és pontosan meg kell állapítani, hogy milyen arányban és mértékben teljesítette a szerződést. A Ket. tényállás megállapítására vonatkozó kötelező rendelkezéseinek is ellent mond a szerződésszegés egyetlen (rész)vonatkozásának abszolút elállási okként történő értékelése, vagy akár elállás nélkül is a teljes szerződéses ellenérték (támogatási összeg) visszafizetési kötelezettségének megállapítása.

**31.4.2.** A Fővárosi Ítélet tábla 16.Gf.40.175/2008/5. számú, FIT-H-GJ-2008-206. szám alatt közzétett határozata is a támogatási szerződés részleges, arányos jogkövetkezmények alkalmazása mellett áll ki – de az adott esetben nem a Ptk. általános szabályai alapján, hanem a szerződésnek azon tételes különbségtétele alapján, amely a „súlyos szerződésszegést” megkülönbözteti a többi (egyszerű) szerződésszegéstől. A súlyos szerződésszegés szolgálhat alapjául az elállásnak és a teljes támogatási összeg visszafizetési kötelezettségének – a kisebb, részleges, részbeni szerződésszegés viszont csak a támogatás szerződésszegéssel arányos részének visszakövetelését teszi lehetővé.

Érdekes módon ugyan ezen logika alapján a Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 5.G.40.763/2006/15. számú, 1-H-GJ-2007-228. szám alatt közzétett határozata – foglalkoztatás megtartó célú támogatás ügyében - viszont éppen a Támogató teljes támogatási összeg visszafizetéséről rendelkező döntését ítélte megalapozottnak és törvényesnek azon az alapon, hogy a szerződésben a feleknek joguk van a Ptk. szabályaitól eltérő módon szigorúbban meghatározni azokat a súlyos szerződésszegési okokat, amelyeknek bekövetkezése esetén a támogatás nem éri el a célját, ezért a teljes támogatási összeg visszajár. „A felek a támogatási szerződésükben a rendelet 11. §-a (2) bekezdésének d) pontja alapján állapodtak meg abban, hogy munkahelymegtartó támogatás esetén az is súlyos szerződésszegésnek fog minősülni, ha az alperes által vállalt teljes foglalkoztatotti létszámban csökkenés következik be.” A felek között polgári jogi szerződés jött létre, amelynek tartalmát a Ptk. 200. §-ának (1) bekezdése alapján szabadon állapíthatták meg. Az ágazati, szakmai rendelet nem tiltotta meg a rendelkezéseitől való eltérést, sőt a 11. § (2) bekezdésének d) pontja kifejezetten utalt arra, hogy a felek további kötelezettségszegéseket is súlyos szerződésszegésnek minősíthetnek. Így történt ez a konkrét esetben a foglalkoztatotti létszám

minimumára kérdésében is – a legsúlyosabb szerződésszegési szankció alkalmazása tehát sem egyoldalúnak, sem önkényesnek, sem sommásnak, sem túlzónak, sem aránytalannak nem volt a bíróság szerint minősíthető.

Ugyanezt az álláspontot fogalmazza meg elvi érveléssel a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság két szám alatt is (BDT2003. 790. és 819) közzétett 4. Gf. 40 029/2002/3. számú ítélete: „Ha a speciális jogszabály a súlyos szerződésszegés értékelésénél nem tulajdonít jelentőséget a felróhatóságnak (a támogatás visszafizetési kötelezettség magához a tényhez kapcsolódik miszerint nem valósult meg a vállalt foglalkoztatási kötelezettség) a szerződéstől való elállásra feljogosítás kapcsán, a Ptk. rendelkezéseit háttérjogszabályként alkalmazni nem lehet.” „Közömbös a szerződésszegési jogkövetkezmények szempontjából, hogy a támogatottnak felróható vagy sem a szerződésben vállalt foglalkoztatási kötelezettség 75% alatti teljesülése. Amennyiben a szerződésben vállalt foglalkoztatási kötelezettség 75% alatt teljesül, ez súlyos szerződésszegésnek minősül és az igénybe vett támogatás teljes, késedelmi kamattal növelt visszavonásával, továbbá az igénybe nem vett támogatás zárolásával, törlésével és visszavonásával jár.”

### **31.5. Kamatfizetési kötelezettség**

**31.5.1.** A kamatra vonatkozó szerződéses rendelkezések gyakorisága:

- a.) A jegybanki alapkamatnak megfelelő összeggel növelten kell visszafizetni a Támogatottnak nem felróható okból meghiúsult projekt támogatását: 6 db. típusszerződésben.
- b.) Jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegben kell visszafizetni a szabályszerűen nem elszámolt, vagy nem rendeltetésszerűen felhasznált támogatási összeget: 20 db. típusszerződésben.
- c.) Jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő mértékű, de legalább 20 % kamattal növelten köteles visszafizetni: 8 db. típusszerződésben.
- d.) Előfordult még ezen kívül évi 20 % mértékű kamat (2 szerződésben) és a „Ptk. szerinti” vagy „jogszabály szerinti” mértékű kamat (2 szerződésben).
- e.) Nem tartalmazott rendelkezést a kamatról 15 szerződés.

(A számok azért nem a vizsgált 44 szerződéses darabszámot adják ki, mert egy szerződés több fajta kamatszámítást is alkalmazhatott, például elálláshoz vagy felmondáshoz, felróhatóan vagy nem felróhatóan keletkezett visszafizetési kötelezettséghez.)

### **31.5.2. Késedelmi kamatra vonatkozó rendelkezések:**

- a.) Visszafizetési kötelezettség teljesítésének késedelme esetén a Ptk-ban meghatározott késedelmi kamatot is köteles a Támogatott megfizetni: 4 szerződésben.
- b.) Ámr.88/A.§ szerinti késedelmi kamat: 5 szerződésben.
- c.) Jegybanki alapkamat + 7 % a késedelmi kamat összege: 4 szerződésben.
- d.) 31 szerződéstípusban nincsen rendelkezés a késedelmi kamatról. (Ebből a számból és arányból azonban le kell vonni azt a 11 szerződést, amelyben késedelmi kötbér fizetésének kötelezettségét írja elő a szerződés.)

### **31.5.3. Késedelmi kötbérre vonatkozó rendelkezések:**

A késedelmi kötbért olyan esetekre írják elő a szerződések, amelyekben valamilyen eljárási típusú késedelem áll elő, s nem visszafizetési jellegű: például jelentéstétel, adatszolgáltatás, beszámoló, elszámolás, program megkezdése, program befejezése, stb.

Késedelmi kötbér 11 típusszerződésben szerepel.

A késedelmi kötbérre alkalmazott mértékek:

- a.) Ámr. 88/A.§ szerinti mérték: 4 szerződés
- b.) Jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő mérték: 2 szerződés
- c.) A támogatás 10 %-ának 1/365-öd része naponta: 3 szerződés
- d.) A késedelem ismétlődésétől függően változó mértékű kötbérek: 2 szerződésben.

A késedelmi kötbért általában a Támogatott eljárási jellegű késedelmeinek szankcionálására vezetik be:

„A Kedvezményezett késedelmi kötbért köteles fizetni:

- a.) előrehaladási jelentéstételi kötelezettség késedelme esetén;
- b.) ellenőrzést nem teszi lehetővé;
- c.) a projekt megvalósításának befejezése 6 hónapot meghaladóan késik.

A napi kötbér mértéke: a.) és b.) esetben a mulasztásig kifizetett támogatás 10 %-ának 1/365-öd része; c.) esetben a megítélt támogatás 10 %-ának 1/365-öd része.”

(NFÜ-ESZA-NFT-II-ÁSZF 8.5. pont, NFÜ-NFT-II-TÁMOP-5.3.1.-ÁSZF 9.2.1.pont)

Az SZMM-FSZK-2008. kódjelű szerződés az Ámr.88/A.§ szerinti késedelmi kötbért írja el:

- jelentéstételi kötelezettség felszólítás ellenére történő elmulasztása;
- ellenőrzéstűrési kötelezettség felszólítás ellenére történő nemteljesítése;
- projekt befejezésének 6 hónapot meghaladó késedelme esetén. (24. pont)

Az NFG-MAG-2008. Általános Szerződési Feltételek az Ámr. 88/A.§-ában meghatározott esetekben, az ott meghatározottak szerint írja elő a Kedvezményezett késedelmi kötbérfizetési kötelezettségét:

Ámr. 88/A. § (1) A támogatást nyújtó köteles a szerződésben késedelmi kötbért kikötni, ha az alábbiakban foglalt feltételek közül legalább egy bekövetkezik:

a) a projekt előrehaladási jelentéstételi kötelezettségét határidőben nem teljesíti, és annak az erre vonatkozó írásbeli felszólításban megjelölt újabb határidő leteltéig sem tesz eleget,

b) ellenőrzéstűrési kötelezettségének nem tesz eleget, és az ellenőrzést az erre irányuló írásbeli felszólításban megjelölt határidőig sem teszi lehetővé, vagy

c) a projekt megvalósításának befejezése a kedvezményezettnek felróható okból a támogatási szerződésben meghatározott időponthoz képest 6 hónapot meghaladóan késik.

(2) A késedelmi kötbér napi mértéke a kötbér alapját képező támogatás 10%-ának 1/365-öd része.

Az egy komoly kérdés, hogy mindazok a támogatási szerződések, amelyek az Ámr. e szakaszának hatálya alá tartoznak, de nem kötnek ki késedelmi kötbért, törvénysértő mulasztást követnek-e el? Álláspontom szerint igen, mert a késedelmi kötbér konkrét kikötését nem pótolja az Ámr.-re vagy csak a jogszabályokra általában történő utalás a szerződésben, vagy az a tény önmagában, hogy a szerződésben nem szabályozott kérdésekre az Ámr. szabályait is kell alkalmazni.

Az NKTH-MAG-EGYEDI-2009. kódjelű szerződés szerint a Kedvezményezett késedelmi kötbér fizetésére köteles az alábbi esetekben:

- a.) teljesítési határidő elmulasztása + írásbeli figyelmeztetésben tűzött újabb határidő elmulasztása;
- b.) ellenőrzéstűrési kötelezettség és az erre irányuló írásbeli felszólítás eredménytelensége;
- c.) megvalósítás befejezése 6 hónapot meghaladóan késik. (II/15/1.)

A késedelmi kötbér napi mértéke az alapját képező támogatás 10%.ának 1/365-öd része.

Ezek mind-mind olyan esetek, amelyek tevékenységi mulasztások (és nem fizetési késedelmek, amelyekre a késedelmi kamat szolgál), ezért nagyon helyesnek és progresszívnek tartjuk a jogi szabályozásban az adekvát polgári jogi szankciók alkalmazását. A probléma abban áll, hogy kizárólag a Támogató szubjektív döntésétől függ, miszerint ezeket az esetköröket elállási okként, szabálytalanságként vagy/és csak késedelmi kötbérfizetési okként észleli és kezeli. Jelenleg a 30 illetve 15 napos késedelmi időtartam az, amely megkülönbözteti a késedelmi kötbér alkalmazási körét az elállási jogtól. Ennél komolyabb, elvibb és tartalmibb elhatárolás, valamint a Támogató részéről alkalmazható szerződésszegési szankciók polgári jogi alapú szabályozása szükséges a jelenlegi közigazgatási típusú szabályozás helyett ahhoz, hogy az elállási jog kapcsán ne álljon fenn a rendeltetésellenes joggyakorlás, a



joggal való visszaélés, az erőfölényből és a támogatói pozícióból eredő megannyi jogsérelem és méltánytalanság bekövetkezésének lehetősége.

Érdekes módon – és egyáltalán nem meglepően – nem akadt olyan szerződés a kutatásban, amely a Támogató vagy Kezelő eljárási késedelmét szankcionálná késedelmi kötbérrel!

### **31.6. Újszerű jogkövetkezmények**

Arányos, alkalmas és hatékony jogkövetkezményt vezetett be az NFÜ-ESZA-NFT-II. Általános Szerződési Feltételeinek 8.2. pontja, amikor úgy rendelkezett, hogy a jelentéstételi kötelezettség több alkalommal történő, legalább 15 napon túli késedelve esetén a projektmenedzsment tevékenységére megítélt támogatási összeggel vagy annak egy részével csökkenthető a támogatás. Ez tulajdonképpen egy különleges késedelmi kötbér, amelynek közvetlen végrehajtási alapja a támogatás ezzel kapcsolatos része. Sokkal jobb megoldás, mintha eljárási okból (határidő késedelem miatt) a Támogató a támogatási összeg visszafizetését rendelné el, vagy elállna a szerződéstől, s ezzel borítaná föl végzetesen és végletesen a valóságban még helyreállítható szerződéses kötelezettségi egyensúlyt.

### **31.7. Biztosítékok**

#### **31.7.1. Azonnali beszedési megbízás**

Például az ÖM-működési-2009. kódjelű szerződés azonnali beszedési megbízást ír elő arra az esetre, ha a Kedvezményezett „a támogatási összeget nem szerződésszerűen használja fel.” (3.3. pont) Az inkasszáls tehát jogkövetkezmények (felmondás, elállás, visszakövetelés) és jogorvoslat (kifogás, fellebbezés, bírósági út) nélkül is lehet egyoldalúan alkalmazható eszköze a Támogató elhatározásának. A későbbi, 13. pontban már részletesebben szól az inkasszóról, s annak feltétele vagy az elállás, vagy a visszafizetésre felhívás.

A támogatási szerződésekben általános megoldás, hogy már a szerződéskötésnek is feltétele a Támogató vagy Kezelő javára szóló azonnali beszedési megbízás (inkasszó) alkalmazására felhatalmazás a Támogatott részéről. Hiányoznak viszont a szerződésből az inkasszó alkalmazásának eljárási feltételei – például a követelés törvényességével összefüggő jogvita belső rendezésének módját és eredményét érintő szabályozás.

### **32. Támogatói szerződésszegés jogkövetkezményei**

**32.1.** Az empirikus kutatás alapvető megállapítása, hogy a támogatási szerződésekben NINCSENEK szankciók, jogkövetkezmények a Támogató által elkövetett - bekövetkezett, megtörténő, akár csak véletlen hibaként előálló – szerződésszegésre! Nincsen ilyen eset szabályozva; mintha fogalmilag kizárt lenne!

Polgári jogi szempontból azokban a jogviszonyokban, amelyekben a szerződés nem tartalmaz jogkövetkezményt, eljárást az egyik fél szerződésszegésére, a Ptk. általános erre vonatkozó felelősségi és felelősség-érvényesítési szabályai vonatkoznak. Például a támogatás kifizetésének késedelve esetén a gazdálkodó szervezetekre általában irányadó kamatmérték; vagy a törvényi korlátba ütköző elállás esetén annak felmondásként történő minősítése és végrehajtása jogerős bírósági ítélet útján. Alig van olyan civil szervezet, amely megengedhetné magának – akár támogatási kiszolgáltatottsága, akár egyenlőtlen helyzetű jogi felkészültsége és humán kapacitásai okán, akár a félig közigazgatási jellegű végrehajtási

eszközökkel szembeni tehetetlensége miatt -, hogy akár csak vitassa, vagy bírósági úton megkérdőjelezze a Támogató, Kezelő (Közreműködő Szervezet) döntéseit és eljárását. A kutatás fő megállapítása az, hogy a 44 db. vizsgált támogatási típus szerződésből 4 db. szerződés tartalmazott valamilyen (bármilyen) jogkövetkezményt egyáltalán a Támogatói, Kezelői szerződésszegésre: 2 db. rendkívüli felmondás tételes esete + 2 db. hallgatási jogkövetkezmény. Ez persze még nem azt jelenti, hogy azonos mércével lennének mérve a két szerződéses partner kötelezettségszegései, csak annyit jelent, hogy 4 szerződésben egyáltalán említés történik olyan esetről, amikor a Támogató, Kezelő oldalán - ha, esetleg, véletlenül, talán, ne adj' Isten! - nem stimmelne valami.....

A fentiekben vázolt alaphelyzethez képest értékelendő az SZMM-ESZA-NCA-kódjelű szerződésekben található „kvázi szankció”, hogy amennyiben a Kezelő szervezet a tárgyévét megelőző azonos célú pályázat felhasználásáról benyújtott elszámolást 30 napon belül nem bírálja el, illetve nem emel kifogást – a fő szabályként elfogadott beszámoló hiányában visszatartandó tárgyévi működési támogatást ki kell fizetni. (III/2. pont) Nem tartható tehát vissza az általános szabálynak megfelelően az esedékes támogatás abban az esetben, ha a Kezelő részéről elkövetett határidő-megszegés áll elő. (Ez ugyan nem szankció, s nem is jogkövetkezmény a Támogató hátrányára, csupán eljárási vonzat az elbírálási, válaszolási, ügyintézési határidő biztosítására.)

Az ÖKOTÁRS-NORVÉG-2009. kódjelű szerződés hasonló „jogkövetkezményt” fűz (még ha nem is hátrányos a Támogató-Kezelő számára, de legalább a Támogatottnak kedvezőt) a Közreműködő Szervezet „hallgatásához”: a módosítási kérelem bejelentését követő 15 napon belül, ha a Közreműködő Szervezet nem nyilatkozik – a bejelentést jóváhagyottként tudomásul vettnek kell tekinteni. (7/a. pont)

**32.2.** A vizsgált 44 féle típus szerződés 90 %-ában, 40 szerződésben csak a Támogatói, Kezelői oldalról közölt elállás vagy felmondás szerepel!

A 44 szerződésből 4 szerződés biztosított a Támogatott részére is elállási vagy felmondási jogot, de az elállási jogot ezekben az esetekben is csak olyan okból telepítik a Támogatotthoz, amely a Támogatott oldalán merül föl. Legfeljebb nem felrhatóan, ezért engedik egyáltalán ezek a szerződések a Támogatott részéről közölhető elállást. Kezelői vagy Támogatói oldalon felmerült okból (mulasztásból, hibából, jogellenes vagy szerződésszegő magatartásból) nem következhet a civil szervezet elállási oka – legalábbis a szerződések szerint nem!

A vizsgált szerződéseknek egy kis része tehát a Támogatott számára is kiköti az elállási jogot. Ilyen például az NFG-MAG-2008. Általános Szerződési Feltételek VII/3. pontja, vagy az NFT-II-TÁMOP-TIOP ÁSZF 9.pontja, amelyek szerint a Kedvezményezett is elállhat a szerződéstől, ha annak teljesítésére – neki fel nem róható okból – nem képes. A Kedvezményezett ilyenkor a jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegben – de legalább a felvett támogatás összegének 20 %-ával növelt összeggel – köteles 5 napon belül visszafizetni. Késedelem esetén ez a növelt összegre számítandó a naponta az egy késedelmes napra számított kétszeres jegybanki alapkamat – mint plusz késedelmi kamat! Ugyanilyen szabályozást tartalmaz az EÜM-2006. kódjelű szerződés is.

Jellemző a szabályozás egyoldalúságára, hogy miközben a Támogatotti elállás tőle független, neki nem felrható okokból történik, a visszafizetési kötelezettség ugyanolyan büntető jellegű jogkövetkezmények mentén történik, mintha az ő hibája, mulasztása alapján szüntetné meg a másik fél a szerződést! Se költségelszámolás, se a már megtörtént szolgáltatások és szolgáltatott ellenértékek díja, se kártalanítás, stb.

Az is nagyon jellemző összefüggés, hogy a Támogató el sem tud képzelni olyan esetet – sem jogszabályban, sem szerződésben -, amelyben ő hibázik, ő téved, az ő alkalmazottja vagy megbízottja követ el jogellenességet vagy szerződésszegést – s ezért lenne kénytelen a Támogatott elállni a szerződéstől.

Hasonló tartalmú az NFÜ-NFT-II-TÁMOP-5.3.1. Általános Szerződési Feltételek 14. pontja, amely szerint *elállhat a Kedvezményezett is a szerződéstől, ha annak teljesítésére, a szerződéskötést követően, neki fel nem róható okból beállott körülmény folytán nem képes.* Az elállás jogkövetkezményei lényegében ugyanazok, mint a Támogatói elállás esetén: teljes visszafizetési kötelezettség jegybanki

alapkamat kétszeresével növelt összegben. És semmi olyan jogkövetkezmény, amely azt az esetet venné számba, hogy a Támogató magatartása, cselekménye, mulasztása okán – tehát a Támogatónak felróhatóan – kénytelen a Támogatott a szerződéstől elállni. Ennek jogkövetkezmenyei ugyanazok, mint a Támogatottnak felróható Támogatói elállás jogkövetkezmenyei. Messze túlhaladják az eredeti állapot helyreállítását, s jelentős szankciós jellegű jogkövetkezmenyeket is előírnak – minden lehetséges esetben kizárólag a Támogatott terhére!

Tulajdonképpen a Támogatotti elállás finomított esetköre az a sajátos megoldás, amelyet az ÖNK-PEST-AJÁNLOTT kódjelű szerződés 8. pontja alkalmaz: Ha a Támogatottnak fel nem róható okból a feladat meghiúsul, vagy tartós akadályba ütközik, a Támogatottnak „*a támogatásról le kell mondanía.*” Ez polgári jogi szempontból nehezen értelmezhető – hasonlóan nehezen, mint a „visszavonható támogatás” -, hiszen ha a szerződéses kötelezettségnek megfelelő lemondást a Támogatott elmulasztja, akkor most már ezen okból elállhat a Támogató? Vagy inkább felmondási jogot kellene biztosítani ilyen esetben mindkét fél számára?

Az NFÜ-ESZA-NFT-II. kódjelű szerződés Általános Szerződési Feltételének 13. pontja szerint elállhat a Kedvezményezett is a Szerződéstől, „*ha annak teljesítésére, a szerződéskötést követően, neki fel nem róható okból beállott körülmény folytán nem képes.*” Az elállás jogkövetkezmenyei ilyen esetben is lényegében ugyanazok, mint a Támogatói elállás esetén: teljes visszafizetési kötelezettség jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegben. Se költségelszámolás, se a már megtörtént szolgáltatások és szolgáltatott ellenértékek díja, se kártalanítás, stb. Semmi olyan különbségtétel, amely abból következne, hogy a Támogatott semmi jogelleneset vagy szerződéselleneset nem követett el, s nem tehet arról, hogy a támogatási szerződést meg kell szüntesse. Mégis majdnem ugyanolyan hátrányokat kell elszenvednie, mint ha nem ő, hanem a Támogató állt volna el a szerződéstől!

A fentihez hasonló, sajátos, egyoldalú szerződéses szerkezetet tükröz a GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. Általános Szerződési Feltételek VII/3. pontban lehetővé tett Kedvezményezetti elállás joga. Ez olyan okokból lehetséges, amelyben a Kedvezményezett oldalán áll elő – nem felróhatóan – olyan körülmény, amely „*a szerződés teljesítését ellehetetleníti*”, s ezért saját elállása útján állnak be ugyanazon jogkövetkezmenyek, mint amelyek a másik fél elállása esetén állnának – tehát 5 munkanapon belüli visszafizetési kötelezettség, s e határidő elmulasztása esetén a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő kamat. (Tévesen is fogalmaz e nyakatekert gondolatban a GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. ÁSZF VII/3. pontjának második mondata, amikor a visszafizetési kötelezettség teljesítését az „elállás kézhezvételét követő” 5 munkanapon belülre határidőzi, Hiszen ebben az esetben az elállást éppen fordítva: a Kedvezményezett közli a Közreműködő Szervezettel, ezért a Kedvezményezetti elállás másik féllel közlésétől kellene indulnia a határidőnek, s nem a saját maga által történő kézhezvételtől.) A fő probléma azonban ezzel a szabállyal nem a fentiekben írt elírási, fogalmazási hiba; hanem az a tény, hogy az ÁSZF-GKM-MAG-NETREKÉSZ-1998. hallgat arról az egyáltalán nem lehetetlen esetről, amikor a Közreműködő Szervezet vagy akár a Támogató valamely mulasztása, szerződésszegése vezethet a Kedvezményezett elállásához! A GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. ÁSZF sem a felmondást, sem az elállást nem szabályozza a Támogató, vagy a Közreműködő Szervezet szerződésszegése okából. Fontos jogi kérdés annak megértése, hogy ez kizárja-e a Kedvezményezett elállását a szerződéstől – például azért, mert sorozatosan késedelmesen vagy csökkentve kapja kézhez a szerződéses támogatást, s ilyen körülmények között a projekt folyamatos vitelét és a késedelmek következményeit nem tudja vállalni? Álláspontom szerint nem, nem zárja ki, mert a GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. ÁSZF-ben nem szabályozott kérdésekben a háttérjogszabályok, közöttük a Polgári Törvénykönyv az irányadó, amely viszont természetesen engedi a fél elállását abban az esetben is, amikor a másik fél követ el súlyos szerződésszegést. Mivel a GKM-MAG-NETREKÉSZ-2008. ÁSZF erről csak hallgat – de nem zárja ki teljes körűen az elállást, mint ahogyan tette sommásan a felmondással -, ezért lehetségesnek tartom ilyen esetben a Kedvezményezett elállását a támogatási szerződéstől – kamatfizetési kötelezettség és más hátrányos jogkövetkezmeny nélkül!

## VIII. cím: TÁMOGATÁS ÉS ÁFA

### 33. A támogatás ÁFÁ-ja?

A pénzbeli támogatás (adomány) nem minősül termékértékesítésnek vagy szolgáltatásnyújtásnak, ezért nem képezi általános forgalmi adó alapját. Ebbe a körbe tartoznak a kutatásunk tárgyát képező és az államháztartás szervezetei által a civil szervezeteknek nyújtott támogatások is. Ez a következtetés vonható le az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény:

- 7. §-ából (azáltal, hogy a támogatási döntést közhatalmi tevékenységnek tekinti, s mint ilyen az államháztartási szervezet a támogatással nem gyakorol gazdasági tevékenységet);
- 9. §-ából (azáltal, hogy a pénzt, a készpénz-helyettesítő fizetési eszközt és a pénzhelyettesítő eszközt nem tekinti birtokba vehető dolognak, s így nem minősíti termék értékesítésnek);
- 13. §-ából (azáltal, hogy nem minősíti szolgáltatás nyújtásának az ellenérték megtérítését, ha az pénzzel, készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel vagy pénzhelyettesítő eszközzel történik);
- 65. §-ából (azáltal, hogy a támogatásoknak csak azt a formáját értékeli az adó alapját kifejező ellenértéknek, amelyben a támogatás valamely termék értékesítésének, illetve szolgáltatás nyújtásának árát (díját) közvetlenül befolyásolja);
- 269. §-ából (azáltal, hogy még a támogatásból finanszírozott kifejezett termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás esetében is nulla százalékos adókulcsot rendel alkalmazni a törvény, ha a támogatás az ISPA előcsatlakozási eszközből támogatott projekt keretében közvetlenül a kedvezményezett részére történő termékértékesítésnek és szolgáltatásnyújtásnak azon részére vonatkozik, amelyet Kohéziós Alapból finanszíroznak. Ebből következően maga a támogatás nyilvánvalóan nem áfa-köteles, ha még a támogatás felhasználásából eredő termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás sem feltétlenül.)

A támogatási szerződések kiterjedt gyakorlatból (is) levonható az a következtetés, hogy a támogatások nettó kifizetési lehetősége – tehát az a jogi tény, hogy nem tartoznak az áfa-fizetési kötelezettség alá - a legfőbb oka annak, hogy gyakran a valóságos polgári jogi tartalom ellenére nem az adekvát polgári jogi típus szerződéseket (megbízási, vállalkozási, kutatási szerződéseket) választják a szerződő Felek, hanem az államháztartás számára 25 %-kal kisebb kifizetési kötelezettséget -, a civil szervezet számára viszont 25 %-kal nagyobb összegű nettó forrást eredményező támogatási szerződést, pénzbeli adományozást. Ez természetesen azzal együtt igaz, hogy az ÁFA-törvény 123. § és 5. számú Melléklete arányosítva rendeli figyelembe venni a visszaigénylésnél vagy adó felszámításánál az adólevonásra jogosító termékértékesítéseket, szolgáltatásnyújtásokat -, illetve az adólevonásra nem jogosítóakat. S ez utóbbiak arányát növelik természetesen az áfa-t nem tartalmazó támogatási bevételek.

A támogatási jogcímben „érdekeltséget” a más polgári jogcímeikkel szemben erősíti az a tény is, hogy a civil szervezetek jelentős része (becslésem szerint kétharmada) az alanyi adómentességet választja, s abba a körbe tartozik. (Arra persze nincsenek számítások az adómentességet választó civil szervezeteknél, hogy az ily módon végső felhasználóként a teljes árbevételükből fizetett és vissza nem igényelhető, le nem vonható, fel nem számítható ÁFA összege egy évben összesen vajon nem haladja-e meg a civil

szervezet azon „előnyét”, hogy az elnyert támogatást bruttó módon használhatja fel, tehát az általános forgalmi adó megfizetésére is elszámolhatja?)

### ***Kivonat az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvényből***

**7. § (1)** Nem gazdasági tevékenység és nem eredményez adóalanyiságot a Magyar Köztársaság Alkotmánya által, illetőleg az annak felhatalmazása alapján megalkotott jogszabály alapján közhatalom gyakorlására jogosított személy, szervezet által ellátott, és a létesítő okiratában is megjelölt közhatalmi tevékenysége.

(2) Közhatalmi tevékenység különösen a jogszabályalkotási, az igazságszolgáltatási, az ügyészi, a védelmi, a rendvédelmi, a külügyi és igazságügyi igazgatási, a közigazgatási jogalkalmazói, a hatósági ellenőrzési és pénzügyi ellenőrzési, a törvényességi felügyeleti és ellenőrzési, az államháztartási, európai uniós és egyéb nemzetközi támogatás elosztásáról való döntési tevékenység, feltéve, hogy az annak gyakorlása során okozott kárért való felelősségre a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Ptk.) az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősségre vonatkozó rendelkezései [349. §] alkalmazandók, vagy károkozás esetében lennének alkalmazandók.

\*\*\*

**9. § (1)** Termék értékesítése: birtokba vehető dolog átengedése, amely az átvevőt tulajdonosként való rendelkezésre jogosítja, vagy bármely más, a birtokba vehető dolog szerzése szempontjából ilyen joghatást eredményező ügylet.

(2) Az (1) bekezdésben említett birtokba vehető dolog:

a) magában foglalja a dolog módjára hasznosítható természeti erőket is, valamint az értékpapírok közül azt, amelynek megszerzése egyúttal az abban megjelölt termék tulajdonjogának megszerzését is jelenti;

b) nem foglalja magában a pénzt, a készpénz-helyettesítő fizetési eszközt, a pénzhelyettesítő eszközt, valamint - az a) pontban említett kivétellel - az értékpapírt.

\*\*\*

**13. § (1)** Szolgáltatás nyújtása: bármely olyan ügylet, amely e törvény értelmében nem termék értékesítése.

(3) Nem minősül szolgáltatás nyújtásának az ellenérték megtérítése, ha az pénzzel, készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel vagy pénzhelyettesítő eszközzel történik.

\*\*\*

**65. §** Termék értékesítése, szolgáltatás nyújtása esetében az adó alapja - ha e törvény másként nem rendelkezik - a pénzben kifejezett ellenérték, amelyet a jogosult kap vagy kapnia kell akár a termék beszerzőjétől, szolgáltatás igénybevevőjétől, akár harmadik féltől, ideértve a támogatások bármely olyan formáját is, amely a termék értékesítésének, szolgáltatás nyújtásának árát (díját) közvetlenül befolyásolja.

\*\*\*

**123. § (1)** Abban az esetben, ha az adóalany egyaránt teljesít a 120. és 121. § szerint adólevonásra jogosító termékértékesítést, szolgáltatásnyújtást (a továbbiakban: adólevonásra jogosító termékértékesítés, szolgáltatásnyújtás) és arra nem jogosító termékértékesítést, szolgáltatásnyújtást, az előzetesen felszámított adó kizárólag az adólevonásra jogosító termékértékesítésének, szolgáltatásnyújtásának betudható részében vonható le.

(2) Az előzetesen felszámított adó levonható és le nem vonható részének megállapításához az adóalany köteles olyan megfelelően részletezett nyilvántartást alkalmazni, amely az adólevonási jog keletkezésétől kezdődően alkalmas annak egyértelmű, megbízható és folyamatos követésére, hogy a termék, szolgáltatás használata, egyéb módon történő hasznosítása adólevonásra jogosító termékértékesítést, szolgáltatásnyújtást vagy arra nem jogosító termékértékesítést, szolgáltatásnyújtást szolgálja (tételes elkülönítés).

(3) Abban az esetben, ha a termék, szolgáltatás természete, illetőleg a használat, egyéb módon történő hasznosítás jellege folytán az előzetesen felszámított adó megosztása a tételes elkülönítés szabályai szerint nem végezhető el, az adóalany a megosztást más, az (1) bekezdésben említett követelményt kielégítő szabályok szerint is elvégezheti. Ennek hiányában a tételes elkülönítés szabályai szerint meg nem osztható előzetesen felszámított adót az 5. számú mellékletben meghatározott számítási módszer alkalmazásával kell arányosan megosztani.

\*\*\*

**269. § (3)** E törvény hatálybalépését követően továbbra is nulla százalékos adómérték alkalmazandó az ISPA előcsatlakozási eszközből támogatott projekt keretében közvetlenül a kedvezményezett részére történő termékértékesítésnek és szolgáltatásnyújtásnak azon részére, amelyet Kohéziós Alapból finanszíroznak. E rendelkezést azon termékértékesítések, szolgáltatásnyújtások esetén lehet először alkalmazni, amelyek után az adófizetési kötelezettség 2004. május 1-jét követően keletkezik.

\*\*\*

#### 5. számú melléklet a 2007. évi CXXVII. törvényhez

##### **Az előzetesen felszámított adó arányos megosztásának 123. § (3) bekezdésében említett számítási módszere**

1. Az előzetesen felszámított adó arányos megosztásának 123. § (3) bekezdésében említett számítása a következő képlet alkalmazásával történik:

$$L = A \times L(H);$$

ahol

L: az arányosítással megosztandó előzetesen felszámított adóból a levonható rész összege;

A: az arányosítással megosztandó előzetesen felszámított adó éves szinten összesített összege;

L(H): a levonási hányados, amelynek

- számlálójában az adólevonásra jogosító termékértékesítés, szolgáltatásnyújtás ellenértékének - ideértve az ezekhez kapcsolódó előleget is - adó nélkül számított, forintban megállapított és éves szinten összesített összege szerepel,

- nevezőjében pedig egyrészt a számlálóban szereplő összeg, másrészt az adólevonásra nem jogosító termékértékesítés, szolgáltatásnyújtás ellenértékének - ideértve az ezekhez kapcsolódó előleget is - adó nélkül számított, forintban megállapított és éves szinten összesített összege szerepel együttesen.

2. Abban az esetben, ha az adóalany közvetlenül olyan pénzügyi támogatásban részesül, amely a 65. § szerint a termék értékesítésének, szolgáltatás nyújtásának árát (díját) közvetlenül nem befolyásolja, a támogatás forintban megállapított és éves szinten összesített összege az 1. pont szerinti levonási hányados nevezőjének értékét növeli.

3. Az 1. pont szerinti levonási hányadosnak sem a számlálójában, sem a nevezőjében nem szerepelhet:

a) a tárgyi eszköz értékesítésének ellenértéke, amelyet az adóalany az értékesítést megelőzően saját vállalkozásában használt;

b) az ingatlan értékesítésének, illetőleg az ingatlanhoz kapcsolódó szolgáltatás nyújtásának ellenértéke, ha a tevékenységet az adóalany eseti jelleggel végzi;

c) a 86. § (1) bekezdésének a)-g) pontjaiban felsorolt szolgáltatások nyújtásának ellenértéke, ha a tevékenységet az adóalany eseti jelleggel végzi.

4. A 3. b) és 3. c) alpont alkalmazásában nem tekinthető eseti jellegűnek, ha az adóalany a tevékenységet - az arra irányadó külön jogszabályi rendelkezések alapján - engedéllyel végzi, vagy kizárólag engedéllyel végezhető, illetőleg ha a 3. b) és 3. c) alpontban említett tevékenységekből származó ellenérték adó nélkül számított, forintban megállapított és éves szinten összesített összegének részaránya meghaladja az 1. pont szerinti levonási hányados nevezője értékének a 10 százalékát.

5. Az 1. pont szerinti levonási hányadost felfelé kerekítve, 2 tizedesjegy pontossággal kell megállapítani.

6. Az előzetesen felszámított adó arányos megosztását véglegesen a tárgyévre vonatkozó adatokkal a tárgyév utolsó adómegállapítási időszakáról szóló bevallás elkészítésének keretében kell elvégezni.

7. Az előzetesen felszámított adó arányos megosztását ideiglenesen, a tárgyévre vonatkozó évközi adatokkal - a tárgyév utolsó adómegállapítási időszakát megelőzően - a tárgyévi adómegállapítási időszakokról szóló bevallások elkészítésének keretében is el kell végezni.

8. A 7. pont szerinti megosztás alkalmazása során az évközi adatokat az adómegállapítási időszakok között göngyölíteni kell, és azt a levonható előzetesen felszámított adó összeget kell előjelhelyesen megállapítani, amely a tárgyidőszaki és azt megelőző utolsó adómegállapítási időszak eredményének különbözeteként adódik.

9. A 7. pontban említett megosztáshoz az adóalany:

a) választhatja a tárgyévet megelőző évre vonatkozó végleges levonási hányadost, feltéve, hogy ilyen hányadossal rendelkezik; vagy egyebekben

b) azt a levonási hányadost alkalmazhatja, amely a tárgyévre vonatkozó évközi és az adómegállapítási időszakok között göngyölített adatok eredménye.

10. Ha az adóalany élt a 9. a) alpontban említett választási jogával, attól a 7. pont szerinti megosztás egész időszakában nem térhet el. Az adóalany ez esetben a 7. pont szerinti megosztással érintett adómegállapítási időszakokban az arányosítással megosztandó előzetesen felszámított adó összegét - a 8. ponttól eltérően - a 9. a) alpont szerinti levonási hányados alkalmazásával köteles megosztani.

11. Abban az esetben, ha az adóalanyra a 7. pont szerinti megosztás is vonatkozik, a 6. pont szerinti megosztás során a 8. pontban említett számítási módszert kell megfelelően alkalmazni.

12. Abban az esetben, ha a 6. pontban említett bevallás benyújtását követően a véglegesen levonható előzetesen felszámított adó összegét meghatározó tényezőkben változás következik be, és a számítás eredményeként adódó új összeg a 6. pontban említett bevallásban közölt összeghez képest abszolút értékben legalább 10 000 forintnak megfelelő pénzüsszeggel tér el, az adóalany köteles előzetesen felszámított adó arányos megosztását utólag kiigazítani.

## **34. A támogatásból vásárolt termék vagy igénybe vett szolgáltatás ÁFÁ-ja**

**34.1.** A támogatási szerződésekben az ÁFA-kérdés többféle megközelítési módjával találkoztunk, amely azért is nagyon izgalmas, mert a jogszabályi szinten a kérdés viszonylag egyértelműen rendezettnek tűnik. (E rendezés lényege, hogy a támogatás nem tartalmaz ÁFÁ-t, s ennek megfelelően ÁFA fizetésére nem is lehet felhasználni és elszámolni, csak akkor, ha a Támogatott nem jogosult az ÁFA visszaigénylésére - tehát nem alanya az ÁFÁ-nak, illetve alanyi mentességet választott.

Az általánosan alkalmazott rendelkezés a támogatási szerződésekben ÁFA-ügyben a következő:

(A Kedvezményezett .....), „Tudomásul veszi, hogy amennyiben ÁFA visszaigénylésére jogosult, a támogatás terhére az általános forgalmi adó összegét nem számolhatja el.” (SZMM-ESZA-IFJ-2009. IV/4/i. pont)

**34.2.** Az SZMM-ESZA-BIZTOS KEZDET-2008. kódjelű szerződés ezt így fogalmazza a IV/1/4/h. pontban: „A Kedvezményezett a jelen szerződés aláírásával kijelenti, hogy .....h) tudomásul veszi, hogy amennyiben ÁFA visszaigénylésre jogosult, a támogatás terhére az általános forgalmi adó összegét nem számolhatja el.” Ez bizony ebben a formájában és ezzel a tartalommal sommás, életszerűtlen rendelkezés; ugyanis általában nem az történik (csak ritkán), hogy a civil szervezet vagy teljes egészében jogosult az ÁFA visszaigénylésére és levonására, vagy teljes egészében nem! – hanem az a gyakorlati helyzet, hogy az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 123. §-a szerint az ÁFA olyan arányban vonható le vagy igényelhető vissza működési célú költségekre, amilyen arányt az ÁFA-tartalmú bevételek az összes bevételben elfoglalnak. Éppen a jelentősebb összegű támogatások – amelyek köztudottan nem tartalmaznak ÁFÁ-t, így az államháztartás számára nettó kifizetést tesznek lehetővé – a civil szervezetnél jelentősen befolyásolják az általános forgalmi adó visszaigényelhetőségének vagy levonhatóságának arányait. Könnyen előfordulhat és gyakran elő is fordul tehát, hogy miközben a Kedvezményezett általában alanya az ÁFÁ-nak - s az adatszolgáltatáskor a „Visszaigénylésre jogosult” pozíciót kénytelen

bejelölni a Támogató felé – valójában csak 10 vagy 20 %-ban jogosult erre. Viszont a többi 80 % adótartalomban is ő kénytelen hozzátenni az elszámolható nettó összegű támogatáshoz végső felhasználóként az ÁFÁ-t! Ez gyakran lehetetleníti el az előzetes költségtervnek megfelelő teljesítést.

**34.3.** Ha a szerződés jogosultja (Támogatottja) nem alanya az ÁFÁ-nak, vagy nem jogosult visszaigénylésre illetve a felszámított adó levonására, akkor a következő rendelkezést használják a szerződések: „A támogatás az általános forgalmi adó összegét is tartalmazza; a Kedvezményezett a támogatás összegének terhére elszámolni kívánt áruk és szolgáltatások ellenértékéből általános forgalmi adó levonására nem jogosult.” (SZMM-ESZA-KÁB kódjelű típusszerződés 10/i. pont)

**34.4.** Ha a Kedvezményezett a támogatás áfa tartalmát az adóhivataltól visszaigényli, azt köteles Támogatónak bejelenteni, és a visszaigényelt összeget megfizetni.” (17/b. pont) Ez a szabály is arra utal, hogy csak akkor nem lehet áfa-fizetésre felhasználni a támogatást, ha ugyanazt az áfa-összeget a költségvetésből is visszaigényli az adóalany. Az arányosított áfa-visszaigényléskor nem erről van szó, hiszen az arányosítottan elszámolt, támogatásban szereplő áfa: nem visszaigényelhető adó!

**34.5.** „A támogatás kizárólag a visszaigényelhető ÁFA nélküli költségekre használható fel.” (KVVM-NORVÉG-2009.) Ha tehát az ÁFA törvény szerinti, a bevételek ÁFA-tartalmához történő arányosítás miatt a tárgyi támogatások felhasználására eső ÁFA nem igényelhető vissza, akkor elszámolható az általános forgalmi adó még akkor is, ha általában, jogi státuszt tekintve a Támogatott jogosult az adó visszaigénylésére. Csak konkrétan ezen támogatások utáni ÁFÁ-t nem igényelheti vissza. Hasonlóan rendelkezik az ÖKOTÁRS-NORVÉG-2009. szerződés: „A támogatás összege visszatéríthető általános forgalmi adóra (ÁFA) nem használható fel.”; valamint a KVM-2008. szerződés is: „A támogatás összege visszaigényelhető általános forgalmi adóra nem használható fel.” (9. pont) Ez a két rendelkezés is adalék az arányosítással viselendő áfa esetében a támogatás áfa-ra történő végső felhasználásának szabályozására.

**34.6.** Az NKTH-MAG-EGYEDI-2009. szerződés szerint ha a Kedvezményezettnek ÁFA-levonási joga van, akkor nem igényelhet és nem számolhat el támogatást a költség általános forgalmi adót képező része után. (II/3.1. pont) Önrészből kell fedezni tehát az általánosan ÁFA-levonási joggal rendelkező, de a konkrét támogatási összeg vonatkozásában csak arányosított, részben visszaigényelhető áfa miatt végső felhasználó civil szervezetet terhelő adót. Nem általánosan az áfa-levonási jogosultságnak kellene tehát relevánsnak lennie a támogatás adóra fordíthatósága szempontjából, hanem konkrétan a támogatásra elszámolt költségek áfa-tartalmának visszaigényelhető / vissza nem igényelhető hányadának!

**34.7.** Az ÖM-Működési-2009. kódjelű szerződés 2.4. pontjában két választást enged: a civil szervezet vagy áfa-levonásra jogosult, s akkor a támogatás az ÁFA összegét nem tartalmazza; vagy áfa-levonásra nem jogosult, s akkor tartalmazza. Ez a megoldás azért nem optimális, s nem felel meg a valóságos helyzetnek és szükségleteknek, mert nem ad választ arra a köztes helyzetre, amikor is a működési támogatások körében az áfa csak arányosítással vonható le. Bizonyos részében igen, bizonyos részében pedig nem. Márpedig abban a részében, amelyben nem igényelhető vissza az áfa mentes bevétel összes bevételhez viszonyított arányának megfelelő arányú áfa; nos ebben az arányban az egyébként és általában visszaigénylésre jogosult civil szervezet is felhasználhatná áfa elszámolására a támogatást, hiszen ezt az összeget valóságosan és ténylegesen sem tudja visszaigényelni vagy levonni. Az optimális megoldás tehát az lenne, hogy az áfa arányosítással történő visszaigénylése esetében a visszaigényelhető áfa ne legyen csak elszámolható a támogatás terhére – a vissza nem igényelhető arányban az általános forgalmi adó fedezésére felhasználható legyen a támogatás.

**34.8.** Az ÖM-Program-2009. szerződés 9. pontja egy pozitív példát mutat az ÁFA-szabályozás kiegyensúlyozott, reális lehetőségére: „... a támogatás céljának vonatkozásában ÁFA-levonási joggal rendelkezik. A Kedvezményezett tudomásul veszi, hogy a Támogatás csak az Ámr. 83.§(2) bek. b/3-4, alpontjaiban meghatározott összeggel csökkentve igényelhető. (3. kiadásából visszaigényelhető általános forgalmi adó összegét, 4. megvalósításához szükséges saját forrás összegét) Ebben a szabályozásban



nyilvánvaló, hogy csak a visszaigényelhető áfa van kizárva a támogatásból, s nem a visszaigénylésre jogosult szervezet!

**34.9.** Az ÖM-Működési-2009. kódjelű szerződés támogatásának összegéből levonásra kerül a Magyar Sport Házában történő irodabérleti és üzemeltetési díj éves összege, amelyet a Támogató közvetlenül a BMSK Zrt-nek, mint bérbeadónak fizet ki. (3.1. pont) Túl azon, hogy ez a mechanizmus törvényességi aggályokat vet(het) fel a Magyar Sport Háza (BMSK Zrt.) közvetett fenntartói, alapítói támogatásaként - az államháztartási és költségvetési korlátozásokra illetve a kapcsolt vállalkozásokra is figyelemmel -, az ÁFA szempontjából is problémás a metódus, hiszen eltűnik az ÁFA e támogatási módszerrel, mert a visszaigénylési pozícióban lévő bérlő által fizetendő arányosított áfa nem kerül felszámításra; a költségvetés tehát rövidül ezzel az adóbevétellel, szemben azzal, ha a civil szervezet a támogatásból fizetné a bérleti díjat. Látszólag mindkét fél jobban jár ezzel a metódussal, csak éppen a „közös adóelkerülés” szituációja kiszolgáltatottá is teheti a civil szervezetet Bérbeadójával szemben.

**34.10.** Az ÖKOTÁRS-NORVÉG-2009. kódjelű szerződéstípus címében és bevezető részében „adománynak” nevezi a támogatást (a második oldaltól kezdve aztán marad az eredeti támogatás-megnevezés), elvileg talán azért, mert „támogatásnak” az államháztartási forrású pénzmozgást nevezik a jogszabályok, magánfelek között – mint esetünkben két magánalapítvány között - „adományozás” lehetséges. (Még akkor is, ha az EFT/Norvég Finanszírozási Mechanizmusra az államháztartási jogszabályok támogatási rendelkezései vonatkoznak.) Gyakorlatilag viszont feltehetően azért nem születnek ebben a támogatási konstrukcióban (sem) az egyes projektekre megbízási és vállalkozási szerződések, hogy a támogatási forrásból ne kelljen a számlával teljesített szolgáltatás után az ÁFÁ-t a Támogatónak kifizetnie.

**34.11.** A SZÜLŐFÖLD ALAP-2008. kódjelű szerződésben a Támogatott tudomásul veszi, hogy *a fel nem használt támogatási maradványt, az árfolyam-nyereséget, és a visszakapott ÁFÁ-t csak a Támogató rendelkezése szerint használhatja fel, vagy köteles azokat visszafizetni. (II/7. pont)* Ez a szabály jó példája egyrészt az életszerű és megtakarításokra ösztönző, a mindenáron való költségfelhasználást nem feltétlenül gerjesztő maradvány-szabályozásra, valamint arra, hogy csak a ténylegesen „visszakapott ÁFA” minősül az államháztartásból folyósított támogatással összeférhetetlennek – önmagában az általános visszaigénylési pozíció és státusz még nem!

**34.12.** A támogatási szerződések ÁFA-problémájához szolgáltató érdekes megoldást az IRM-2008. kódjelű típusszerződés: *„A támogatás kizárólag a Projekt megvalósításának költsége fedezetére vehető igénybe. Mértéke a visszaigényelhető ÁFA-t nem tartalmazó összeg ..... %-a, legfeljebb ..... Ft.”* Ezzel a megfogalmazással nincs kizárva a támogatásból annak a Támogatottnak a végső felhasználóként kifizetett ÁFÁ-ja, aki egyébként és általában jogosult az ÁFA visszaigénylésre! (Összhangban áll ezzel az értelmezéssel a szerződésnek azon része, amelyben – mint adatközlésre – kötelezve van a Támogatott arra, hogy haladéktalanul írásban közölje a Kincstárral, amennyiben *„az adólevonási jogosultságában bekövetkezett változás következett be.”* (8/c) pont) Nem azt kéri ugyan, hogy a levonható adó mértékében beálló változásról tájékoztasson, hanem csak sommásan az *„adólevonási jogosultságban”* változásról kér tájékoztatást, de álláspontom szerint ezen általános megfogalmazásba beleférhet a konkrét levonhatósági aránynak a költségvetésben tervezetthez képesti változása is. (Például egy szerződéskötést követően keletkezett nagyobb összegű bevétel, amelynek ÁFA tartalma, vagy éppen adómentes jellege korrigálja a levonható és visszaigényelhető ÁFA mértékét.

**34.13.** Az NFÜ-TÁMOP-5.3.1. kódjelű szerződés – többi NFÜ-s szerződéssel megegyező – szabályozása:

*„Amennyiben a jelen Szerződés megkötésekor hatályos ÁFA szabályozás a jelen Szerződés hatálya alatt változik, a hatályos szabályozás a jelen Szerződés ÁFÁ-ra vonatkozó rendelkezéseit a Szerződő Felek minden külön nyilatkozata, szerződés-módosítása nélkül módosítja. Amennyiben az ÁFA mértéke csökken,*

*a támogatás összege is csökken, amennyiben az ÁFA mértéke nő, a támogatás összege nem növelhető.” (4.4. pont)*

Ez igencsak egyoldalú rendelkezés, hiszen legalább a projekt költségvetési átcsoportosításának engedésével, vagy az ÁFA-változással – amely polgári jogi tartalma szerint a Kedvezményezettnek egyáltalán nem felróható, külső és objektív változás a támogatási szerződés egyik lényeges elemében – összefüggő szolgáltatás csökkentési (beszámítási, levonási) lehetőségével kétoldalúvá kellene tenni az adóváltozás hatásainak viselését. Sántít a rendelkezés abból a szempontból is, hogy a Ptk. 226. § (2) bekezdése szerint „Jogszály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg.” Esetünkben pedig nem arról van szó, hogy az ÁFA-törvény rendelkezett volna – rendkívüli módon! – a módosítások hatályának visszamenőlegességéről, hanem arról van szó, hogy a szerződés egyoldalú, erőfölényből diktált, tisztességtelen és mindezekért törvénysértő rendelkezése terheli a jogszályváltozás minden következményét a Támogatott hátrányára. (Megértve a költségvetési tervezésben és államháztartási gazdálkodásban rejlő aggályokat a támogatás utólagos növekedésére vonatkozóan - és elfogadva ennek kizártságát is – több olyan szabályozási technika lehetséges, amellyel legalább is osztva viselnék a Felek a jogszályváltozás következményeit! (S ekkor még azt a jóindulatú megközelítést alkalmaztuk, hogy a Támogató, mint állami szerv szempontjából is ugyanolyan objektív körülmények változásának tekinthető a jogalkotás, mint amilyen a Támogatott szempontjából.)

Álláspontom szerint a támogatási szerződéseknek azok a rendelkezései, amelyek automatikussá teszik az összes jogszályváltozás minden rendelkezésének módosító hatását a korábban megkötött szerződésekre – nos, ez nem a szerződéses szabadság és nem is a Ptk. szabályaitól eltérés lehetősége, hanem a Ptk. 200.§ (2) bek. és 239. § (1) bekezdésében szabályozott jogszályba ütköző, ezért semmis rendelkezése esete!

## **IX. cím: Jogorvoslati jog a Támogató, Kezelő egyoldalú intézkedéseivel szemben**

Ebben a fejezetben azt vizsgáljuk, hogy a támogatási jogszabályokban és szerződésekben a Támogatottal szemben alkalmazott jogkövetkezmények ügyében megjelenik-e és hogyan a támogatási jogviszony általános polgári jogi jellegén belül érvényesülő közigazgatási-államháztartási jellegzetességeknek adekvát jogorvoslathoz való jog? Mint láttuk, a támogatási szerződés megsértésének szankció egyoldalúan csak a Támogatottra szabályozottak. Logikus tehát a kérdés, hogy ezt az egyoldalúságot oldja-e valamiféle belső egyeztetési, konfliktuskezelési mechanizmus a Támogató (Kezelő) és a Támogatott viszonyában?

Két síkon folyt a vizsgálat:

- a jogszabályok; és
- a támogatási szerződések

síkján.

### **35. A jogszabályokban**

A vizsgált, közel száz jogszabály közül csupán 1 (!) intézményesít valamiféle jogorvoslati rendszert a Támogató vagy Kezelő által egyoldalúan alkalmazott - tehát a közpénzek felhasználása okán a támogatási jogviszonyon belüli közigazgatási vonásokat viselő - jogkövetkezményeivel, szankcióival, intézkedéseivel szemben. Szabályozási szempontból ez az egy is marginálisnak minősíthető terület – annak ellenére, hogy a civil szervezetek szempontjából fontos intézményről beszélünk – : a Nemzeti Civil Alapprogram.

Ennek megfelelően a vizsgált 44-féle támogatási szerződéstípus is egyöntetűen hallgat a jogorvoslat bármilyen lehetőségéről a Támogató, Kezelő döntéseivel, intézkedéseivel szemben!

Érdekes tapasztalat, hogy a szerződésszegés jogkövetkezményein túl – az egész támogatási jogviszony megvalósulási folyamatát és gyakorlatát vizsgálva is – csupán 3 (!) jogszabályt és 4 (!) támogatási szerződést talált a kutatás, amelyben megjelent valamilyen jogorvoslati eljárás a Támogató vagy a Kezelő döntésével, intézkedésével szemben. A jogi szabályozás hatályának szempontjából két jogszabályi rendelkezés marginális területet érint, s az Önkormányzati Minisztérium innovációja; mindkettő a „támogatást kérő a pályázat, támogatási igény elutasítása, csökkentett összköltséggel történő támogatása vagy feltételekkel történő támogatása ellen” biztosítja jogszabálysértés vagy pályázati kiírástól eltérés esetére a „kifogás” lehetőségét. A másik két szerződés és az egy jogszabály a Nemzeti Civil Alapprogramhoz kötődik – 2009. évtől a beszámolóval (elszámolással) kapcsolatos kollégiumi döntés ellen a Támogatott kifogást nyújthat be az NCA Tanácsához, s a Tanács esetleges elutasítását bíróság előtt megtámadhatja.

Ezek a példák áttörést jelentenek a támogatási jogviszonyokat érintő jogi szabályozásban: ezek az első érdemi Támogatói döntések, amelyek ellen jogorvoslati kérelmet lehet benyújtani.

*Kivonat az egyes fejezeti kezelésű előirányzatokból pályázati úton, illetve egyedi döntéssel nyújtandó támogatásokra vonatkozó eljárás szabályairól szóló 6/2008. (X. 8.) ÖM rendeletből*

20. § (1) A pályázó, támogatást kérő a pályázat, támogatási igény elutasítása, csökkentett összköltséggel történő támogatása vagy feltételekkel történő támogatása ellen jogszabálysértés vagy a pályázati kiírás szerinti tájékoztatásban foglalt megsértése esetén a döntésről szóló értesítés kézhezvételétől számított 5 munkanapon belül az indokok megjelölésével kifogással élhet a pályázatot kiíró, támogatást odaítélő szervezetenél (a továbbiakban: pályáztató).

(2) A kifogást - a (3) bekezdésben foglalt kivétellel - a pályáztató érdemben megvizsgálja.

(3) A pályáztató a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, amennyiben:

a) a kifogást az (1) bekezdés szerinti határidőn túl terjesztették elő;

b) a kifogást nem az arra jogosult terjeszti elő;

c) korábbival azonos tartalmú, ismételt kifogást terjesztenek elő.

(4) A pályázatot a kifogást a beérkezésétől számított 30 napon belül elbírálja. A pályázatot az elbírálás határidejét egy alkalommal, legfeljebb 30 nappal elhalaszthatja. A pályázatot az elbírálás elhalasztásának tényéről a kifogás beérkezésétől számított 5 munkanapon belül tájékoztatja a pályázót (kedvezményezett).

(5) A pályázatot a kifogással kapcsolatosan az alábbi döntéseket hozhatja:

a) a kifogásban foglaltaknak helyt ad, egyúttal gondoskodik a jogszerű állapot helyreállításáról;

b) a kifogást indokolt döntésével elutasítja.

(6) A pályázatot a kifogás tárgyában hozott döntésről az indokok megjelölésével értesíti a pályázót vagy támogatást kérőt. A kifogás elutasítása esetén egyúttal tájékoztatja a pályázót vagy támogatást kérőt a felülvizsgálat lehetőségéről.

(7) A pályázó vagy támogatást kérő a döntés kézhezvételétől számított 5 munkanapon belül a miniszternél kezdeményezheti a döntés felülvizsgálatát. A felülvizsgálati döntés meghozatalára a (4) bekezdésben meghatározott határidők megfelelően irányadók.

(8) A felülvizsgálatra irányuló kérelemmel kapcsolatosan a miniszter az alábbi döntéseket hozhatja:

a) a kérelemben foglaltaknak helyt ad, egyúttal utasítja az előírányzat felett kötelezettségvállalási joggal rendelkező szervezeti egység vezetőjét a jogszerű állapot helyreállítására;

b) a pályázatot döntését helyben hagyja és a kérelmet indokolt döntésével elutasítja.

(9) A kifogás kivizsgálásában és a felülvizsgálati eljárásban nem vehet részt az, aki a kifogással érintett támogatás elbírálási eljárásában (döntés-előkészítőként, döntéshozóként) rész vett, vagy aki a kifogást kivizsgálta.

\*\*\*

*Kivonat az állami sportcélú támogatások felhasználásáról és elosztásáról szóló 2/2009. (I. 16.) ÖM rendeletről*

13. § (1) A pályázó a pályázat elutasítását, csökkentett összköltséggel vagy feltételekkel történő támogatását jogszabálysértésre vagy a pályázati kiírás szerinti tájékoztatásban foglaltak megsértésére hivatkozással a döntés kézhezvételétől számított 5 munkanapon belül, az indokok megjelölésével kérelmében kifogásolhatja a pályázatot kiíró szervnél.

(2) A kérelemről a miniszter a beérkezésétől számított 30 napon belül dönt, annak helyt ad vagy azt az indokok megjelölésével elutasítja. A pályázatot kiíró szerv az elbírálás határidejét egy alkalommal, legfeljebb 30 nappal meghosszabbíthatja. A pályázatot kiíró szerv az elbírálás elhalasztásának tényéről a kérelem beérkezésétől számított 30 napon belül tájékoztatja a pályázót.

\*\*\*

A már létrejött támogatási jogviszony belül, a Támogató vagy Kezelő által a Támogatottra egyoldalúan alkalmazható jogkövetkezményekkel szemben egyetlen jogszabály intézményesít jogorvoslati lehetőséget: a Nemzeti Civil Alapprogramról (NCA) szóló 1993. évi L. törvény. Az NCA tv. 5. § (5) bekezdése szerint „A civil szervezet által benyújtott, támogatás felhasználásáról szóló beszámoló tárgyában hozott kollégiumi döntés ellen a Tanács tagja, a döntést hozó Kollégium tagja, illetve a beszámolót benyújtó civil szervezet a döntés közzétételétől számított 30 napon belül kifogást nyújthat be a Tanácshoz.” Nagy jelentőségű ez a szabály, mert – igaz, hogy csak 2009. évtől, de – a jogalkotó belátta, hogy a támogatási szerződés és a vonatkozó háttérjogszabályok erősen közigazgatási (államháztartási, költségvetési) jellege miatt szükséges az ügyfélnek a Ket.-hez hasonló jogorvoslati jogokat is biztosítani az alapvetően polgári jogi keretben működő támogatás jogviszonyon belül. A támogatási szerződések ugyanis alig tartalmaznak határidőket és eljárási kötelezettségeket a Támogatóra, Kezelőre; így a Ket.-ben illetve költségvetési gazdálkodásban jelen lévő hallgatási -, és mulasztási jogkövetkezmények a vonatkozó jogi szabályozás egyoldalúsága miatt egyáltalán nem terhelik a Támogatót, Kezelőt. Ilyen jogi körülmények között üdítő és progresszív kivétel az NCA kifogásának intézménye a beszámoló

elfogadásának tárgykörével bevont jogkövetkezmények ügyében. (Csak az „ördög ügyvédje” szerepkörében, s persze a civil szervezetek egyenrangú szerződéses pozíciójának érdekében jegyzem meg, hogy még az NCA kifogása sem jelent megoldást a támogatási jogviszonyon belül a nem beszámolóval kapcsolatos Támogatói és Kezelői döntésekre! Ezek mindazok az esetkörök, amelyek „a szerződésszegés jogkövetkezményeiként” állnak elő, s még a beszámoló, elszámolás előtt alkalmazható Támogatói, Kezelői intézkedésekben jelennek meg: támogatás felfüggesztése, visszavonása, elállás, kizárás a támogatási rendszerből. (Például a köztartozás, vagy rendezett munkaügyi kapcsolatok hiánya, vagy valamely nyilatkozattal, adatközléssel, ellenőrzéssel, adatszolgáltatással összefüggő döntés.) Ezek ellen – mivel nem a beszámoló elutasítása áll a háttérben – nincsen belső jogorvoslati jog! Marad a bírósági kereset, amely a maga lassú, körülményes, drága és nem halasztó hatályú jellegével bizony kevésbé hatékony eszköze a tévedések, hibák, önkényeskedések, megalapozatlan vagy jogszabálysértő döntések (és ezek gyorsan ható következményei: inkasszó, kizárás, köztartozási lista, más támogatás folyósítási akadálya, stb.) kiszűrésének, mint egy támogatási jogviszonyon belüli operatív – és a tárgyi intézkedésre halasztó hatályú - jogorvoslati mechanizmus.

#### *Kivonat a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvényből*

*5. § (5) A civil szervezet által benyújtott, támogatás felhasználásáról szóló beszámoló tárgyában hozott kollégiumi döntés ellen a Tanács tagja, a döntést hozó Kollégium tagja, illetve a beszámolót benyújtó civil szervezet a döntés közzétételétől számított 30 napon belül kifogást nyújthat be a Tanácshoz. E határidő elmulasztása esetén igazolásnak nincs helye.*

*(6) A Tanács a Kollégiumot - amennyiben úgy ítéli meg, hogy a Kollégium döntése jogszabályt sért vagy a Tanács döntésébe ütközik - a kifogás benyújtásától számított 30 napon belül felhívja a jogszabálysértés, illetve a Tanács döntésével való összeütközés megszüntetésére, ellenkező esetben a kifogást elutasítja. Amennyiben a Kollégium a felhívásnak a felhívás kézhezvételétől számított 30 napon belül nem tesz eleget, a Tanács a Kollégium döntését e határidő leteltét követő 30 napon belül megsemmisíti.*

*(7) A támogatás felhasználásáról szóló beszámolót benyújtó civil szervezet a kifogását elutasító, illetőleg a megsemmisítést, módosítást eredményező tanácsi döntés felülvizsgálatát a döntés közzétételétől számított 30 napon belül a Tanács ellen indított polgári nemperes eljárásban a bíróságtól kérheti. A kérelemről a bíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény rendelkezéseit alkalmazva a kérelem benyújtásától számított 30 napon belül határoz.*

\*\*\*

### **36. A vizsgált támogatási szerződésekben**

A kutatás egyértelmű megállapítása: a 2009. évi NCA - szerződéstípus kivételével **minden szerződésből hiányzik** a támogatási jogviszony közigazgatási és államháztartási jellegű vonásainak megfelelő jogorvoslati jog biztosítása a Támogató vagy Kezelő egyoldalúan elhatározott szerződést érintő határozataival szemben.

Az SZMM-NCA-2009. kódjelű szerződés már tartalmazza azt a mindezidáig hiányzó eljárási jogosultságot, hogy a beszámoló tárgyában hozott döntés ellen, a közzétételét követő 30 napon belül a Kedvezményezett kifogást nyújthat be. A jogorvoslati határidő elmulasztása esetén igazolásnak helye nincs. A Tanács a kifogásnak helyt adás esetén felhívja a Kollégiumot új határozat hozatalára, s amennyiben a Kollégium a Tanács felhívásának 30 napon belül nem tesz eleget, a kollégiumi határozatot megsemmisíti. A kifogást elutasító, illetőleg a megsemmisítést, módosítást eredményező tanácsi döntés felülvizsgálatát a döntés közzétételétől számított 30 napon belül nemperes eljárás keretében a Kedvezményezett kérheti a Fővárosi Bíróságtól. Ez úttörő jellegű és áttörést jelentő tétele a támogatási

szerződéseknek, hiszen annak az elméleti összefüggésnek adekvát megjelenítése a változást bevezető törvényben s az ennek megfelelően bővített szerződésben, hogy a támogatási jogviszony olyan polgári jogi jogviszony, amely a támogatás forrásának államháztartási jellege okán több közigazgatási jellegű vonással is bír. Ilyen mindenképp előtt a támogatási döntés közigazgatási típusú eljárásban keletkezése, a támogatás felhasználásával kapcsolatos közigazgatási jellegű beszámoltatási, ellenőrzési, végrehajtási mechanizmusok. Ezek során több egyoldalú, közigazgatási-hatósági jellegű eljárási eszközt alkalmaz a Támogató és a Kezelő; ezek vonatkozásában pedig szükség van – a végső soron a Felek rendelkezésére álló polgári jogi jogvitán túl – a közigazgatási jellegű döntések elleni jogorvoslati jogra is.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

Ádám Antal: A közjogi szerződésekről. Jura, 2004/1

Ádám Antal: A köztestületek és a közjogi szerződések a postmodern társadalom és állam kapcsolataiban. Acta Humana, 1995/ 21. szám

Barabás Gergely: Kontraktuális közigazgatás – közszerződések a magyar jogban. Jog és Állam 2007/9

Béky Ágnes Enikő: Az egyensúlyi helyzet megbomlása a szerződések jogában: az állam mint szerződő fél. Debreceni Jogi Műhely, 2009/1

[www.law.klte.hu/jogimuhely/cikk\\_2009\\_01\\_01\\_beky.php](http://www.law.klte.hu/jogimuhely/cikk_2009_01_01_beky.php)

Béres Tibor: A pályázati rendszer hasznáról. Civil szemle 2005/1

Bíró Endre: A KCR-dimenzió. Civil Szemle 2005/2

Bullain Nilda – Simon Ildikó: Nonprofit szervezetek állami finanszírozásának ismérvei és gyakorlata Magyarországon. In: Egymás jobb megértése felé, CTF, Budapest, 1997

Gosztonyi Géza: Ki fizeti a révést? (Gondolatok a civil szervezetek és az állam kapcsolatáról a finanszírozás szempontjából) Esély 1997/3

Hargita Eszter: Állami támogatási politika. In: Az Európai Unió gazdasága. HVG, Budapest, 2005

Jagasics Béla: Az állami pályázati rendszer felülvizsgálata.

<http://www.civil.info.hu/modules/Documents/cat/3>

Jelentés a Nemzeti Civil Alapprogramból civil szervezeteknek juttatott költségvetési támogatások ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2006

Kahulits Andrea: Nonprofit szervezetek pénzügyeinek intézése. KJK, Budapest, 2002

Kinyik Margit – Vitál Attila: Közfeladatok ellátása a nonprofit szektorban. Civil Szemle 2005/2

Kóti Éva: A strukturális alapok és Magyarország In: Az Európai Unió gazdasága. HVG, Budapest, 2005

Kuti Éva: Kinek a pénze? Kinek a döntése? Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 2003 59-63

Kuti Éva: Szándékok, szereplők, eredmények A Nemzeti Civil Alapprogram első pályázati fordulójának eredményei az adatok tükrében 2004. [www.nca.hu](http://www.nca.hu)

Kuti Éva: Zárszámadás a Nemzeti Civil Alapprogram első pályázati fordulójáról. Civil Szemle: 2005/1

Mahler Balázs: Pályázatok civil szervezeteknek 1995-2005. Civil Szemle 2005/3

Nagy Renáta – Nizák Péter: A civil szektor pénzügyi életképessége. Civil Szemle 2009/1-2

Nizák Péter: Az állami pályázati rendszer tapasztalatai – civil szervezetek szemszögéből. Civil Szemle 2004/1

Sebestény István: Civil dilemmák – kihívások és alternatívák a civil szektorban. Civitalis Egyesület, Budapest, 2005 45-48

Sík László: A közhasznú szervezetek államháztartási kapcsolatairól. Pénzügyi Szemle, 1997/12



**Dr. Bíró Endre:**

## **P.S. (UTÓTÖRTÉNET)**

### **az „Álom és rémálom – a támogatási jogviszonyról” című kutatási zárótanulmányhoz**

A kutatás befejezését és a tanulmány lezárását követően, 2009. év végén az Országgyűlés módosította az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényt (**Áht.**), a Kormány pedig 2010. január 1-jétől kezdődő hatállyal a 292/2009. (XII.19.) Korm. rendeletében újrászabályozta az államháztartás működési rendjét (**Ámr.**).

#### **Áht:**

A támogatási jogviszonyt és a támogatási szerződéseket illetően az Áht-ban egy fontos változása történt - az Áht. 15.§ (5) bekezdésében a rendezett munkaügyi kapcsolatok feltételrendszere tovább szigorodott. Az eddigi esetkörök kiegészültek újabbakkal: munkabérhez és kifizetéséhez kapcsolódó munkajogi szabálytalanság, munkaidő-nyilvántartás hiánya vagy kettős nyilvántartás vezetése, külföldi személy engedélyhez kötött magyarországi foglalkoztatásának szabálytalansága, munkaerő-kölcsönzés nyilvántartásba vétel nélküli folytatása, és az egyenlő bánásmód követelményeinek megsértése miatt történő hatósági jogkövetkezmény esetén sem nyújtható a jövőben támogatás. Igaz, hogy – szemben a rendezett munkaügyi kapcsolatok korábbi kritériumaival - ezekben az esetekben az első munkaügyi jogsértést még nem kell minden esetben támogatást kizáró okként kezelni, csak a két éven belüli másodikat.

#### **Új Ámr:**

Az államháztartás működési rendjéről szóló új rendelet alapvető fogalmi tisztázást és részletes tartalmi valamint eljárási szabályozást igyekezett megvalósítani. A kutatási zárótanulmányunkban vázolt jogfejlesztési javaslatok közül – a jogalkotást illetően – nagyobb horderejű strukturális elemek is megvalósultak:

- a felmondás, mint szerződésmegszüntetési jogkövetkezmény nevesítése az elállás mellett;
- a kifogás jogorvoslati intézményének bevezetése (még ha erősen korlátozott módon is);
- a Támogató által elkövetett mulasztás egy-egy esetének konkrét megjelenítése a jogi szabályozásban.

#### **Támogatási okirat és támogatási szerződés**

Fontos új szabályozási elem az Ámr. 112.§ (2) bekezdésében, hogy a költségvetésből nyújtott támogatást kétféle módon lehet nyújtani: támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel. **Támogatói okiratnak** minősül a közigazgatási határozat és a nem határozati formában kiállított egyedi támogatói döntés. **Támogatási szerződésnek** tekinti a jogszabály a Ket. alapján kötött hatósági szerződést, a Ptk. szerinti magánjogi szerződést, valamint a kincstári kedvezményezett részére költségvetési előirányzat-átcsoportosítással biztosított támogatásról szóló megállapodást.

Az új rendelet széles körűen előírja a támogatási okiratokban és támogatási szerződésekben kötelezően szabályozandó kötelezettség-megtartást biztosító feltételeket, - de megint csak kizárólag a Kedvezményezett vonatkozásában. (Pont úgy, mint ahogyan a korábbi rendelet is csak a Kedvezményezett kötelezettségeiről és szankcionálási, végrehajtási lehetőségeiről szólt; a Támogató jogszerű magatartásának biztosítékairól vagy mulasztásának jogkövetkezményeiről pedig egyáltalán nem!) (112.§ (6) bek.)

**Az Ámr. háttérjogszabályi jellege a létező ágazati, szakmai, program-jogszabályokhoz képest**

Érdekes sajátossága az új rendelet szabályozásának, hogy a szerződések garanciális rendelkezései körében (112.§ (6) bek.) az új rendelet csak mögöttes jogszabály, háttér-jogszabály kíván lenni, mert az „amennyiben azokról jogszabály nem rendelkezik” és a „jogszabály eltérő rendelkezése hiányában” fordulatokat használja, ami azt jelent, hogy az ágazati jogszabályok és az egyedi program-jogszabályok elsődleges szabályozási szerepét ismeri el a garanciális elemek vonatkozásában.

### **Nyilatkozatok, benyújtandó dokumentumok a támogatási szerződéshez**

A támogatási okirat kiadásához, illetve támogatási szerződés megkötéséhez szükséges nyilatkozatok kérdéseiben nem sok változás történt. A 113.§ most már legalább egy helyre összegyűjtve tartalmazza a Kedvezményezett által kötelezően teendő nyilatkozatokat. Természetesen megint csak nagyon is egyoldalúan. Erre példa az a nyilatkozat, amelyben a Kedvezményezett azt írja alá előre, hogy a Támogató által esetlegesen később elhatározandó visszafizetési kötelezettséget a jogszabály rendelkezéseinek megfelelően minden vonatkozásában teljesíti... (Ez olyan, mintha egy állami döntésnek az lenne feltétele, hogy aztán semmi jogorvoslat! Meg különben is, minek a jogszabályon alapuló egyedi döntés végrehajtásáról külön nyilatkoztatni? Csak nem azért, hogy később a nyilatkozattól eltérő magatartás okán is lehessen sújtani az ügyfelet?)

A támogatási igényhez szükséges dokumentumok körében (113.§ (3) bek.) sem sok előrelépés történt a korábbi Ámr. és végrehajtási rendeletek szabályozásához képest – továbbra is azt kér be a rendelet 7 féle dokumentumán túl a Támogató, amit csak szeretne – ráadásul a rendeletben előírt igazolásokat, bizonyítványokat és okiratokat most már egységesen 30 napnál nem régebbi kiállításban követelik meg.

A támogatás további feltételeiben (114.§) sincsen sok változás; talán csak annyi, hogy most egy helyen szerepelnek ezek a körülmények (hatósági engedély, saját forrás igazolása, valótlan adatszolgáltatás illetve hamis nyilatkozat, vagy visszavont nyilatkozat; hiányzó pályázati melléklet; köztartozás; összeférhetlenségi akadály; rendezett munkaügyi kapcsolatok). Újdonság az is, hogy a civil szervezetek vonatkozásában eddig értelmezhetetlen nyilatkozat arról, hogy nem áll csőd- és felszámolási eljárás alatt, most kibővült egy „megszüntetési eljárásra” utalással, amelynek alapján azzal a civil szervezettel sem köthető támogatási szerződés, amely ellen például az ügyész megszüntetési keresetet nyújtott be. (Ezt a kiegészítést helyeselni lehet.)

### **Pályázaton kívüli civil támogatások**

Külön tartalmaz hatásköri és adatszolgáltatási szabályokat az új Ámr. 115.§-a a fejezeti kezelésű előirányzatok terhére magyarországi székhelyű társadalmi szervezetek, alapítványok részére pályázaton kívül nyújtott támogatásokra. (Csak a miniszter vagy államtitkár hozhat ilyen döntést, s a civil kapcsolatokért felelős miniszternek kell információt nyújtani róla, aki évente összesített jelentést nyújt be ezekről a Kormánynak.)

### **Felmondás és elállás**

Kutatásunk egyik alapvető megállapítása volt, hogy a támogatási jogviszonyokra vonatkozó jogi szabályozásból hiányzik a **felmondás** szerződésmegszüntetési jogcímének használata, s ezáltal a jogalkalmazási gyakorlat kizárólag az **elállást** vélte használhatónak mindenféle típusú, fajtájú szerződésszegés esetére. (Mint tudjuk, ebből sok-sok otromba, sommás, egyoldalú - és persze a Ptk. elállási szabályozásába ütközés okán súlyosan jogellenes - rendeleti szabály és egyedi döntés is született...)

Az új Ámr. megszüntette e hiányosságot, s a támogatás biztosítékai, a támogató szerződésmegszüntetési joga, a támogatás folyósításának akadályai, támogatás visszakövetelése tárgykörében az elállás egyenrangú alternatívájaként szerepelteti a felmondást is. (Érdekes módon a támogatási szerződés kötelező elemei között csak az elállási okok meghatározását sorolja fel; a támogatási szerződés felmondásának okait már nem.) Ezzel talán helyreáll az a törvényes rend, amely a Ptk. korlátjai között engedi csak alkalmazni a legsúlyosabb polgári jogi következménnyel, az eredeti állapot helyreállításával járó elállást, s az ezzel járó összes további polgári jogi, közigazgatási, államháztartási típusú jogkövetkezményt.

### **Korlátlan szerződésmegszüntetési okok – bármilyen súlyú és jellegű szerződésszegés okán**

Az Ámr. 120.§-a sajnos nem szakított azzal a felfogással, hogy gyakorlatilag minden típusú és súlyú támogatási szerződéstől eltérés alapot nyújthat a Támogató elállásának vagy felmondásának. (Nem különböztet tehát a rendelet az eljárási–anyagi jogi, formai–tartalmi, kis jelentőségű–súlyos okok között; s megszüntetési okként határozza meg *minden* más jogszabályi kötelezettség megsértését is, vagy *bármelyik* szerződéses szabálytól eltérést. Lásd: 120.§ (1) bek. e) pontja)

### **Fejezeti rendeletekben a támogatási rendszer további szankcióinak meghatározási joga (az elálláson, felmondáson, visszakövetelésen és kizáráson kívül)**

Az Ámr. erre vonatkozó 120.§ (4) bekezdése nem azért különösen fontos, mintha eddig nem hozhatott volna meg ilyen szabályozást a miniszter, ha eszébe jutott volna; hanem azért, mert e konkrét szabályozásra felhívással talán megnyílik a pálya az eljárási mulasztásokkal szembeni eljárási típusú szankciók előtt ahelyett, hogy az egész támogatási szerződés boruljon egy-egy elkésett határidejű teljesítés miatt, vagy hibásnak minősített ügyviteli és adminisztrációs aktus okán a jogviszony minden résztvevőjének kárára... Vagy azért, hogy reagálható legyen a csekély jelentőségű, de jelzést vagy akár szankciót igénylő hiba is a teljes ellehetetlenülés alternatívája helyett. Az eljárási bírság, a költségek megtérítése, a feltétellel felfüggesztett hatályú szankciók, az előzetes intézkedés, stb. mind-mind olyan lehetséges szankcionálási módok, amelyek eszébe juthatnak a fejezeti jogalkotóknak.

### **Egyértelműbb ÁFA-szabályok**

A 129.§ viszonylag egyszerűen és tartalmilag is helyesen szabályozza újra az általános forgalmi adó megfizetésének viszonyulását a költségvetési támogatásokhoz: aki nem alanya az ÁFA-nak vagy nincsen adólevonási és visszaigénylési joga, annak részére nyújtott támogatásnak fedezetet kell nyújtania a támogatott tevékenység ÁFA-vonzataira is. Ha viszont a Kedvezményezett az ÁFA levonására jogosult, vagy a támogatásból viselt adóterhet áthárította, a támogatásnak ÁFA-ra fordított és visszanyert részének megfelelő összeget jogosulatlanul igénybe vett támogatásként kell kezelni.

### **Határidők számításának szabályai**

Érdekes módon az Ámr. 130.§ szakít a Ket. háttérjogszabályként alkalmazásával és külön értesítési szabályokat állít fel. Ezt azért tartjuk örvendetesnek, mert gyengíti a támogatási jogviszony amúgy is elég erős közigazgatási hatósági jogviszonyként megítélését; s erősíti a támogatási szerződésen alapuló jogviszonyok atipikus polgári jogi viszonyként kezelését, amely polgári jogviszonnyal kapcsolatosan több más jogszabály tartalmaz érdemi és eljárási rendelkezéseket is.

### **Eddig hiányzó jogorvoslati intézmény: a kifogás**

A támogatási jogviszonyok egyik legnagyobb törvényességi hiányossága az volt mindeztáig, hogy a jogszabályok nem tartalmaztak az egyoldalú, közigazgatási jellegű Támogatói vagy Kezelői döntésekkel szemben jogorvoslati lehetőséget. Több olyan konkrét ügyet ismerünk, amelyben több hónap alatt sem sikerült elérni, hogy a döntéshozón kívül még valaki egyáltalán megnézzze az elállási okok valódiságát, arányosságát, lehetőségességét – egyáltalán a jogszerűségét. A miniszterhez benyújtható kifogásról rendelkező Ámr. 131.§ ebben a vonatkozásában hiánypótló és üdvözlendő. Sajnos azonban a kifogás szabályozása súlyos korlátozásokkal terhelt:

- Csak az eljárás jogszabálysértő jellege okán nyújt lehetőséget a jogorvoslatra. (Tehát az érdemi, anyagi jogi döntések felülvizsgálatára nem! A fentiekben írt elállás törvényességi vizsgálata például csak jóindulatú értelmezés mentén fér bele a kifogás szigorúan eljárásira szabályozott jellegébe.)
- Törvény és kormányrendelet előírhatja a kifogás mellőzését. (Egyes fejezetek vagy egyes programok tehát dönthetnek úgy, hogy nekik megterhelő, erős, sok, gyorsaságot és lebonyolítást gátló tényező a Kedvezményezett jogorvoslati joga, még ha csak az eljárási kérdésekre korlátozott – akkor is!)
- A kifogás, mint jogorvoslati eljárás összes szabályát az Ámr. a miniszteri rendeletekre bízva a 131.§ (1) bekezdés utolsó mondatában. Ezzel – véleményem szerint – relativizálja is e jogorvoslati mechanizmus szükségességét, hatékonyságát és jelentőségét. Csak nagyon optimista szemlélettel gondolható reálisan az, hogy a minél akadálymentesebb, zökkenők és ellenállások nélkülibb támogatás-végrehajtásban érdekelt fejezeti szintű vezetők kedvezményezett-konform eljárási szabályozást vágnak a kifogás kurtára sikerült kormányrendeleti intézményesítése alá...
- Az új Ámr. hatályba léptető és átmeneti rendelkezései szerint (241.§ (6)-(7) bek.) még ezt a kurta-furcsa kifogást is „*a 2010. január 1-jén vagy azt követően indult ügyekre és vállalt kötelezettségekre nézve kell alkalmazni.*” Ez a tétel első megközelítésben azt jelenti, hogy csak a 2010. évben benyújtott pályázatok vagy létrejött támogatási szerződések ügyeiben **kötelező** alkalmazni az új szabályokat. Második megközelítésben viszont azt is jelenti, hogy 2010. január 1. napjával az új Ámr. hatályba lépett, tehát a kifogásra vonatkozó rendelkezés is, amelyből pedig az a jogi **lehetőség** ered, hogy a miniszter a már létező jogintézmény kifogáson belül gyakorolja a jogorvoslati jogát. (Több konkrét ügyet ismerünk, amelyben az elállási döntéssel és az ezt villámgyorsan érvényesítő végrehajtási eljárással kapcsolatos jogorvoslati kérelmet a Támogató nevében -, vagy a Kezelő irányítását, felügyeletét ellátó szerv nevében a miniszter vagy államtitkár azzal hárította el, hogy nincsen törvényes lehetősége a döntések felülvizsgálatára. (Erősíti ezt a hozzáállást az a téves, buta vonatkoztatás is, amely az Áht. köztartozás, közkövetelés elengedésének tilalmáról szóló szabálya miatt véli kizártnak a jogorvoslat lehetőségét! Mintha a jogellenesség tényét felülírhatná a jogellenes határozat tartalma!)

## **A hiánypótlási jog hiánypótlási lehetőséggé szelídülésének rendeleti szabálya**

Kifejezett Áht. vagy Ámr. szabály eddig sem volt arról, hogy a Támogató vagy Kezelő köteles lenne hiánypótlási lehetőséget biztosítani a pályázat benyújtásakor vagy beszámolóskor, elszámolóskor. Most sincsen ilyen szabály. Viszont arról immáron született rendelkezés az új Ámr. 134.§ (1) bekezdésében, hogy csak a pályázati felhívásban nyújtott kifejezett lehetőség alapján kerülhet sor a hiánypótlásra. Ezzel a hiánypótlás joga a szabályozatlanság területéről átkerült a Támogató által előzetesen, de egyoldalúan adható lehetőségek körébe.

---

---

Az „ÁLOM ÉS RÉMÁLOM – a támogatási jogviszonyról” című tanulmányunk utótörténetéhez tartozó új Ámr. szövegéhez tett civil szempontú reflexiókat olvashattak a fentiekben.

A döntéshozóknak azért ajánlom feldolgozásra, mert hozzásegíthet a kutatási zárótanulmányban (annak bármelyik „teleszkópos” verziójában: Rövid összefoglaló, Összefoglaló, Esszencia, Analízis) tett jogfejlesztési javaslatok közül a változatlanul vagy módosulással fennálló aktuális feladatok megfogalmazásához.

A jogalkalmazóknak azért javaslom a leírtak áttanulmányozását, mert a támogatási jogviszonyt, szerződést, eljárást leíró jogszabályok még mindig tág teret hagynak a jogalkalmazói mérlegelésnek és a különböző „belső jogi normák” (eljárásrendek, szabályzatok) rendelkezéseinek. Azt is javaslom ismételten végiggondolni, hogy kiknek jó a részproblémák, teljesítési kishibák, adminisztrációs tévedések, eljárási jellegű mulasztások miatt közölt elállás a felhasznált támogatási összeg egészének visszafizetési kötelezettségével, a projekt teljes mértékű kudarcával? Senkinek nem jó, mert a tárca elbukja ezt a támogatást az EU-felé, ami kihat a program egészére és a következő támogatások lehívhatóságára; a Kezelő sikertelenül menedzselte a programot; a civil szervezet pedig ellehetetlenül és megszűnik a projektbe ölt támogatás visszafizetési kötelezettségét célzó inkasszó és annak minden költségvetési forrást bezáró hatása miatt. Ez a negatív végű játszma senkinek nem jó, végső soron minden résztvevő bukik vele, s mégis virágzik a bürokratizmus, a lélektelen és mechanikus elhárító magatartás a problémajelzésekre, a válaszokra se méltató hivatali ügyintézés az amúgy magát pályázóbarátnak és felhasználáspártinak hirdető kezelő szervezetek és irányító hatóságok részéről...

A támogatói elállással érintett Kedvezményezettek találhatnak olyan jogi hivatkozást a fenti UTÓTÖRTÉNETBEN, amelynek alapján az új Ámr-re is hivatkozva fordulhatnak a Miniszterhez azzal a kéréssel, hogy a kifogás jogorvoslati eljárásban most már külön jogszabályba foglalt joga van a nyilvánvalóan megalapozatlan tényállású, ezért téves megállapításokra és törvénytörő jogkövetkezményekre vezető elállás felülvizsgálatára, a végrehajtás azonnali felfüggesztésére a felülvizsgálat időtartamára és a helyreállító, jóvátételi döntések meghozatalára. Eddig az volt a tárcák felülvizsgálati kérelmet elutasító álláspontjának alapja, hogy nincsen jogi lehetőségük az új eljárásra; most már az Ámr. kifogásolási intézményével van! Már akkor is és úgy is van a kifogás, mint jogi lehetőség, ha a tárgyi ügyekben még nem kötelező. (De az már nem állítható többet, hogy a minisztérium szeretne együttműködni és megoldást találni, de nem tud, mert nincsen rá lehetősége.)