



---

Pázmány Law Working Papers  
2012/26

**Olajos István**  
**A közjogi szerződések jelentősége az**  
**agrár-és környezetjogban. A támogatási**  
**szerződések eljárásjogi helye és**  
**szerződési létszakai**

OLAJOS István<sup>+</sup>

## A közjogi szerződések jelentősége az agrár-és környezetjogban. A támogatási szerződések eljárásjogi helye és szerződési létszakai<sup>1</sup>

A közjogi szerződések, mint az állami szereplők gazdasági feladatainak ellátása valamint ennek közjogi és szerződési biztosítékai régóta foglalkoztatják a téma iránt érdeklődő magán és közjogász társadalmat. E tanulmány célja, hogy a témában született tanulmányok és monográfiák legfontosabb megállapításait összefoglalva megpróbálja megfogalmazni általános jelleggel és az alkalmazandó jog mikéntjére kiterjedő igénnyel az agrár- és környezetjogban is különös jelentőséggel bíró támogatási szerződés eljárásjogát, és a szerződés általános szabályainak megalkotását elősegítve, annak létszakait.

### I. A közjogi és magánjogi szerződések elhatárolásának kérdései

A közjogi szerződésekre vonatkozó korai jogirodalom a szerződés fogalmi ismérveinek konkrét elhatárolásában adós maradt. Ennek az elhatárolására törekedtek a magyar közjog olyan meghatározó alakjai, mint Ádám Antal<sup>2</sup> és Horváth M. Tamás<sup>3</sup>, és olyan magánjogászok, mint Harmathy Attila és Petrik Ferenc<sup>4</sup>. Munkásságuk eredményeképpen a közjogi szerződés a következők jellemzőkkel bír. A jellemezők összeállításánál figyelemmel voltam e szerzők által felhasznált külföldi irodalmi alkotók műveire is. A területen folytatott korábbi saját kutatási eredményeimet is felhasználtam. A szerződés jellegzetességei tehát a következők:

#### I.1 Határai:

Ha közigazgatási szerv köti, de nincsenek közjogi jellegű céljai (gázszolgáltatási szerződést aláíró közigazgatási hivatal, mint megrendelő). Ebben az esetben a szerződés tisztán magánjogi jellegű.

Ha közigazgatási szerv határozatban kötelezi a felet, melybe csak a fellebbezés, és a felülvizsgálat eszközeivel van beleszólása, tehát nem képes befolyásolni az általa elvégzendő feladat tartalmát, tisztán közigazgatási a jogviszony, azonban szerződésről nem beszélhetünk.<sup>5</sup>

#### I.2 Jellemzői:

- Legalább az egyik fél közjogi jogi személy (közigazgatási szerv, önkormányzat, esetleg köztestület.<sup>6</sup> A szerződés közigazgatási szerződés jellegét nem befolyásolja az a tény, hogy

<sup>+</sup> egyetemi docens, Miskolci Egyetem

<sup>1</sup> A tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg

<sup>2</sup> ÁDÁM Antal: A közjogi szerződések Magyarországon In: uő: *Közjogi intézmények* Dialóg Campus kiadó Pécs-Budapest 2004. 9-40.p. továbbiban ÁDÁM1 valamint ÁDÁM Antal: A közjogi szerződésekről In: *JURA* 2004.évi 1.szám 5-17.p. a továbbiakban lásd ÁDÁM 2

<sup>3</sup> HORVÁTH M. Tamás: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója In: *Magyar Közigazgatás* 2005. évi 3. szám 142-147.p. a továbbiakban HORVÁTH M 1 és HORVÁTH M. Tamás: Versenyben a megállapodásért- a nem hagyományos közszolgáltatások jogi szabályozása IN. *Jogtudományi Közlöny* 1994.évi 5.szám 209-219.p. továbbiakban HORVÁTH M.2.

<sup>4</sup> PETRIK Ferenc: A közigazgatási aktus alakváltozása: a közszerződés In: *Magyar Közigazgatás* 2005. évi 5. szám 267-275.p. a továbbiakban PETRIK 1. és PETRIK Ferenc: Közszerződés a közjog és a polgári jog határán In: *Gazdaság és Jog* 2005.évi 1.szám 3-8.p. a továbbiakban PETRIK 2

<sup>5</sup> Lásd: PETRIK 1 269-270.p.

mindkét fél közjogi jogi személy, de az elvégzendő feladat egymás eszközei nélkül nem oldható meg.<sup>7</sup>

- A második jellemző az, hogy a feladat, melynek megvalósítását tervezik, a közjogi jogi személy hatáskörében tartozó, állami vagy önkormányzati feladat.<sup>8</sup>

- A harmadik jellemzője akként fogalmazható meg, hogy a célnak, melyre a feladat megvalósíthatósága szolgál, eredetileg közigazgatási eszközökkel is megvalósíthatónak kellett lennie,<sup>9</sup> de az eredeti megvalósíthatóság nem elég hatékony ahhoz, hogy mint módszer, fenntartható legyen.<sup>10</sup>

- A negyedik jellemző a cél és eszközrendszer tekintetében a közigazgatás csoportosíthatósága, mely lehet: 1. Rendelkező közigazgatás, mely az állami akarat absztrakt megvalósítása törekszik a hagyományos jogi eszközökkel (rendelet, rendelkezés, határozat). 2. Fogantató közigazgatás- konkrét ügyben intézkedik vagy az alárendelt szerv feladatát meghatározva vagy szolgáltatva, vagy a közhatalmát gyakorolva.<sup>11</sup>

-A jogviszony ötödik ismérve: a feladat megvalósításához a szerződő közigazgatási félnek vagy nincsenek meg, vagy nem elégségesek az eszközei.<sup>12</sup>

- A hatodik ismérv az, hogy a felek közötti alá-fölérendeltségi viszony az alku, és a jogszerű teljesítés szakaszában eltűnik. Az alku során a felek között közigazgatási jogviszony jön létre, de: érdekegyeztetés eredményeként a szerződés megkötésével a közigazgatási szerv lemondhat valamely hierarchikus jogosítványáról, amelyek a szerződés nem teljesítése esetén felélednek.<sup>13</sup>

-A hetedik ismérv akként jellemezhető, hogy a szerződéskötés és a jogszerű teljesítés létszakában a felek között mellérendelt viszony van – ez a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségében kellene, hogy megnyilvánuljon.<sup>14</sup>

-A nyolcadik ismérv az állam szerepe a jogviszonyban. A felek rendelkezési jogait ugyanis a jogszabályok határozzák meg,<sup>15</sup> és e keretek között feltétlen a felek szerződési szabadsága.

-A kilencedik ismérv, hogy a közigazgatási szervvel szerződőknek vannak bizonyos, a szerződés alapjait megszabó általában eljárási jogszabályban lefektetett többletgaranciái a bírósághoz fordulás lehetősége, és a szerződés garanciális feltételének nyilvánossága.<sup>16</sup>

---

<sup>6</sup> Lásd: HARMATHY Attila: *A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési folyamata*. Bp. Akadémiai Kiadó, 1977, 14-59 továbbiakban HARMATHY 1 52.p., PETRIK 1 267.p.

<sup>7</sup> Lásd: HORVÁTH M.1 145.p.

<sup>8</sup> Lásd: HORVÁTH M. 2 211.p.

<sup>9</sup> LÁSD PETRIK 1 268.p.

<sup>10</sup> OLAJOS István: *Közjogi szerződés* In. Csák Csilla: *Agrárjog* Novotni Kiadó Miskolc 2006. 343-346.p.

<sup>11</sup> Lásd: ÁDÁM 2 5-7.p.

<sup>12</sup> Lásd PETRIK 2 5-6.p

<sup>13</sup> Lásd: ÁDÁM2 7-8.p. illetve HORVÁTH M.1 143.p.

<sup>14</sup> Lásd: HORVÁTH M.2 210-211p., illetve ÁDÁM 2 7-8.p.

<sup>15</sup> OLAJOS István: *A támogatási eljárás és a közigazgatási eljárás kapcsolata, legfontosabb problémái* In. Szabadfalvi József (szerk): *Publicationis Universitatis Miskolcienis Sectio Iuridica et Politica Tomus XXIV.*279-289.p.

<sup>16</sup> Lásd: HORVÁTH M.1 144.p. illetve OLAJOS: *A támogatási eljárás op.cit* 282-285-p.

-A tizedik ismérv a közigazgatási szerv jogait, és a szerződésen belüli cselekvés mértékét határozza meg. A szerződő fél számára az elvégzett konkrét megállapodásban rögzített cselekvés ellenértéke a szerződés megkötésére felhatalmazott közigazgatási szerv költségvetésében, vagy jogszabályban rögzített, és kizárja más szerv azonos jellegű finanszírozását (keresztfinanszírozás tilalma). A második jogosítvány a teljesítés feltételeinek (időszak, a szolgáltatás gyakorlásának módja követelményei, kapcsolattartás, adatkezelés) meghatározása, és a beavatkozási lehetőség akkor, ha a szerződő fél nem a szerződésnek megfelelően cselekszik.<sup>17</sup>

- A tizenegyedik utolsó jellemző az, hogy szerződésszegés. E cselekvés a másik szerződő részéről a szerződés idejére kiegyenlítődtől alá-fölérendeltségi viszonyt helyreállítja, és a közigazgatási szerv közvetlenül alkalmazhat szankciót a másik féllel szemben, míg a szerződésszegő közigazgatási szervvel szemben csak a bírósági jogorvoslat a lehetősége áll fent az őt ért hátrány kiegyenlítésére a szerződő félnek.<sup>18</sup>

## **II. A közjogi szerződések csoportosítása lehetőségei a magyar jogirodalomban**

A közjogi szerződés csoportosítása során (melyet főleg közjoggal és a magánjogi határterületeivel is foglalkozó szerzők végeztek) felvetődnek az agrár-és vidékfejlesztési jogban is előforduló jellegzetes elemek. Ezek alapján a közjogi szerződések csoportosítása a következő:

**KÖZSZERZŐDÉS** – A kifejezés Petrik Ferenc munkáiban fordul elő, és a leginkább a KET<sup>19</sup>76§-ában jogilag is szabályozott hatósági szerződés elemzéséből kiindulva terjeszti ki a szerződés hatókörét. A közszerződés lehet - hatósági határozatot pótló közszerződés<sup>20</sup> – melynek legfontosabb ismérve a megegyezés a fél és a hatóság között, melyet a hatóság konkrétan határozatba foglal. Erre példa a vámkezelési eljárásban a fél bevallása, és vámkezelés alapján megállapított illetékalap, mely alapján a vámkezelt árura a vagyonszerzés illetékét kiszabják.

A közszerződés másik típusa a fejlesztésre vonatkozó közszerződés,<sup>21</sup> melyben a közigazgatási döntés e szerződéseken keresztül decentralizálódik, és így kerül sor a források elosztására. Erre kiváló például szolgálnak a környezetvédelem oktatás, mezőgazdaság-vidékfejlesztés területén megvalósuló fejlesztési támogatások, és a szerző szerint e támogatások során létrejövő közszolgáltatások.

Horváth M. Tamás már más megközelítésben a közigazgatási szerződések típusai közt nevesít hasonló szerződéseket. Az ő terminológiájában fejlesztési célú közigazgatási szerződések<sup>22</sup> lehetnek a tervszerű szerződések, közbeszerzési szerződések. E szerződések kötelező elemei a következők: a fejlesztés céljának meghatározása állami feladatra utalással, támogatás összegének pontos megjelölése és a felhasználás pénzügyi feltételeinek meghatározása leosztásának ütemezése. A közigazgatási szerv meghatározza e szerződések során a támogatott rendszeres beszámolási kötelezettségét és pénzügyi kötelezettségeit.

<sup>17</sup> Lásd: HORVÁTH M.1 145.p. illetve OLAJOS. A támogatási op .cit. 286-288.p.

<sup>18</sup> Lásd: HARMATHY 2 35.p. illetve TABLER – MOLNÁR op.cit 603.p.

<sup>19</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

<sup>20</sup> Lásd PETRIK2 3.p.

<sup>21</sup> PETRIK2 op. cit 4.p.

<sup>22</sup> HORVÁTH M. 1 op.cit .143.p.

Petrik Ferenc csoportosításában a harmadik típust a szolgáltatások ellátására vonatkozó közszerződés jelenti.<sup>23</sup> A szerződés lényege az, hogy a közszolgáltatásra kötelezett állam mással láttatja el a feladatát, ezt finanszírozza, és biztosítja közhatalmi jogosítványait. Erre példa a házi orvos kettős finanszírozása, melyben az OEP finanszírozási szerződést, jegyző pedig ellátási szerződést köt vele. Paralel példa az önkormányzatnak kötelező feladatként előírt személyszállítás, hulladékgyűjtés megszervezésénél. Itt a közszolgáltatási szerződésben biztosítja a garanciális feltételek megléte esetén a közszolgáltatónak azt az önkormányzat, hogy a lakosság igénybe veszi, és megfizeti a kötelező közszolgáltatásokat. Hasonló a helyzet szociális ellátás, mint közfeladat ellátásánál, melyben a közétkeztetést, és ápolás megszervezőjének az ellátási szerződés alapján jár a biztos finanszírozás.

Horváth M. Tamás a szolgáltatásra irányuló közigazgatási szerződéseknél<sup>24</sup> a felsoroltakon túl nevesíti a közoktatási megállapodást, kéményseprést, mint közszolgáltatást, és a vagyongazdálkodás egy formájaként nevesített koncessziót. E szerződéseknél az alábbi jellegzetességeket emeli ki: több polgári elem van e szerződésekben ugyanis a szolgáltatás és ellenszolgáltatás összhangban van, de a feladat teljesítése állami és közfeladat, közérdekű igényeket szolgál, így a szerződésszegésnek lehetnek közjogi jellegű szankciói, ellenőrzés kiterjedhet az ellátás jogszerűségére, a finanszírozás elszámolási rendjére, a pénzeszközök felhasználására. A szankció lehet: eltiltás, kártérítés, térítési díjak visszatérítése is.

A Petrik Ferenc által nevesített szerződéstípusokon felül a közigazgatási jogász Horváth M. Tamás olyan közigazgatási szerződéseket is tipizál, ahol mindkét fél közigazgatási szerv, vagy a közigazgatási szerv magánjogi szervezetet közvetlen befolyása alá veszi azzal, hogy bizonyos közfeladat ellátására létrehozza ezt. E szerződéstípust a szervezet-átalakító közigazgatási szerződések<sup>25</sup> néven nevesíti. Példaként város- községsszövetségek létrehozatalát említi, mely együtt jár közigazgatási feladatok szerződészerű átadásával. Hasonló példa lehet önálló vidékfejlesztési feladatokra több község által létrehozott LEADER akciócsoport is. E szervezetek alapítója lehet: önkormányzat, kormány, kincstár. Az alapító okiratban meg kell határozni az ügydöntő testület feladat és hatáskörére, képviselőre, szervezetére, jogi személyiség megléte vagy hiányára vonatkozó szabályokat, társulás bírósági nyilvántartása is kötelező. Ezen társasági jogi elemek mellett a közjogi elem az ellátandó közjogi feladat meghatározása, és a közigazgatási szervek mint alapítók beavatkozási lehetőségének meghatározása.

### **III. A támogatási szerződés, mint speciális szerződés eljárásjogi jellegzetességei**

#### **III.1 Az egységes támogatási jog időszaka ( 2004-2007 közötti időszak)**

A támogatási szerződés 2007-ig volt agrárszerződésnek tekinthető. Eddig az időig a vidékfejlesztésre vonatkozó támogatások döntő része pályázatos támogatásként került kiírásra, és a pályázaton győztes pályázó a döntés után szerződést köthetett a támogatás megvalósítására a pályázat kiírójával. A rendszer másik eleme (a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervből finanszírozott támogatások ) már ekkor is a egy speciális közigazgatási eljárás jegyeit viselték magukon.

A 2007 előtti vidékfejlesztési támogatások eljárási rendszerét az alábbi jellegzetességek jellemezték:

A vidékfejlesztéshez kapcsolódó támogatási eljárás jogának összefoglalásaként elmondható, hogy a szabályozás többlépcsős rendszerből állt. A többlépcsős rendszer elemei, melyek

<sup>23</sup> PETRIK2 op. cit 5.p.

<sup>24</sup> HORVÁTH M1 op.cit 144.p.

<sup>25</sup> HORVÁTH M.1 op.cit 146.p .

egységes eljárást kell, hogy alkossanak legfontosabb részeiben erősen eltérőek voltak. A legfontosabb különbség, hogy míg az EMOGA Garancia rendszeréből finanszírozott támogatások tekintetében biztosított volt a bírósági felülvizsgálat lehetősége, addig az EMOGA Orientációs részből finanszírozott rész, mint strukturális alap tekintetében erre nem volt lehetőség. A mértékre választ az eljárás elemeinek összevetésekor találjuk meg.

Az első vizsgálati módszer a garanciális jellegű biztosítékok összevetése volt. Itt az összeférhetetlenségnek, az adatok felhasználhatóságának és a delegálásnak a triászában hasonlítottuk össze a két eljárást. Az összeférhetetlenségi szabályok<sup>26</sup> azt a logikát támasztják alá, hogy a strukturális támogatásoknál részletesebbek a garancia intézményei. E megállapításnak némileg ellentmond az adatok felhasználhatóságára vonatkozó szabályozás, melynél részletesebb elemzést a Garancia szekciónál találtunk. Az ellentmondás azért látszólagos, mert a pályázati részletességet nélkülöző adatszolgáltatások valódiságának a megállapítása csak a más formában nyilvántartott adatbázisokkal való összevetéssel oldható fel, így ennek részletes szabályait tartalmazza a rendelet. Az EMOGA Orientációs részlege esetében az adatok csak a beadott pályázatból és annak rövidített, és jobban hozzáférhető adataiból, az EMIR-ből használhatók fel.

Az eljárási rendelet lakonikus tömörséggel megtiltotta mindazon adatok kiszivárogtatását, ami állam-, szolgálati, üzleti, vagy banktitoknak minősül. A két területre vonatkozó általános szabályok összevetéséből látható, hogy a strukturális eljárási rendelet számos tekintetben több garanciát állapított meg. A beérkezett támogatási kérelmek összevetéséből kiderült, hogy a befogadás folyamata a rendeleti támogatások esetében formális, a nyomtatványok rubrikáinak ellenőrzésére szorítkozik, míg a pályázat esetében a szélesebb mellékleti és egyéb formai követelmények ellenőrzése során a pályázatok meghatározott százaléka további bírálatra nem bocsátható.

A befogadással kapcsolatos másik lényeges garancia, hogy a pályázat leglényegesebb adatai és a pályázat melléletei a befogadáskor kerülnek a már említett EMIR rendszerbe, így a pályázattal később foglalkozó bírálók a személyi rész ismerete nélkül csak a benyújtott terv szakmai részét bírálva tudnak dönteni.

Az elbírálás folyamata a rendeleti támogatások esetében nem volt kidolgozott. Az elbírálás folyamatából leginkább az extraordinális és csak a pályázatok néhány százalékánál bekövetkező helyszíni ellenőrzés szabályai tartalmaztak valódi eljárási garanciákat, és utaltak az államigazgatási eljáráshoz hasonló bizonyítékok kidolgozására, valamint a speciális ügyféli jogokra a bizonyításnál. A tényleges teljesítés a beérkezett kérelmek formai szintű értékelése alapján történt, és a kérelmek szakmai szintű összevetése és versenyeztetése csak az időközben bekövetkező túligénylés vagy a források Uniós visszavonása esetén következett be.

A pályázatos elbírálású strukturális eljárás esetében az elbírálás kétfokú volt. Fontos garanciális szabályként jelentkezett, hogy aki a pályázat értékelésében részt vett az a személy nem vehetett részt a bírálatában. A bírálat pontozással történt, és a bíráló és értékelő bizottságok véleményének ütközése esetén a végleges döntést meghozó irányító hatóság vezetője megismételtethette akár mindkét eljárást is.

A döntés és a végrehajtás megkezdése a rendeleti formában meghatározott támogatások esetében főszabály szerint támogatási határozat, míg a pályázatok esetében támogatási szerződés formájában jelentkezett. A két forma közötti lényeges különbség, hogy a határozat esetében annak közigazgatási jellege nem kérdőjelezhető meg, míg a támogatási szerződés esetében, a megállapodás tervszerű teljesítés esetén köti a közigazgatási szervet is. A beiktatott ellenőrzés és a szerződésben szereplő jelentési kötelezettségek eredményeképpen

---

<sup>26</sup> Strukturális- bejelentési kötelezettség, aki a pályázat összeállításában részt vett, aki az elbíráló szervezet dolgozója, és ezek közeli hozzátartozója- garancia: akiktől az ügy objektív elbírálása. nem várható. Lásd részletesen- a garanciális féltételek biztosítása alpont összeférhetetlenségi szabályainál.

a támogatási szerződésben szerződő félként szereplő pályázató szervnek megvan a lehetősége a szerződés egyoldalú módosítására, vagy esetlegesen a támogatási szerződés felmondására is. A támogatási szerződések európai gyakorlatától eltérően a magyar támogatási eljárásjogban nincsenek kidolgozva a megváltozott közérdek miatt, a közigazgatási szervnek biztosított alakító joggal felmondott támogatási szerződésből származó károk kártalanításának szabályai.<sup>27</sup>

A 2007 előtti rendszerből levonható tanulság: hogy a strukturális alapok felhasználására vonatkozó támogatási eljárás számos ponton pontosabb és garanciálisan jobban körülbástyázott. A pályázat objektív elbírálásának szempontjai nagyobb mértékben biztosítottak. A biztosított garanciák azonban nem adnak kellő biztosítékot ahhoz, hogy e támogatási formák tekintetében jogállaminak tekinthető legyen a pályázatos támogatások bírósági felülvizsgálatának tilalmát kimondó jogalkalmazási gyakorlat.

Az állami és közösségi pénzek mikéntjének felhasználására azonban egy közigazgatási intézményrendszer működik, annak minden bürokratizmusával, és egyéb hátrányával együtt. Az eljárási szabályok megszegőit a potenciális támogatottak oldaláról a támogatásból való kizárással lehet büntetni, míg ez a döntést meghozó szervek oldaláról nem biztosított, ugyanis e kérdésben a kifogással érintett szervvel napi kapcsolatban álló felettes szerv e kérdésben nem hozhat objektív döntést.

A támogatásokról szóló magyar alkotmánybírósági gyakorlatban hivatkozott részek a következőkben nem alkalmazhatóak, mert az uniós társfinanszírozás bevezetésével már nem csak egy állam fejlesztési és gazdaságpolitikai döntéseinek megvalósítási eszköze a támogatás, hanem az európai jog része. A támogatási döntésekre számos uniós döntés született.<sup>28</sup> Ha az Unió a saját finanszírozású programjaira nézve perképesnek tekint egy támogatási program megpályázására létrehozott konzorciumot is, úgy elvi alapon nem megkérdőjelezhető a támogatási eljárásban jogosan résztvevő, teljes jogképességgel rendelkező szervezetek kizárása, abban az esetben, ha a támogatást kiíró állam az Unió társfinanszírozását veszi igénybe.

### **III.2 A strukturális és az vidékfejlesztési támogatások elválasztásának időszaka (2007 től)**

2007 után az EMVA rendelet hatályba lépésével, és az Új Magyarország Fejlesztési Terv valamint az Új Magyarország Vidékfejlesztési terv elfogadásával a rendszer kettévált. A vidékfejlesztési támogatások bár kiírások, és a megvalósítás legtöbb jellegzetessége alapján továbbra is csak komoly pályázati ismeretek birtokában beadhatók, a pályázatra jellemző jogi jellegzetességeket a jogalkotó következetesen kigyomláta az agrártámogatás általános szabályairól szóló 2007.évi XVII. törvényből. A támogatásokról szóló döntés a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal közigazgatási döntése, mely egy támogatási okiratban valósul meg. Az okirat tartalmazza mindazt, amit egy támogatási szerződés tartalmazott, és ez kérhető számon a győztes kérelmezőn. Aki nem nyert a támogatási eljárásban annak megvannak a szokásos eljárási garanciái jogainak érvényesítésére. Az MVH kirendeltsége által meghozott elsőfokú döntés ellen az MVH elnökéhez, mint másodfokú hatósághoz fellebbezhet. Ha a jogerős döntés elutasító, a döntés megtámadható speciális illetékességi szabályok alkalmazásával a Budapesti Törvényszéken.

<sup>27</sup> Lásd: HARMATHY 1. op.cit. 15-57.p.

<sup>28</sup> Lásd: T-263/97GAL Pensiola Sorrentina v. Commission illetve T 465/93 Consorzio di Azione Locale ,, Murgia Messacapia v. Commission In: OLAJOS István: A vidékfejlesztés kialakulása és története Novotni Kiadó 2008. 134.p

A strukturális támogatások esetében 2011-ig a rendszer főbb jellegzetességei nem változtak. A 4/2011 (I.28) Kormányrendelet<sup>29</sup> azonban kivette a fenti eljárási garanciákat a pártatlan elbíráláshoz. A formai befogadás és a bírálat folyamatát vagy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, vagy az erre a feladatra pályázaton nyertes közreműködő szervezet látja el. E szervezet tölti ki az összegző lapot, melyben javaslatot tesz a döntés mikéntjére is, és küldi tovább a tényleges összevetést végző Döntés-előkészítő Bizottság elé. A Döntés-előkészítő Bizottság javaslatait a beérkezett támogatások összevetésével végzi. E testület elfogadott ügyrend szerint működik, üléséről készült emlékeztetői felkerülnek az Operatív Program honlapjára. A tényleges döntést továbbra is a Fejlesztési Ügynökség vezetője hozza, aki esetlegesen a bírálat és a döntés előkészítés folyamatát megismételtetheti. A nemleges döntés és indoklása az Operatív Program honlapján elolvasható, de továbbra sem támadható bíróság előtt.

A szerződés megkötésére és módosítására lényeges és részletesen szabályozott rendelkezéseket a második strukturális alaprendelet. A szerződés előfeltétele: az aláírás minta, alapító okirat, saját forrás megléte, közbeszerzési eljárás dokumentációja, aláírt projekt adatlap megléte.

A közreműködő szervezet a szerződés megkötése előtt ellenőrzi a jogerős hatósági engedélyek meglétét, és a megvalósítás megkezdhetőségét. Ha ezek közül bármelyik hiányzik, 60 napos határidőt ad mindezek beszerzésére és az aláírásra. Ha a beszerzés feltételként közbeszerzési eljárás kapcsolható 150 nap határidő. További 10 napos a hiánypótlási határidő, ha a beküldött dokumentáció hiányos. Ha a pályázaton nyertes szervezet adataiban következett be változás a bejelentésére irányadó 5 nap.

A támogatási szerződésben rögzíteni kell: A támogatás formáját; költségeit, pénzügyi forrás összetételét, a megvalósítás kezdetét és végét, a költségek elszámolásnak szabályait, a kifizetések lebonyolításának folyamatát, valamint a megvalósítási jelentések követelményeit. A szerződés része az állami támogatásokra való utalás, a tájékoztatás, a nyilvánosság és az esetleges kapcsolódó közbeszerzés dokumentumai; a nyertes dokumentációs kötelezettségeinek feltüntetése. A szerződésben fel kell tüntetni a helyszíni ellenőrzések mikéntjét; szerződésszegés jogkövetkezményeit; az elállást és jogkövetkezményeit; a szerződést biztosító mellékkötelezettségeket, valamint a módosítás folyamatát.

A második strukturális alaprendelet mindkét szerződő félnek előírja a szerződés módosítás kezdeményezésének kötelezettségét. A lebonyolító szervezet köteles szerződést módosítani, ha változik valamely projektművelet kezdete vagy vége, az összköltség költségkategóriák szerinti bontásban legalább 10%-kal, a számszerűsített célok mutatói 10%-kal kedvezőtlenül, a projekt célkitűzést befolyásoló jellemzője bármilyen módon változik.

A kedvezményezett akkor köteles szerződésmódosítást kezdeményezni, ha a projekt befejezése előre láthatóan 3 hónapnál többet késik, költségkategória bontás 20%-nál nagyobb mértékben változik, a projekt rögzített időtartamának változás meghaladja a 2 évet vagy 250 millió forintot, ha célok mutatói 10%-kal csökkennek, célkitűzést befolyásoló lényeges jellemzők változnak.

A közreműködő szervezetnek speciális elállási jogai vannak, ha a szerződő harmadik személytől megrendelendő szolgáltatást – a betervezett költségek 50%-áig nem rendel meg, illetve az erre irányuló szerződést nem köti meg, valamint ha az időközi kifizetési kérelem igazolásával – a megítélt támogatás 10%-ának felhasználását nem igazolja.

---

<sup>29</sup> a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről –továbbiakban második strukturális alaprendelet



E kötelezettségek jellegzetesen a projekt előrehaladási jelentéshez kapcsolható, melyben a kedvezményezett legalább félévente jelzi a célokhoz mért előrehaladást, céloktól jelentős eltérést és indoklását, a közbeszerzés és tájékoztatás megtörténtét; valamint a tényleges költségeket és az ezeket igazoló dokumentumokat. A projektjelentéseket a lebonyolító szerv vagy elfogadhatja, vagy esetleg korrekciókat írhat elő, szerződésmódosítást kezdeményezhet, a támogatást felfüggesztheti és az eddig kifizetett összeg visszafizetését rendelheti el, támogatás megszüntetéséről dönthet.

Ha a támogató megszegi a támogatási szerződés feltételeit, a kedvezményezett szerződésszegésre hivatkozva a támogatási összegtől függően a kedvezményezett székhelye szerinti városi bíróságon, vagy törvényszéken polgári perben érvényesítheti igazát.

Az új rendszer megoldja a vidékfejlesztési és egyéb szerződések elválasztásának dogmatikai problémáit, azonban a támogatási szerződés jellegzetességeinek figyelembe vétele nélkül kizárólag a vidékfejlesztési minisztérium illetékességébe tartozó agrár-és vidékfejlesztési és az egyéb uniós támogatások elválasztásával rendszerez. Így közigazgatási bíróságok döntenek komoly fejlesztéseket megvalósító olyan vidékfejlesztési támogatások ügyeiben, ahol a támogatás megvalósításával járó többéves folyamat igényelné a közigazgatási jogból hiányzó és a szerződési jog alapvető követelményeként előírt együttműködési kötelezettség, és szerződés-módosítás intézményeit. A közigazgatási bíróság mindezeket egy támogatási okirat alapján nem tudja figyelembe venni.

A polgári perben azonban nehezen érvényesíthető egy 7 éves uniós költségvetésben megítélt, de a különböző tárcák éves költségvetésében ténylegesen leosztott pénzügyi rendszer fiskális szemlélete. Nehezen követhető a fejlesztési ügynökség és a közreműködő szervezetek felelőssége a támogatások elmaradása miatt.

Ezért célszerű lenne a támogatásokra egy speciális a közjogi szerződések jellegzetességeire épülő szerződésjog megalkotása, melyet az újonnan kialakítandó közigazgatási különbíróságok alkalmaznának. A szerződésjog jellegzetességének kialakításához a támogatási szerződés létszakainak kidolgozásával szeretne a tanulmány szerzője hozzájárulni.

#### **IV. A támogatási szerződés létszakai**

Első nagy létszakát, mely a szerződéshez képest előszakasznak tekinthető, *Államháztartási szakaszként* nevezném el. Ez az elnevezés tartalmazhat a tagállam joga által csak részben befolyásolható részeket. Ide tartozik a *pénzügyi keretek megteremtésének* szakasza, melyben az adott alapra jellemző pénzügyi stratégia és a fejlesztési tervek rendszere az irányadó. Itt meg kell jelölni a fejlesztés célját, melyet a szerződés egészében érvényesíteni kell. A stratégiák és tervek kialakításánál a közigazgatási jogból megismert tervezés, döntés, végrehajtás-szabályozás, és értékelés funkciói játszanak szerepet, melyet a közgazdaságtan projekt menedzsment tanában egy folytonosan egymásra épülő ismétlődő koncentrikus kör sorozatával jellemezhetjük. A tervezési folyamat végén létrejövő fejlesztési terv a jogilag releváns része *az ügydöntő szervek kijelölése és a támogatási céloknak mint közfeladatnak általános jellegű megfogalmazása.*

A támogatási szerződés létszakainak második nagy előszakasza a un. Közigazgatási szakasz. E szakasz részei közé tartozik az *Eljárási szabályok pontosítása, közzététele.* Ezeket a szabályokat törvényben, vagy kormányrendeleti szintű szabályokban pontosítja a jogalkotó. Amennyiben az adott támogatási rendelet vagy támogatási pályázat ezektől eltérő szabályokat

nem fogalmaz meg, ezeket a szerződés elbírálása során már közvetlenül kell alkalmaznia az eljáró bíróságnak.

A közigazgatási szakasz második része a *A közfeladat pontosítása, a finanszírozáshoz szükséges adott keret megadása*. E rész jellegzetes eszköze a feltételeket, a bírálati szempontokat, a pénzügyi kereteket, és az esetleges kizáró kritériumokat pontosan meghatározó támogatási pályázat vagy rendelet meghatározása melyben a közfeladat megvalósításához szükséges speciális eljárásrendet is felállíthat már mimszteri rendelet vagy pályázat szintjén az erre felhatalmazott szerv.

A közigazgatási szakasz harmadik része az eljárási szabályokkal körülbástyázott *megvalósító szervezet kiválasztása- valamint az erről szóló döntés*. E szakaszban minden támogatási formánál biztosítottak kellene lennie a jogorvoslat és a bírósághoz fordulás jogintézménye. Az eljáró bíróság itt minden esetben közigazgatási bíróság, mely a döntés jogszerűségi és célszerűségi felülvizsgálatát is elláthatná.

A támogatási szerződés létrehozásának tényleges része a Szerződési szakasz. Itt a felek viszonylag mellérendelt helyzetbe kerülnének, és alapelveként kerülne előírásra az együttműködési kötelezettség a támogatási szerződésben rögzített eredmény előírása érdekében. Itt kerülhetnének rögzítésre *a felek jogai és kötelezettségei, valamint pontos ütemezésben megvalósításra kerülne a megvalósítandó, a pályázatban szereplő közfeladat, valamint finanszírozásának ütemezése*. A hatályos strukturális eljárás szabályainak megfelelően rögzíthetők lennének a szerződéses biztosítékok, a fenntartásra vonatkozó garanciák, a szerződés módosításának lehetőségei és kötelezettségei, valamint az elállásra okot adó körülmények.

A szerződésben külön szakaszban kerülne sor a közigazgatási szervek többletjoginak rögzítésére. Itt lehetne feltüntetni azt, hogy a támogatott mikor és milyen ütemezésben, milyen feltételek köteles a projekthez kapcsolódó projektjelentést elkészíteni, és milyen feltételek mellett tehet pénzügyi lehívást. A pénzügyi lehívás és projektjelentések tekintetében a szerződésben rögzítetteket a támogató ellenőrizheti. Itt kerülnének rögzítésre az agrártámogatási eljárásban alkalmazható mulasztási bírság, a jogosulatlan támogatás, illetve a támogatott szervezetek közül történő kizárás jogkövetkezményei. Természetesen a szerződés tartalmazná azt is, hogy milyen súlyú szerződésszegéshez milyen jogkövetkezmények társulnak.

A szerződés záródhat jogszerű teljesítéssel. Itt lehetne rögzíteni a támogatásokkal kapcsolatos dokumentációk őrzésével, és az esetleges utóellenőrzéssel kapcsolatos többlet kötelezettségeit a támogatott félnek.

A létszakok közül az utolsó opcionális létszak a Szerződésszegési szakasz. Itt a felek között az alá-fölérendeltségi viszonyok felélednek. *A támogató él többletjogival, és a bírósági megállapítást mellőzve, konkrét szankciót alkalmaz, esetlegesen büntetőeljárást kezdeményez*. E szakaszba tartozik a tagállam által fel nem derített, de az uniós pénzügyi ellenőrzés által feltárt jogsértés, mely nem csak a támogatóra, hanem a magyar költségvetésre nézve is szankciókat eredményez.

## FELHASZNÁLT IRODALOM:

ÁDÁM Antal: A közjogi szerződések Magyarországon In: Ádám Antal : *Közjogi intézmények* Dialóg Campus kiadó Pécs-Budapest 2004.

ÁDÁM Antal: A közjogi szerződésekről In: *JURA* 2004.évi 1. szám 5-17.p.

HARMATHY Attila: *A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési folyamata*. Bp. Akadémiai Kiadó, 1977, 14-59

HORVÁTH M. Tamás: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója In: *Magyar Közigazgatás* 2005. évi 3. szám 142-147.p.

HORVÁTH M. Tamás: Versenyben a megállapodásért- a nem hagyományos közszolgáltatások jogi szabályozása In.: *Jogtudományi Közöny* 1994.évi 5.szám 209-219.p.

OLAJOS István: Közjogi szerződés In. Csák Csilla: *Agrárjog* Novotni Kiadó Miskolc 2006. 343-346.p.

OLAJOS István: A támogatási eljárás és a közigazgatási eljárás kapcsolata, legfontosabb problémái In. Szabadfalvi József (szerk): *Publicationis Universitatis Miskolcienis Sectio Iuridica et Politica* Tomus XXIV.279-289.p.

OLAJOS István: A vidékfejlesztés kialakulása és története Novotni Kiadó 2008. 134.p.

PETRIK Ferenc: A közigazgatási aktus alakváltozása: a közszerződés In: *Magyar Közigazgatás* 2005. évi 5. szám 267-275.p.

PETRIK Ferenc: Közszerződés a közjog és a polgári jog határán In: *Gazdaság és Jog* 2005.évi 1. szám 3-8.p.

## ÖSSZEFOGLALÓ:

A közjogi szerződések, mint az állami szereplők gazdasági feladatainak ellátása valamint ennek közjogi és szerződési biztosítékai régóta foglalkoztatják a téma iránt érdeklődő magán és közjogász társadalmat. E tanulmány célja, hogy a témában született tanulmányok és monográfiák legfontosabb megállapításait összefoglalva megpróbálja megfogalmazni általános jelleggel és az alkalmazandó jog mikéntjére kiterjedő igénnyel az agrár- és környezetjogban is különös jelentőséggel bíró támogatási szerződés eljárásjogát, és a szerződés általános szabályainak megalkotását elősegítve, annak létszakit.