

DR. BARANYI BERTOLD

ügyvéd, egyetemi tanársegéd,

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék

ÖNKORMÁNYZATOK TÁMOGATÁSA A KÖZIGAZGATÁSI ÉS A MAGÁNJOGI SZERZŐDÉSEK HATÁRVIDÉKÉN*

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezesek.2025.Baranyi.15>

Összefoglaló

A jelen tanulmányban az európai uniós alapokból önkormányzatok részére nyújtott támogatások tárgyában kötött támogatási szerződést, az az alapján létrejött jogviszonyt, az azzal kapcsolatos szabálytalansági eljárást és az abban hozott döntéssel szembeni bírósági igényérvényesítés kapcsán kialakult szabályozást és bírói gyakorlatot elemzem. Az elemzés elsődleges szempontja, hogy polgári jogi vagy közigazgatási jogi szerződésről, jogviszonyról, eljárásról, illetve döntésről van-e szó, és hogy ezzel összefüggésben polgári vagy közigazgatási bíróság előtti igényérvényesítésre nyílik-e lehetőség. A tételes jogi, joggyakorlati és a dogmatikai elemzésen túl arra a kérdésre keresem a választ, hogy a konkrét esetben megoldott-e a közérdek védelme magánjogi eszközökkel (nevezetesen a szerződéses technikával), illetve a másik oldalról biztosítja-e a szerződéses forma a szerződő felek védelmét a másik szerződő fél visszaéléseivel szemben, különös tekintettel az alkalmazandó perjogi rezsimre.

Kulcsszavak: közigazgatási szerződés; támogatási szerződés; szabálytalansági eljárás; önkormányzat; közigazgatási per; polgári per; jogvédelem

„Ne akarj másnak látszani, mint aminek látszol,
mert ha nem annak akarsz látszani, aminek látszol,
akkor nem annak látszol, aminek látszani akarnál.”

(Lewis Carroll)

* Ezúton szeretném kifejezni külön köszönetemet DR. ASZALÓS DÁNIEL és DR. FÉNYES MARCELL kollégáimnak a kérdések végiggondolásában nyújtott segítségükért.

1. Problémafelvetés

A közpénzből nyújtott támogatással kapcsolatos szerződések a közjog és a magánjog határán álló megállapodások, amelyek tekintetében rendkívül komplex a jogintézmények, eszközök, aktusok köz(igazgatási)jogi, illetve magánjogi besorolása. Annak, hogy közpénzből szerződéses jogviszony keretében nyújtsanak támogatásokat, részben az a célja, hogy a közpénzek felhasználásával, ezen belül egyrészt a támogatás igénybe vevőjével, másrészt pedig a támogatást nyújtó közigazgatással szembeni kölcsönös bizalmatlanságot oldják.¹ Ennek ellenére a hatályos szabályozás és a bírói gyakorlat gyakran éppen ellentétes eredményre vezet: nem biztosítja a jogbiztonságot, és megnehezíti, sőt akár ellehetetleníti, hogy a szerződéses rendelkezéseket a gyengébb fél érvényesítse.

Már önmagában az is alátámasztja a bizonytalanságot, hogy a közpénzből nyújtott támogatással kapcsolatos szerződéses jogviszonyoknak három létszakaszát különíthetjük el, mely szakaszokban a közjogi és magánjogi elemek rendkívül eltérő arányban és módon jelennek meg. Az első az előkészítő szakasz, amelynek tárgya a támogatás odaítélése, és amely tipikusan a közigazgatási jog hatálya alá tartozik. A második a szerződéskötési szakasz, amelyet a gyakorlat elsősorban polgári jogi, kivételesen hatósági szerződés megkötéseként ismer el. A harmadik a szerződés hatályosulásának, illetve esetlegesen az azzal kapcsolatos igények érvényesítésének szakasza, melyben – szemben a második szakasszal – nem vagylagosan, hanem vegyesen szerepelnek a közjogi és a magánjogi elemek.²

A jelen tanulmányban az európai uniós alapokból önkormányzatok részére nyújtott támogatások tárgyában kötött támogatási szerződés, az az alapján létrejött jogviszony, az azzal kapcsolatos szabálytalansági eljárás és az abban hozott döntéssel szembeni bírósági igényérvényesítés kapcsán kialakult szabályozást és bírói gyakorlatot elemzem. Az elemzés elsődleges szempontja, hogy polgári jogi vagy közigazgatási jogi szerződésről, jogviszonyról, eljárásról, illetve döntésről van-e szó, és hogy ezzel összefüggésben polgári vagy közigazgatási bíróság előtti igényérvényesítésre nyílik-e lehetőség.

¹ NAGY MARIANNA: Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 2022. (4), 137–146., <https://szakcikkkadatbazis.hu/doc/8701812>

² NAGY MARIANNA: Közigazgatási szerződés. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYÖK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS ISTVÁN), <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes> (2023).

A tételesjogi, joggyakorlati és a dogmatikai elemzésen túl – HARMATHY ATTILA³ és NAGY MARIANNA⁴ nyomán – arra a kérdésre keresem a választ, hogy a konkrét esetben megoldott-e a közérdek védelme magánjogi eszközökkel (nevezetesen a szerződéses technikával), illetve a másik oldalról biztosítja-e a szerződéses forma a szerződő felek védelmét a másik szerződő fél visszaéléseivel szemben, különös tekintettel az alkalmazandó perjogi rezsimre.

A kérdés tehát, hogy van-e ellentmondás a két rezsim között, és a konkrét szabályozás mellett melyik biztosítja hatékonyabban és kiegyensúlyozottabban a közpénz, közvagyon védelmét, illetve a támogatást – jelen esetben közérdekből – igénybe vevő fél jogvédelmét.

2. A tényállás és a szabályozási fordulópontok

A vizsgált tényálláscsoport az, amikor (a) önkormányzat részére (b) támogatási szerződés alapján európai uniós alapok terhére nyújtott támogatás⁵ tekintetében (c) szabálytalanság – azaz a vonatkozó uniós, illetve hazai jogszabályok vagy a támogatási szerződés bizonyos fokú megszegése – miatt (d) a támogatási összeget a támogatottól részben vagy egészben visszakövetelik, vagy vele szemben más jogkövetkezményt alkalmaznak.

A támogatási szerződés, az az alapján létrejövő jogviszony, a szabálytalansági eljárás, és az abban hozott döntés közjogi, illetve magánjogi jellege tekintetében sem a jogszabályok, sem a bírói gyakorlat nem következtetések.

A szabályozásban négy – a szerződés, valamint a jogviszony közigazgatási, illetve magánjogi jellege, illetve a bírósági jogorvoslat szempontjából – lényeges időpontot (fordulópontot) érdemes kiemelni.

Az első 2011. február 9., amely naptól meghirdetett felhívások esetében a hatályos kormányrendeleti szintű szabályozás már egyértelműen polgári jogi szerződésnek minősítette e támogatási szerződéseket.⁶ Ezt megelőzően nem volt tételes jogi szabály a szerződés anyagi jogi minősítésére.

³ HARMATHY ATTILA: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.

⁴ NAGY (2022): i. m. I. pont.

⁵ A 2007–2013 programozási időszakra vonatkozó 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet], a 2014–2020 programozási időszakra vonatkozó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet], a 2021–2027 programozási időszakra vonatkozó 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet] alapján.

⁶ A 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 27. pontja és – az alkalmazásáról rendelkező – 122. § (3) bekezdése.

A második *2012. január 1.*, amely naptól kezdve benyújtott támogatásokra, illetve kiírt pályázatokra nézve a törvény rögzíti, hogy a támogatási szerződéssel létrejövő támogatási jogviszony létesítésére irányuló eljárással, valamint a támogató döntéseivel kapcsolatos jogviták eldöntése polgári peres eljárásban kezdeményezhető.⁷

A harmadik *2015. január 16.*, amely naptól kezdve megkötött támogatási szerződések alapján létrejött jogviszonyokat a hatályos törvényi szabályozás már egyértelműen polgári jogi jogviszonynak minősítette.⁸ Ezt megelőzően nem volt törvényi szabályozás a jogviszony anyagi jogi minősítésére.

A negyedik *2018. január 1.*, amely naptól kezdve előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban a közigazgatási perrendtartást kell alkalmazni,⁹ ezen belül

– annak a közigazgatási szerződésekre vonatkozó rendelkezéseit, közöttük azt a definíciót, melynek generálklauzulája szerint közigazgatási szerződés a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás;¹⁰ valamint

– a közigazgatási jogvita fogalmát meghatározó generálklauzuláját.¹¹

Ez utóbbi azért jelentős a témánk szempontjából, mert alapvetően ez jelöli ki a közigazgatási perrendtartás hatályát, vagyis azt, hogy a közigazgatási szervek mely cselekményei támadhatóak közigazgatási perben, és mely igényeket lehet csak más úton – így polgári peres úton – érvényesíteni.¹²

Tekintettel arra, hogy a támogatási szerződések gyakran tartós, akár több évtizedes jogviszonyt hoznak létre, a fenti szabályozás alapján könnyen előfordulhat, hogy egy adott tényállás esetében eltér (vagy éppen hiányzik) a szerződésre, a jogviszonyra és a bírósági igényérvényesítésre vonatkozó tételes jogi szabályozás.

Kérdésként merül fel, hogy a különböző időszakokban született támogatási szerződések, illetve az azokkal kapcsolatban különböző időszakokban megvalósult cselekmények miatt a különböző időszakokban megindult szabálytalansági eljárások tekintetében egyáltalán mely szabályok irányadóak.¹³

E kérdés dogmatikai elemzése és megválaszolása előtt szükséges megvizsgálni a szabálytalansági eljárásra, az annak során hozott döntésre vonatkozó szabályozást, valamint azt, hogy az irányadó bírói gyakorlat milyen válaszokat adott erre a kérdésre.

⁷ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 48. § (4) bekezdés.

⁸ Az Áht.-nak a 2014. évi XCIX. törvény 32. §-ával megállapított 48/A. §-a.

⁹ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 157. § (1) bekezdése.

¹⁰ Kp. 4. § (7) bekezdés 2. pont.

¹¹ Kp. 4. § (1) bekezdés.

¹² Ezzel a kérdéssel a tanulmány 4.4. pontjában foglalkozom részletesen.

¹³ Ezzel a kérdéssel a tanulmány 4.5. pontjában foglalkozom részletesen.

A támogatási szerződés végrehajtási szakaszában az uniós, illetve hazai jogszabályok, valamint a támogatási szerződés bizonyos fokú megszegése miatt lefolytatott megelőző eljárás, azaz a szabálytalansági eljárás és az abban hozott döntések szabályozása ezzel szemben meglehetősen konzisztenciát mutat.¹⁴

3. A releváns joggyakorlat

3.1. A Kp. hatálybalépése előtti bírói gyakorlat

A fent vázolt szabályozásbeli fordulópontok azért jelentősek, mert a mai bírósági gyakorlatot megalapozó dokumentumok, így különösen

a) az Alkotmánybíróság korai döntései;

b) a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlatáról szóló összefoglaló véleménye (2012. december 17., a továbbiakban: Joggyakorlat-elemzés); valamint

c) a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről szóló – időközben elvileg már nem alkalmazható – 1/2012. (XII. 10.) KMK–PK vélemény is egy olyan szabályozási környezetben születtek, amikor anyagi jogszabály már rögzítette e támogatási szerződések polgári jogi jellegét, ugyanakkor a Kp. még nem volt hatályban.

3.1.1. A Joggyakorlat-elemzés

A bírósági joggyakorlat részben azon az alkotmánybírósági gyakorlaton alapult, amely rendkívül korán polgári jogi jogviszonynak minősítette a támogatás odaítélése nyomán kialakult jogviszonyt, és ehhez következetesen tartotta magát.¹⁵

Ennek ellenére a Joggyakorlat-elemzésben a Kúria maga is megállapítja, hogy úgy a jogirodalomban, mint a joggyakorlatban számos eltérő megközelítése érvényesül a kérdésnek, ráadásul eltérő jegyeket hordoz a jogviszony a támogatási szerződés három különböző életszakaszában: a pályázati szakaszban, a megvalósítási szakaszban és az ellenőrzési-visszakövetelési szakaszban. A jelen tényállás szempontjából értelemszerűen ez utóbbi életszakasz a lényeges. E körben a Joggyakorlat-elemzés úgy foglal állást, hogy „alapvető jelentősége van, hogy a visszakö-

¹⁴ Lényeges elemeit a tanulmány 4.2., illetve a 4.3. pontjában ismertetem.

¹⁵ Lásd F. ROZSNYAI KRISZTINA: Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009. (8), 13–15.

vetelésre mely szerv, milyen tartalmú eljárásában kerül sor, s e vonatkozásban a pályázó, a pályázatot kiíró, valamint az ellenőrzést végző szervezet között milyen jogviszony jött létre”.¹⁶

A Joggyakorlat-elemzés ezt követően számos ítéletábrai határozatot elemez, melyek az alábbi következtetéseket vonták le:

„A Fővárosi Bíróság a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet felperes, valamint a támogatást igénybe vevő alperes közötti jogosulatlanul felhasznált támogatás megfizetésére irányuló perben a pert a Pp. 157. § a) pontja alapján megszüntette, arra utalással, hogy a követelés alapja a közpénzből folyósított támogatás és az ebből eredő igény elbírálására a bíróságnak nincs hatásköre. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta, megállapítva, hogy a megkötött támogatási szerződés nem polgári jogi szerződés, s emiatt az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy a polgári jogviták elbírálására jogosult bíróság hatáskörét a szerződés nem teremti meg.”¹⁷

A Fővárosi Ítéletábra 5.Pf.21.924/2010/2. számú döntésében „az elsőfokú bíróság végzését hatályon kívül helyezte, és elrendelte az iratok Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának történő megküldését [...] Az elsőfokú bíróság a keresetlevelet a Pp. 130. § (1) bekezdésének b) pontja alapján, hatáskör hiánya miatt elutasította. Az indokolás szerint a felek által kötött szerződésben polgári jogviszonyokra jellemző mellérendeltség és egyenjogúság nem érvényesül, a feltételek ellenőrzése, a kifizetés lebonyolítása, a szerződésszegés és szabálytalanságok megállapítása hatósági eszközökkel történik. Az ítéletábra a hivatkozott döntésében a fellebbezést alaposnak találta, kiemelve, hogy a felek által előadott körülményekből megállapítható volt, hogy a megkötött támogatási szerződés nem hozott létre magánjogi jogviszonyt. Az elsőfokú bíróság is erre a következtetésre jutott, azonban nem vette figyelembe, hogy a felperes valójában közigazgatási pert akart kezdeményezni, amelynek lefolytatására a Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiuma rendelkezett hatáskörrel és illetékességgel.”¹⁸

A Fővárosi Ítéletábra a 9.Pf.21.197/2011/4. sorszámú „végzésében az elsőfokú bíróság érdemi ítéletét – melyet a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal felperesnek egy gazdasági társaság alperes elleni támogatás visszafizetése iránti ügyében hozott – teljes egészében hatályon kívül helyezte és a pert megszüntette. [...] A Fővárosi Ítéletábra arra az álláspontra helyezkedett, hogy a támogatás visszafizetéssel kapcsolatos jogvita elbírálására a polgári perekben eljáró bíróságnak két okból sincs hatásköre. [...] Az ítéletábra hangsúlyozta, hogy a jogviszonyban

¹⁶ Joggyakorlat-elemzés, 22.

¹⁷ Joggyakorlat-elemzés, 26.

¹⁸ Joggyakorlat-elemzés, 27.

a polgári jogi szerződésektől idegen elemként jelenik meg a támogatást nyújtó közhatalmi szerv, illetőleg az is, hogy ez a szerv a szerződéses juttatás felhasználásának ellenőrzésére olyan jogosítványokkal rendelkezik, amelyek a felek közötti mellérendeltséget kiiktatják. Az ítéletábra értékelése szerint hatósági jogkört teremt az, ha a közfeladatokat ellátó szerv a közhatalom letéteményeseként jogosult a jogszabályok vagy hatósági döntések betartását ellenőrizni, és e tevékenysége körében széles körű ellenőrzési jogosítványokkal is rendelkezik. Az ítéletábra indokolásában arra is utalt, hogy a perbeli jogvita háttérében valójában a hatósági ellenőrzési eljárás fogalmi elemei állnak, és a felperes mindenben ennek megfelelően járt el. Mindezek alapján az ítéletábra úgy vélte, hogy a pénzügyi támogatási szerződés nem polgári jogi, hanem közigazgatási /közjogi/ szerződés, melyre egészében a közjogi normák vonatkoznak. [...] Rendkívül lényeges, hogy az ítéletábra végzésének indokolása utalt az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 4. § /2/ bekezdésének a korábban már hivatkozott hatályára, illetőleg a köztartozás fogalmára is, illetve ehhez kapcsolódóan az adóvégrehajtás szabályainak alkalmazhatóságára. Összességében a jogosulatlanul igénybe vett támogatással kapcsolatban a Fővárosi Ítéletábra arra utalt, hogy a szankció megállapításáról a felperes és jogelődje egyaránt jogosult volt saját hatáskörében dönteni, és a döntés végrehajtásához igénybe vehetők az adóvégrehajtás szabályai.”¹⁹

„A korábbihoz hasonló álláspontot fejtett ki a Fővárosi Ítéletábra 9.Pf.20. 303/2011/3. sorszámú végzésében, valamint a 9.Pf.21.257/2009/4. és 9.Pf.20.815/2009/3. sorszámú végzésében is.”²⁰ Ugyancsak ezt az álláspontot fogalmazta meg a Fővárosi Ítéletábra a 9.Pf.21.286/2010/4. sorszámú végzésében,²¹ valamint a Debreceni Ítéletábra a Gf.IV.30.295/2008/4. számú végzésében, melyben azonban megállapította, hogy bár a támogatás visszakövetelése közigazgatási eljárás keretében történik, de „a támogatási szerződés tartalmával, érvényességével összefüggésben keletkezett közjogi elemeket is tartalmazó, alapvetően azonban polgári jogi jogvita elbírálására az általános hatáskörű polgári bíróság hatásköre megállapítható”. E körben a csoport úgy foglalt állást, hogy: „az ítéletábra a jogviszony sajátos kettősségére utalt, amikor egyfelől a visszakövetelést közigazgatási útra tartozónak ítélte, másfelől lehetőségét látta a szerződő felek közötti polgári jogi jogvitának is”.²²

A Joggyakorlat-elemzés alapján tehát az ítéletáblai gyakorlat abba az irányba mutatott, hogy a szerződés és a jogviszony sajátosságai alapján a támogatás visszakövetelése közigazgatási eljárás keretében történik, és azzal kapcsolatban közigazgatási peres eljárásban van helye jogorvoslatnak.

¹⁹ Joggyakorlat-elemzés, 28–31.

²⁰ Joggyakorlat-elemzés, 34.

²¹ Joggyakorlat-elemzés, 35.

²² Joggyakorlat-elemzés, 36–37.

Ezt követően a Joggyakorlat-elemzés a Kúria közigazgatási és polgári ügyeinek tapasztalatait vizsgálta. Megállapította, hogy 154 peres támogatási tárgyú ügy érkezett közigazgatási ügyszakban, és ezek közül 122 érdemi elbírálásra is került.²³

A közigazgatási ügyszakról – a konkrét ügyek részletes elemzése nélkül – megállapította, hogy „a perekben közvetlen hatásköri vita, illetve az alperes hatáskörének megkérdőjelezése nem merült fel, az alperesek a jogszabály felhatalmazása alapján hatáskörükben jártak el. Ez a megállapítás irányadó a támogatások elutasítására, illetőleg a visszafizetésre kötelezésre is. A közigazgatási ügyek tekintetében a polgári jogi elemek megjelenése, illetve a külön hatósági érvényesítés nem volt releváns, a tényállást érdemben nem érintette, illetőleg olyan kérdés sem merült fel, amely az igényérvényesítést, vagy igényelbírálást a közhatalmi eljáráshoz képest polgári jogi útra terelte volna.”²⁴

Ehhez képest a polgári ügyszakban „2009–2011 évek között 10 pénzügyi támogatással kapcsolatos jogvita érkezett. A joggyakorlat elemzés szempontjából hatásköri probléma 3 ügyben merült fel.”²⁵

A Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.36.180/2010/3. sorszámu végzésében felülbírálván a Fővárosi Ítéltábla álláspontját, arra az álláspontra helyezkedett, hogy „a visszakövetelés jogszerűsége attól függ, hogy az elállási jog gyakorlására jogszerűen került-e sor”. Ezt elsősorban abból vezette le, hogy „sem törvény, sem kormányrendelet nem szólt arról, hogy az alperes közigazgatási hatósági jogkörében lett volna jogosult a polgári jogi szerződés alapján őt megillető elállási jog gyakorlására, illetve arról sem, hogy e döntése felülvizsgálatára a Ket. szabályai alapján kerülhetett volna sor”. Ezért aztán a következtetése az volt, hogy „az elállás jogszerűségének vizsgálatára a polgári peres eljárás keretében van lehetőség, így a jogvita elbírálása is polgári bíróság hatáskörébe tartozik”.²⁶

A Kúria Gfv.IX.36.218/2011/7. sorszámu döntésében és a Pfv.VIII.20.29162009/4. sorszámu végzésében vizsgálta a támogatási szerződés jellegét is, és arra jutott, hogy „A szerződés a polgári jog alapvető kategóriája, fogalmára és jellemzőjére a kötelmi jog általános szabályait kell alkalmazni. [...] Kizáró rendelkezés hiányában a Ptk. 7. § (1) bekezdése szerint a szerződésből eredő jogok érvényesítése bírósági útra tartozik.”

Látható, hogy a Kúria Joggyakorlat-elemző csoportja számos ezzel ellentétes gyakorlatot tartalmazó ítéletáblai és közigazgatási ügyszakbeli felsőbbbírósági határozathoz képest csupán 10 polgári ügyszakbeli, sőt szűken véve valójában 3, hatásköri kérdésekkel foglalkozó felsőbbbírósági ítéletből vonta le azt a következtetést,

²³ Joggyakorlat-elemzés, 38.

²⁴ Joggyakorlat-elemzés, 41.

²⁵ Joggyakorlat-elemzés, 41.

²⁶ Joggyakorlat-elemzés, 43.

hogy támogatási szerződés esetén minden egyes jogvita polgári peres eljárásra tartozik. A hivatkozott felsőbbbíróági döntések elsődlegesen arra alapoztak, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), valamint az 1952. évi Pp. XX. Fejezete, és az 1952. évi Pp. általános szabályai alapján csak az a jogvita tartozik közigazgatási bíróági útra, amelyben az 1952. évi Pp. 324. § (2) bekezdése szerinti szigorú feltételek teljesülnek, azaz vagy jogszabály kifejezett rendelkezése alapján hatósági eljárást folytattak le, vagy törvény kifejezetten közigazgatási peres útra utalta a jogvitát.

3.1.2. Az 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény

A Joggyakorlat-elemző Csoportban a konzekvens gyakorlatot kiépítő közigazgatási ügyszakos „ítélethalmazsal” szemben néhány polgári ügyszakos, hatásköri problémákat felvető ítélet alapján az addigra kialakult tartalmi meghatározás helyett a jogalkotói akaratra helyezték a hangsúlyt.²⁷

Nem meglepő tehát, hogy a Kúria 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK véleményében is ezt a logikát vitte végig: „a pénzügyi támogatásokkal összefüggő perek az alapján minősülhetnek polgári vagy közigazgatási ügynek, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére a jogszabály tételes rendelkezése biztosít-e közigazgatási hatósági hatáskört. Közigazgatási hatáskör csak akkor állapítható meg, ha arról jogszabály – az első fokon eljáró hatóság megnevezésével – egyértelműen rendelkezik. A jogviszonyban jelentkező közjogi elemek vagy bármely résztvevő »közhatalmi jellegű« státusza a támogatási döntést nem teszi közigazgatási határozattá, közigazgatási pernek csak az 1952-es Pp. XX. fejezete szerinti feltételek maradéktalan érvényesülése esetén lehet helye. Ha jogszabály kifejezetten nem biztosít közigazgatási hatáskört a jogviszonyban szereplő szervezet részére, úgy a jogviszony az egyes közjogi elemek ellenére is az 1959-es Ptk. 1. § (1) bekezdése szerinti polgári jogi jogviszonynak minősül és a jogvita a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.”²⁸

²⁷ F. ROZSNYAI KRISZTINA: D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. *Jogtudományi Közlöny*, 2024. (12), 533–543., 538. DOI: <https://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>

²⁸ BARABÁS GERGELY: A Kp. 5. §-ához fűzött magyarázat. 14. pont. In: BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018.

3.2. A Kp. hatálybalépése utáni bírói gyakorlat

A Kp. hatálybalépésével alapvetően változott meg a jogi helyzet. Egyrészt azzal, hogy rögzítette, hogy „közigazgatási szerződésnek kell tekinteni a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződést is”, másrészt azzal, hogy a cselekmények közigazgatási vagy más jogági minősítésének kérdését eloldotta attól, hogy törvény vagy más jogszabály hatósági határozatnak minősíti-e az adott cselekményt, avagy kifejezetten közigazgatási peres útra tereli-e az azzal kapcsolatos jogorvoslat elbírálását.²⁹

A Kp. hatálybalépése azonban ténylegesen nem igazán érintette az eddigi gyakorlatot, amely annak ellenére támaszkodik a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra, hivatkozik az 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK véleményre, illetve – hivatkozás nélkül – egyértelműen követi az abban foglaltakat, hogy a szabályozás gyökeresen megváltozott, és ezzel szoros összefüggésben a több kollégium ügykörét érintő eljárásjogi tárgyú elvi iránymutatásoknak az új Pp. és a Kp. hatálybalépésére tekintettel történő felülvizsgálatáról szóló 2/2017. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat alapján az új Pp. és a Kp. alapján elbírálandó ügyekben az már nem irányadó.

Ezt támasztják alá az alábbiak is.

3.2.1. A Kp. hatálybalépése utáni alkotmánybírói gyakorlat

Az Alkotmánybíróság a 3385/2018. (XII. 14.) AB határozatban rögzítette, hogy a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 99. § (4) bekezdésének alaptörvénykonform értelmezése az, hogy a rendelkezés csak a szabálytalansági eljáráson belüli további jogorvoslatot zárja ki, ez azonban nem jelenti azt, hogy a polgári perrendtartás szerinti jogorvoslat is ki lenne zárva ([29]–[30] bekezdés).

A testület érvelése tehát azon alapul, hogy nem sérti az indítványozó alapvető jogát az, ha a szabálytalansági eljárásban hozott döntéssel szembeni kifogásait nem közigazgatási peres eljárásban, hanem polgári peres eljárásban kell elbírálni. Az Alkotmánybíróság e körben ugyanis úgy fogalmaz, hogy az a kormányrendeleti szabály, mely szerint a központi koordinációs szerv jogorvoslati kérelem tárgyában hozott döntése ellen további jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye, „nem jelenti és nem is jelentheti a polgári perrendtartás alkalmazásának kizárását az ügyben: erről ugyanis a Korm.r. nem rendelkezik. A támogatási szerződéstől

²⁹ BARABÁS: i. m. 14. pont.

mint polgári jogi szerződéstől való elállás esetén a szerződésszegéssel kapcsolatban tett megállapítások a polgári bíróság előtt vitathatók.³⁰

Felvethető, hogy a józan ésszel és a formállogika szabályaival mennyire egyeztethető össze az a gyakorlat, amely azáltal tekinti az Alaptörvény jogorvoslathoz való jog kizárását tiltó rendelkezésével konformnak a jogorvoslathoz való jogot mindenféle megszorítás nélkül tételesen kizáró kormányrendeleti rendelkezést, hogy úgy értelmezi, hogy az csak bizonyos jogorvoslati formát vagy formákat zár ki, míg másokat nem. Ugyancsak elgondolkodtató, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével a jogorvoslathoz való jog kormányrendeleti szintű korlátozása hogyan egyeztethető össze, hiszen a nyilvánvalóan hatékonyabb közigazgatási peres út kizárása érinti a jogorvoslathoz való jog érvényesülését.

Arra ugyanakkor az indítvány egyáltalán nem is terjed ki (és a későbbi indítványok sem), hogy egy kormányrendelet – ha egyáltalán lehetne úgy értelmezni, hogy kizárta a közigazgatási pert az ilyen ügyekben – hogyan térhet el a Kp. törvényi rendelkezéseitől. A Kp. 4. §-a szerinti generálklauzula ugyanis egyértelműen a közigazgatási jogvita fogalmi körébe, és ezáltal közigazgatási perre utalja a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az érintett jogait, jogos érdekeit közvetlenül sértő egyedi döntéseit, és ez alól a Kp. kizárólag törvényben enged eltérést.³¹

Mindezek ellenére az Alkotmánybíróság – az előbbi határozatra alapozva – 3297/2023. (VI. 15.) AB végzésében rögzítette, hogy a szabálytalansági eljárásban hozott határozat ellen nincs helye közigazgatási úton jogorvoslatnak. Ez azonban nem alapjogsértő, tekintve, hogy polgári bíróság előtt helye van a jogérvényesítésnek ([20] bekezdés). Azonos megállapításra jutott az Alkotmánybíróság a 3295/2023. (VI. 15.) AB végzés [18] bekezdésében.

3.2.2. A Kp. hatálybalépése utáni bírói gyakorlat

Több határozatában (például a BH 2022.238 számú határozat és az ott hivatkozott határozatok) rögzítette a Kúria, hogy bár a lebonyolításban részt vevő szervezet egy hatósági jellegű eljárásban ellenőrzi a közpénz felhasználásának módját, a szerződésszegés jogkövetkezménye azonban közjogi jellegű és polgári jogi (elállás) is lehet. A szabálytalansági eljárás, amennyiben szabálytalanság megállapítására került sor, az ennek megtörténtét rögzítő tájékoztatással zárul. A támogatási szerződés megkötésével a felek között polgári jogi jogviszony jön létre, amely jogviszonyban az

³⁰ 3385/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [29]–[30].

³¹ Kp. 2. § (1) bekezdés.

irányító hatóság nem közigazgatási határozatot hoz, hanem polgári jogi nyilatkozatot tesz. A nyilatkozat jellegét nem érinti az a körülmény, hogy az annak megtételére vonatkozó eljárásrendet jogszabály írja elő, illetve hogy a támogató oldalán a döntéshozatalban és az ellenőrzési feladatok ellátásában államigazgatási szerv is részt vesz. A Kúria Kpkf.V.39.273/ 2020/6. számú végzésének [2], [17] és [18] bekezdése szerint a szabálytalansági eljárásban meghozott döntések – így a per tárgyát képező elállás jogkövetkezményének elrendelése – nem minősülnek közigazgatási tevékenységnek, ezért nem lehet azok jogszerűségét közigazgatási jogvitában vizsgálni ([35]–[36] bekezdés).

A Kúria a Kpkf.VI.39.655/2020. számú ítéletében rögzítette, hogy a támogatási jogviszony polgári jogi jogviszony, a szabálytalansági eljárásban hozott döntés nem közigazgatási cselekmény. Ennek vizsgálata során megállapította, hogy a közigazgatási tevékenység három jellegadó tulajdonsága a következőképpen teljesül:

- a) az alperes miniszter közigazgatási szerv, ez a követelmény teljesül;
- b) a szabályozás vegyes jellegű, abban polgári és közjogi elemek keverednek;
- c) a támogatási szerződés polgári jogviszonyt hoz létre.

Ugyanezen az értelmezésen alapulnak az Alkotmánybíróság határozatai is.

Ehhez képest némileg árnyalja a képet a Kúria Pfv.20923/2019/7. számú ítélete, amely rögzítette a szabálytalansági eljárással kapcsolatos jogérvényesítési lehetőségek alkalmazási kereteit, megállapítva, hogy

„I. A közjog és magánjog határán álló támogatási szerződés esetén, amennyiben a szabálytalansági eljárásban közjogi típusú jogkövetkezmények levonására kerül sor, e tekintetben további jogorvoslat igénybevételére nincs lehetőség, ha azonban a szabálytalansági eljárás eredménye a polgári jogi jogviszonyban releváns, úgy az ezzel kapcsolatos igények polgári peres eljárásban érvényesíthetők.

II. Az uniós rendelet a magyar jogban közvetlenül fejt ki hatását, jogforrástani szempontból pedig a magyar törvényekkel áll egy szinten. A rendelethez kapcsolódó tagállami végrehajtási szabály visszavezethető az alapszabályra, az uniós rendelet felhatalmazására, így ha ezek együtteseként eltérő eljárási rend kerül megállapításra, az nem sérti az Alaptörvény T. cikkének szerinti jogforrási hierarchiát.”

A Kúria rögzítette, hogy a szabálytalansági eljárás közjogi típusú eljárás, amelyben a közjogi jogorvoslati lehetőséget a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendeletben szabályozott jogorvoslat jelenti ([25] bekezdés).

A szabálytalansági eljárásban hozott döntés ellen további közjogi típusú jogorvoslatnak (azaz közigazgatási pernek) nincs helye, ez azonban nem zárja ki azt, hogy a döntés polgári jogi jogkövetkezményei polgári peres eljárásban érvényesíthetők legyenek. Ha például a felperes károsodását állítja, annak érvényesítését a szabálytalansági eljárásban hozott döntés nem zárja ki ([26]–[27] bekezdés).

Látható, hogy a Kúria e döntésében elismerte, hogy a szabálytalansági eljárás közjogi jellegű eljárás, melyben közjogi jellegű jogkövetkezmények levonására is sor kerülhet. A közigazgatási peres úton történő jogorvoslat kizártságát nem akustani, illetve jogviszonytani alapon, hanem a jogorvoslathoz való jogot kifejezetten kizáró kormányrendeleti rendelkezésre alapítva állapítja meg.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a hatályos szabályozás alapján a bírói gyakorlat úgy foglал állást, hogy a támogatási szerződések polgári jogi szerződések, polgári jogi jogviszonyt hoznak létre az államigazgatási szerv és az önkormányzat között, és bár a szabálytalansági eljárás hordoz magában közigazgatási jegyeket, de az abban hozott döntéssel szemben közigazgatási pernek nincs helye, függetlenül attól, hogy a támogatási szerződés mely időszakban keletkezett.

4. A támogatási szerződés, a szabálytalansági, illetve a jogorvoslati eljárásban hozott döntés mint releváns cselekmény dogmatikai elemzése

A szabályozás és a bírói gyakorlat ismertetését és belső logikája szerinti kritikáját követően indokolt megvizsgálni, hogy dogmatikai értelemben e támogatási szerződések, az azok alapján létrejött jogviszonyok, a szabálytalansági eljárás, valamint az abban hozott döntések közjogi vagy magánjogi jellegűek, és hogy ez alapján a döntések ellen milyen jogorvoslatot lenne indokolt biztosítani.

4.1. A támogatási szerződés közigazgatási vagy magánjogi jellegének elemzése

Az elemzés során a közigazgatási szerv NAGY MARIANNA által összefoglalt konszenzuális elemeiből indulok ki.³²

A szerződés alanyai: az egyik vagy mindegyik fél közigazgatási szerv.

Ez a feltétel egyértelműen teljesül, hiszen a támogatást nyújtó szerv államigazgatási szerv, a kedvezményezett pedig minden esetben önkormányzat.

A szerződés célja: minden esetben a közigazgatási szerv jogszabályban rendszeresített közfeladatának az ellátása.

Az EU egyik fő célkitűzése gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítése. Az európai strukturális és beruházási alapok, melyekből a tárgybeli támogatások származnak, olyan alapok, amelyek közös feladata épp a gazdasági, a tár-

³² NAGY (2023): i. m. [16].

sadalmi és a területi kohézió támogatása az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megteremtése érdekében.³³

Ebből, valamint abból is eredően, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag kötelező és jogszabályban önként (át)vállalt közfeladatokat láthatnak el,³⁴ egyértelműen következik, hogy a támogatás kedvezményezettje jogszabályban rendszersített közfeladatának ellátása érdekében veheti csak igénybe a támogatást, míg a támogató oldaláról épp e közfeladat ellátásának a támogatása az a közfeladat, amely a támogatási szerződés közigazgatási jellegét alátámasztja.

A szerződés tartalma: a szerződés csak jogszabályban meghatározott tartalommal köthető meg.

A támogatási szerződés tartalmát elsődlegesen a támogatás nyújtására irányadó közjogi szabályok határozzák meg.³⁵ De ezen felül maguk a támogatások felhasználásának rendjéről szóló kormányrendeletek is számos kötelező tartalmi elemet meghatároznak, így különösen a támogatás felhasználásának ellenőrzése, a szerződéses biztosítékok vagy a támogatás visszatérítési kötelezettsége tekintetében. Ráadásul a támogatási szerződés megkötését megelőző eljárás során a támogatási szerződés lényeges tartalma már szinte változtathatatlanul rögzül. Ennek megfelelően a felek szerződési szabadsága rendkívül alacsony a tartalom meghatározása tekintetében.

A szerződés tárgya: a szerződés teljesítése során gyakran közpénz, közvagyon, a közt megillető vagyoni értékű jog felhasználására kerül sor.

A szerződések tárgya európai uniós forrásból származó támogatás. Ennek megfelelően a szerződés teljesítése során értelemszerűen közpénz kerül felhasználásra.

A szerződő felek erőpozíciója: a közigazgatási szervet többletjogosítványok, ennek ellensúlyozására pedig a másik felet többletgaranciák illetik meg.

Bár a magam részéről egyetértek azzal, hogy a közigazgatási szerződéseknek – már amennyiben meg lehet egyáltalán különböztetni „erőpozícióban lévő”, illetve „gyengébb” felet – meg kell felelnie e követelményeknek, de azok meglétét nem tartom a közigazgatási szerződéseket a magánjogi szerződésektől elhatároló szempontnak. Ha ugyanis ezt fogalomalkotó elemként kezelnénk, az azzal a következménnyel járna, hogy az egyébként minden más szempontból közigazgatási szerződésnek minősülő szerződések esetében a közhatalom gyakorlója mentesülhetne e

³³ KELLY SCHWARZ: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió. In: *Európai Unió. Ismertetők az Európai Unióról*. 2025. március 31., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/93/economic-social-and-territorial-cohesion>

³⁴ Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól 2011. évi CLXXXIX. törvény 10. §-a alapján.

³⁵ PAPP TEKLA: A támogatási szerződés II. *Céghírnök*, 2012. (7), 3–6., 5., <https://szakikadatbazis.hu/doc/6928813>

követelmények teljesítése alól pusztán azon az alapon, hogy a szerződést e szempontból a magánjogi szerződések közé soroljuk.

E követelmény érvényesülését tehát nem elhatároló szempontnak, hanem olyan – a szerződés közigazgatási jogi jellegéből eredően fennálló – elvárásnak tekintem, amely érvényesülésének vizsgálata a jelen tanulmány célja.

Processzuális különbség: a közigazgatási szerződéses jogvita közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik, illetve speciális perjogi szabályok alkalmazását igényli.

Az előzőhöz hasonlóan ezt sem tekintem elhatároló fogalmi ismervnek, hanem éppen a szerződés közigazgatási jogi minősítése következményének. Ha tehát arra jutunk, hogy az adott szerződés közigazgatási szerződésnek minősül, akkor indokolt, hogy arról közigazgatási peres eljárásban közigazgatási bíróság döntsön.

A fentiek alapján – a tételes jogi szabályozással látszólag ellentétesen – az állapítható meg, hogy a helyi önkormányzatokkal megkötött támogatási szerződések minden egyes elhatároló szempont vizsgálata alapján a közigazgatási szerződések, és nem a magánjogi szerződések kategóriájába tartoznak. Ebből következően a közigazgatási szervet többletjogosítványok, ennek ellensúlyozására pedig a másik felet többletgaranciák kellene, hogy megillessék. A szerződéssel kapcsolatos jogvitákban pedig – legyen szó akár a szerződés létezéséről, érvényességéről, hatályáról, akár az azzal kapcsolatos marasztalásról – közigazgatási peres eljárásban kellene dönteni.

4.2. A szabálytalansági eljárás közigazgatási jogi vagy magánjogi jellege

A szabálytalansági eljárásra és az abban hozott döntésre vonatkozó, viszonylag állandó szabályozás alapján az eljárás és az abban hozott döntés közhatalmi, illetve magánjogi jellege tekintetében könnyebb következtetéseket levonni.

A közhatalom gyakorlása olyan döntés meghozatalát, illetve aktus kibocsátását jelenti, amely a jogalanyok egészét vagy meghatározott körét jogi érvénnyel kötelezi, és amelynek érvényesítéséhez állami kényszer vehető igénybe. A közhatalmi jelleg elsődlegesen az egyoldalú döntésben fejeződik ki, amely ennél fogva alá-fölé rendeltséget feltételez. A polgári jogi – és mivel szerződéses jogviszonyról van szó, értelemszerűen kötelmi jogi – jelleg ugyanakkor, nyilván bizonyos megkötésekkel, de a felek mellérendeltségén, privátautonómiáján, megállapodásán alapul.

A különböző időszakokban hatályban volt rendeletek³⁶ a szabálytalansági eljárást magát következetesen közjogi jellegű eljárásként szabályozták, illetve szabályozták,

³⁶ A 2007–2013 programozási időszakra vonatkozó 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet, a 2014–2020 programozási időszakra vonatkozó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 272/2014.

a felek nem mellérendeltek egymásnak, közigazgatási úton van helye elsődlegesen jogorvoslatnak, és közjogi-közhatalmi jogkövetkezménye lehet az eljárásnak. Ez alapján mind a szabálytalansági eljárásban, mind az abban hozott döntésekben a közjogi, ezen belül is a közigazgatási jogi elemek dominálnak, miközben polgári jogi elemek nem, vagy csak elvétve találhatók az alábbiak szerint.

Az eljárás közhatalmi jellegét az alábbi szabályok egyértelműen alátámasztják:

- A közigazgatási hatóságokéhoz hasonló terjedelmű, a kedvezményezett személyi körén túlmutató ellenőrzési jogkör (betekinthet minden olyan dokumentumba, amely a szabálytalansági gyanú megítéléséhez szükséges, a projekt megvalósítási helyszínén ellenőrzést végezhet, és lehetősége van a kedvezményezett személyes meghallgatására, lényegében megkereshet más szervet, személyt, és szakértőt rendelhet ki);³⁷

- Eljáráskezdményezési jogosultság és feljelentési kötelezettség;³⁸

- Ügyintézési határidő a döntés meghozatalára;³⁹

- Már az eljárás során lehetőség van a kifizetések felfüggesztésére,⁴⁰ amely a hatósági (vagy ideiglenes) intézkedésnek megfelelő jogintézményként működő egyoldalú hatalmasság.

- Komplet közigazgatási jogorvoslati eljárás,⁴¹ amelyben nem is olyan jogalany hoz döntést, aki a támogatási szerződésben szerződött partner lenne, ráadásul jogosult arra, hogy az egyik szerződő fél döntését megsemmisítse, vagy őt akár újabb eljárás lefolytatására utasítsa.⁴²

- Az eljárás a fentiek és a 4.3. pontban foglaltak alapján megfelel az általános közigazgatási rendtartás közigazgatási hatósági ügy fogalmának, hiszen annak során a kedvezményezett számára egyoldalúan kötelezettséget állapítanak meg.⁴³

(XI. 5.) Korm. rendelet], a 2021–2027 programozási időszakra vonatkozó 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet].

³⁷ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 83. § (6) bekezdés, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 160. § (4) bekezdés, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 391. § (1) bekezdés.

³⁸ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 86. § (3) és (4) bekezdés, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 160. § (4) bekezdés, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 391. § (2) bekezdés.

³⁹ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 87. § (1) bekezdés, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 161. § (1) bekezdés, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 384. § (2) bekezdés.

⁴⁰ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 88. §, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 162. §, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 393. §.

⁴¹ A továbbiakban jogorvoslati eljárás alatt kizárólag ezen eljárást értem, ahol más – különösen bírói – jogorvoslatra gondolok, ott arra kifejezetten utalok.

⁴² 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 92–99. §, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet XXII. Fejezet, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 99. és 100. alcím.

⁴³ Épp ezt támasztja alá az, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 13. § (2) bekezdés b) pontja alapján az eljárás még ugyan privilegizált, de szintén közigazgatási hatósági ügy volt.

4.3. A szabálytalansági, illetve a jogorvoslati eljárásban hozott döntés közigazgatási vagy magánjogi jellege

Az eljárást befejező döntés, illetve az az ellen indított jogorvoslati eljárásban hozott döntés közhatalmi jellegét az alábbi szabályok szintén alátámasztják:

- Egyoldalú, a kedvezményezett jogára, jogos érdekére kiható egyedi döntés születik (a szabálytalansági és a jogorvoslati eljárásban is).⁴⁴

Ennek keretében ugyanis nem arról születik döntés, hogy a kedvezményezettel szerződött jogalany milyen polgári jogi jognyilatkozatokat (elállás, kötbérvisszatérítés stb.) tegyen, hanem a szabályozás egyértelműen „jogkövetkezményekről” és „intézkedésekről” rendelkezik. Ezek nem mellérendeltségi, hanem szuprematív, közhatalmi jogviszonyban hozott, közvetlenül végrehajtható döntések, amelyek kikényszerítésére további eljárást sem kell indítani, és amelyek (sem az egyoldalú hatalmasság, sem annak kikényszeríthetősége) nem a felek támogatási szerződésbe foglalt megállapodásából, hanem egyenesen a jogszabályból fakadnak (akkor is, ha azokat a jogszabályt megismételve rögzítik a támogatási szerződésben).

- A polgári jogin messze túlmutató lehetséges jogkövetkezmények (például a támogatási rendszerből való kizárás vagy a döntés publikálása).

- Közhatalmi eljárásra jellemző mérlegelési szempontok.⁴⁵

Az alkalmazott jogkövetkezményt ugyanis nem a polgári jog alapelvei (eredeti állapot helyreállítása, okozott kár megtérítése, jogalap nélkül megszerzett gazdaság visszatérítése) határozzák meg, hanem egyértelműen a közigazgatási jogból vett szempont, a szabálytalanság súlya és következménye. A jogkövetkezmény, azaz a döntés célja tehát nem a szabálysértéssel előállított gazdasági egyensúlytalanság kiküszöbölése, hanem tetterányos elrettentés, speciális és generális prevenció. Ez a kötelmi jogi logikával összeegyeztethetetlen.

- A döntés jogszabály erejénél fogva lényegében közvetlenül, azaz bírósági vagy más közhatalmi döntés nélkül, állami kényszerrel végrehajtható.⁴⁶

Ebből egyértelműen következik, hogy a szabálytalansági, valamint a jogorvoslati eljárás során hozott döntések végrehajtható közokiratnak, az abban előírt fizetési kötelezettségek pedig köztartozásnak minősülnek.⁴⁷

⁴⁴ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 83. § (8) bekezdés, 90. §, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 156. § (10) bekezdés, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 397. § (1) bekezdés, 414. § (1) bekezdés.

⁴⁵ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 90. § (4) és (6) bekezdés, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 164. § (4)–(6) bekezdés, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 397. § (3) és (4) bekezdés.

⁴⁶ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 101. § (2) bekezdés, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 175. §, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 418. § és 419. §.

⁴⁷ Vö. az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény 1. § (3) bekezdés.

Összefoglalóan arra a következtetésre juthatunk, hogy a szabálytalansági eljárásban és a vele szemben igénybe vehető jogorvoslati eljárásban az eljáró közigazgatási szervek közhatalmi eszközökkel, alá-fölé rendeltségi jogviszonyban, sőt a feleken kívüli személyekre nézve is kötelező eszközökkel egy olyan, a közigazgatási jog által szabályozott, a kedvezményezett jogaira, jogos érdekeire közvetlenül kiható egyedi döntést hoznak, amely közhatalmi eljárás vagy döntés nélkül állami kényszerrel érvényesíthető.

4.4. A szabálytalansági eljárásban, illetve a jogorvoslati eljárásban hozott döntés miatt igénybe vehető bírósági jogorvoslat

A hatalommegosztás elvének lényege, hogy több hatalom álljon egymással szemben, hatalom szabjon határt hatalomnak. A közigazgatási bíráskodás területére lefordítva ez pedig azt jelenti, hogy a bíróságok öröködnék a közigazgatás törvényessége felett, ami nem korlátozódhat a közigazgatás által használt egyes eszközökre vagy egyes cselekvésfajtákra. Ez a kontroll minél kiterjedtebb kell, hogy legyen, azzal persze, hogy a kontrollnak egyéb (de általában gyengébb) eszközei is vannak.⁴⁸

A közigazgatási bíráskodás nem szűkíthető le csupán arra, hogy az ügyfél számára sérelmes határozat megtámadásának lehetőségét biztosítsa. A közigazgatás jog alá rendeltsége nemcsak a jogállamiság egyik alapeleme, hanem azt is megköveteli, hogy a közigazgatás a jogszabályokat betartsa, érvényre juttassa. A közigazgatási bíráskodás célmeghatározásából, illetve a hatékony jogvédelem elvéből fakadóan a közigazgatási bíróságok a közigazgatás működésének és a közigazgatási cselekményeknek a törvényességét vizsgálják, illetve elbírálják a közigazgatási jogvitákat. Ezért a közigazgatási jogvita fogalmához kapcsolódó generálklauzúlvál határozzák meg a bírói út terjedelmét, azért, hogy a közigazgatás cselekményei és működése törvényessége a szükséges körben bíróság által felülvizsgálható legyen.

A közigazgatási jogvita fogalma tudatosan nem utal a döntések, működés közhatalmi jellegére, sem azok egyedi jellegére, ugyanis az túlságosan szűkre szabná a bírósági ellenőrzés kereteit. A Kp. 4. §-a összehasonlíthatatlanul tág mértékben nyitotta meg a bírói utat, elsődlegesen a bírói jogértelmezésre bízva annak terjedelmét.⁴⁹

⁴⁸ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. [F. ROZSNYAI (2018b)] 53–54.

⁴⁹ F. ROZSNYAI KRISZTINA: A Kp. 4. §-ához fűzött magyarázat. 1. pont. In: BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018. [F. ROZSNYAI (2018a)] 70.

A Kp. alapjául szolgáló dogmatika és az az alapján kialakult bírói gyakorlat szerint a közigazgatási bíróság tevékenysége nem korlátozódik a közigazgatási határozatok kontrolljára, annál bővebb feladatkört ölel fel. A Kp. tárgyi hatálya meghaladta a közigazgatási hatósági eljárásokhoz és határozathoz kötöttséget, egyáltalán azt a szemléletet, hogy a közigazgatás döntései csak valamilyen határozati formát ölthetnek. Az egyedi döntés általános kategóriájába ezért a közigazgatás bármilyen típusú döntése beleérthető: lehet alakszerű és alakszerűtlen, lehet explicit és implicit (hallgatólagos), lehet szóbeli és írásbeli, hatósági és nem hatósági. A Kp. 4. § (3) bekezdés *a)* pontja alkalmazandó, ha megállapítható a közigazgatásnak valamely döntéstartalmú akaratkinyilvánítása, vagyis az, hogy a közigazgatás valamilyen módon rendezni kívánja az elé vitt ügyet, illetve a Kp. 4. § (1) bekezdésében foglalt fogalomnak megfelelő intézkedést kíván tenni.

A közigazgatási jogvita tárgyat képező közigazgatási tevékenységnek tehát négy lényeges, konjunktív fogalmi eleme van:

a) a tevékenység cselekményben – ezen belül egyedi döntésben, egyedi ügyben alkalmazható, de közjogi szervezetszabályozó eszköznek nem minősülő általános hatályú rendelkezésben vagy közigazgatási szerződésben –, avagy mulasztásban nyilvánul meg;

b) a tevékenységet közigazgatási szerv végzi;

c) a tevékenység joghatást vált ki, vagy joghatás kiváltására irányul;⁵⁰

d) a tevékenységet a közigazgatási jog szabályozza.

A szabálytalansági eljárásban, valamint a jogorvoslati eljárásban hozott döntés a 4.3. pontban leírtak szerint egyértelműen egyedi döntés, hiszen egy konkrét támogatással kapcsolatos szabálytalanságok és azok jogkövetkezményei, illetve az „első fokú” döntés jogszerűsége megállapítása a tárgya, és azt a hatáskörrel rendelkező szerv egyoldalúan jogosult meghozni.

Bár a hatáskörrel rendelkező szervek köre igen gyakran változik, de a szabálytalansági eljárást és a jogorvoslati eljárást is minden esetben államigazgatási szerv folytatja le. Ugyanakkor abban mára mind a dogmatika, mind a szabályozás, mind pedig a joggyakorlat konszenzusra jutott, hogy közigazgatási szervnek tekint minden olyan jogalanyt, akit az adott tevékenység tekintetében a jogszabály közigazgatási tevékenység megvalósítására jogosít fel. Ennek megfelelően, még ha nem államigazgatási szerv is folytatná le az eljárást és hozná meg a döntést, a további fogalmi elemek teljesülése esetén közigazgatási tevékenységről és (kvázi) közigazgatási szervről lenne szó. (Éppen ezért valójában ez nem elhatároló ismérve a közigazgatási tevékenységeknek.) Ráadásul az eljárást nem is a támogatási szerző-

⁵⁰ Lásd még 1/2022. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat, Kúria Kpkf.39.090/2022/4. és Kkk.39.012/2023/3. számú végzései.

désben fél jogalany folytatja le, és itt nem arról van szó, hogy a kedvezményezett önkormányzat a támogatási szerződésben vetné alá magát e szerv egyoldalú hatalmasságainak, hanem erről közvetlenül jogszabály rendelkezik.

A szabálytalansági eljárásban, illetve a jogorvoslati eljárásban hozott döntés joghatást vált ki, illetve joghatás kiváltására irányul. Már önmagában a szabálytalanság megállapítása is joghatással jár, hiszen ez az önkormányzat jogi helyzetére kihat, de ahogyan arra a 4.3. pontban is kitértem, a szabálytalansági eljárásban hozott döntés gyakran a kedvezményezett jogait, kötelezettségeit változtatja meg, ráadásul olyan módon, hogy az minden további bírósági vagy közhatalmi döntés nélkül végrehajtható. Annak ellenére így van ez, hogy a döntés nem expliciten fogalmazza meg a kötelezettséget, hanem körülírja azt, és ez alapján a kormányrendeletből automatikusan, minden további aktus közbejötté nélkül következik a joghatás.

Ez önkormányzatok esetében – különösen a támogatás részben vagy egészben történő visszavonása esetén – még élesebben érvényesül, hiszen abban az esetben, ha a döntés alapján a kormányrendeletből fakadó fizetési kötelezettségének nem tesz eleget, a központi költségvetésből részére biztosított támogatásból az levonásra kerül.⁵¹ Márpedig normatív támogatásra az állam részéről valamennyi önkormányzat jogosult, a kötelező feladataik ellátásának fedezeteként.

Ha pedig az önkormányzat azt nem fizeti meg, és azt sem levonni sem lehet az önkormányzatot megillető más állami támogatásból, akkor az akár közvetlenül, adók módjára behajtható.⁵²

A szabálytalansági eljárásban és a jogorvoslati eljárásban hozott döntésre vonatkozó szabályozás közigazgatási jogi vagy polgári jogi jellege megítélése tekintetében arra indokolt támaszkodni, hogy az a felek privátautonómiáján alapul-e. Másképp fogalmazva: a közigazgatási tevékenység a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 1:1. §-ával szembeállítva is magyarázható. A közigazgatási tevékenység nem a mellérendeltség és egyenjogúság elvén alapuló vagyoni és személyi viszony, mert a közigazgatási tevékenységben szuprematív, „különös hatalmi elemek” érvényesülnek.⁵³ A 4.2. pontban a szabálytalansági és a jogorvoslati eljárás tekintetében kifejtettek, valamint a 4.3. pontban az ezen eljárásokban hozott döntések tekintetében kifejtettek egyértelműen azt támasztják alá, hogy mind az eljárás, mind a döntések szabályozása közbizalmi, ezen belül is közigazgatási jogi.

⁵¹ Lásd 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 34. § (2) bekezdés e) pont *eb*) alpont.

⁵² 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 102. § (1) bekezdés, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 176. § (1) bekezdés, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 108. alcím.

⁵³ F. ROZSNYAI (2018a): i. m. 73.

Összefoglalva megállapítható, hogy

- a szabálytalansági eljárás során egy közjogi jellegű eljárásban, egyoldalú közhatalmi eszközöket és adott esetben intézkedéseket alkalmazva alapvetően közhatalmi döntést hoznak az önkormányzatra nézve;
- amelyben foglalt, közigazgatási jogi szempontú mérlegelésen alapuló jogkövetkezmény nem a támogatási szerződésen, hanem jogszabályon alapul;
- amellyel szemben közhatalmi jogorvoslati eljárásnak van helye, melynek során a szerződésben nem részes harmadik személy hoz a felekre kiterjedő hatályú döntést;
- mely döntések végső soron állami kényszer útján, a közokiratnak minősülő döntések alapján közvetlenül – azaz bírói, közjegyzői vagy közigazgatási hatósági döntés nélkül – kikényszeríthető köztartozást keletkeztetnek az önkormányzat számára.

Mindezek együttesen egyértelműen arra mutatnak, hogy e döntések közigazgatási cselekménynek, azon belül is egyedi döntésnek minősülnek, melyekkel szemben közigazgatási peres jogorvoslat biztosítása indokolt.

4.5. Az egyes időszakokban alkalmazandó szabályok

Szükséges vizsgálni, hogy a 2. pontban vázolt szabályozási fordulópontok által „határolt” időszakokban a fentiek elvileg milyen következménnyel járnak.

A Kp. hatálybalépése előtti időszakban indult (bírósági) ügyekben ugyan dogmatikailag levezethető, hogy közhatalmi cselekményről van szó, azonban kizárólag abban tartozott közigazgatási peres útra valamely cselekmény felülvizsgálata, ha azt a tételes jog kifejezetten idetartozónak minősítette. Ennek megfelelően, véleményem szerint, ezen ügyekben klasszikus polgári peres úton lehetett a jogellenes szabálytalansági, illetve jogorvoslati döntések miatt igényt érvényesíteni.

Álláspontom szerint a Kp. hatálybalépését követően indult bírósági ügyekben nem férhet kétség a közigazgatási peres útra tartozáshoz, ha a támogatási szerződés 2011. február 9. napját megelőzően született. Hiszen erre az esetkörre a tételes jog nem állapította meg a szerződés polgári jogi jellegét, és az az alapján létrejött jogviszonyok polgári jogi jellegét sem. Ennek megfelelően a dogmatikai érvelésből eredően azok közigazgatási szerződésnek, az azokkal összefüggésben lefolytatott eljárások közigazgatási eljárásnak, továbbá az abban meghozott döntések a Kp. 4. §-a alapján közigazgatási cselekménynek minősülnek, melyek tekintetében a Kp. 4. § (1) bekezdése alapján közigazgatási jogvitának van helye.

A Kp. hatálybalépését követően indult olyan bírósági ügyekben, ahol a támogatási szerződés 2011. február 9. napját – azaz a polgári jogi szerződéssé minősítést –

követően jött létre, de a támogatási kérelmet az Áht. 48. § (4) bekezdése alkalmazhatóságát, azaz 2012. január 1. napját megelőzően nyújtották be, álláspontom szerint szintén a Kp. alkalmazásának van helye. Ugyanígy nem releváns az Áht. 48/A. §-ának a 2015. január 16-i hatálybalépése sem, amely a támogatási szerződés alapján létrejött jogviszonyt polgári jogi jogviszonynak minősítette. Ennek az az oka, hogy az eljárásokban hozott döntéseknek nem minősítő jegye sem az, hogy milyen szerződés érvényesítését szolgálja, sem pedig az, hogy az milyen jogviszonyt érint. A közigazgatási (hatósági) ügyek egy meghatározó hányada ugyanis nem közigazgatási jogviszonyt érint, és polgári jogi szerződést érintő közigazgatási hatósági eljárásokra is van példa. Gondoljunk csak a kisajátítási eljárásokra vagy a fogyasztóvédelmi eljárásokra.

Ezen az, hogy kormányrendelet időközben kizárta a (közigazgatási peres) jogorvoslatot, álláspontom szerint nem változtat, ugyanis az a Kp. törvény alatti szinten eltérést nem engedő szabályával ellentétes, ezért a Kp. hatálybalépése óta nem alkalmazható.

Az, hogy az Áht. 48. § (4) bekezdése és a Kp. 4. § (1) bekezdése közül melyiknek van alkalmazási elsőbbsége, azaz a 2012. január 1-jét követően benyújtott támogatási igények esetén melyik alkalmazandó, túlfeszítené a jelen tanulmány kereteit. Arra ugyanakkor szükséges kitérni, hogy az Áht. 48. § (4) bekezdése szerint a támogatási szerződéssel létrejövő támogatási jogviszony létesítésére irányuló eljárással és a támogató döntéseivel kapcsolatos jogviták eldöntése az, ami polgári peres eljárásban kezdeményezhető. De a perben támadott szabálytalansági döntés nem a támogató, hanem egy attól elkülönült jogalany döntése, amely a formállogika szabályai szerint nem érthető bele a támogató döntéseibe.

De ez nem is feltétlenül lényeges, ugyanis sokkal fontosabb az, hogy a dogmatikai elvekkkel összhangban nem álló szabályozás, valamint a fenti levezetéssel ellentétes bírói gyakorlat milyen következményekre vezet, azaz a ténylegesen érvényesülő gyakorlat hatékonyan és kiegyensúlyozottan biztosítja-e a közpénz, közvagyon védelmét, illetve a támogatást – jelen esetben közérdekből – igénybe vevő fél, azaz az önkormányzat jogvédelmét.

5. A szabályozás és a bírói gyakorlat következményei

Az állam és az önkormányzat között kötött támogatási szerződés polgári jogi szerződésként, az az alapján létrejött jogviszony polgári jogi jogviszonyként való minősítése, és ezzel szoros összefüggésben a közigazgatási peres jogorvoslatnak a szabálytalansági eljárásban, illetve a jogorvoslati eljárásban való kizártságának a következetes érvényesítése az alábbi következményekkel jár.

Ugyan az Alkotmánybíróság – ahogy arra fent hivatkoztam – rögzítette, hogy a közigazgatási peres jogorvoslat kizárása nem jelenti a polgári perrendtartás alkalmazásának kizárását az ügyben, és így a támogatási szerződés megszegésével kapcsolatban tett megállapítások a polgári bíróság előtt vitathatóvá válnak.

A két igényérvényesítési rezsim azonban közel sem jelent azonos szintet sem a közpénz, közvagyon védelme, sem pedig a kedvezményezett jogvédelme szempontjából.

5.1. Az eljárási szabályok megsértésének következményei

Egyrészt azért, mert a polgári peres eljárásnak elvileg nem tárgya a szabálytalansági, illetve a jogorvoslati eljárás maga, csak az annak során hozott döntések. Ez azt jelenti, hogy a jellemzően szükségszerűen kártérítési igényként megjelenő követelések elbírálása során a polgári bíróság elvileg nemhogy a tisztességes eljárás követelményeinek a megtartását, hanem a szabálytalansági, illetve a jogorvoslati eljárásokra vonatkozó tételes jogi szabályok megtartását sem vizsgálhatja az eljárásában. Ugyan van példa arra, hogy polgári bíróság ezeket a körülményeket is vizsgálja, azonban ebben az esetben egy nyilvánvalóan és a bírósági gyakorlat által is elismerten közhatalmi eljárás jogszerűségének a vizsgálata egy erre kompetenciával, gyakorlattal nem feltétlenül rendelkező bírói tanács elé kerül.⁵⁴ Ez különösen vissza akkor, amikor a közigazgatási jogkörben okozott kár megállapítására vonatkozó bírósági hatásköröket a jogalkotó azért bontja meg, mert a polgári bírák álláspontja szerint nem kompetensek és gyakorlottak a közigazgatási jogi jogsértés megállapításában, a közigazgatási bírák pedig nem kompetensek, illetve gyakorlottak az okozati összefüggés, előreláthatóság, illetve a kár megállapítása körében.

A legújabb bírósági gyakorlat azonban nyilvánvalóvá teszi, hogy az eljárási szabályok megtartását a polgári bíróság nem vizsgálja. A Fővárosi Ítélőtábla Gf.40120/2024/10. számú határozatában rögzítette azt az elvi tételt, hogy „a támogatási szerződéstől való elállás vizsgálata során a támogatott szerződésszerű teljesítésének, a támogatás jogszabályi és szerződéses feltételei megvalósulásának, a támogatási szerződés szerinti kötelezettségek megsértésének (azaz a szabálytalanság fennállásának) van jelentősége. Ennélfogva a felperes keresetében a szerződés szerinti kötelezettségek megsértésének (azaz a szabálytalanság) tényét, körülményeit, és a jogkövetkezmény szabálytalanság súlyához való megfelelésségét teheti vitássá, ami által a

⁵⁴ Hasonlóképpen ahhoz a gyakorlathoz, amikor a közigazgatási kollégiumok elégtelen bírói létszámát úgy hidalják át, hogy perorvoslati eljárásokban polgári bírókat rendelnek ki közigazgatási bírónak.

jogvédelme teljeskörűen biztosított arra is figyelemmel, hogy önmagukban a szabálytalansági eljárás lefolytatásának esetleges jogszabálysértő körülményei az egyébként megállapítható szabálytalanság, szerződésszegés tényének fennállását nem anullálják.”

Ez a gyakorlat egyértelműen sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot, hiszen annak érvényesülését a szabálytalansági eljárásban semmilyen bírósági kontroll nem garantálja.

5.2. Ideiglenes jogvédelem

A másik, hogy mivel a szabálytalansági eljárásban hozott döntés további közhatalmi eljárás lefolytatása nélkül lényegében közvetlenül végrehajtható, a – gyakran költségvetéséhez mérten jelentős összeget érintő – jogkövetkezményekkel érintett önkormányzat könnyedén kerülhet olyan helyzetbe, amelyben a végrehajtás aránytalan és visszafordíthatatlan eredményre vezet.

A Kp. szerinti azonnali jogvédelem és annak formálódó gyakorlata álláspontom szerint sokkal árnyaltabb és alkalmasabb e jogvédelmi helyzet kezelésére, mint a polgári perbeli ideiglenes intézkedés jogintézménye. Különösen úgy, hogy a polgári perbeli kereseti kérelem – amelynek keretei között az ideiglenes intézkedésnek maradnia kell – nem a szabálytalansági, illetve a jogorvoslati döntés megsemmisítésére irányul.

Ugyancsak nem illeti meg az önkormányzatot a polgári perben a Kp. 52. § (2) bekezdése szerinti kedvezmény, mely szerint végrehajtás a halasztó hatály elrendelése iránti kérelemnek a végrehajtást foganatosító szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig, de legkésőbb az elbírálásra nyitva álló határidő elteltéig nem foganatosítható, kivéve, ha a közigazgatási szerv a cselekményét azonnal végrehajthatónak nyilvánította. Azaz lehetséges, hogy mire a polgári perben az ideiglenes intézkedésről döntenek, az önkormányzattól már adók módjára elvonták az érintett összeget, amely – hiába megalapozott az ideiglenes intézkedés iránti kérelem – ilyen rövid idő alatt is visszafordíthatatlan eredményre is vezethet. Mindeközben épp az önkormányzati szektor esetében kisebb például az a kockázat, hogy a megállapított visszafizetési kötelezettség fedezetét a per során elvonja.

5.3. Elévülés

Az önkormányzatok esetében sajátos következménye a gyakorlatban érvényesülő rezsimnek, hogy nem tud rendeltetésszerűen érvényesülni az elévülés jogintéz-

ménye. Ha ugyanis az önkormányzat a megállapított szabálytalanságból fakadó visszafizetési kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a központi költségvetésből részére biztosított támogatásból az levonásra kerül.⁵⁵

Márpedig ez azt jelenti, hogy hiába évül el (akár többszörösen is) az önkormányzattal szemben a követelés – például azért, mert a szabálytalansági eljárást nem folytatták le időben, vagy lefolytatták, de nem hoztak időben határozatot –, arra az önkormányzat az általa indítandó polgári perben már nem tud hivatkozni, hiszen a Ptk. 6:23. § bekezdés (2) bekezdése alapján az elévülés a kötelezettnek a szolgáltatás teljesítésére vonatkozó kötelezettségét nem érinti; az elévült követelés alapján teljesített szolgáltatást a követelés elévülésére tekintettel visszakövetelni nem lehet.

6. Következtetések

Összefoglalóan az elemzés arra vezet, hogy az európai uniós alapokból önkormányzatok részére nyújtott támogatások tárgyában kötött támogatási szerződések dogmatikai értelemben és a szabályozás alapján egyértelműen közigazgatási szerződések, az az alapján létrejövő jogviszony közigazgatási jogi jogviszony, a szabálytalansági, illetve az azzal összefüggő jogorvoslati eljárás közigazgatási eljárás, az abban hozott eljárást befejező döntés közigazgatási cselekmény, amellyel szemben – a közigazgatási perrendtartás hatálybalépésével kiteljesedett hézagmentes jogvédelem elvének és a közigazgatás cselekményeivel szembeni hatékony bírósági kontroll elveinek megfelelően – közigazgatási pernek lenne helye.

Ehhez képest az alkotmánybírósági és bírósági gyakorlat jelenleg egyértelműen ezzel szinte teljesen ellentétesen foglal állást (annyiban nem, hogy elismeri a szabálytalansági eljárás közjogi jellegét), amelyhez a jogalkotó – érdekes módon utólagosan – egyre inkább igyekszik is igazodni. De miért is ne tenné?

Nem az ugyanis a legnagyobb baj, hogy a támogatási szerződést és jogviszonyt az élő jog polgári jogivá minősíti, hanem az, hogy mindez nem jár azzal, hogy a szabályozást ehhez alakítja. Nem teljesíti ki a felek magánautonómiáját, a szerződési szabadság alapjait sem biztosítja, nem kezeli a feleket mellérendelt szereplőként, sőt a fegyveregyenlőségnek még a látszatára sem próbál adni.

Ehelyett a támogatási jogviszonyt részletesen, eltérést csak nagyon kis mértékben engedő módon szabályozza, olyan jogalanyok számára biztosít jogosultságokat a támogatási szerződéssel kapcsolatban, akik nem is felek az adott szerződésben. A gyengébb fél ellenőrzését széles körű, hatósági jellegű eszközrendszerrel teszi lehetővé, szerződésszegése esetére egyoldalú, lényegében közvetlenül végrehajtha-

⁵⁵ Lásd 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 34. § (2) bekezdés e) pont *eb*) alpont.

tó jogkövetkezmények alkalmazását teszi lehetővé, egy olyan elismerten közhatalmi jellegű eljárásban, melynek eljárási szabályai megszegése esetére hatékony jogvédelmet nem biztosít.

Az államigazgatás nyilvánvalóan érdekelt e helyzet fenntartásában, hiszen ez a megoldás a közpénz, közvagyon védelmét elvileg rendkívül hatékonyan tudja biztosítani úgy, hogy a kedvezményezett jogvédelme elé, ahol csak lehet, akadályokat gördít.

A magánjogi köntösbe öltöztetett, de szinte minden elemében közigazgatási jogi jogintézmények tehát a jelen esetben kényelmes pozíciót biztosítanak az államigazgatás számára. Ez azonban annak a lehetőségét teremti meg, hogy az állam visszaéljen e pozíciójával. A fennálló helyzet így tovább mélyíti az érintettek közötti kölcsönös bizalmatlanságot.

Érdekes, hogy épp a közelmúlt fejlődő közigazgatási bírósági gyakorlata nyújt példát egy hasonló, de éppen ellenkező előjelű helyzet kialakulására. A Kúria joggyakorlatot elindító végzésében⁵⁶ állami támogatás – egymással közös önkormányzati hivatal működtetésére jogviszonyban álló – önkormányzatok közötti elosztását szabályozó szerződéses rendelkezéseinek megszegése miatti marasztalási perben arra a következtetésre jutott, hogy alkalmazandó rá a közigazgatási perrendtartás megtámadási perek megindítására vonatkozó harminc napos határidő, amelyet a szerződés teljesítése során a felek által tanúsított releváns magatartások mint közigazgatási cselekmények megvalósulásától kell számítani. A Kúria érvelése tekintetében messzemenőig osztom KÁRÁSZ MARCELL álláspontját.⁵⁷ Azt két – a jelen tanulmányban vizsgált kérdésekkel összefüggő – elemmel egészítem ki.

Az egyik, hogy láthatólag egyik bírói fórum sem vizsgálta, hogy itt ténylegesen közigazgatási szerződéses rendelkezésekről van-e szó. Önmagában ugyanis az, hogy klasszikusan közigazgatási jellegű szerződések tartalmaznak nem közigazgatási jellegű rendelkezéseket, még nem teszi e rendelkezéseket közigazgatási jellegűvé. Ez annál is inkább probléma, mert tudomásom szerint azóta van olyan alsóbb bírósági gyakorlat, amely az állami támogatások önkormányzatok közötti elosztását tartalmazó önálló szerződéseket, sőt önkormányzatok egymás közötti támogatási szerződéseit is közigazgatási szerződésnek minősíti, és érvényesíti a Kúria érvelése szerinti keresetindítási határidőt az ezekkel kapcsolatos marasztalási perekben. Érdekes módon ebben az esetben – ahol a felek mellérendeltsége sokkal inkább fennáll, mint a jelen tanulmányban vizsgált támogatási szerződések esetén – fel sem merül a polgári peres igényérvényesítés lehetősége a bíróságok részéről.

⁵⁶ Kfv.V.37.375/2024/11.

⁵⁷ Lásd KÁRÁSZ MARCELL: Milyen határidő vonatkozik a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos marasztalási per megindítására? *Magyar Jog*, 2025. (5), 320–324.

A másik, hogy a Kp. leginkább polgári perhez hasonlító perfajtájára, a marasztalási perekre úgy alkalmazzák a megtámadási perek szabályait, hogy azok megint csak a bíróság előtt igényt érvényesítő fél igényérvényesítését korlátozzák. Ha ugyanis a keresetet polgári perben bírálják el, vagy nem alkalmazzák abszurd módon a megtámadási per szabályait a marasztalási perekre, a keresetlevél előterjesztésére harminc nap helyett az ötéves elévülési idő állna rendelkezésre.

Ez nyilvánvalóan nem egyeztethető össze a keresetindítási határidő rendeltetésével, hiszen annak az a célja, hogy a közigazgatás döntéseinek viszonylagos stabilitást biztosítson azáltal, hogy egy kellően rövid időt követően azokat már ne lehessen megkérdőjelezni. Ilyen közérdek az önkormányzatok egymás közötti elszámolási vitáiban nyilvánvalóan nem létezik.

Megítélésem szerint nem általában a „közjog magánjogba hatolásától”, sőt nem is a „közjog magánjogba menekülésétől”⁵⁸ kell tartani a közjog és a magánjog határterületein, hanem attól, amikor az állam úgy igyekszik visszaélni a hatalmával, hogy önkényesen válogatja össze az adott szerződéstípus, eljárástípus közhatalmi és magánjogi elemeit, vagy a vele egyenlőtlen pozícióban álló szerződő fél kárára jogintézményeket „másnak kíván láttatni, mint aminek valójában látszik”.

Felhasznált irodalom

- BARABÁS GERGELY: A Kp. 5. §-ához fűzött magyarázat. 14. pont. In: BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018.
- BENCsik ANDRÁS: A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. *JURA*, 2009. (2), 191–198.
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: A Kp. 4. §-ához fűzött magyarázat. 1. pont. In: BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018. [F. ROZSNYAI (2018a)]
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009. (8), 13–15.
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. *Jogtudományi Közlöny*, 2024. (12), 533–543. DOI: <https://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. [F. ROZSNYAI (2018b)]
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.

⁵⁸ Lásd NAGY (2022): i. m. 138.

- HARMATHY ATTILA: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.
- KÁRÁSZ MARCELL: Milyen határidő vonatkozik a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos marasztalási per megindítására? *Magyar Jog*, 2025. (5), 320–324.
- NAGY MARIANNA: Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 2022. (4), 137–146., <https://szakikkadatbazis.hu/doc/8701812>
- NAGY MARIANNA: Közigazgatási szerződés. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYÖK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS ISTVÁN), <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes> (2023)
- PAPP TEKLA: A támogatási szerződés II. *Céghírnök*, 2012. (7), 3–6., <https://szakikkadatbazis.hu/doc/6928813>
- PAPP TEKLA: A közigazgatási szerződés egy magánjogász szemszögéből. *Jogtudományi Közlöny*, 2018. (7–8), 313–323.

Abstract

SUBSIDIES FOR LOCAL GOVERNMENTS AT THE INTERSECTION OF ADMINISTRATIVE AND PRIVATE LAW CONTRACTS

In this study, I analyse the regulations and judicial practice developed in connection with the subsidy agreement concluded for subsidies provided to local governments from European Union funds, the legal relationship established on the basis of that agreement, the related irregularity procedure, and the enforcement of court claims against the decision made therein. The primary focus of the analysis is whether the contract, legal relationship, procedure, or decision in question is governed by civil or administrative law, and whether, in this context, it is possible to enforce claims before a civil or administrative court. Beyond a detailed legal, practical and dogmatic analysis, I seek to answer the question of whether, in the specific case, the protection of the public interest has been achieved by means of private law instruments (namely contractual techniques) and, on the other hand, whether the contractual form ensures the protection of the contracting parties against abuses by the other contracting party, with particular regard to the applicable procedural regime.

Keywords: *administrative contract; subsidy contract; irregularity proceedings; local government; administrative litigation; civil litigation; legal protection*