
A támogatási jogviszonyról pénzügyi és polgári jogi aspektusból

Pfeffer Zsolt*

Bevezető gondolatok

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) törvényi szintű szabályozásra emelte a támogatási jogviszony alapvető típusait, kifejezve ezzel az alapvető megközelítési lehetőségeket.¹ Figyelemmel egyrészt arra, hogy napjainkban az Európai Unió egyes alapjaiból, illetve a központi költségvetésből nyújtott támogatások jelentősége kiemelkedő, másrészt pedig arra, hogy a támogatási jogviszonyokhoz a gyakorlatban számos olyan kérdés kapcsolódik, amelyek megválaszolása a vonatkozó joggyakorlat nélkül szinte lehetetlen feladatnak tekinthető, szükségesnek mutatkozik a támogatási jogviszonyok elméleti és gyakorlati jellemzőinek számbavétele.

A tanulmány célkitűzése ennek megfelelően, hogy általános áttekintést adjon azokról a támogatási jogviszonyokról (az azokhoz kapcsolódó általános, közös jogi problémákról), amelyek elsődlegesen egyedi döntés alapján nyújtott támogatásra vonatkoznak,² másodlagosan pedig – meghatározott aspektusokból – megemlíthetőek a költségvetésből nyújtott egyéb támogatások is. Ennek megfelelően nem képezik a vizsgálatok tárgyát a magánszemélyeknek szociális alapon nyújtott különböző ellátások.

1. A támogatás fogalma és a támogatáspolitikai keretei

A jogviszony jellemzőinek tételes vizsgálatát megelőzően célszerűnek mutatkozik egy rövid elméleti áttekintés felvázolása az alapvető fogalmak tekintetében. Első feladatként a *támogatás* határozandó meg.

* Egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék.

¹ Ld. a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvényt, valamint a 32. §-hoz kapcsolódó indokolást.

² „A támogatás nem minősül egyedi döntés alapján nyújtott támogatásnak, ha a támogatás nyújtásának minden feltételét jogszabály meghatározza, és a támogatási döntés meghozatala során a döntéshozónak mérlegelési joga nincs. Nem minősül mérlegelési jognak, ha a döntéshozó a támogatási keret kimerüléséig a jogszabályi feltételeknek megfelelő támogatási igényeket beérkezési sorrendben teljesíti.” [Áht. 48. § (2) bekezdés]. A támogatási jogviszony fogalma a normatív támogatások körében is felmerül, ld. pl. a Kúria Kfv.IV.35.394/2013/4.számú ítéletét.

A támogatás az Áht. értelmező rendelkezésének értelmében „Az államháztartás központi vagy önkormányzati alrendszeréből, bármilyen formában, ellenérték nélkül nyújtott juttatás.” A kiindulópont az, hogy a támogatást nyújtó úgy dönt, hogy valamely tevékenységet vagy cél megvalósítását finanszírozni kíván. A *finanszírozás* általánosságban nem más, mint pénzügyi eszközöknek az érintett jogalany tevékenységei támogatása érdekében való, különös ellenszolgáltatás nélküli átruházása.³ A támogatásoknak különböző céljai lehetnek: nyújthatóak vállalkezési célokra (mezőgazdasági támogatások, gazdaságfejlesztés), foglalkoztatási, munkaügyi célokra (oktatás, képzés, különös foglalkoztatási formák támogatása), területfejlesztésre, környezetvédelemre, oktatási, tudományos, kulturális, illetve szociális célok megvalósítására.⁴

Az Áht. különbséget tesz állami és költségvetési támogatások között. Az állami támogatás meghatározása az Európai Unió szabályozásán alapul: az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikke ugyanis főszabályként tiltja az olyan támogatásokat, amelyek bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzíthatja a versenyt. Nem tartoznak e tilalmi körbe többek között a csekély összegű támogatások, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások támogatása, a kivételes, az Európai Bizottság által jóváhagyott megmentési, illetve a szerkezetátalakítási támogatások, valamint azok, amelyeket az EU támogatási mechanizmusain (alapjain) keresztül nyújtanak jogilag szabályozott módon. Az Európai Unió Bírósága az Enirisorse SpA ügyben hozott ítéletében kifejtette, hogy *minden olyan állami intézkedés előnynek minősül, amelynek következtében a vállalkozás olyan terhektől szabadul meg, amelyeket normál piaci körülmények között viselnie kellene.*⁵ Az előny tehát nem mindig kifizetés formájában jelenik meg mint effektív vagyongyarapodás, hanem adókedvezmény,⁶ kedvezményes hitel, kezességvállalás, bizonyos szolgáltatással összefüggő terhek átvállalása⁷ vagy utólagos szerződésmódosítás alakjában is megnyilvánulhat. Az előny fogalma bármilyen állami intézkedést magában foglalhat, amely enyhíti a vállalkozás költségvetését rendszerint érintő terheket, ezáltal ugyanolyan hatása van, mint egy ténylegesen nyújtott kifizetésnek és ehhez szokásos piaci körülmények között a kedvezményezett nem jutna hozzá.⁸

³ Az Európai Bíróság C-380/98. számú ítélete, 21. pont. Idézi a Közbeszerzési Döntőbizottság D.489/6/2016. számú határozata (a döntéshozatal időpontja: 2016. július 15.)

⁴ Földes Gábor: *Adójog*, Budapest, Osiris, 2004, 40. o.

⁵ Gyulai-Schmidt Andrea: *Az uniós állami támogatási szabályok közszolgáltatásokra, – különös tekintettel a szociális szolgáltatásokra – vonatkozó alkalmazása*, 6. o. (https://jak.ppe.hu/uploads/articles/12417/file/allami_tam_szocialis_szolg.pdf, 2015. január 18.)

⁶ Ld. az EUB C-148/04. számú *Unicredito Italiano SpA / Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova* ügyben 2005.12.15-én hozott ítéletét az olasz állam adócsökkentéssel megnyilvánuló támogatásáról. A vállalkozásoknak nyújtandó adókedvezmény és az állami támogatások kapcsolatáról ld. a 64/H/2006. AB határozat, valamint ld. még a 124/2009. (XII. 17.) AB határozatot.

⁷ Ld. az EUB C-126/01. számú *Ministere de l'Économie, des Finances et de l'Industrie / GEMO SA*. Ügyben 2003.11. 20-án hozott ítéletét. Az állami garanciavállaláshoz kapcsolódóan ld. az EUB C-672/13. számú ítéletét.

⁸ Lásd a C-237/04. számú *Enirisorse SpA / Sotacarbo SpA ítélet* 38–39 és 42. pontjait.

Az állami támogatásoktól elkülönülten definiálja az Áht. a *költségvetési támogatások* fogalmát.⁹ Eszerint a költségvetési támogatások körébe a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kivételével az államháztartás központi alrendszeréből ellenérték nélkül, pénzben nyújtott támogatások sorolandóak, ide nem értve egyes támogatási formákat, így különösen az adományokat, ösztöndíjakat, szociális ellátásokat.

Az Európai Unió tagállamainak támogatáspolitikáját a fent felvázoltak szerint az EU versenyjogi korlátozásai és egyéb jogszabályai határozzák meg, a tagállamok támogatási rendszere ezeken alapul, a támogatások tekintetében szigorú kontrollmechanizmusok működnek. Az EUMSZ előírja az Európai Bizottság számára, hogy folyamatosan vizsgálja a tagállamok támogatási programjait. A Bizottságot tájékoztatni kell minden támogatásra irányuló szándékról, amely megvizsgálja a jogszerűséget.¹⁰ A Szerződés alapján rendeleteket fogadhat el a Bizottság, illetve a Tanács az állami támogatások azon csoportjai tekintetében, amelyeket az említett eljárás alól mentesíthetőnek ítélnék.¹¹ Így ebben a körben említhetőek például az olyan támogatások, amelyek kis- és középvállalkozásoknak, az újonnan létrehozott kisvállalkozásoknak nyújthatóak, illetve a regionális támogatások, környezetvédelmi, képzési vagy a természeti katasztrófák okozta károk helyreállítására nyújtott támogatások.¹²

2. A támogatási jogviszony fogalma és jellege

2.1. A támogatási jogviszonyt keletkeztető tényállások. A pénzben nyújtott támogatás alapvetően két alapon valósulhat meg: a támogatást kérő igénylésére alapítva vagy normatív döntés útján. Az előbbi esetben a támogatást kérő kezdeményezi a támogatási jogviszony létesítését igény (pályázat, kérelem) benyújtásával és egyedi döntés születik annak elfogadhatóságáról, míg az utóbbi esetben jogszabályi úton születik egyoldalú döntés a támogatás nyújtásáról, feltételeiről. Ebbe a körbe sorolandóak azok a támogatások elsődleges jelleggel, amelyeket a központi költségvetésből folyósítanak a helyi önkormányzatoknak,¹³ de léteznek olyanok is, amelyeket gazdasági szereplők vehetnek igénybe a jogszabályi feltételek fennállása esetén (ilyen például a különböző közlekedési kedvezmények ellentételezéseként, a közlekedési szolgáltatók által igényelhető ún. szociálpolitikai menetdíj-támogatás).¹⁴

⁹ Ld. Erdős Éva: A támogatások fogalma, EU-s támogatások problémái, in Erdős Éva: *A beruházásösztönzés adójoga*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012, 138-146. o. Ld. még Erdős Éva: *Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái. Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciájának előadásai 2006-2009* (szerk. Erdős Éva) Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 132-144. o.

¹⁰ A részletes eljárásrendről ld. a Tanács 659/1999/EK rendeletét az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

¹¹ Ld. az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107-109. cikkei.

¹² Ld. a Bizottság 651/2014/EU rendeletét.

¹³ Ld. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 117. §-át, valamint a mindenkor központi költségvetési törvényt.

¹⁴ Ld. a szociálpolitikai menetdíj-támogatás megállapításának és igénybevételeének szabályairól szóló 121/2012. (VI. 26.) Korm. rendeletet

Támogatás nemcsak támogatási jogviszony keretében nyújtható, hiszen a szó hétköznapi értelmében egy-egy jogalany úgy is támogatható, hogy konkrét támogatás nem valósul meg, illetve konkrét támogatási jogviszony nem jön létre. Az Európai Unió joggyakorlatában a tiltott állami támogatások körében vizsgálандóak – az előző fejezetben említettek mellett – például az adómértékek (nyújt-e szelektív előnyt egy adott jogszabály), az adókedvezmények, egyedi adómérséklések (fizetési halasztások),¹⁵ de ebbe a körbe sorolhatóak egyes állami garanciavállalások vagy éppen indokolatlan közbeszerzések is. Ezek is támogatásként értékelhetők, azonban ilyen esetben a támogatást nyújtó és a támogatott között speciális támogatási jogviszony nem jön létre, hanem az adott támogatás más jogviszony – így például adóügyi jogviszony – keretében realizálódhat közvetett módon.

Az egyedi döntésen alapuló támogatás rendszerint *támogatási igényen* alapul, amely az Áht. szerint lehet pályázat vagy kérelem. A támogatási igényeket – a meghatározott szempontok szerint – elbírálják. A jogalkotó kifejezetten úgy rendelkezett, hogy az EU-s programozási időszakhoz kapcsolódó támogatási kérelmek tartalmi értékelése közfeladat, amelyet az *állami projektértékelői jogviszonyban* állók látnak el. Erről a jogviszonyról külön törvény rendelkezik, amely meghatározza többek között a jogviszony keletkezését, az értékelésre vonatkozó keretszerződéseket, a jogviszony megszűnését, az összeférhetlenségi és adatkezelési szabályokat. A jogalkotó e terület szabályozásával a támogatott igények kiválasztásának átláthatóságát, függetlenségét, fokozott objektivitását és azt kívánja biztosítani, hogy a kiválasztás kizárólag szakpolitikai szempontok alapján menjen végbe.¹⁶ Az ilyen támogatási igény elbírálása és elfogadása eredményeképpen jön létre a *támogatási jogviszony*. A Kúria egyik eseti döntésében a következőképpen fogalmazott: a „*Támogatás megszerzésével az állam és a támogatott személy között tartós, hosszútávú támogatási jogviszony jön létre, amely a támogatott személy számára a források 'kötött felhasználásának' kötelezettségét, évekre történő elköteleződését eredményezi. A támogatási összeget a támogatott csak meghatározott célra, a meghatározott szerződéses, illetve jogszabályi keretek között használhatja fel.*”¹⁷

Az Áht. szerint a támogatási jogviszony alapvetően két fajtájú lehet: egyrészt lehet *közigazgatási jogi jogviszony*, amelyet két típusú okirattal lehet létrehozni, nevezetesen közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel, másrészt lehet *polgári jogi jogviszony*, amelyet szintén két típusú okirattal lehet létrehozni, nevezetesen támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel. A támogatási jogviszonyban a támogató költségvetési támogatás nyújtására, a kedvezményezett pedig a számára megállapított kötelezettség teljesítésére

¹⁵ Ld. Erdős Éva: *A káros adóverseny elleni fellépés egyik eszköze az európai adójogban: az állami támogatások joga*, Miskolc, Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXI. Miskolc University Press, 2013, 255-271. o.

¹⁶ Ld. a 2016. évi XXXIII. évi törvényt az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról, továbbá a kapcsolódó általános indoklást.

¹⁷ A Kúria Kfv.IV.35.017/2014/9. számú ítélete

köteles.¹⁸ A támogatási jogviszony fogalmára és az ellenőrzésre vonatkozó szabályozást az Áht.-ben 2015-ben alakították át.¹⁹

2.2. A támogatási jogviszony természete. A támogató és a támogatott – a kedvezményezett – között létrejön a döntés következményeként az említett speciális jogviszony, amely jogviszonyból – a szigorú eljárásrend, elszámolás, biztosítékok és ellenőrzés folytán – különböző jogviták származhatnak, és jelentőséggel bír, hogy e jogviszonyban a felek milyen pozícióban vannak és a döntéseket milyen szempontok alapján lehet meghozni, illetve vitatni. Különösen fontos ez a probléma arra tekintettel, hogy a támogató „uralja” a jogviszonyt, ellenőriz, szankcionál, biztosítékokat érvényesít, támogatást megvonhat, támogatási összeget mérsékelhet (pénzügyi korrekciót alkalmazhat) stb.

A jogviszony megítélésének alapvető kérdésével a Kúria is foglalkozott egy külön kollégiumi véleményben, amelyben e probléma számos jellemzőjére rámutattak:

- A pénzügyi támogatásokra vonatkozó anyagi szabályozás többirányú, hiszen a szabályok (megoldások, jogintézmények) között mind a polgári jogra, mind pedig a közigazgatási jogra tartozó elemek együttesen is jelen vannak.
- A fentiekből következik, hogy a pénzügyi támogatással összefüggő per minősülhet polgári vagy közigazgatási pernek, az elhatárolás alapja annak vizsgálata, hogy a támogatásra vonatkozó anyagi, illetve eljárásjogi szabályok biztosítanak e valamely szervezet részére közigazgatási hatósági hatáskört. A közigazgatási hatáskör akkor áll fenn, ha azt jogszabály kifejezetten rögzíti, ilyen egyértelmű rendelkezés hiányában nem vezethető le az egyes résztvevők közjogi vagy magánjogi státuszából.
- A jogviszonyban érvényesülő egyes közjogi elemek, így a támogatás megállapítójának esetleges – más feladatkörben – fennálló hatósági jogköre, vagy általános ellenőrzési jogköre önmagában a jogviszonyt nem teszi közjogi, ezen belül közigazgatási jogviszonnyá.
- Ennek alapján hatósági hatáskör hiányában a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos igények, így különösen a támogatás megfizetése, visszatérítése, vagy a jogviszonyban érvényesülő biztosítékok érvényesítése polgári jogra tartozik, és az eljárás lefolytatása is az általános hatáskörű, polgári ügyekben eljáró bíróság feladata.²⁰

A Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) – amely támogatásból megvalósuló közbeszerzésekhez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokban olykor támogatási jogi kérdéseket is vizsgál – viszont a következőket fogalmazta meg, a Kúria fenti véleményére hivatkozással: „*A támogatási szerződés polgári jogi szerződésnek*

¹⁸ Ld. az Áht. 48. és a 48/A. §-át. Az ellenőrzés tekintetében ld. az 54. §-t.

¹⁹ Ld. a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvényt, valamint a 32. §-hoz kapcsolódó indokolást.

²⁰ 1/2012. (XII.10.) KMK.-PK. vélemény a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről

minősül, ugyanakkor a támogatási jogviszony nem minősíthető egyértelműen polgári jogi jogviszonynak. A támogatási jogviszonyban közjogi elemek is szerepelnek, az irányító hatóságnak, illetve a nevében eljáró közreműködő szervezetnek közhatalmi-jellegű státusza van, [...] a Közreműködő Szervezet az ajánlatkérővel nem mellérendeltségi jogviszonyban áll.”²¹

2.3. A jogviszony jellegének értékelése a szakirodalomban. A megfelelő jogi szabályozás kialakítása iránti igény már korábban is felmerült. *Lábady Tamás* például egyrészt elsődlegesen a jogszabályok koherenciájának hiányát és a homogenitás megteremtésének szükségességét, másrészt pedig azt emelte ki, hogy a problémakör helyes dogmatikai alapját kell megtalálni. A jogviszonyt közelebből vegyes vagy komplex jogviszonynak tekinti, valamint felhívta a figyelmet a komplex jogviszonyok elbírálása körében a magánjog tudományában kimunkált különböző elméletek alkalmazhatóságára, s ezek között is elsősorban az abszorpciós elméletre, amely szerint azt kell vizsgálni, hogy az adott jogviszonyban melyik elem a döntő és a meghatározó.²²

Arra nézve, hogy a támogatási jogviszonyt milyen (közigazgatási vagy inkább polgári jogi) jellegű jogviszonynak kell tekinteni, eltérő álláspontok születtek. Egyes nézetek szerint a támogatási jogviszony *sui generis* jogviszony, amely sajátos módon ötvözi a különböző jogágak eszközeit. Más megközelítés szerint alapvetően egy polgári jogi jogviszony jön létre, viszont a háttérben (látens módon) létezik egy közigazgatási jogviszony is, amely előtérbe az esetleges jogsértés esetén kerül (a jogviszonyok párhuzamosak, és az elemeik keveredhetnek egy-egy konstrukción belül, azonban a különböző jogviszonyokra tartozó jogkérdéseket egymástól el lehet és el is kell határolni). Egy további álláspont szerint polgári jogi jogviszony jön létre a felek között, és kizárólag a támogatás visszakövetelése, vagy a jogsértés következményeinek megállapítása esetében kerülhetnek szóba közhatalmi-közigazgatási jellegű eszközök, ez azonban a felek alapvetően megállapítható autonómiáján és mellérendeltségén nem változtat.²³ *Hans Peter Ipsen* arra is rámutatott, hogy az állami támogatás teljes egészének magánjogi minősítése megszünteti a vonatkozó tevékenység ellenőrzését, szabad kezet ad a szerveknek, mindez pedig a közpénzek felhasználásánál visszaélésekre ad

²¹ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.176/11/2014. számú határozata (a döntéshozatal időpontja: 2014. május 5.). A határozatot keresettel támadták.

²² A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportjának „A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata” című összefoglaló véleménye. (Budapest, 2012, http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/Penzugyi_tamogatasok_osszefoglalo_velemeney.pdf, a letöltés időpontja: 2016. április 6.), 16–17. o. A problémáról ld. még a KGD2015.117. számon megjelent Kfv.IV.35.654/2013/7. számú döntést.

²³ A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportjának „A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata” című összefoglaló véleménye, i. m. 17–18. o.

lehetőséget.²⁴ Ezért igényli tehát a közigazgatási jogi kötöttségek fenntartását, a szervek cselekvési szabadságának korlátozását.²⁵

2.4. A jogviszony alanya, tárgya, tartalma. Mint minden jogviszonynak, a támogatási jogviszonynak is vizsgálható az alanya, tárgya és tartalma. Az *alanyok* körében azt kell meghatározni, hogy milyen jogalanyok között jöhet létre támogatási jogviszony. Az egyik fél a támogatott – a kedvezményezett –, a másik fél pedig a támogatást nyújtó. Ez utóbbi körben a jogszabályok differenciált alanyokat határoznak meg (közreműködő és irányító szervezetek, támogató hatóságok), ezek feladatai, struktúrája időről időre változik. Hogy ki lehet kedvezményezett, arra nézve egyrészt a jogszabály ad eligazítást (például úgy, hogy negatív módon – kizáró okok definiálásával – meghatározza, hogy ex lege ki nem részesülhet támogatásban), másrészt pedig az adott támogatási feltételrendszer (kiírás) definiálhatja, hogy milyen jogalanyok, szervezetek nyújthatnak be támogatási igényt.

A támogatási jogviszony *tárgya* a támogatás folyósítása és szabályszerű felhasználása. A *tartalom* pedig azt jelöli, hogy a feleket egymással szemben a jogviszonyban milyen jogok illetik meg és milyen kötelezettségek terhelik. A jogszabályok mellett az egyes támogatási konstrukciók saját külön feltételrendszerrel rendelkeznek, így a feleknek ismerniük kell a támogatási szerződések általános feltételeit, a különböző útmutatókat és közleményeket is annak érdekében, hogy ne merülhessen fel jogi kifogás a tevékenységüket illetően.

2.5. A felhasználási kötöttség elve és a visszafizetés kötelezettsége. A felhasználási kötelezettség mint az államháztartási (költségvetési) alapelvek egyike azt jelenti, hogy egy adott bevételt (fedezetet) egy meghatározott célra kell fordítani (meghatározott szükséglet elégítendő ki vele). A támogatási jogviszonyok jelentős részénél ez a követelmény fennáll: a támogató meghatározott célra szánja az adott forrást: például a támogató szervezet meghatározott projekt teljesítését kívánja finanszírozni vagy a központi költségvetésből felhasználási kötöttséggel járó támogatást nyújtanak egy önkormányzatnak (intézménynek). Ez a követelmény úgy érvényesíthető, ha a jogalkotó szigorú elszámolási kötelezettséget és ellenőrzési jogosítványokat határoz meg egyes szervezetek részére. Ha az ellenőrzést végzők úgy találják, hogy nem az adott célra fordította a kedvezményezett a nyújtott támogatást, vagy nem tud kellőképpen elszámolni, illetve a támogatást jogosulatlanul vették igénybe, akkor az *visszafizetési kötelezettséget* keletkeztet.²⁶ A Kúria gyakorlata szerint: „A jogi, adminisztratív feltételek megléte nélkülözhetetlen a támogatás igénybevételéhez, a hatóságnak

²⁴ Lásd erről: Erdős Éva: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái. *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciáinak előadásai 2006-2009* (szerk. Erdős Éva) Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 138.-144.o.

²⁵ Harmathy Attila: A gazdaság állami befolyásolásának jogi eszközeiről. *Gazdaság és Jogtudomány*, 15 (1981), 1-2, 114. o. Ld. még Harmathy Attila: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*, Budapest, Akadémiai kiadó, 1983, 181-195. o.

²⁶ Ld. pl. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 118. § (1) bekezdését, a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) a 79. § (1) bekezdés g) pontját, 88. § (2) bekezdését vagy 164. § (3) bekezdés a) pontját.

nincs mérlegelési joga, a visszafizetési kötelezettség méltányosságból nem engedhető el. (Kfv.I.35.333/2011/8.) Más döntésében a Kúria hangsúlyozta, hogy a kötött felhasználású normatíva-felhasználáshoz kapcsolódó törvényi és egyéb jogszabályi előírások kógens jellegét az indokolja, hogy minden esetben transzparens módon követhető kell legyen a költségvetési forrás intézményi útja. Ennek szükséges, de nem elégséges feltétele az, hogy a támogatási jogviszony kötelezett oldalán, a fenntartó – s a támogató szolgálatok – a működési engedélyben foglalt tevékenységre használja fel a normatívát. A jogszerű működés szükséges feltétele az is, hogy a költségvetési források felhasználása utólag egyértelműen követhető kell legyen. (Kfv. IV. 35.676/2014/4.)²⁷

3. Az elméleti jellemzőkből következő gyakorlati aspektusok

A támogatásokat általában adott célra kell fordítani. A támogatási igényben (a pályázatban, kérelemben) részletesen be kell mutatni a támogatott tevékenység (projekt) adatait, a várt eredményeket, hatásokat, a megvalósítás folyamatát. A támogatások akkor érik el a céljukat, ha e kitűzött – a támogató által is elfogadott – célok megvalósulnak. A célok megvalósulását a támogató (lebonyolító, közreműködő) szervezetek folyamatosan ellenőrzik: figyelemmel kísérik a projekt előrehaladását, a tevékenység folytatását, valamint a rendelkezésre bocsátott pénzügyi források felhasználását. A kedvezményezetteknek (a támogatott szervezeteknek) szigorú elszámolási kötelezettségük van. Az Európai Unióból származó források ellenőrzésére az államháztartási ellenőrzési rendszerben külön szervezet is működik.²⁸

Alapvető kérdés tehát, hogy milyen eszközök illetik meg a támogatást nyújtót arra az esetre, ha a kedvezményezett megsérti valamely támogatási jogszabályban, feltételrendszerben vagy éppen a közbeszerzési jogszabályokban foglalt előírást? Másképpen fogalmazva: hogyan jogosult szankciót alkalmazni a támogatást nyújtó a támogatási jogviszony jellemzőiből adódóan?

A közigazgatási jogi jogviszonyban a támogatást nyújtó hatáskörrel rendelkezik, tehát elviekben egyoldalúan jogosult lehet jogsértést megállapítani és a szankciót (támogatási összeg csökkentése, megvonása) érvényesíteni. Viszont hogyan kezelendő az az eset, ha támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel polgári jogi jogviszonyként jött létre a támogatási jogviszony? Jogosult-e egyoldalúan jogsértést megállapítani és ennek pénzügyi konzekvenciáit levonni a támogatást nyújtó, azaz lehet bíró a saját ügyében? Vagy a *nemo iudex in causa sua* elv alapján más szempontokat kell figyelembe venni a jogi szabályozás kialakításánál és a joggyakorlatban? A támogatásokra vonatkozó jogi szabályozás megalkotásakor e szempontokra mindenképpen tekintettel lenni, így különösen a jogsértés megállapítására vonatkozó szervezetek kijelölésénél, az eljárási szabályok

²⁷ A Kúria Kfv.IV.35.738/2013/5. számú ítélete.

²⁸ Ld. az Áht. 61. § (3) bekezdését a kormányzati szintű ellenőrzésről, valamint az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról szóló 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendeletet.

(garanciák) megalkotásánál, valamint a jogorvoslatra vonatkozó szabályok meghatározásánál.

Különösen fontos azon aspektusok vizsgálata, amikor a támogatási jogviszonyra épülő egyéb kötelezettségek sérülnek. Az adott célra fordítandó támogatások elköltésének – különböző beszerzések megvalósításának – jogi rendjét alapvetően meghatározzák a közbeszerzési jogszabályok, így a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) és az arra épülő rendeleti szabályozás.

A támogatást nyújtók vizsgálják, hogy a közbeszerzési szabályokat is megtartották-e: a kezdeményezett – a közbeszerzési eljárásokban mint ajánlatkérő – a Kbt. hatálya alá tartozó beszerzéseire folytatott-e le közbeszerzési eljárást, és ha igen, akkor megtartotta-e a vonatkozó előírásokat, a követelményrendszerét a Kbt.-vel összhangban határozta-e meg, a szerződés módosítása, teljesítése nem ütközött-e közbeszerzési szabályokba.

A közbeszerzések szabályozása azért alkalmas a probléma szemléltetésére, mert a Kbt. a közbeszerzési jogszabályok megsértésének vizsgálatára külön eljárásrendet (jogorvoslati eljárás) határoz meg és külön, speciális hatáskörrel rendelkező szervezetet, a Közbeszerzési Hatóság mellett működő KDB-t jogosítja fel ezen eljárás lefolytatására, és jogsértés megállapítása esetén szankciók alkalmazására.

A közbeszerzési jogi szabályok megsértése is a támogatási jogviszony keretében fennálló kötelezettségek megsértését jelenti, az Európai Unióból (is) származó támogatások esetében sérülnek az EU pénzügyi érdekei is, hiszen ha például az ajánlatkérő egy közbeszerzési eljárásban az alkalmassági követelményeket vagy a műszaki leírást versenyt korlátozó módon állapítja meg, akkor ezzel indokolatlanul elzárhat gazdasági szereplőket az eljárásban való részvétel lehetőségétől, akár olyanokat is, amelyek előnyösebb ajánlatot is tehettek volna. Ezáltal sérül az Unió pénzügyi érdeke is, hiszen ilyen esetekben drágább, kedvezőtlenebb feltételekkel való szerződéskötés valósulhatott csak meg.²⁹ (Megjegyzendő azonban az is, hogy az Unió számára nem feltétlenül a legolcsóbb ajánlat a legkedvezőbb – a fenntartható fejlődés biztosítására tekintettel –, hanem az, amelyik az összességében legelőnyösebb, azaz a minőségi követelményeket kell előtérbe helyezni, még ha így az ellenszolgáltatás magasabb is lesz emiatt).³⁰

Ilyen esetben adódik a gyakorlati kérdés: ha támogatási szerződésen alapuló támogatásból megvalósuló közbeszerzésnél az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzési jogszabályokat, akkor a támogatást nyújtó jogosult-e a jogsértést egyoldalúan megállapítani, és pénzügyi korrekcióról (a támogatási összeg csökkentéséről) ily módon dönteni azon az alapon, hogy a támogatási szerződés megszegését valósította meg ezáltal az ajánlatkérő?

A gyakorlatban számos esetben merült fel az, hogy a támogatást nyújtó egyszerű szabálytalansági eljárás keretében kivizsgálta az esetet, és egyoldalúan állapított meg pénzügyi korrekciót a támogatási szerződés megszegése okán. Vagyis nem tettek mást egy polgári jogi természetű támogatási jogviszonyban,

²⁹ Ld. például a Közbeszerzési Döntőbizottság D.187/15/2015. és D.327/10/2015. számú határozataiban leírt kifogásokat.

³⁰ Ld. a Kbt. 76. §-át, valamint a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. §-át.

mint egyik szerződő félként egyszerűen megállapították a jogsértést és annak szankcióját. Ilyen esetben megvalósul a *nemo iudex in causa sua* elv sérelme.

Sajátos – és kifogásolható – tehát az a gyakorlat, amikor az ellenőrzést végző szervezet közvetlenül alkalmaz pénzügyi korrekciót közbeszerzési jogsértésre hivatkozással anélkül, hogy jogorvoslati eljárást kezdeményezett volna a jogvesztő határidőn belül. Egy esetben az ajánlatkérő a KDB-hez fordult, hogy állapítsa meg az ellenőrzést végző szervezet álláspontjával szemben azt, hogy az eljárás jogszerű volt (és így a pénzügyi korrekció megalapozatlan volt), azonban a KDB hatáskör hiánya okán nem vizsgálta érdemben a kérelmet. Megfogalmazta egyrészt a hatáskör tekintetében, hogy *„a jogsértésnek, melynek vizsgálatára a Döntőbizottságnak hatásköre van, az mindenképp a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabályokba ütköző tevékenységhez, vagy mulasztáshoz kell kötődnie. A közbeszerzésekre vonatkozó speciális és jól elhatárolható szabályozást nem lehet összekeverni a közbeszerzéssel megvalósítandó beszerzésre (annak tárgyára, finanszírozására, stb.) vonatkozó szabályozással”*. Másrészt a kérelmet az alábbiak okán nem vizsgálta érdemben: a közbeszerzéseket felügyelő főosztály *„hatáskört meghatározó szabály hiányában nem hatósági jogkört gyakorol akkor, mikor a Korm. rendeletben meghatározottak szerint minőségellenőrzési eljárást folytat le. Ennek megfelelően a hatásköri szabályok hiányában nem hatósági ügykörbe tartozik a kérelemben foglaltak elbírálása.”*³¹

Ez az eset szemlélteti azt a visszás helyzetet, amely ilyen esetben felmerülhet: egy támogatásban közreműködő vagy azt ellenőrző szervezet egyoldalúan értelmezi a közbeszerzési jogszabályt, majd arra a következtetésre jut, hogy az ajánlatkérő (a kedvezményezett) közbeszerzési jogszabálysértést követett el és erre pénzügyi korrekció alkalmazását (támogatási összeg csökkentését) alapítja. A KDB feladata a hatásköri szabályok alapján a közbeszerzési jogsértések megítélése (ez a Kbt. szerint a KDB hatáskörébe tartozik), azonban nem kapta meg a lehetőséget az ajánlatkérő, hogy közigazgatási úton bizonyítsa az igazát, mivel ezt a tisztázási lehetőséget – a felektől független jogorvoslati eljárás lefolytatását – a KDB hatáskör hiányában megtagadta, pedig kifejezetten közbeszerzési jogszabályok értelmezése volt a vita tárgya (különösen kérdéses erre tekintettel az Alaptörvényben biztosított jogorvoslatihoz való jog érvényesülése). Ilyen esetben kínálhat megoldást a polgári út (a jogértelmezés bizonytalansága és a költségek viseléséhez kapcsolódó kockázatok azonban fennállnak).

Ilyen esetben a támogató eljárásának jogellenessége megállapítható. Kiindulópontként a polgári jogi támogatási jogviszonynál feljebb leírt sajátosságok szolgálhatnak: a Kúria megállapítása szerint hatósági hatáskör hiányában a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos igények, így különösen a támogatás megfizetése, visszatérítése, vagy a jogviszonyban érvényesülő biztosítékok

³¹ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.150/4/2016. számú végzése (a döntéshozatal időpontja: 2016. március 7.). Ld. még a D.198/2/2016. számú végzést (a döntéshozatal időpontja: 2016. március 21.). A végzéseket jogorvoslattal támadták.

érvényesítése polgári jogra tartozik, és az eljárás lefolytatása is az általános hatáskörű, polgári ügyekben eljáró bíróság feladata.³²

Ha pedig polgári követelésről van szó, akkor irányadó a Kbt. 177. § (1) bekezdése, amely a következőket rögzíti (legalábbis a 2017-ben életbelépő módosításáig): a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a KDB, illetve – a KDB határozatának felülvizsgálata során – a bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa. Vagyis ilyen esetben megállapítható, hogy a pénzügyi korrekció a Kbt. 177. § (1) bekezdésébe ütközik, hiszen nem volt biztosított annak a lehetősége, hogy egy, a felektől független testület, a közbeszerzési ügyekben kifejezetten hatáskörrel rendelkező KDB vizsgálja meg az egyedi esetet. A polgári jogi igény – amely jelen esetben egy, a támogatási szerződésen alapuló pénzügyi korrekció – érvényesítésének lehetőségét a támogató a törvényi feltételek fennállása esetén gyakorolhatja, ebben az esetben azonban e törvényi feltétel hiányzik. Ha a KDB a jogsértés hiányát állapította volna meg, akkor nem is kerülhetett volna sor pénzügyi korrekció alkalmazására. A Kbt. nem véletlenül hatalmaz fel egyes szervezeteket arra, hogy a KDB hivatalbóli eljárását kezdeményezzék, hiszen a jogsértés megállapítása akkor tekinthető jogszerűnek, ha azt egy, a felektől független szervezet állapítja meg, és a pénzügyi korrekció a megállapított jogsértésre tekintettel alkalmazható. Így tehát kifogásolható az a gyakorlat, hogy a támogató egyoldalúan állapít meg jogsértést és szankciót. A helyes sorrend – legalábbis polgári jogi természetű támogatási jogviszonynál – először a jogorvoslati eljárás, amelyet a felektől független szervezet, a KDB folytat le, és ha a KDB – vagy a döntését felülvizsgáló bíróság – mint arra jogosult, hatáskörrel rendelkező szervezet megállapítja a jogsértést, akkor arra épülhet pénzügyi korrekció (szankció) a támogató, illetve az ellenőrzést végző szervezet részéről. (Megjegyzendő, hogy a bíróság kiszabásának körében mérlegelni kell a támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat, a kettős szankcionálás elkerülése érdekében).³³

A Fővárosi Ítéltábla a következőket állapította meg egy ilyen esetben: „A Kbt. ezen rendelkezéséből pedig egyértelműen és minden kétséget kizáróan az következik, hogy a közbeszerzési jogsértés megállapítására a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, a közbeszerzési jogsértésen alapuló polgári jogi igény érvényesítésének feltétele – a közbeszerzési jogsértés vitatása esetén –, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértést megállapítsa és a határozata közigazgatási eljárásban jogerőre emelkedjen. A Kbt.-nek ez a rendelkezése a jogviszony fennállása alatt nem változott. [...] Az alperes a szabálytalansági eljárás lefolytatásának időszakában sem rendelkezett jogszabályi felhatalmazással a közbeszerzési jogsértés megállapítására. A bíróság a fenti indokok alapján a felperesi álláspontot osztotta annyiban, hogy az I.r. alperes a

³² 1/2012. (XII.10.) KMK.-PK. vélemény a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről

³³ Ld. a Kbt. 165. § (11) bekezdését.

közbeszerzési jogsértést a jelen perben kizárólag a KDB jogerős határozatával bizonyíthatna volna. Az I.r. alperes ilyen határozatot csatolni nem tudott, ezért a bíróság azt állapította meg, hogy a felperes szerződésszegését nem bizonyította. Szerződésszegés hiányában a támogatás visszavonására a szerződés nem ad lehetőséget. Az I.r. alperes a szabálytalanságot nem bizonyította, ezért a szerződés teljesítésére köteles.”³⁴

A fenti megközelítéssel (a szabályozással és az arra épülő gyakorlattal) a jogalkotó azonban részben szakítani kívánt, és a Kbt. 2016. évi novelláris módosítása már azon újragondolt szabályt tartalmazza, amely szerint az európai uniós forrásból nyújtott támogatás esetén a támogatási jogviszony alapján, közbeszerzési jogsértéssel összefüggően felmerült vagyoni igény érvényesítésének nem feltétele, hogy a KDB, illetve a döntését felülvizsgáló bíróság a közbeszerzési jogi jogsértést jogerősen megállapítsa, kivéve, ha a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv a közbeszerzési eljárás ellenőrzését elvégezte és annak szabályosságát megállapította. A jogalkotó a módosítást mindössze azzal indokolta, hogy figyelembe veszik a fejlesztéspolitikai intézményrendszer működését, valamint a támogatások felhasználására vonatkozó uniós auditok tapasztalatait is.³⁵

Ez a módosítás nyilván megkönnyíti az ellenőrzést végzők feladatát: nem kell a KDB-hez kezdeményezést benyújtaniuk – és így nem kell például a kezdeményezés benyújtására vonatkozó jogvesztő határidőkre tekintettel lenniük –, gyorsabbá, hatékonyabbá válhat az igényérvényesítés. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy mindez azt jelenti, hogy a közbeszerzési jogsértések megítélését a támogatási jogviszony egyik alanyára bízta a jogalkotó (azaz bíró lesz az egyik fél), megfosztva ezzel az érintett másik felet a jogorvoslathoz kapcsolódó garanciális lehetőségektől (felektől független közigazgatási szerv ítéli meg a kérdést, amelynek esetlegesen jogsértő döntésével szemben igénybe vehető a bírói út is). Mindebből adódóan nem tekinthető szerencsésnek ez az új jogszabályi megközelítés.

4. Pénzügyi jogi jogviszony-e a támogatási jogviszony?

Elméleti jelentőségű kérdésként vethető fel, hogy a támogatási jogviszony a pénzügyi jogi jogviszonyok körébe sorolható-e? A tételes jog szempontjából az Áht. – mint pénzügyi jogi jogszabály – a hatálya alá tartozó támogatási jogviszonyok körében két alapvető csoportot különít el: egyrészt a polgári jogi, másrészt pedig a közigazgatási jogi jellegű jogviszonyt. A támogatási jogviszonyok – a jogszabályi rendelkezések, a normaszöveg alapján – nem sorolhatóak kifejezetten a pénzügyi

³⁴ A Fővárosi Ítéltábla Gazdasági Kollégiumának 7.G.40.001/2013/6. számú ítélete (kapcsolódó döntés: a Fővárosi Ítéltábla 16.Gf.40.152/2014/13 számú ítélete). Ld. még pl. a Debreceni Ítéltábla Gf. I. 30.151/2013/6. számú ítéletét.

³⁵ Ld. a Kbt. 177. § (3) bekezdését, valamint a módosító törvény 39. §-ához fűzött indokolást. Megjegyzendő, hogy a törvényjavaslat eredeti szövege nem tartalmazta a kivételi esetkört, amely szerint „kivéve, ha a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv a közbeszerzési eljárás ellenőrzését elvégezte és annak szabályosságát megállapította.”

jogi jogviszony körébe, azonban nem véletlen, hogy az államháztartási jogszabályok tartalmazzanak a támogatások jellemzőire vonatkozó alapvető szabályokat.

A fentiekből adódik, hogy elsőként a pénzügyi jogi jogviszony fogalmát kell meghatározni. A kiindulópont a jogviszony általános fogalma: jogviszony alatt a jogilag szabályozott társadalmi viszony értendő. Jogviszony lehet absztrakt és konkrét jogviszony. Absztrakt jogviszony jön létre akkor, amikor a jogalkotó az életviszonyok (társadalmi viszonyok) közül meghatározza azokat, amelyeket jogi úton szabályozni kíván, és az erre vonatkozó jogi normákat megalkotja. Így például jogviszony az adóellenőrzés, a pénzügyi intézmény alapítása (működésének engedélyezése), a közbeszerzési jogorvoslati eljárás vagy a munkáltatói adómegállapítás. A konkrét jogviszony pontosan meghatározott jogalanyok között jön létre *jogi tények* alapján. A jogi tények olyan tények, amelyek jogviszonyt keletkeztetnek, módosítanak vagy megszüntetnek. Minden jogviszonynak három részelemét kell elkülöníteni: az alanyt, a tárgyat és a tartalmat. A jogviszony egyik alanya pénzügyi jogi jogviszony esetén egy közpénzek kezeléséhez kapcsolódó szervezet vagy pénzügyi hatóság (például helyi önkormányzatok, a közbeszerzési eljárás ajánlatkérői vagy az adóhatóságok). A jogviszony *közvetlen tárgya* a magatartás, amely pénzügyi jogi jogviszony esetén a *közpénzügyi magatartás*. A közpénzügyi magatartás a pénzeszközök mozgatását, tartalékolását, megfelelő pénzalapokba történő bevonását, különböző támogatások nyújtását jelenti elsősorban.³⁶ A jogviszony tartalmát a jogviszony alanyait megillető jogok és kötelezettségek alkotják.

Ha valamely jogviszony azáltal válik pénzügyi jogivá, hogy közvetlen tárgya közpénzügyi magatartás, akkor elmondható, hogy *a támogatási jogviszony elméleti szempontból pénzügyi jogi jogviszonynak minősíthető*, függetlenül attól, hogy polgári jogi vagy közigazgatási jogi természetű. Hangsúlyozandó azonban, hogy mindez csak elméleti megközelítés. Az egyes joghatások, jogi jellemzők a tételes jogi rendelkezésekből fakadnak, és az Áht. által szabályozott támogatási jogviszonyok két alaptípusát eltérő módon kell megítélni.

Összegző megállapítások

Számos, különböző típusú támogatást szabályoz a jogrendszer. A támogatások jelentős része a pénzügyi jog körébe sorolható, ugyanis ezek közpénzek meghatározott jogalanyoknak való juttatását jelentik bizonyos célok elérése, illetve bizonyos tevékenységek finanszírozása érdekében. A pénzügyi jog körébe sorolható támogatásokra vonatkozó szabályozás kialakításánál és alkalmazásánál a következő szempontok merülhetnek fel elsődlegesen, illetve a következő elméleti következtetések fogalmazhatóak meg:

1. Meg kell határozni a jogviszony alanyait, a tárgyat és a tartalmát. Az egyedi döntésen alapuló támogatások esetében a támogatói oldalon különböző

³⁶ Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*, Budapest, Osiris, 2003, 42. o.

szervezetek – folyamatosan változó – struktúrája áll szemben a kedvezményezettek körével. A jogszabályi rendelkezések és támogatási konstrukciók feltételrendszerei alapjaiban határozzák meg a kedvezményezetti pozíció megszerzésének lehetőségét.

2. Dönteni szükséges a támogatási jogviszony alapvető természetéről. Szükséges annak meghatározása, hogy milyen jelleget kíván a jogalkotó e jogviszonynak tulajdonítani annak érdekében, hogy a közpénzek felhasználásához kellő biztosítékok kapcsolódjanak. Alapvetően két út kínálkozik a jogviszony természetének meghatározásánál: egyrészt lehet egy szerződésen alapuló konstrukció, amely polgári jogi természetű, másrészt pedig választható a közigazgatási jogi jellegű, hatósági eljárásokon és közigazgatási hatáskörök alkalmazásán nyugvó támogatási jogviszony. A polgári jogi természetű jogviszonyban, a támogatót megillető kifejezett közigazgatási hatáskör hiányában a szerződésszegések, közbeszerzési jogsértések megállapítása elviekben nem történhet meg egyoldalúan, a követelések érvényesítéséhez szükséges lehet az előírt eljárások igénybevétele (bírói út, közbeszerzési jogsértések esetén jogorvoslati eljárás), összhangban a *nemo iudex in causa sua* elvvel. A Kbt. 2016. évi módosítása ezen elvet – kifogásolható módon – azonban háttérbe kívánja szorítani, és a törvény egyoldalú lehetőséget biztosít egyes szervezeteknek a közbeszerzési jogi jogsértésekre alapított igényérvényesítésekre abban esetben is, ha hiányzik a közbeszerzési jogi jogsértést megállapító KDB- (bírói) döntés (meghatározott kivételi kört is meghatároznak azonban ehhez kapcsolódóan).

A magánjogi alapokon nyugvó megoldásokkal szemben erőteljesebb fellépés biztosítható a közigazgatási jellegű támogatási jogviszonyokban, bár kétségtelen, hogy egyes támogatásokra vonatkozó jogszabályok külön, speciális – erőteljes egyoldalú jogosultságokat biztosító – eljárásrendeket állapítanak meg a szabálytalanságok kivizsgálására és szankcionálására polgári jogi jellegű támogatási jogviszonyokhoz kapcsolódóan is. Ilyen esetben azonban különösen hangsúlyos, hogy a támogatások felhasználásában közreműködő szervezetek döntéseivel szemben megfelelő jogorvoslati lehetőség legyen biztosított.

3. A támogatási jogviszonyok – elméleti szempontból – a pénzügyi jogi jogviszonyok csoportjába sorolhatóak, hiszen közpénzek odaítélését, közpénzek átcsoportosítását, felhasználását, ellenőrzését, finanszírozási döntéseket foglalnak magukban. A joggyakorlati tételek azonban nem e sajátosságból, hanem az Áht. által immár kifejezetten definiált támogatási jogviszonytípusok jellemzőiből fogalmazhatóak meg, így a pénzügyi jogi jogviszonyok körébe sorolás elméletileg lehetséges csak.

4. Nem minden támogatás keletkeztet „*a források 'kötött felhasználásának' kötelezettségét, évekre történő elköteleződését*” eredményező támogatási jogviszonyt. Vannak olyan támogatások is például, amelyek – „negatív adóként” – az adózás rendjéről szóló törvény által megállapított kötelezettségek teljesítésével érvényesíthetőek, az állami adó- és vámhatóság hatáskörébe tartoznak, az ellenőrzésük és a jogsértések szankcionálása az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezései szerint történik. Ilyen, az adóhatóságtól igényelhető támogatás például a már említett, a közlekedési szolgáltatók által igényelhető *szociálpolitikai*

menetdíj-támogatás (hiszen vannak olyan személyek, akik jogalkotói döntés okán kedvezményrel vagy éppen térítésmentesen utazhatnak, így e kezdeményeket ellentételezni kell a szolgáltatók részére). A támogatás megállapítására, bevallására és elszámolására alkalmas nyilvántartást kell vezetnie a szolgáltatónak, a támogatást havi rendszerességgel önmagának kell megállapítania.³⁷ Az adóhatóság jogosult ellenőrizni, hogy e támogatás igénylése jogszerű volt-e, a nyilvántartások alátámasztják-e az igényelt támogatási összeget vagy sem. Az adóhatóság jogosult például becslést is alkalmazni, a forgalomszámlálás és a bérletvásárlások adatait, valamint a bérletvásárlásokról szóló nyilatkozatokat összevetni.³⁸

Elméleti szempontból az ilyen támogatások is támogatási jogviszony keretében realizálódnak, azonban ezekben az esetekben nem áll fenn feltétlenül a célhoz kötöttség és hiányozhatnak a felhasználásra, közbeszerzésekre vonatkozó specifikumok (a jogviszony tartalmának kialakítási szempontjai eltérőek).

³⁷ Ld. a 2012. évi XLI. törvényt a személyszállítási szolgáltatásokról, valamint az az alapján kiadott, 121/2012. (VI. 26.) Korm. rendeletet a szociálpolitikai menetdíj-támogatás megállapításának és igénybevételének szabályairól.

³⁸ Ld. pl. a Kúria Kfv.V.35.228/2014/9. számú ítéletét.