

Nyikos Györgyi – Szabó Szandra

Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok

Irregularities in the European Union Cohesion Policy – Hungarian Experiences and Lessons Learned

Az EU-források felhasználása összetett folyamat; a tagállamoknak számos EU-s és hazai szabályoknak kell megfelelni és a nem megfelelő végrehajtás szabálytalanságot jelent. A releváns előírásoknak való megfelelés mellett az EU általános költségvetési elveinek, így különösen a hatékony és felelős pénzgazdálkodás elvének kiemelt figyelmet kell szentelni, és a nemzeti költségvetési szabályokat is be kell tartani. A tanulmány a szabálytalansággal kapcsolatos magyar jogi és intézményrendszer kialakításának, működésének hatékonyságát vizsgálja a magyar gyakorlatban előforduló különböző típusú szabálytalanságok kezelésének bemutatásával. A kutatás a hazai végrehajtás vizsgálatánál elemzi a szabálytalanságkezelés EU-szintű gyakorlatát is, bemutatva az ellenőrzések jobbizonytalanságot erősítő elemeit is. Kiemelten hangsúlyos vizsgálati elem a szabályozási inkonzisztenciák és azok jelentőségének bemutatása, amelyet véleményem szerint hatékonyan kellene kezelni. A magyar kohéziós politikai intézményrendszer számos változáson ment keresztül, azonban a jelenlegi végrehajtási rendszer működését nem segítik a nehezen érthető szabályok és a következtelen bírósági és jogalkalmazási jogértelmezés.

A kohéziós politikai feltételek (kondicionalitások) – úgymint makrogazdasági és ex-ante feltételrendszer, megszakítás/felfüggesztések rendszere – alkalmazása folyamatosan erősödött az elmúlt időszakban. (Nyikos, 2014) A 2021–27 programozási időszakra vonatkozó bizottsági szabályjavaslat egy újabbat is javasol, az úgynevezett

jogállamisági feltételt, (COM[2018] 324 final) azonban politikai és szakmai¹ viták kezdődtek a javaslat és annak alkalmazásának áttekinthetőségéről és objektivitásáról, úgy is, hogy a kohéziós politikában az intézményrendszer (benne a szabálytalanságkezelésben a bíróságok) megfelelő és szabályszerű működése mindig alapfeltétele volt a források felhasználásának.

Kulcsszavak: EU-alapok, szabálytalanságok, kohéziós politika

Using European Union funds involves a complex process; Member States must adhere to the wide-ranging EU and domestic legislation, non-compliance can lead to irregularities. In addition to the accordance with the letter of the law, the general EU budgetary principles, sound financial management, in particular, must also be given full consideration. The paper essentially focuses on the development and effectiveness of the legal-institutional system related to irregularities, while the approach Hungary has adopted to handle the various types of irregularities is discussed, too. The research also assesses how irregularities are dealt with at the EU level and explains the contribution of EU audits to legal uncertainties. Particular attention is placed on the regulatory controversies implementing entities have long struggled with and the author provides commentary on the effective handling of these issues. It is a fact that the Hungarian institutional system (Nyikos, 2012) was not fully-equipped to detect irregularities at the start. Although improvements have been made and recognised since then, the current system still suffers from unclear rules and inconsistent judicial interpretations.

The use of conditionalities in cohesion policy has been significantly extended lately using macroeconomic conditionality, ex-ante conditionalities and infringement conditionality. (Nyikos, 2014) In the legislative proposals on the 2021–27 financial period, the European Commission proposes a new one, most notably: the so called rule of law conditionality (COM[2018] 324 final); however, a lot of political discussions concentrate on the clarity and objectivity of it, even though cohesion policy conditionalities have always contained the obligation of the proper functioning of the institutions – including the courts.

Keywords: EU Funds, irregularities, cohesion policy

¹ Lásd 1/2018. sz. Európai Számvevőszék vélemény a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről szóló, 2018. május 2-i európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról.



Bevezetés

A tanulmány az Európai Strukturális és Beruházási Alapok² forrásaiból megvalósult fejlesztések során elkövetett szabálytalanságokkal és azok jogi szabályozási környezetével foglalkozik.

A szabálytalanságok – amelyek a kohéziós politikában jelentős jogkövetkezményekkel járnak – megállapításának, jogkövetkezményei alkalmazása módjának, kedvezményezett általi vitatásának, megtámadásának lehetőségeit a magyar szabályozásban jogilag teljesen másként, más jogterület alkalmazásával, illetve azok speciális keverésével jelenítették meg. Átláthatatlan, bonyolult, bizonyos esetekben hiányosan szabályozott komplex szabályozási környezetet eredményezve, egyben olyan jogi, elméleti problémákat felvetve, amely az egységes bírói gyakorlat kialakítását is megnehezítette. A 2021–2027 időszakra a Bizottság által javasolt úgynevezett jogállamiság-feltétel pedig eme bonyolult környezetre egy újabb réteget emel, miközben a szabálytalanságkezeléshez kapcsolódó jogi helyzetet, a kohéziós szabályok nemzeti jogrendekhez illeszkedését és a jogalkalmazás problémáit nem kezeli.

A hazai szabályozásban a 2014–2020-as pénzügyi időszakban ugyan egységesebb megközelítést alakítottak ki, azonban ez egyben a 2007–2013-as pénzügyi időszak kapcsán hosszú évek alatt elért bírói gyakorlati eredmények egy részének háttérbe szorulásával is járt. A kérdéskörrel találkozó jogalkalmazók egy specializáltan szabályozott terület joganyagának tanulmányozásával próbálkozhatnak, ugyanis a tudományos szakirodalom, valamint az áttekintő és gyakorlatias kézikönyvek hiánya jelentősen megnehezíti a tájékozódást.³

Szabálytalanság fogalma

Az uniós szabályok elsődleges célkitűzéseként jelenik meg az uniós pénzügyi érdekek védelme⁴ minden területen. Folyamatosan erősödnek az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló eszközök, az EU-nak és a tagállamoknak egyaránt kötelessége a pénzügyi érdekeket sértő mindennemű jogellenes tevékenység elleni fellépés.

² Az ESB-alapok elnevezés öt különböző alapot jelent: Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Kohéziós Alap (KA), Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA). Mind az öt alapot az úgynevezett közös rendelkezésekről szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szabályozza.

³ A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja 2012-ben elkészítette *A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata* című összefoglaló véleményt. A tanulmány azonban általános jellegű és tágabb területet ölel fel, hiszen (i) nem kizárólag az uniós támogatásokkal, hanem más háttérszabályozású hazai támogatási formákkal is foglalkozik, (ii) kizárólag négy megyében született határozatokat dolgoz fel; (iii) nem teszi visszakereshetővé a hivatkozott peres ügyek határozatait, (iv) nem kifejezetten a szabálytalansági eljárásokra koncentrálódik, (v) az egyes támogatási formák háttérszabályozásának eltérősége ellenére egységesített, általános konklúziókat von le, amely későbbi konkrét peres eljárásokban hivatkozási céllal kevésbé hatékonyan használható.

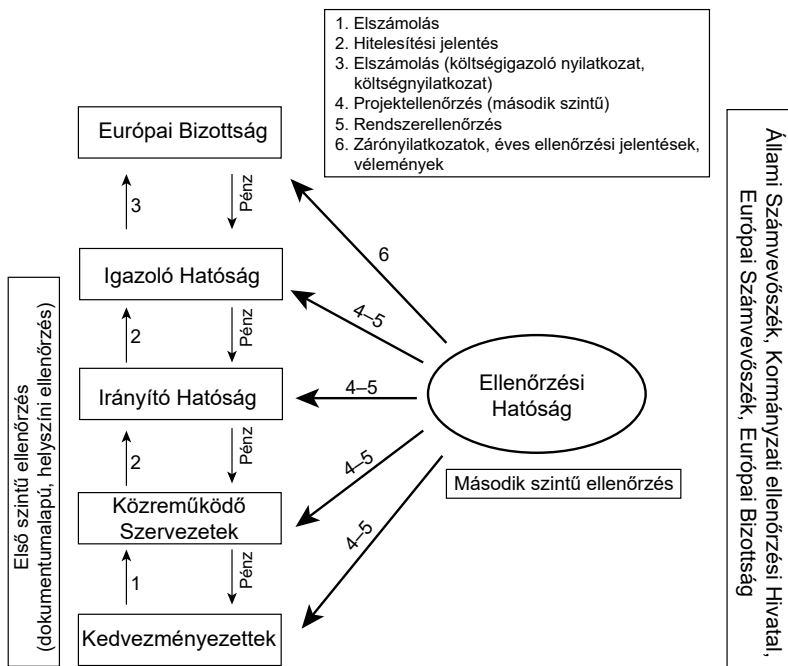
⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 287. és 325. cikke; az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU Euratom rendelete az uniós általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, IX. cím 1. és 2. fejezete, valamint X. cím.



A Bizottság és a tagállamok az uniós költségvetést elsősorban a következők révén védik meg a jogosulatlan vagy szabálytalan kiadásoktól, továbbá a vám- és más adókötelezettségek elkerülésétől:

- megelőző intézkedések;
- vizsgálati tevékenységek;
- korrekciós mechanizmusok (elsősorban a tagállamokra rótt pénzügyi korrekciók révén, de a kiadási oldalon az uniós kifizetések kedvezményezett által történő visszafizettetése útján is, valamint az elkerült vám- és más adókötelezettségek beszedésével);
- visszaszorító intézkedések (különösen a tagállamok által a megosztott irányítású alapok és a tradicionális saját források [TOR] esetében).

A megosztott irányítás keretében – ilyen a kohéziós politika és az agrárpolitika – szabálytalanságok és csalás gyanúja esetén a megelőzés, felderítés, nyomozás és korrekció elsődleges felelőssége a tagállamoké. A tagállamoknak kötelessége, hogy jelezzék a Bizottságnak a csalásokkal és szabálytalanságokkal kapcsolatos ügyeket.



1. ábra

Az európai uniós támogatások magyar irányítási és kontrollrendszere

Forrás: Nyikos

A forrásfelhasználás megfelelősége szempontjából történhetnek problémák: történhet hiba, szabálytalanság vagy csalás, azonban ezek a kifejezések – bár a köznyelvben



szinonimaként is használatosak – eltérő jelenségeket takarnak. A kohéziós politika területén *hibának*⁵ számít bármilyen előírás megszegése: ez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a forrás eltűnne vagy rosszul használnák fel. A hiba nem jelent egyben csalást. Hiba kategóriába tartoznak a nem szándékosan elkövetett figyelmen kívül hagyások is, míg a *csalás*⁶ szándékosan elkövetett cselekmény. A *szabálytalanság* az uniós jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként az EU általános költségvetése vagy az általa kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül az EU az Európai Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt. (Nyikos, 2017)

A tagállamoknak kell megtenniük a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az uniós pénzügyi érdekeket is érintő tranzakciók megfelelőek és jogszerűek legyenek. Az ellenőrzésekkel kapcsolatos intézkedéseknek a célkitűzésekkel arányosnak kell lenniük, mégpedig azért, hogy ne eredményezzenek túlzott mértékű gazdasági kényszert, vagy ne járjanak túl nagy közigazgatási költséggel. A szabályoknak vagy az uniós forrásfelhasználási előírásoknak való nem megfelelés általában kizárja a költségelemet a projektköltségvetésből (nem elszámolható), illetve szabálytalannak minősül. A kedvezményezettnek vissza kell fizetnie részben vagy egészben a támogatást a szabálytalanság súlyától függően.

Első lépésben a tagállami hatóságok kötelezettsége a megfelelő intézkedések megtétele. A Bizottság csak akkor avatkozik be, ha a szabálytalansággal érintett összeget nem korrigálják, vagy a rendszerellenőrzés nem működik. Ha a tagállami hatóságok felderítik a szabálytalanságot és korrigálnak, meghatározott, záros időtartamon belül⁷ az uniós forrás felhasználható más projekt megvalósításához. A 2014–20-as időszakban, ha a Bizottság fedezi fel a szabálytalanságot és alkalmaz korrekciót az éves zárás követően, akkor ez együtt jár a program uniós finanszírozási arányának csökkentésével, ez a forrás nem lesz felhasználható már a tagállam részére. (Nyikos, 2017)

⁵ Hiba a végrehajtás során szabályoknak való nem megfelelés; a hibaadatok megbízhatósági nyilatkozatokból és ellenőrzési eredményekből származnak.

⁶ A kiadásokat érintő csalás: akármely tevékenység vagy szándékos mulasztás, amely hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok használatára vagy bemutatására irányul, amely hatásként magával vonja az Európai Unió általános költségvetéséből származó, illetve az Európai Unió által vagy a nevében kezelt költségvetésekből származó tőke elszikkasztását vagy szabálytalan visszatartását, információk köteleességszegő elhallgatását az előbbiekkal megegyező következménnyel, továbbá az említett források más célokra való felhasználását, mint amelyekre eredetileg megítélték azokat.

⁷ Lásd abszorpciós és éves zárási szabályokat.



1. táblázat

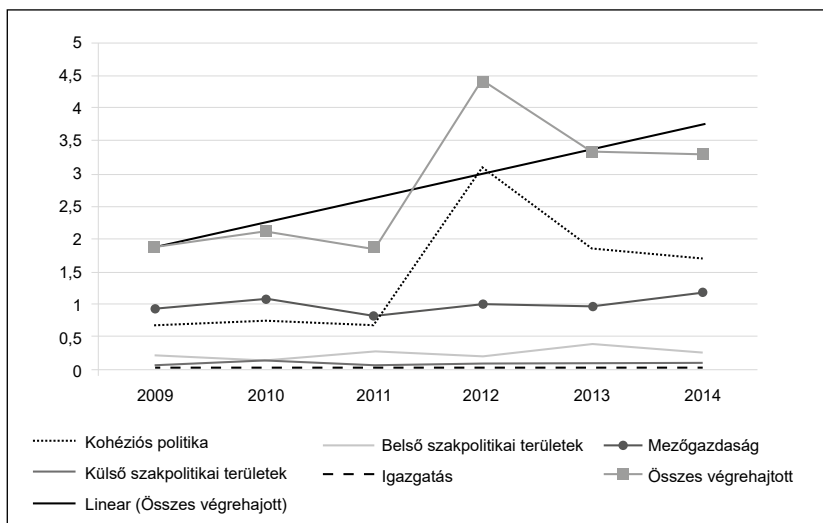
A tagállamok által a kohéziós politika 2007–2013 közötti időszakára vonatkozóan bejelentett kumulált korrekciók – 2014 végi állapot

<i>millió EUR</i>				
Tagállam	ERFA/ Kohéziós Alap	ESZA	EHA	Összesen
Belgium	4	20	–	24
Bulgária	14	3	0	17
Cseh Köztársaság	364	9	1	374
Dánia	1	0	0	1
Németország	266	78	1	345
Észtország	2	1	0	3
Írország	0	18	0	19
Görögország	301	25	3	329
Spanyolország	466	221	38	725
Franciaország	140	71	1	212
Horvátország	0	0	–	0
Olaszország	280	46	3	329
Ciprus	1	1	0	2
Lettország	46	3	1	50
Litvánia	18	0	0	18
Luxemburg	0	1	–	1
Magyarország	255	–	0	255
Málta	2	0	0	2
Hollandia	7	3	–	10
Ausztria	14	2	0	16
Lengyelország	444	–	1	444
Portugália	169	46	2	216
Románia	136	–	–	136
Szlovénia	45	6	–	51
Szlovákia	34	7	0	41
Finnország	2	1	1	3
Svédország	8	1	0	9
Egyesült Királyság	95	8	3	105
Határokon átnyúló	31	–	–	31
VÉGREHAJTOTT ÖSSZESEN	3 142	570	56	3 769

Forrás: Bizottság



Amennyiben a Bizottság úgy látja, hogy a tagállam nem korrigál valamely szabálytalan kiadás esetében, vagy a végrehajtási és ellenőrzési rendszer működésében súlyos hiba van, akkor megszakíthatja⁸ vagy felfüggesztheti⁹ a kifizetést. Ha a tagállam nem vonja vissza a szabálytalan kiadást vagy nem tesz intézkedéseket a rendszerhiba kijavítására, a Bizottság pénzügyi korrekciót (végső kiigazítást) alkalmazhat,¹⁰ ami az uniós finanszírozás csökkentését eredményezi.



2. ábra

Pénzügyi korrekciók és visszafizettetések: kumulált eredmények 2009–2014

Megjegyzés: Végrehajtott pénzügyi korrekciók és visszafizettetések, 2009–2014 (milliárd EUR)

Forrás: Bizottság

⁸ Kifizetések ideiglenes megszakítása: a Bizottság a benyújtott költségek utalásának teljesítését maximum 6 hónappal meghosszabbíthatja. A kifogásolt hiányosságok megfelelő kezelését követően a kifizetések folytatódnak. Ez az eljárás nem feltétlenül jár együtt pénzügyi korrekcióval.

⁹ Prioritás/operatív program szintű időközi kifizetések felfüggesztése: erre az eljárásra az irányítási és ellenőrzési rendszer súlyos, rendszerjellegű hiányossága(i) alapján kerül sor. A probléma súlyát jelzi, hogy ez a szankció általában pénzügyi korrekcióval jár együtt és feloldása szigorúbb feltételrendszer alapján, hosszabb időtávon történik.

¹⁰ A Bizottság a pénzügyi korrekciók következő típusait alkalmazza a tagállamok által bejelentett kiadásokra („utólagos” korrekciók):

- egyedi esetekre vonatkozó pénzügyi korrekció, a jogosulatlanul felhasznált összegek, valamint a költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatások pontos beazonosítása alapján;
- extrapolált korrekció, ha a kapcsolódó összeg reprezentatív statisztikai minta alapján elegendően magas konfidenciaszint (megbízhatósági szint) mellett számszerűsíthető;
- átalánykorrekció, ha a kapcsolódó összeg nem számszerűsíthető reprezentatív statisztikai minta alapján vagy amikor az egyedi hibák kiadásra gyakorolt hatása nem számszerűsíthető pontosan (például egyedi közbeszerzési szerződések pénzügyi korrekciója elfogadott átalányok alapján).



Támogatási jogviszony

A pénzügyi támogatások jellemzően forrástól függetlenül egyrészt a közigazgatási jog, másrészt a polgári jog területén találhatók, gyakran azonban egymással érintkező szabályrendszerrel. Az elhatárolás problematikája nem kötődik az EU-forrásokhoz.

Számos jogi elmélet foglalkozik a támogatási szerződések jogi sajátosságainak elemzésével. Az egyik elmélet szerint a támogatásoknak két szakaszát kell megkülönböztetni: az első a közigazgatási jogi döntés, engedélyezés, a másik pedig a támogatásnyújtás szakasza. A támogatásnyújtás szakaszában a támogatások egyes fajtáinál magánjogi elemek is keveredhetnek, attól függően, hogy milyen szerződésről van szó (Ipsen). (Petrik, 2005:3) Egy másik megközelítés a magánjogi szerződési elemek közjogiasításával emeli ki a közérdek szerepét (Siebert), míg a következő elmélet az állami tevékenység kettős funkciójával (közérdek szolgálata és gazdaság alanyaként való fellépés) indokolta a kettős megközelítés helyességét (Krüger). (Olajos, 2011:505) Petrik Ferenc szerint az állami támogatások szétosztása közigazgatási szolgáltatási tevékenységnek minősül. Nagy Zoltán pedig arra az álláspontra helyezkedett, hogy a támogatási szerződés szabályozását áthatja a közjogi kógens szabályozás, hiszen a jogszabály feltételeket támaszt a támogatói döntés, a folyósítás, a beszámolás és a visszakövetelés rendjére, valamint a költségvetési támogatások ellenőrzésére. (Nagy, 2012:339–350)

Véleményem szerint a támogatási és forrásfelhasználási folyamat szempontjából a lényeges lépések:

- a támogatási döntés (annak meghozatala és okiratba foglalása);
- a támogatás nyújtása és felhasználása (támogatási okirat/szerződés alapján a pénzeszegek konkrét rendelkezésre bocsátása és annak a támogatás célja szerinti felhasználása);
- szabálytalanság-kezelési folyamat és
- a követeléskezelési folyamat.

A támogatási jogviszony alanyaiból és a jogi szabályozás környezetéből fakadóan sajnos nem egyértelmű a felek mellérendeltsége vagy hierarchikus viszonya, és ez a fenti négy szakaszban eltérően alakul.

A támogatási jogviszonynak mindig két alanya van: a támogatást nyújtó személy (azaz támogató) és a támogatást igénybe vevő személy (azaz kedvezményezett¹¹), akik egymástól függetlenek. A támogatást nyújtó személy rendszerint valamely szigorúan szabályozott menetben zajló eljárás során választja ki a támogatási jogosultságoknak megfelelő, igényt benyújtó személyek közül a kedvezményezettet.

Míg a pályázó (gazdasági szereplő, költségvetési szerv vagy civil nonprofit szervezet) egyszerűen a pályázati feltételeknek kíván megfelelni és az elnyert támogatás felhasználására törekszik, addig a támogató hatóságként vagy kvázi hatóságként jár el, uniós és nemzeti jogszabályokban részletesen rögzített jogköröket gyakorol,

¹¹ 2007–2013-as időszakban az ESZA, KA és ERFÁ alapokra alkalmazandó 1083/2006/EK rendelet 2. cikk 4. pont; valamint 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 11. pontja; továbbá a valamennyi Strukturális Alapra nézve a 2014–2020-as időszakban alkalmazandó 1303/2013/EU rendelet 2. cikk 10. pontja. Az agrártámogatások esetében 2007–2013-as időszakban sem az uniós, sem a nemzeti jogszabály nem ad konkrét definíciót a kedvezményezett fogalmára.



a közpénzek felhasználását irányítja, az EU pénzügyi érdekei védelmében a közpénzek felhasználását ellenőrzi és a kedvezményezett által tanúsított jogosulatlan magatartás esetén szankciókat gyakorol. Ezek az elemek a támogató és kedvezményezett viszonyában inkább a hierarchikus és közjogi jelleg fennállására utalnak, mintsem az egyenrangú, mellérendelt pozíciókra.

Az 1/2012. (XX. 10.) KMK-PK vélemény azonban rögzíti, hogy a pénzügyi támogatásokkal összefüggő jogviszonyban a támogató kizárólag akkor minősül közigazgatási hatósági jogkört gyakorló személynek, amennyiben jogszabály – az első fokon eljáró hatóság megnevezésével – egyértelműen így rendelkezik.

A kedvezményezett kiválasztását követően a döntést dokumentálni kell és írásban szükséges rögzíteni a támogatás feltételeit. Ezzel jön létre a támogatási jogviszony a támogató és a kedvezményezett között. Ennek három lehetséges módja volt a magyar jogban a támogatás típusától és a lefolytatott pályázati eljárástól függően: a) támogatási szerződés, b) támogatói okirat, c) támogató határozata.

A 2007 előtti időszakban a jogszabályban a támogatási szerződés fogalmánál nem rögzítették, hogy az a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) által szabályozott kötelmi jogviszonyt hoz létre a felek között.¹² Ebből következően pedig bírósági perekben vitáztak a kedvezményezettek és a támogató arról, hogy miként kell tekinteni a támogatási szerződésre. Az EBH2010.2237 számú bírósági határozat alapját képező ügyben az elsőfokú bíróság a kötelmi jogviszonyt tekintette irányadónak, a másodfokú bíróság azonban a közigazgatási jog hatálya alá helyezte a támogatási szerződést. Végül a Legfelsőbb Bíróság mondta ki az ügyben, hogy mivel maga a szerződés irányadó jogszabályként megemlítette a Ptk.-t, továbbá annak több eleme kötelmi jogviszonyra utal (például elállás, szerződésszegés, kamatfizetés), a szerződő felek között kötelmi jogviszony jött létre. Egy másik ügyben¹³ a másodfokú bíróság ugyancsak a közigazgatási jog hatálya alá helyezte a támogatási szerződést, míg a Kúria a polgári jogot tekintette rá irányadónak.

A támogatási szerződés kétség kívül atipikus, hiszen a támogatásra jogosultságról, a támogatást megelőző eljárásról, a támogatási szerződés tartalmáról és a szerződés következményeiről jogszabályok rendelkeznek, de pusztán az államháztartási szabályokban előírt pénzügyi, költségvetési, döntési, végrehajtási mechanizmus megjelölése miatt a támogatási szerződés nem minősül közjogi szerződésnek.

A 2007–2013-as pénzügyi időszakban az ERFA-, KA- és ESZA-alapú támogatásokat érintően a nemzeti jogszabály [4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet] a *támogatási szerződés és támogatói okirat* típusokat nevezte meg, mint a támogatási jogviszony lehetséges alapidokumentumát. A rendelet támogatási szerződés alatt a kedvezményezett és a támogató között létrejött polgári jogi szerződést érti,¹⁴ tehát a megállapodás a Ptk. által

¹² 360/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 2.§ (1) bekezdés 16. pontja.

¹³ Lásd a Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma által hozott 19.G.40.704/2010/6. számú elsőfokú ítéletet, a Fővárosi Ítéletábla által hozott 9.Pf.20.303/2011/3. és 9.Pf.21.524/2012/3. számú másodfokú ítéleteket, valamint a Kúria Gfv.IX.30.334/2011/5. és Gfv.VII.30.179/2014/4. számú ítéleteit.

¹⁴ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 27. pontja.



szabályozott jogviszonyt hoz létre,¹⁵ a szerződő felek ennek megfelelően mellérendelt pozícióban vannak. Kérdéses ugyanakkor, hogy szabálytalanság esetében a visszafizetési kötelezettség tekintetében polgári jogi vagy államháztartási szabályok alkalmazandók (részleteket lásd később). A támogatói okirat annyiban tér el a támogatási szerződéstől, hogy az a lebonyolításban érintett szervezet által egyoldalúan kiadott dokumentum, amely a támogatás nyújtásának és felhasználásának részletes szabályait tartalmazza, továbbá a pályázat kedvezményezett általi elfogadásával keletkeztet polgári jogviszonyt a támogató és a kedvezményezett között.¹⁶ A jogviszonyt keletkeztető okirat típusán kívül a támogatási jogviszony szabályozása és feltételei mindkét esetben azonosak, ezért a későbbiekben az elemzés során nem lesz indokolt ez a megkülönböztetés.

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) forrású támogatásokat eltérő szabályozás jellemezte a 2007–2013-as pénzügyi időszakban. Fő szabály szerint¹⁷ a támogatási kérelem elbírálását követően a támogató *közigazgatási határozatba* foglalta a támogatás odaítéléséről szóló elsőfokú döntését. A szabályozás a nyertes pályázót nem kedvezményezettként definiálta, hanem ügyfélként említette valamennyi alkalommal. Egy esetben azt is megemlítette, hogy a támogató akár közszerződést is köthet határozat kibocsátása helyett, továbbá kifejezetten rögzítette a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló szabályok alkalmazását, azaz teljesültek a közigazgatási határozattal szemben támasztott követelmények.

Kiemelendő azonban az Alkotmánybíróság 2001-ben hozott határozata,¹⁸ amelyben megállapította, hogy a mezőgazdasági állami támogatásokra vonatkozó akkor hatályos jogszabályban szereplő pályázati eljárás nem minősül hatósági államigazgatási eljárásnak, államigazgatási ügynek. A pályázatok elbírálása ugyanis a közigazgatási szerv és a pályázó között nem hoz létre államigazgatási jogviszonyt. A közigazgatási szerv és a pályázók között polgári jogi jellegű szerződéses jogviszony jön létre, amelyben a felek mellérendelt viszonyban vannak egymással.

A Kúria azonban 2013-ban rögzítette azt is, hogy a támogatási szerződés tartalmát tekintve „közszerződés”, amely nem a Ket. szerinti közigazgatási hatósági megállapodás, ám a szerződéses kötelezettségek kikényszerítése szempontjából speciális jogi rezsim alatt áll: a kedvezményezetti szerződésszegés, azaz a közpénzek jogosulatlan felhasználása esetén a támogató a támogatási szerződésben foglaltaknak megfelelően elállhat a szerződéstől. Először az elállás jogszerűségét kell tisztázni polgári peres eljárásban, és csak annak befejezését követően lehet a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát közigazgatási perben lefolytatni. Hiszen az elállás csak akkor képezheti

¹⁵ A támogató a kedvezményezett kiválasztására vonatkozó döntéséről még a támogatási szerződés megkötése előtt írásban értesíti a kiválasztott kedvezményezettet, a támogatási jogviszony azonban kifejezetten a támogatási szerződés aláírásával jön létre a felek között. Amennyiben az értesítés kedvezményezett általi kézhezvételétől számított, jogszabályban biztosított határidőben a támogatási szerződést mégsem írják alá, úgy a támogató döntése érvényét veszti és a kedvezményezett a támogatásra nem tarthat igényt

¹⁶ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 28. pontja.

¹⁷ Lásd 2007. évi XVII. törvény.

¹⁸ 719/B/2011 AB határozat.



a visszafizetésre vonatkozó közigazgatási határozat alapját, amennyiben e jogot a támogató a támogatási szerződésnek megfelelően gyakorolta.¹⁹

A 2016. január 1-től hatályos magyar államháztartási szabályozás 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.

Szabálytalansági vizsgálat és a döntés elleni jogorvoslat

A kedvezményezettet megillető, támogatás visszafizetésére kötelező döntések elleni jogorvoslati lehetőségeket a vonatkozó kormányrendelet²⁰ a következőképpen szabályozza:

- a) A szabálytalanságot megállapító döntés ellen egy alkalommal lehet jogorvoslati eljárást indítani, amely jogorvoslati kérelem elbírálására a „másodfokú szerv” – minisztériumi szint²¹ – jogosult. A minisztériumi szinten született döntés ellen további jogorvoslati lehetőséget a rendelet nem biztosít. A másodfokú szerv mindig egy főben testesül meg, aki állami és politikai vezetőnek minősül,²² így eme megoldás a hatalmi ágak szétválasztásának elvét nem követő megoldás.
- b) Az elállással, azaz az annak következményeként felmerülő támogatás visszafizetési kötelezettség megállapításával szembeni jogorvoslati lehetőséget a rendelet nem fogalmaz meg.

Lényeges kérdés a szabálytalansági eljárások végén hozott, a kedvezményezettre nézve hátrányos megállapításokat és esetlegesen jogkövetkezményeket is tartalmazó döntés közigazgatási jogi vagy polgári jogi kategorizálása, és hogy mely bíróságok rendelkeznek hatáskörrel a jogviták elbírálására. Erre a kérdésre a bíróságok válasza sem volt egységes, ami hosszú éveken keresztül ellentétes bírósági gyakorlatot eredményezett. Magyarország 2004 óta az Európai Unió tagja és előtte előcsatlakozási források, azóta uniós támogatások felhasználására jogosult, azonban csak 2010–2012 környékén mondta ki a magyar bírósági gyakorlat egyértelműen, hogy e támogatási jogviszonyokban jogvita elbírálására polgári bíróság rendelkezik hatáskörrel.²³

A két legfőbb jogkövetkezmény a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezés és a támogatási szerződéstől elállás. Az elállás gyakorlására (illetve támogatói okirat esetén a támogatás visszavonásáról rendelkezni) a támogató jogosult.

¹⁹ A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.29.962/2013/16. számú ítélete és a Kúria Kfv. IV.35.689/2013/8. számú ítélete alapján született 22/2015. számú közigazgatási elvi határozat megállapításainak összefoglalása.

²⁰ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet – a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

²¹ Kezdetben a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter, majd a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, Jelenleg ITM miniszter.

²² 2010. évi XLIII. törvény 6. §.

²³ Lásd 1/2012 (XII. 10.) KMK.-PK. vélemény, EBH2010.2237, 2237/2010. számú gazdasági elvi határozat, Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.30.218/2011/7. számú ítélete).



Kötelmi jogi szempontból, a 2007–2013-as időszakban irányadó Ptk. 319. § (3) bekezdés és 320. § (1) bekezdése értelmében az elállás a szerződést felbontja, így a szerződés a megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal megszűnik és a már teljesített szolgáltatások visszajárnak. Azonban külön elállási nyilatkozat nélkül is maga a szabálytalansági döntés következtében a támogatás kifizetésének megtagadását, illetve már kifizetett összeg visszakövetelését is elállási körülményként kell értékelni.²⁴

A támogatási jogviszony polgári jogi jellegére tekintettel elállás esetén a kedvezményezett a támogatóval való egyet nem értés esetén tehát polgári pert indíthat. A kereseti kérelem jogalapja azonban nem a szabálytalansági döntés, hanem az elállás jogellenességének megállapítása,²⁵ illetve a támogató teljesítésre való kötelezése.²⁶ A bíróság az ilyen ügyekben vizsgálja az elállás indokának vagy teljesítésre kötelezésnek a megfelelőségét, a szabálytalanság elkövetésének körülményeit, amely a támogató és kedvezményezett közötti szerződéses viszony értékeléséhez szükséges.²⁷

A támogatás felhasználásának ellenőrzése, a gyanú esetén a szabálytalansági eljárás lefolytatása a kohéziós jogszabályokból eredő kötelezettsége az irányító hatósági feladatokat ellátó szervezetnek. Ez azonban nem feltétlenül változtatja meg a jogviszony jellegét, hiszen nem összeegyeztethetetlen a polgári jog szabályaival egy egyik fél részéről a másik fél tevékenységének ellenőrzése.²⁸ Mivel a szabálytalanságok felderítése, kivizsgálása és a jogkövetkezmények levonása uniós szabályozásból eredő feladat, a támogató mint nemzeti hatóság „átruházott uniós jogkörben” jár el a szabálytalansági vizsgálat lefolytatása során, a kedvezményezett pedig a támogatási szerződés aláírásával elismeri és magára nézve kötelezőnek fogadja el a támogató közhatalmi hatáskörében lefolytatott eljárásait.²⁹

²⁴ Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiumának 19.G.40.704/2010/6. számú ítéletében foglalt megállapítás.

²⁵ Releváns jogesetek:

- Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.30.218/2011/7 számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 22.G.41.644/2007/38; másodfokú ítélet: 4.Pf.31.997/2010/3);
- Fővárosi Ítélotábla 3.Pf.20.373/2013/4. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 25.G.40.350/2011/8);
- Fővárosi Ítélotábla 17.Pf.20.050/2015/6. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 19.G.40.366/2014/14);
- Fővárosi Ítélotábla 9.Pf.20.015/2012/7. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék 66.P.23.359/2011/9);
- Fővárosi Ítélotábla 16.Gf.40.660/2014/9. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Székesfehérvári Törvényszék 5.G.40.132/2012/40);
- Kaposvári Törvényszék P.21547/2015/33. számú ítélete.

²⁶ Releváns jogesetek:

- Fővárosi Ítélotábla 16.Gf.40.152/2014/13. számú másodfokú ítélete (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 7.G.40.001/2013/6);
- Kúria Gfv.IX.30.334/2011/5. és Gfv.VII.30.179/2014/4. számú ítéleteit (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 19.G.40.704/2010/6, másodfokú ítélet: Fővárosi Ítélotábla 9.Pf.20.303/2011/3 és 9. Pf.21.524/2012/3);
- Kúria Pfv.V.20.455/2014/5. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Pesti Központi Kerületi Bíróság 43.P.87.590/2012/14, másodfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék 1.Gf.75.302/2013/6)

²⁷ Utóbbi megállapítást a Kúria Kfv.IV.35.689/2013/8. számú ítélete is kimondja.

²⁸ Például bérleti jogviszonyban a bérbeadó ellenőrzi a bérlemény használatát.

²⁹ A támogató ezen érvelése a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumán 22.G.41.644/2007. szám alatt indult peres eljárásban szerepelt.



Egy másik ügyben azonban a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy mivel a kedvezményezett pályázati eljárás során vált jogosulttá a támogatási szerződés megkötésére, amely pályázat valamennyi feltételét jogszabályi környezet határozta meg, a kedvezményezett szerződéskötési szabadságát csak arra korlátozta, hogy adott tartalommal elfogadja-e a szerződéses feltételeket. Ez pedig nem minősül egyenlő felek közötti szerződéskötésnek. Következésképp a szabálytalansági eljárás sem egyenlő jogú felek között zajlik.³⁰

A kohéziós végrehajtási intézményrendszerben is zavar érezhető a támogató helyzetének megítélésével kapcsolatban: számos esetben ő maga érvel a hierarchikus jelleg érvényesülése mellett azzal, hogy a támogatás visszakövetelése során a hazai és uniós közjogi jellegű szabályozásba foglalt kötelezettségét teljesíti, és a költségvetés pénzügyi érdekeinek védelmében lép fel.³¹ Ezen érvelést folytatva hivatkoznak a kohéziós szabályok mellett a közpénzügyi szabályozás releváns államháztartási rendelkezéseire, miszerint a szabálytalanul felhasznált közpénzt vissza kell követelni. Ez azonban újabb kérdést vet fel a követeléskezelésnél (lásd a következő fejezetben).

Mindazonáltal a legmagasabb bírói fórum egyértelműen kimondta, hogy a támogatási szerződéssel létrehozott polgári jogviszonyban a támogató nem közigazgatási határozatot hoz, hanem polgári jogi nyilatkozatot tesz. Így a szabálytalansági eljárás eredményeképpen hozott döntés polgári jogi nyilatkozatnak minősül, ami polgári perben vitatható és vizsgálható. A szabálytalansági döntés polgári jogi nyilatkozat jellegén pedig nem változtat az a körülmény, hogy a nyilatkozat megtételének eljárásrendjét jogszabály határozza meg és a támogató oldalán a döntés meghozatalában több költségvetési szerv is részt vesz.³²

Követeléskezelés

A szabálytalansággal összefüggésben végrehajtott pénzügyi korrekció a közösségi hozzájárulás egészének vagy részének visszavonása, a jogtalan kifizetett és behajtandó összeget késedelmi kamattal együtt a Bizottság részére a nemzeti hatóság köteles visszafizetni, attól függetlenül, hogy a kedvezményezettől azt behajtották-e vagy sem.

A tagállamnak el kell végeznie a szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat, amelyek a projekt számára közpénzből nyújtott hozzájárulás részben vagy egészben történő megszüntetését jelentik és mindezt rögzítenie kell annak

³⁰ Fővárosi Ítéletábla 9.Pf.20.303/2011/3. számú ítéletéből.

³¹ A támogató ezen érvelése a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumán 7.G.40.001/2013. szám alatt indult peres eljárásban szerepelt.

³² Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumának 7.G.40.001/2013/6. számú ítéletben megjelenő következtetése, amelyet a Fővárosi Ítéletábla 16.Gf.40.152/2014/13. számú ítéletével helyben hagyott.



a számviteli évnek az elszámolásaiban, amelyben a megszüntetéséről szóló határozat született.³³

A forrás visszakövetelésével kapcsolatban az EU költségvetési rendelete³⁴ szerint, a tagállamoknak a visszatérítendő uniós forrásokat a területükön működő állami szervezetek követeléseivel azonos módon kell kezelnie. Ezen a ponton pedig ismét jelentősége van annak, hogy mi a jogi jellege a jogviszonynak, hiszen a magyar szabályozásban más követeléskezelési szabályok találhatók az államháztartási, illetve a polgári jogi szabályozásban.

Az államháztartásról szóló törvény szerint³⁵ állami szervezetek követeléséről lemondani csak törvényben meghatározott esetekben és módon lehet. A Magyar Államkincstár *Nemzetgazdasági elszámolások könyvviteli mérlegében szereplő követelések és kötelezettségek év végi értékeléséhez* készített módszertani útmutató alapján általános szabályként kimondható, hogy akkor lehet a követelést behajthatatlanság jogcímen kivézetni, ha a jogosult számára a jogorvoslati lehetőségek kimerültek, a különböző okból lefolytatott bírósági eljárások lezárultak. Az Áht. szerint a költségvetési támogatások jogosulatlan igénybevétele, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása, továbbá a költségvetési támogatás visszavonása, a támogatási szerződéstől történő elállás vagy annak felmondása esetén a kedvezményezett a jogosulatlanul igénybe vett költségvetési támogatás összegét a kormány rendeletében³⁶ meghatározott ügyleti kamattal, késedelem esetén késedelmi kamattal növelt mértékben köteles visszafizetni.

Az EU forráskezeléssel kapcsolatos szabályokat tartalmazó kormányrendelet³⁷ egyrészt a visszafizetésnél a kamatmértékének meghatározásánál a *polgári törvénykönyvre* hivatkozik, másrészt rögzíti, hogy ha nem kerül sor a visszafizetésre, akkor azt *adók módjára behajtja az állami adóhatóság*. Köztartozásnak minősül az államháztartás alrendszereinek költségvetése terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás, ha azt a kötelezett az előírt határidőig nem teljesíti.³⁸ Mindezek alapján a követeléskezelési fázisban egyértelműen a közigazgatási jogi elemek dominálnak.

³³ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1303/2013/EU Európai Parlament és a Tanács rendelete (továbbiakban: CPR).

³⁴ Az EU általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, EURATOM rendelet.

³⁵ 2011. évi CXCV. törvény 97. § (1) bekezdése.

³⁶ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet – a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

³⁷ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet – a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

³⁸ Art. 178. § 20. pont.



Kohéziós feltételrendszerek – „új” jogállami feltétel

A jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslatához való jog EU jogi alapelvei mellett az alapok felhasználására vonatkozó közös rendelkezéseket tartalmazó rendelet (CPR) rögzíti a tagállamok szabályos intézményrendszeri működésre és szabályos program- és projektvégrehajtásra vonatkozó kötelezettségét (irányítási, kontroll- és auditkötelezettségek, panaszvizsgálás). További vonatkozó szabályozásként az uniós költségvetés kiadási oldalán a Bizottság négy felhatalmazáson alapuló³⁹ és négy végrehajtási rendeletből⁴⁰ álló csomagot fogadott el a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret megosztott irányításának területén a szabálytalanságok bejelentésével kapcsolatos rendelkezésekre vonatkozóan.

A kohéziós politikában a feltételrendszerek (kondicionalitások) alkalmazása hosszú folyamatra tekint vissza és egyre erősödő tendenciát jelent. (Nyikos, 2014) A jelenleg hatályos szabályozásban és gyakorlatban az alábbi eszközök találhatók:

- a makrogazdasági feltételek (kohéziós politika összekötése az európai uniós gazdasági irányítással),⁴¹
- ex-ante feltételrendszer (az ESB-alapok hatékony és eredményes felhasználásához szükséges előfeltételek meghatározása: úgymint *szakpolitikai és stratégiai keretek, keretszabályok, elégséges adminisztratív és intézményi kapacitások*) és
- megszakítás/felfüggesztés feltételrendszere (finanszírozásnak a szabályos működéshez és végrehajtáshoz kapcsolása).

Mindezek alapján a hatályos szabályozás alapján is rögzített a tagállamok kötelezettségeként a források végrehajtási feladatait ellátó intézményrendszer (*benne a szabálytalanságkezelés feladatát ellátó szervekkel*) szabályos működésének biztosítása és ennek betartására jelenleg is hatékony eszközöket (finanszírozás megszakítása/felfüggesztése) is biztosít a CPR-rendelet.

A 2021–2027 programozási időszakra vonatkozó bizottsági szabályjavaslat azonban egy újabb felételrendszert javasol bevezetni, az úgynevezett jogállamisági feltételt⁴² mint önálló, az összes uniós költségvetési kiadásra, ideértve a kohéziós politikára is, vonatkozó átfogó követelményt.

³⁹ Az EUMSZ 290. cikke lehetővé teszi az uniós jogalkotó (általánosságban az Európai Parlament és a Tanács) számára, hogy a Bizottságot olyan általánosan alkalmazandó, nem jogalkotási jogi aktusok elfogadására hatalmazza fel, amelyek meghatározott jogalkotási jogi aktus bizonyos nem lényeges elemeit egészítik ki vagy módosítják. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok például új (nem lényeges) szabályokat adhatnak valamely jogalkotási jogi aktushoz, illetve annak meghatározott aspektusai későbbi módosítását is tartalmazhatják.

⁴⁰ A Bizottság vagy – kellően indokolt, meghatározott esetekben és az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében meghatározott esetekben – a Tanács végrehajtási jogi aktusok elfogadására kap felhatalmazást (az EUMSZ 291. cikke).

⁴¹ Alkalmazására eddig csak Magyarország ellenében került sor (*Council Implementing Decision 2012/156/EU suspending commitments from the Cohesion Fund for Hungary with effect from 1 January 2013, OJ L 78/19 (2012); Council Implementing Decision 2012/323/EU lifting the suspension of commitments from the Cohesion Fund for Hungary, OJ L 165/46, 2012*).

⁴² Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az uniós költségvetésének védelméről COM(2018) 324 final 2018/0136 (COD) (2018)



2. táblázat

Jogállamisági feltételre vonatkozó javaslat

Feltétel	Különös előírások
általános hiányosság (2–3. cikk)	<p>„a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosság”: a közigazgatási szervek olyan általánossá vált vagy ismétlődő gyakorlata, mulasztása vagy intézkedése, amely kihat a jogállamiságra [2. cikk (b)],</p> <p>amely sérti vagy veszélyezteti a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét [3. cikk (1)], így különösen</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) e tagállamban az uniós költségvetést végrehajtó hatóságok megfelelő működése, különösen a közbeszerzési vagy támogatási eljárások keretében, valamint a nyomon követés és ellenőrzés során; (b) a nyomozó- és vádhatóságok megfelelő működése az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatos csalás, korrupció vagy az uniós jog egyéb megsértése miatt; (c) az (a) és (b) pontban említett hatóságok által hozott intézkedések vagy mulasztások független bíróságok általi hatékony bírósági felülvizsgálata; (d) az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatos csalás, korrupció vagy egyéb uniós jogsértés megelőzése és szankcionálása, valamint a nemzeti bíróságok vagy közigazgatási hatóságok részéről hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabása a címzettek számára; (e) a jogtalanul kifizetett összegek visszafizettetése; (f) az Európai Csalás Elleni Hivatallal és az Európai Ügyészséggel folytatott hatékony és kellő időben történő együttműködés nyomozásaik vagy büntetőeljárásaik során a vonatkozó jogi aktusok és a lojális együttműködés elve szerint... <p>különösen a következők bizonyulhatnak általánossá vált hiányosságnak [3 cikk (2)]:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) a bíróság függetlenségének veszélyeztetése; (b) a közigazgatási szervek – többek között a bűnüldöző hatóságok – által hozott önkényes vagy jogszerűtlen határozatok megelőzésének, kijavításának és szankcionálásának elmulasztása, a megfelelő működésüket befolyásoló pénzügyi és emberi erőforrások visszatartása, vagy az összeférhetetlenség elkerülésének elmulasztása; (c) a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása, többek között korlátozó eljárási szabályok révén, az ítéletek végrehajtásának hiánya, illetve a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása.



megfelelő intézkedések (4. cikk)	<p>A következő megfelelő intézkedések közül egy vagy több fogadható el (4. cikk)</p> <p>közvetlen vagy közvetett irányításnál [4. cikk (1) a]:</p> <p>(1) kötelezettségvállalás kifizetéseinek vagy teljesítésének felfüggesztése vagy a jogi kötelezettségvállalás megszüntetése;</p> <p>(2) új jogi kötelezettségvállalások megtételének tilalma;</p> <p>megosztott irányításnál [4. cikk (1) b]:</p> <p>(1) egy vagy több program vagy azok módosítása jóváhagyásának felfüggesztése;</p> <p>(2) kötelezettségvállalások felfüggesztése;</p> <p>(3) kötelezettségvállalások csökkentése, ideértve a pénzügyi korrekciókat vagy a más kiadási programokhoz történő átcsoportosításokat;</p> <p>(4) az előfinanszírozás csökkentése;</p> <p>(5) a kifizetési határidők megszakítása;</p> <p>(6) kifizetések felfüggesztése.</p> <p>A megfelelő intézkedések <i>nem érintik</i> [4 cikk (2)]</p> <ul style="list-style-type: none"> • kormányzati szervek végrehajtási kötelezettségét, • végső kedvezményezetteknek vagy címzetteknek történő kifizetések teljesítésére irányuló kötelezettséget. <p>A meghozott intézkedéseknek <i>arányosnak</i> kell lenniük a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosság jellegével, súlyosságával és hatókörével. [4. cikk (3)]</p>
eljárás (5–6. cikk)	<p>Amennyiben a <i>Bizottság</i> úgy ítéli meg, hogy alapos okkal feltételezi a 3. cikkbe foglalt feltételek teljesülését [5. cikk (1)]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • írásbeli értesítést küld az adott tagállamnak, • minden releváns információt <i>figyelembe vehet</i>, ideértve az Európai Unió Bíróságának ítéleteit, a Számvevőszék jelentéseit, valamint a releváns nemzetközi szervezetek következtetéseit és ajánlásait • <i>bekérhet</i> minden további, az értékeléséhez szükséges információt. <p>Az érintett <i>tagállam</i> [5. cikk (4)]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • minden kért információt megad, • észrevételeket tehet a Bizottság által meghatározott határidőn belül • korrekciós intézkedések elfogadását javasolhatja. <p>Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a jogállamiság tekintetében általánossá vált hiányosság áll fenn, javaslatot nyújt be a <i>Tanácsnak</i> a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási aktusra [5. cikk (6)].</p> <ul style="list-style-type: none"> • a határozat elfogadott, kivéve, ha a Tanács <i>minősített többséggel elutasítja</i> a bizottsági javaslatot vagy <i>minősített többséggel módosíthatja</i>. <p>Az érintett <i>tagállam</i> igazolhatja, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságot orvosolták vagy megszüntették – a <i>Bizottság</i> értékeli, és javaslatot terjeszt be a <i>Tanács</i>hoz az említett intézkedések teljes vagy részleges megszüntetéséről [6. cikk (2)].</p>

Forrás: Nyikos szerkesztése a Bizottság javaslata alapján



Megvizsgálva a javaslatot és összevetve azt a hatályos kohéziós szabályokkal a javaslat 3. cikk (1) pontja egyértelműen a hatályos kohéziós szabályok követelményrendszerét jelenti, míg a 3. cikk (2) pontja EU-jogelveket és alkotmányos jogokat, jogállami elveket és követelményeket érint.

A kohéziós politikában az intézményrendszer (benne a szabálytalanságkezelésben a bíróságok) megfelelő és szabályszerű működése mindig alapfeltétele volt a források felhasználásának, bár a Bizottság a szabálytalanságkezelést, illetve követeléskezelést és az abban közreműködő szervezetek, így a bíróságok szabályos működését nem igazán vizsgálta az elmúlt időszakban. A tagállamnak jelentenie kellett, hogy a funkció működik és azt elfogadták, annak ellenére, hogy nem csak a magyar tagállami gyakorlatban voltak nehézségek a szabálytalanságkezelés nemzeti jogrendbe való illeszkedésével. (Nyikos–Talaga, 2014:111–139)

Véleményem szerint tehát eddig is biztosított volt a jogi lehetőség a forráskezelés kapcsán a bíróságok kapcsolódó feladatellátásának vizsgálatára, csak a Bizottság nem élt ezzel a lehetőséggel. Az új bizottsági előterjesztés jelentős politikai és szakmai vitát generált elsősorban a javasolt szabályok és azok alkalmazásának áttekinthetőségének és objektivitásának kapcsán, illetve a forráskezeléshez kapcsolódó elvárások alkotmányossági és jogállamisági területre való kiterjesztésének indokoltságáról. A jogállamisági kondicionalitás feltételrendszere nehezen áttekinthető, illetve az abban használt fogalmak pontos és objektív tartalma nem tisztázott.

Egyrészt a kedvezményezettek számára a már eddig is alkotmányos jogként biztosítani kellett a lehetőséget arra, hogy független és pártatlan bíróság bírálja el a jogvitát. Amennyiben a bírósági út igénybevételének lehetősége teljesen ki lenne zárva, az súlyos jogi és gyakorlati aggályt vetne fel. A jogi probléma az alkotmányos jog megsértése lenne. A gyakorlati probléma pedig a kedvezményezettek félelme lenne attól, hogy a másodfokú szerv döntését mennyire befolyásolja a politika. A támogatás visszavonása jelentős következményekkel járhat: a kedvezményezett forrás hiányában nem tudja visszafizetni a támogatást, így eladósodhat és gazdasági helyzete végleg ellehetetlenülhet. Különösen fontos tehát, hogy független szerv vizsgálja felül a szerződéstől elállás jogszerűségét. Ezt azonban rögzíti az EJEE, az Alapjogi Charta vagy a Szerződések és az általános jogelvek, illetve a bírósági ítélkezési gyakorlata is.⁴³ E szempontból tehát kérdéses a bizottsági javaslat tényleges hozzáadott értéke a fent említett létező mechanizmusok és tényleges bizottsági és bírósági gyakorlat tükrében.

Másrészt kérdéses, hogy az alkotmányos jog megfelelő működésének biztosítására és annak áttekinthető és objektív értékelésére alkalmas-e a Bizottság által javasolt megoldás.

A javaslat alapján, ha a hiányosságok egy bizonyos szintet elérnek, akkor a Bizottság intézkedik. Azonban a szöveg alapján nehezen meghatározható, hogy mikor és milyen feltételek mentén valósul meg az általános hiányosság, ugyanis a „hiányosságok” és a „bizonyos szint” meghatározatlansága vitatható, illetve nem meghatározható, így féltő, hogy a forrásokhoz kapcsolódó felételrendszer a jogállamiság védelmének tiszteltreméltó céljának elérése helyett áttekinthetetlenül működő politikai eszközzé válik. Az Európai Számvevőszék véleménye ugyancsak megerősíti azt, hogy a tagállamokkal

⁴³ Lásd legutóbb C-619/18 R sz. bírósági végzés (2018. október 19.).



való egyenlő bánásmód biztosítása érdekében szükség van olyan kritériumok kidolgozására, amelyek lehetővé teszik annak megítélését, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, a gondos pénzgazdálkodást veszélyeztető, általánossá vált hiányosságok esetén következetesen alkalmazzák-e a rendelkezéseket.⁴⁴

Következtetések

A közpénzek, EU-források hatékony, szabályos és eredményes felhasználása közös érdekünk. Az EU-források felhasználásánál összetett szabályrendszer írja elő a végrehajtáshoz az alkalmazandó szabályokat. A jelenlegi hatályos többéves pénzügyi keret és szabályozás alapján is igazolniuk kell a tagállamoknak és a kedvezményezetteknek, hogy a pénzgazdálkodásra vonatkozó szabályozási keretük megfelelő, a vonatkozó uniós rendeletek végrehajtása szabályszerű, és létrehozták az uniós finanszírozás sikeres végrehajtásához szükséges közigazgatási és intézményi kapacitásokat. A Bizottság a hatályos szabályozás alapján is rendelkezik eszközökkel az EU-finanszírozás megszakítására/felfüggesztésére, ha az intézményrendszer a szabályok nem megfelelő működését tapasztalja.

Ha az EU forrásfelhasználása nincs összhangban az előírásokkal, szabálytalansági eljárásra és a források visszakövetelésére kerül sor, amely elsősorban tagállami végrehajtási intézményrendszernek a feladata. A szabálytalanságkezelés folyamatának megfelelő jogi kialakítása az alkotmányos jogok érvényesülése és a hatékony intézményi működés szempontjából is fontos. Az uniós tagállamok eltérő alkotmányos és igazságszolgáltatási rendszerei megfelelően működnek. Ebben kell kialakítani a jogállamiság biztosításához a beépített biztosítékokkal azt a rendszert, amely védelmet nyújt a polgároknak a jogállamiságot érő bármely fenyegetéssel szemben, egyben biztosítja a hatékony és szabályos közpénzfelhasználást.

Fontos azonban annak rögzítése, hogy összhangba hozzák a kohéziós politikai szabályokat a nemzeti szabályokkal az EU-források felhasználásának teljes folyamatában. A szabálytalanságkezelés kialakításának és működésének, annak a tagállami nemzeti jogrendbe illeszkedésének megfelelőségének európai szintű átfogó, alapos szakmai és tudományos vizsgálatára azonban még nem került sor. Eme szabálytalanságkezelési kérdésre további réteget helyez a Bizottság új jogállamisági feltételre vonatkozó javaslata, azonban kérdéses, hogy az jelen formájában alkalmas-e a megfogalmazott célok hatékony elérésére.

⁴⁴ 1/2018. sz. Európai Számvevőszék vélemény a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az uniós költségvetésének védelméről szóló, 2018. május 2-i európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról.



Felhasznált irodalom

- NAGY Zoltán (2012): A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridicata et Politica*, Tomus XXX/2. Miskolc. 339–350.
- NYIKOS Györgyi (2012): Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában. *Polgári Szemle*, 8. évf. 3–6. sz. 140–164.
- NYIKOS, Györgyi (2014): Development Policy in an Age of Austerity – Result-orientation, Effectiveness and Sustainability. In: PÁLNÉ Kovács I. – PROFIROIU C. M. szerk.: *Regionalisation and Regional Policy in Central and Eastern Europe: Selected Revised Papers from the 21st NISPAcee Annual Conference, May 16-18, 2013*, Belgrade, Serbia. Bratislava, NISPAcee. 165–188.
- NYIKOS, Györgyi – TALAGA, Robert (2014): Cohesion policy in transition. Comparative aspects of the Polish and Hungarian systems of implementation. *Comparative Law Review (Torun)*, Vol. 18. 111–139. <https://doi.org/10.12775/CLR.2014.014>
- OLAJOS István (2011): A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridicata et Politica*, Tomus XXIX/2. Miskolc.
- PETRIK Ferenc (2005): Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. *Gazdaság és Jog*, 13. évf. 11. sz. 3–8.

Ajánlott irodalom

- ERDŐS Éva (2012): A támogatások fogalma, EU-s támogatások problémái. In ERDŐS Éva: *A beruházásösztönzés adójoga*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 138–146.
- ERDŐS Éva (2010): Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái. In ERDŐS Éva: *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciáinak előadásai 2006–2009*. Miskolc, Novotni Kiadó. 132–144.
- HAJDU Szilvia – KONDOR Zsuzsanna – KONDRIK Kornél – MIKLÓS-MOLNÁR Marianna – NYIKOS Györgyi – SÓDAR Gabriella (2017): *Kohéziós Politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. <https://doi.org/10.2776/45606>
- HARMATHY Attila (1977): *A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési folyamata*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 23–30.
- KONDOR Zsuzsanna – NYIKOS Györgyi (2018): The Hungarian experiences with handling irregularities in the use of EU funds. In NEMEC, Juraj szerk.: *Public Administration for Well-being and Growth: Presented Papers from the 26th NISPAcee Annual Conference*. Bratislava: NISPAcee. Paper 28.
- NYIKOS, Györgyi (2015): The Role of Financial Instruments in Improving Access to Finance: Combined Microcredit in Hungary; *European Structural And Investment Funds Journal*, Vol. 3, No. 2. 105–121.



NYIKOS, Györgyi (2013): Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In ECKARDT, Martina – PÁLLINGER, Zoltán Tibor szerk.: *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU? Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn Baden-Baden*. Németország, Nomos. 141–156. <https://doi.org/10.5771/9783845245065-141>

TÁTRAI Tünde – NYIKOS Györgyi (2013): The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary, In ALBANO, Gian Luigi – SNIDER, Keith F. – THAI, Khi V.: *Charting a Course in Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing*. Boca Raton (FL), Praacademics Press. 29–54.

Jogforrások

1083/2006/EK rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

1605/2002/EK Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

2007. évi XVII. törvény.

2010. évi XLIII. törvény 6. §.

2011. évi CXCV. törvény 97. § (1) bekezdése.

272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet – a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

360/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet.

4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet.

719/B/2011 AB határozat.

Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU Euratom rendelete az unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.

COM(2018) 324 final. Rule of law conditionality proposal.

