

Papp Tekla

Rövid értékelés a támogatási szerződésről

In: Gellén Klára, Görög Márta (szerk.)

Lege et Fide: Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára. 707 p.

Szeged: Iurisperitus Bt., 2016. pp. 462-468.

(Pólay Elemér Alapítvány könyvtára; 65.)

(ISBN:[978 615 5411 44 1](#))

RÖVID ÉRTÉKELÉS A TÁMOGATÁSI SZERZŐDÉSRŐL¹

Papp Tekla

intézetvezető egyetemi tanár

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

1. Az állami (és az önkormányzati) támogatás szabályozása

A támogatásnak többféle megjelenése van Magyarországon:²

- az államháztartási alrendszerből az alrendszerbe tartozó szervezetek feladat/működési jellegű finanszírozása;
- a fejezeti kezelésű előirányzatok terhére az államháztartáson kívüli jogalanyoknak odaítélt céltámogatás;
- európai uniós fejlesztési projektek megvalósítása során;
- a magánszféra szereplői, vagy közérdekű célra alapított civil szervezetek által juttatott támogatás.

A támogatás javítja a piaci ösztönzőket, pozitívan hat a gazdasági növekedésre a magántőke mozgósításával, a vállalkozás kezdeti tőkéjének pótlásával pedig nagyobb magánfinanszírozást tesz lehetővé, és ezek miatt értékteremtő szerepe is van.³

Az Alaptörvény 39. cikkének megfelelően a költségvetési támogatásokkal kapcsolatos szabályokról az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény VI. fejezete rendelkezik. Eszerint az államháztartás alrendszerei terhére támogatás jogszabály vagy egyedi döntés (melynek formája pályázat vagy kérelem⁴ lehet) alapján, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül nyújtható,⁵ közigazgatási hatósági határozat, támogató okirat, hatósági szerződés, vagy támogatási szerződés keretében.⁶ Mind a támogató okirat, mind a támogatási szerződés polgári jogi jogviszonyt eredményez,⁷ azonban az előbbi egyoldalú, míg az utóbbi

¹ Jelen tanulmány az *Atipikus szerződések*. Papp Tekla (szerk.), Opten Informatikai Kft., Budapest, 2015. 550-561. alapján készült.

² MISKOLCZI-STEURER Annamária – RIPPEL-SZABÓ Péter – PRINCZINGER Péter: *Sportjog II., A sport civiljoga*. In: Princzinger Péter (szerk.), ELTE Jogi Kari Jegyzetek, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011. 217.

³ BERLINGER Edina – JUHÁSZ Péter – LOVAS Anita: Az állami támogatás hatása a projektfinanszírozásra erkölcsi kockázat és pozitív externáliák mellett. *Közgazdasági Szemle*, 2015/2., 154.; TÓTH Tihamér Megmentési és átszervezési állami támogatások szabályai a pénzügyi szolgáltatások piacán és a gazdasági egyéb területein. *Állami támogatások joga*, 2015/1., 17-54.

⁴ 21/2015. (IV. 17.) MvM rend. az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó, a vidéki gazdaság és a lakosság számára nyújtott alapszolgáltatások fejlesztésére 2015-től igénybe vehető támogatások részletes feltételeiről; 16/2015. (IV. 9.) FM rend. a mezőgazdasági kistermelői támogatásról; Kúria Kfv.IV.35.409/2013.; Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.253/2013.

⁵ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 48. § (1) bek.; 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. az államháztartás rendjéről szóló törvény végrehajtásáról 66. § (5) bek.

⁶ Lásd az Alaptörvény 39. cikkéhez fűzött kommentárt; 2011. évi CXCV. tv. 48. § (2) bek.

⁷ Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.20.688/2015/6/III.

kétoldalú jognyilatkozattal.⁸ A támogatási szerződés kapcsán a vonatkozó jogszabályok egy része a megállapodást: nem hatósági szerződésnek,⁹ hanem magánjogi,¹⁰ vagy polgári jogi¹¹ szerződésnek minősíti, míg a jogi normák másik része a szerződési mivolt meghatározásán kívül annak jellegét nem tisztázza.¹² A támogatási szerződés használata, alkalmazása sokrétű: önkormányzati feladatellátás kapcsán,¹³ a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program és a Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében,¹⁴ az Európai Halászati Alap társfinanszírozása során,¹⁵ az NFKI Alap terhére finanszírozott kutatás-fejlesztés vonatkozásában,¹⁶ az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatásokkal összefüggésben¹⁷ etc. is megjelenik. Ebből is láthatóan a támogatási szerződés a legáltalánosabb értelemben nem más, mint minden pályázattal elérhető forrás felhasználására vonatkozó megállapodás.¹⁸

A támogatási szerződés megkötésének folyamata a felhívás ajánlattételre jognyilatkozattal (a pályázati kiírással/felhívással) indul,¹⁹ amelyre az ajánlatot pályázat/támogatási kérelem útján lehet megtenni.²⁰ Az ajánlat elfogadását a támogatási döntés meghozatala,²¹ vagy a támogatási kérelem elbírálása²² jelenti. A támogatási szerződés megkötése jogszabályi feltételekhez kötött: nyilatkozatokat, dokumentumokat köteles a kedvezményezett benyújtani,²³ vagy kizáró okok fennállta esetén a szerződés nem köthető meg.²⁴ A támogatási szerződés tartalma alapvetően közjogi jellegű normák által meghatározott azzal, hogy jogszabály által nem rendezett kérdésekről is rendelkezhet a kontraktus.²⁵ A szerződési biztosítékok köre, a szerződésmódosítás esetei és módja szintén jogszabályilag rögzítettek.²⁶ A szerződésszegés és annak szankcionálása (visszafizetés/visszatérítés),²⁷ valamint a szerződést megszüntető jognyilatkozatok (elállás, felmondás) is részletes szabályozást nyertek.²⁸ A támogatási szerződéssel kapcsolatban a

⁸ 2011. évi CXCV. törvény 48/A. § (1) bek.; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. a 2007-2013 programozási időszakban az Európai regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről 2. § (1) bek. 27. és 28. pontjai

⁹ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 65/A. § (1) bek.

¹⁰ 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 2. § (1) bek. 27. pont

¹¹ 272/2014. (XI. 5.) Korm.rend. a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről 3. § 54.; 23/2012. (IV. 26.) BM rend. 2. § h) pont

¹² 119/2004. (IV. 29.) Korm.rend. 2. § 16. pont; 150/2005. (VII. 29.) Korm.rend. 2. § 17. pont

¹³ 7/2011. (III. 9.) BM rend.; 4/2012. (III. 1.) BM rend.

¹⁴ 33/2012. (VI. 8.) NFM rend.; 32/2012. (VI. 8.) NFM rend.

¹⁵ 54/2012. (VI. 21.) VM rend.

¹⁶ 2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról

¹⁷ 25/2012. (II. 29.) Korm.rend.

¹⁸ KOVÁCS Bálint – NÉMETH Kinga *A támogatási szerződés fogalmáról*. In: Nochta Tibor – Fabó Tibor – Márton Mária (szerk.): Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére. PTE ÁJK, Pécs, 2013., 337.

¹⁹ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 66. §; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 21. §; 272/2014. (XI. 5.) Korm.rend. X. fejezet

²⁰ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 69. §; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 22-23. §§; 272/2014. (XI. 5.) Korm.rend. XI. fejezet

²¹ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 71-73. §§

²² 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 23/A-27. §§

²³ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 69. §, 70. § (3) bek, 75. §; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 30. § (2) bek.; 272/2014. (XI. 5.) Korm.rend. 77. §

²⁴ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 81. §

²⁵ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 76. §; 272/2014. (XI. 5.) Korm.rend. 79. §

²⁶ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 84. §, 95. §; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 33. §; 270/2012. (IX. 25.) Korm.rend. 23. §, 25. §, 26. §; 272/2014. (XI. 5.) Korm.rend. 83. §, 86. §

²⁷ 19/2012. (III. 22.) KIM rend. 29. § (3) bek.

²⁸ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 96-99. §§; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 35-36. §§; 272/2014. (XI. 5.) Korm.rend. 90. §

jogorvoslati lehetőségek²⁹ tisztázását sem bízzák a szerződő felekre, hanem a jogalkotó rendezi azokat.

2. A támogatási szerződés jellemzői és dinamikája

Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozását követően (2004) vált csak elfogadottá a támogatási szerződés, korábban polgári jogi szerződéssel támogatási kötelezettség vállalása fogalmilag kizárt volt. Az akkori judikatúra szerint a központi költségvetésből történő támogatásra polgári jogi kötelezettséget nem lehetett alapítani és ilyen kötelezettség teljesítése nem volt kikényszeríthető. A beruházásokat célzó közhatalmi vállalkások elbírálására a Ptk. alkalmazhatóságát megkérdőjelezték azzal, hogy alkalmazási körébe a közhatalmi magatartások nem tartoznak bele.³⁰

2.1.A támogatási szerződés vonatkozásában kialakult bírói gyakorlat alapján rögzíthető, hogy a támogatási szerződésben az egyik fél (állam/önkormányzat) költségvetési eszközökből juttat támogatást meghatározott célra, a szerződés megkötését ezért közigazgatási (pénzügyi) döntések előzik meg (amelyek nem közhatalmi szervező-intézkedő tevékenység kifejtésének minősülnek),³¹ és a szerződés tartalmává válnak a juttatással kapcsolatos közigazgatási (pénzügyi) – nem polgári jogi – szabályok is, azonban a juttató fél azért köti ezt a megállapodást, mert a felek közötti jogviszonyban a polgári jogi szerződési szabályokat kívánja alkalmazni.³² Ennek megfelelően a szerződő partnerek úgy ítélik meg, hogy a támogatási kontraktussal a felek között – mellérendeltségi viszonyban álló egyenrangú alanyként³³ – létrejövő jogviszony magánjogi, azon belül is kötelmi jogi jellegű, amelynek tartalma a törvényi feltételeknek megfelelően alakítandó ki.³⁴ A viszonylag egyértelmű bírói gyakorlat ellenére a közigazgatási jogi szakirodalomban különböző álláspontok alakultak ki:

- vagy kérdésesnek tekintik a jogügylet polgári jogi jellegét,³⁵
- vagy „erős közigazgatási jogi kötöttség mellett” alkalmazható polgári jogi szerződéseket ismernek el,³⁶
- vagy támogatási fajtától függően sorolják a köz-, illetve magánjog körébe tartozónak;³⁷
- vagy közjogi jogviszonynak minősítik a támogatást nyújtó fél eljárási jogköre alapján,³⁸ vagy azért mert közpénzek juttatását (a közjavak hatékony felhasználása érdekében) szabályozza a kontraktus;³⁹
- vagy a közjogi szerződés⁴⁰ / közszerződés⁴¹ egyik típusaként határozzák meg a támogatási szerződést.

²⁹ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 102/D. §; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 81. §

³⁰ BH 2001. 332.

³¹ Fővárosi Törvényszék 26.G.40.639/2012/16.

³² Szegedi Ítéltábla 12. Gf. I. 30. 109/2009.

³³ Fővárosi Törvényszék 11.G.41.973/2011/6.; ezzel ellentétesen: Fővárosi Ítéltábla 9. Pf.21.411/2009/3.

³⁴ Kúria Gfv. VII.30.179/2014/4.; Fővárosi Bíróság 25.G.40.350/2011/8.; Szegedi Ítéltábla 41. Pf. I. 20. 747/2009.; LB Gfv. IX. 30. 361/2008/4.; LB Pfv. IX. 21. 081/2010/4.; BH 2009. 361.; EBH 2010. 2237.

³⁵ SZAMEL Lajos: Az államigazgatási szerződés. *Állam és igazgatás*, 1984/6., 532.

³⁶ FICZERE Lajos: *A közigazgatási aktus*. In: *Magyar közigazgatási jog, Általános rész*. Ficzer Lajos (szerk.), Osiris Kiadó, Budapest, 1998., 319.; FICZERE Lajos: *A közigazgatási aktus*. In: *Magyar közigazgatási jog, Általános rész*. Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.), Osiris Kiadó, Budapest, 2006., 304..

³⁷ PETRIK Ferenc: Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. *Gazdaság és Jog*, 2005/11., 4.

³⁸ KALAS Tibor: Az állami támogatásokkal összefüggő igények bírói érvényesítésének egyes kérdései. *Céghírnök*, 2011/3., 4.

³⁹ NAGY Zoltán: *A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és a magánjogi szabályozás metszetében*. Publicationes Universitatis Miiskolziensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/2., Miskolc, 2012., 350.

⁴⁰ OLAJOS István: *A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja*. Publicationes Universitatis Miiskolziensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIX/2., Miskolc, 2011., 506.

A támogatási szerződés alapján keletkező jogviszony magánjogi jellegűnek való megítéléséből következik a Ptk. alkalmazhatósága a megállapodásra.⁴² A támogatási szerződés értelmezése során a közjogi előírásokat a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvénnyel (Továbbiakban: Ptk) összhangban, a Ptk. rendelkezéseire figyelemmel kell alkalmazni⁴³ úgy, hogy elsődlegesen a szerződés rendelkezéseiből és a felek szerződésben rögzített nyilatkozataiból kell kiindulni.⁴⁴

A támogatási szerződés nem visszterhes megállapodás: a támogatott nem nyújt szolgáltatást a támogató részére (a támogatást pedig csak akkor használhatja fel, ha elfogadja a támogató által meghatározott célt és feltételeket).⁴⁵

2.2.A támogatási megállapodás létesítése kapcsán megállapítható, hogy a közjogi jogszabályok a felek szerződéses szabadságát korlátozzák: kik köthetnek támogatási szerződést, a támogatás mire terjedhet ki;⁴⁶ tehát a kontraktus alanyainak és tárgyának tekintetében megkötések vannak.⁴⁷ A Ptk. 6:6. §- és 6:7. §-ainak (1) bekezdései is irányadóak a támogatási szerződés vonatkozásában: ha a jogszabály vagy megállapodás írásbeli alakot rendel, legalább a jognyilatkozat lényeges tartalmát írásba kell foglalni annak érvényességéhez.⁴⁸ Így – amennyiben – a támogatási szerződés megkötésének két alapvető feltétele

- a támogatandó cél megjelölése és megvizsgálása, valamint

- a támogatás költségvetési forrásai előirányzatának (felhasználási jogcímének) kijelölése hiányzott, akkor a lényeges feltételekben történt megállapodás hiányában a támogatási szerződés nem jött létre.⁴⁹ Támogatási szerződés alkalmazásánál előfordulhat, hogy a kedvezményezett mulasztásából a támogató által meghatározott határidőtől számított további harminc napon belül nem kerül sor a szerződéskötésre, ilyen esetben a támogatási döntés hatályát veszti; azaz nem jön létre a kontraktus. Ha a kedvezményezett mulasztása a támogató megítélése szerint méltányolható okból származik, a szerződéskötésre az általa megállapított határidőt követő harminc napon belül az eredeti határidőnél nem hosszabb időtartamú új határidőt állapíthat meg.⁵⁰ A támogató a támogatási szerződés megkötéséhez feltételeket szabhat (például közbeszerzési eljárás megindítását vagy más egyéb feltétel teljesítését írhatja elő), ekkor a támogatási szerződés hatálya a feltétel teljesítésével áll be.⁵¹

2.4.A támogatási szerződés érvényességét/érvénytelenségét illetően a bírói gyakorlat a nem polgári jogi jogszabály sérelmét differenciáltan kezeli: önmagában a más jogági előírásokat sértő kontraktus nem érvénytelen, mert ezek más jogkövetkezményt fűznek a normasértéshez (pl.: pénzügyi jogi szankciót). Általában a más jogágak jogszabályait sértő szerződés a polgári jog szempontjából akkor érvénytelen, ha az adott jogszabály kifejezetten rögzíti, hogy az adott jogi norma megsértése egyúttal a szerződés érvénytelenségét is okozza, vagy ha az adott jogszabály értelmezéséből, az összes körülményből nyilvánvalóan megállapítható, hogy a külön jogszabály – vagyis a jogalkotó – az egyéb, más jogági

⁴¹ PETRIK Ferenc: A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés. *Magyar Közigazgatás*. 2005/5., 270., 271.

⁴² SZAKÁL Róbert: Választottbírói döntés támogatási szerződéssel kapcsolatban. *Gazdaság és Jog*, 2011/11., 26-27.; BH 1998. 600.; LB Pfv. VIII. 21. 130/2007/4.; Szegedi Ítéltábla Gf. I. 30. 109/2009.; LB Pfv. VIII. 21. 706/2009/3.; EBH 2010. 2237.

⁴³ LB Pfv. VIII. 21. 130/2007/4.; BH 2009. 50.; BH 2009. 361.

⁴⁴ LB Gfv. IX. 30. 410/2010/9.

⁴⁵ Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.20.688/2015/6/III.

⁴⁶ LB Gfv. IX. 30. 161/2009/4.

⁴⁷ BH 2010. 124.

⁴⁸ Fővárosi Törvényszék 26.G.40.639/2012/16.; LB Pfv. IX. 21. 081/2010/4.

⁴⁹ EBH 2013. K.6.; BH 2009. 50. (LB Pfv. VIII. 21. 130/2007/4.)

⁵⁰ 368/2011. Korm.rend. 73. § (2) bek.

⁵¹ 368/2011. Korm.rend. 75. §

szankciók mellett a szerződés érvényességét sem engedi meg.⁵² Így a jogszabályba ütköző (pl.: kötelezően előírt pályázati eljárás mellőzése esetén)⁵³ támogatási szerződés általában semmis.⁵⁴ Azonban a megállapodás a szolgáltatás és ellenszolgáltatás feltűnő értékkülönbsége alapján sem támadható meg, mert nem egyenértékek cseréjére (azaz a visszerhesség véelme nem érvényesül),⁵⁵ hanem kooperatív-támogatási kapcsolat kialakítására irányult a megállapodás.⁵⁶ A támogatási szerződés részleges érvénytelenségét a Ptk. is szabályozza:⁵⁷ szerződő hatóságnak nem minősülő vállalkozással kötött szerződése esetén a késedelmi kamatot kizáró vagy azt a Ptk. 6: 155. § (1) bekezdésben meghatározott mértékhez képest alacsonyabb értékben meghatározó szerződési feltétel semmis (kivéve, ha a kötelezett késedelme esetére kötbér fizetésére köteles).⁵⁸

2.5.A támogatási kontraktus keretében a támogató és a támogatott rendezi a közpénz felhasználásának⁵⁹ konkrét célját, a felhasználás időbeli és technikai kérdéseit, a felek jogait és kötelezettségeit, és szerződésszegési jogkövetkezményeket és azok érvényesítési lehetőségeit.⁶⁰ A támogatási jogviszonyban a támogató költségvetési támogatás nyújtására, a kedvezményezett pedig a számára megállapított kötelezettség teljesítésére köteles.⁶¹ A támogatási szerződés tartalmát (pl.: a létrehozott eszközök működtetési kötelezettségének időtartamát és az időtartam alatt fenntartandó feltételeket)⁶² elsődlegesen a támogatás nyújtására irányadó közjogi szabályok határozzák meg,⁶³ ideértve a szerződés teljesítésének (pl.: beruházás megvalósulása,⁶⁴ a beruházás minimális időtartama, foglalkoztatottak száma etc.) sajátos feltételeit (szakmai beszámoló és pénzügyi elszámolás készítése; a támogatás felhasználásának ellenőrzése),⁶⁵ illetve a szerződésszegési esetkörök specifikálását is (a nevesített, polgári jogi szerződésszegési eseteken kívül, pl.: a támogatás rendeltetéstől eltérő felhasználása),⁶⁶ továbbá a szerződésszegési jogkövetkezmények is kettős jelleget – köz- és magánjogi – mutatnak (pl.: az állami támogatás visszafizetése,⁶⁷ ennek késedelme esetén a Ptk. szerinti szankcionálása,⁶⁸ illetve elállás,⁶⁹ vagy kárfelelősség megállapítása).⁷⁰ Felhívjuk arra a figyelmet, hogy az állami támogatás visszafizetése nem feltétlenül minősítendő közjogi

⁵² Szegedi Ítéltábla Gf. I. 30. 109/2009.; BH 2001. 234.; BH 2001. 384.; BDT 2006/10/155.; BDT 2006. 1450.; Polgári Jogi Kodifikáció; 2002/2.; 8-10. pp.

⁵³ BH 2008. 244.

⁵⁴ LB Pfv. VIII. 22. 054/2007/5.; EBH 2004/1117.

⁵⁵ Pécsi Ítéltábla Pf.IV.20.414/2012/4.; PETRIK, 2005. 7.: „a szolgáltatások egyenértékűsége nem jellemzi a megállapodást”

⁵⁶ EBH 2003. 938.

⁵⁷ A 983/B/2009. AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította az alkotmányellenesség megállapítása iránti indítványt.

⁵⁸ Ptk. 6:155. § (4) bek.

⁵⁹ EBH 2015. K.22.

⁶⁰ KGD 2015. 117.

⁶¹ 2011. évi CXCV. törvény 48/A. § (2) bek.

⁶² 55/2012. (VI. 21.) VM rend. 9. §

⁶³ PETRIK, 2005. 8.; Fővárosi Ítéltábla 9. Pf. 21. 257/2009/4.; LB Pfv. VIII. 21. 706/2009/3.; 272/2014. (XI. 5.) Korm.rend. 79. § (1); 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 76. § (1); 150/2005. (VII. 29.) Korm.rend. Melléklet

⁶⁴ BH 1998. 600.

⁶⁵ Kúria Pfv.V.21.187/2015/7.; Pécsi Ítéltábla Pf.I.20.660/2011/5.; LB Gfv. IX.30.218/2011/7.

⁶⁶ Kúria Kfv.V.35.029/2015/5.; 882/B/1998. AB határozat

⁶⁷ Pécsi Ítéltábla Pf.IV.20.414/2012/4.; Székesfehérvári Törvényszék 15.G.40.037/2012/42.; LB Gfv. IX.30.218/2011/7.; LB Gfv. IX. 30.410/2010/9.; C-531/12.; C-188/11.; SZAKÁL i.m. 27. p.; SIMON Stella A létező és új támogatások elhatárolása a Törvényszék T-527/13. sz. ítéletének tükrében. *Állami támogatások joga*, 2015/8., 29-37.

⁶⁸ KOVÁCS – NÉMETH, 2013. 343.

⁶⁹ Kúriai Határozatok 2015.K.22.: A jogszerű elállás képezi az alapját a támogatás visszafizetésére kötelező hatósági határozatnak.

⁷⁰ 30/2005. Számviteli kérdés; LB Gfv. IX.30.218/2011/7.; Fővárosi Törvényszék 11.G.41.973/2011/6.; LB Pfv. VIII. 21. 706/2009/3.; LB Pfv. VIII. 21. 506/2010/7.

szankciónak: az elállással⁷¹ együtt járó *in integrum restitutio* folyamánya is lehet.⁷² A joggyakorlatban a teljesítés lehetlenné válása (halál, csőd) miatt is sor került a támogatási szerződés megszűnésére: a bíróság gazdasági lehetetlenülést állapított meg (mert a szerződéskötés után olyan előre nem látható változás állt be a körülményekben, amelynek következtében a kötelezett – a kedvezményezett – csak rendkívüli nehézségekkel vagy tőle el nem várható aránytalan megterheléssel tudná a kötelezettségeit teljesíteni), azonban a támogatási összeg arányos visszafizetése alól nem mentesült a kötelezett.⁷³ A támogatási jogviszony megszüntetése bekövetkezhet a Ptk-ban és a támogatási szerződésben meghatározott eseteken kívül közjogi jogszabályban rögzített feltételek fennálltakor is.⁷⁴

2.6.A támogatási szerződést a támogató a kedvezményezett javára egyoldalúan módosíthatja, kedvezményezettnek hátrányos módosításra csak akkor kerülhet sor, ha a felek így állapodtak meg, vagy a támogató általános szerződési feltételeket alkalmazott és ezt abban kikötötte.⁷⁵ A támogatási szerződés módosításának feltételei és eljárása általában jogszabályban rögzített.⁷⁶

2.7.A támogatási szerződéshez kapcsolódó biztosítékok körében viszont csak magánjogi jogintézményeket⁷⁷ találunk, például a jelzálogjogot,⁷⁸ kezesség- és garanciavállalást.⁷⁹

2.8.A támogatási szerződésből eredő jogvita elbírálása során annak van jelentősége, hogy a vita a kontraktus mely: polgári jogi vagy közjogi elemét érinti.⁸⁰ A felek jogvitája – a támogatási szerződésekre vonatkozó speciális jogszabályok eltérő rendelkezésének hiányában – általános hatáskörű bíróságra, polgári peres útra tartozik.⁸¹

2.9.A támogatási szerződés speciális variációja is kifejlődött az előbbieken ismertetett általánosan elterjedt megállapodás-típushoz képest: az önkormányzat közszolgáltatási feladatot ellátó költségvetési szervvel (tehát alanyaiban mutat eltérést) támogatási elemeket magában foglaló együttműködési megállapodást köthet a lakossági és önkormányzati érdekek megvalósítása érdekében.⁸²

3. A támogatási szerződés minősítése, helye a szerződési rendszerben

A támogatási szerződés nem minősíthető közigazgatási típus szerződésnek, mert nem hatóság – ügyfél jogviszonyról van szó,⁸³ továbbá az államháztartási jogszabályokban előírt pénzügyi, költségvetési, döntési és végrehajtási mechanizmus megjelölése miatt még nem minősül közjogi szerződésnek.⁸⁴ Olyan kooperációs kontraktust takar a támogatási szerződés, amelynek keretében a támogatott a saját nevében és a saját javára valósítja meg a beruházást,

⁷¹ EBH 2015. K.22.

⁷² Ptk. 6:213. § (1) bek.; ezzel ellentétesen: KGD 2015 117.: mivel állami kényszer áll mögötte, közhatalom gyakorlását jelenti.

⁷³ Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.20.415/2013/3.

⁷⁴ 272/2014. (XI. 5.) Korm.rend. 90-91. §§

⁷⁵ 2011. évi CXCV. törvény 48/A. § (3) bek.

⁷⁶ 272/2014. (XI. 5.) Korm.rend. 86-89. §§; 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 95. §

⁷⁷ PETRIK, 2005. 6.

⁷⁸ Kúria Pfv.I.20.466/2013/8.; Budapesti Törvényszék 27.P.20.390/2012/10.

⁷⁹ 272/2014. (XI. 5.) Korm.rend. 83. § (1) bek.; Fővárosi Ítéltábla 28.Pf.20.253/2015/8.

⁸⁰ Szegedi Ítéltábla Gf. I. 30. 109/2009.; Debreceni ítéltábla Gf. IV. 30.295/2008/4.

⁸¹ Kúriai Határozatok 2015.K.22.; Fővárosi Törvényszék 11.G.41.973/2011/6.; Szegedi Ítéltábla 41. Pf. I. 20. 747/2009/.; LB Gfv. X. 30. 344/2010/6.; EBH 2010. 2237.

⁸² EBH 2003. 938.

⁸³ EBH 2010. 2237.; 719/B/2011. AB határozat

⁸⁴ EBH 2010. 2237.; 109/2009. (XI. 18.) AB határozat; KOVÁCS – NÉMETH, 2013. 350.

részben vagy egészben a nyújtott támogatásból;⁸⁵ erre tekintettel a támogatási szerződések tartalmukat tekintve „közszerződések”.⁸⁶

A támogatási szerződés atípusos abban a tekintetben, hogy nem szerepel a Ptk-ban, azonban a Ptk. kötelmi általános szabályai alá tartozó megállapodás.⁸⁷

A közszolgáltatási, a közüzemi és a koncessziós szerződések nem minősülnek a támogatási szerződés speciális fajtáinak, és a támogatási szerződés sem ezek alfaja. Bizonyos Ptk-beli kontraktusokkal – így a megbízási, a vállalkozási (főleg ennek építési, szerelési alfajaival) és a kutatási szerződésekkel – részleges hasonlóságot mutat a támogatási szerződés.⁸⁸

A támogatási szerződés közvetlen tárgyát tekintve a támogatást nyújtó fél szempontjából pénzszolgáltatásra kerül sor (esetleg megbízási jelleggel is ötvözve), míg a támogatást felhasználó a beruházás megvalósítása révén munkával elérhető eredményt hoz létre; tehát a szolgáltatás tekintetében nincs specialitása a megállapodásnak. Nevesített megállapodás lévén a támogatási szerződés nem minősíthető de facto innominát szerződésnek, a felek szolgáltatásai alapján nem vegyes szerződés, a Ptk-ban nem szerepel (és nem is tekinthető Ptk-beli kontraktus altípusának) és az atipikus szerződések csoportismérveinek sem feleltethető meg.

A támogatási szerződés vegyes jogági kontraktus (kétfedelű szerződés);⁸⁹ polgári jogi és közigazgatási (pénzügyi) jogi elemeket tartalmazó megállapodás.⁹⁰ Tehát a szerződések nemcsak a közvetlen tárgyuk (a szolgáltatás) alapján minősíthetők vegyesnek,⁹¹ hanem aszerint is, hogy több jogág jogi normái alkalmazandóak rájuk, amelyek a szerződés teljes dinamikáját meghatározzák.⁹²

⁸⁵ EBH 2010. 2237.

⁸⁶ EBH 2015. K.22.; KGD 2015. 117.

⁸⁷ EBH 2010. 2237.; LB Pfv. VII. 21. 506/2010/7.

⁸⁸ EBH 2010. 2237.

⁸⁹ KOVÁCS - NÉMETH i.m. 350.

⁹⁰ Szegedi Ítéletábrla 12. Gf. I. 30. 109/2009.; LB Gfv. IX. 30. 265/2009/4.

⁹¹ Lásd: PAPP Tekla: *Az atipikus szerződések áttekintése*. In: *Atipikus szerződések*. Papp Tekla (szerk.), Lectum Kiadó, Szeged, 2011., 15.

⁹² Ezen álláspontunkat annak ismeretében is fenntartjuk, hogy a Kúria úgy foglalt állást, hogy a támogatási szerződés hatósági, vagy közigazgatási szerződésként legyen szabályozva („A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata”; Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja; Összefoglaló vélemény; 53.; www.Kuria.hu.2012;