

Papp Tekla

Alapvetések a támogatási szerződés kapcsán

In: Nochta Tibor, Fabó Tibor, Márton Mária (szerk.)

Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére. 615 p.

Pécs: Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2013. pp. 507-520.

(ISBN: [978-963-642-559-3](#))

Papp Tekla

Alapvetések a támogatási szerződés kapcsán

Jelen tanulmány három – a címbeli kontraktus kifejtéséhez kapcsolódó - alapvetés

- a szerződési környezet jellemzése,
- az állam (és az önkormányzat) szerződő félkénti megjelenése, és
- az állami (és az önkormányzati) támogatás szabályozása

kifejtését követően, a rendelkezése álló közzétett bírói döntések és a vonatkozó jogszabályi környezet alapján a támogatási szerződés jellemvonásainak feltérképezésére tesz kísérletet.

I. A XXI. századi szerződési környezet

A piacgazdaság kialakulása és jelenségei – melyek a XIX. századi nagy természetjogi kódexek deklarálta szerződési szabadságra visszavezethető jogi „képződményeket” eredményezték – *a Polgári Törvénykönyv szabályozási kereteit szétfeszítik:*

- az üzletszerű gazdálkodás (a rendszeres jellegű termelő, szolgáltató, kereskedelmi tevékenység folytatása nyereségszerzés érdekében), a tömegméretű vagyoni és árukapcsolatok, a nagyméretű beruházások, a nemzeti határokat átlépő jogügyleti viszonyok újabb és újabb szerződések meghonosodását és alkalmazását tették lehetővé, valamint
- a hagyományosan intézményesült szerződési alaptípusokat meghaladó, új szerződési technikák jelentek meg: egységesítésre, standardizálásra irányuló (lásd: lízing-, faktoring-szerződés), illetve túl részletező, önszabályozó jellegű megállapodások (lásd: szindikátusi szerződés).¹

Éppen ezért a szerződések tipizálásának jelentősége abban rejlik, hogy a kontraktusra alkalmazandó jog eldöntése céljából szükséges a megállapodásokat egy meghatározott szempontrendszer szerint megállapított kategóriákba besorolni. Egy szerződés típusának eldöntésénél nem a szerződő felek által adott elnevezés, és nem a felek szóhasználata a

¹ Papp Tekla „Atipikus szerződések” (Lectum Kiadó; Szeged; 2009.; 9. p.)

meghatározó, hanem a kontraktus tartalmából és fogalmi elemeiből kell kiindulnunk a Ptk. szerződésekre vonatkozó közös és speciális szabályai alapján.

A magánjogi szerződéseket nevesített és nevesítetlen megállapodásokra tudjuk bontani: *a nevesített szerződések közé a tipikus és atipikus, a nevesítetlenek közé a vegyes és a de facto innominát kontraktusok tartoznak.*²

A *tipikus* nevesített szerződések azok, amelyek megtalálhatóak a Polgári Törvénykönyv Negyedik rész (A kötelmi jog) III. címében (Egyes szerződések).

A XX. század végén Magyarországon jelentkező gazdasági és joggyakorlati változások hívták életre az *atipikus* – a Polgári Törvénykönyvben nevesített kontraktusoktól eltérő – szerződések csoportját. Ezekre a szerződéses jogviszonyokra jellemző, hogy:

- az atipikus megállapodásoknak általában nincs magyar elnevezésük, hanem idegen eredetű nevük van (pl.: lízingszerződés, franchise-szerződés, koncessziós szerződés, szindikátusi szerződés, licencszerződés, merchandising szerződés, faktoring-szerződés), vagy bonyolult, a jogviszony lényegét nem a legprecízebben kifejező megjelölések (pl.: konzorciós szerződés, mint a fogyasztói csoportban való részvételre irányuló kontraktus; timesharing-szerződés, mint a szálláshelyek időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló szerződés) alatt lettek szabályozva;
- a Polgári Törvénykönyv „Egyes szerződések” (Negyedik rész, III. cím) része nem rendelkezik az atipikus kontraktusokról, nem sorolhatóak az itt nevesített szerződéstípusokba. Megjegyzendő, hogy ez az ismerv viszonylagos: a Ptk. módosítása, újrakodifikálása e tekintetben új helyzetet teremt hatályba lépése után (lásd: az önálló kereskedelmi ügynöki szerződés, a pénzügyi lízingszerződés, faktoring-szerződés, franchise-szerződés vonatkozásában);
- az atipikus szerződések szabályainak kialakulásánál és kialakításánál fontos szerepe volt a külföldi gyakorlati és jogalkotási mintáknak, valamint a hazai szokásoknak (pl.: a timesharing-szerződés üdülőszövetkezeti formára épülő konstrukciója). Egy évtized vagy akár néhány év alatt az így kialakult jogi konstrukciók letisztultak és jogi szabályozást nyertek;
- a szindikátusi, a konzorciós és a franchise-szerződés kivételével az atipikus szerződések törvényi (pl.: koncessziós szerződés, önálló kereskedelmi ügynöki szerződés, egészségügyi kezelési szerződés, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással kapcsolatos szerződések), kormányrendeleti (pl.: üzleten kívüli kereskedés, távollévők között kötött szerződések, timesharing-szerződés) szinten vagy implementált nemzetközi egyezmények (pl.: a faktoring

² Papp i.m. 11-14. pp.; Vörös Imre „A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.” (KRIM Bt.; Bp.; 2004.; 7. p.).

és a lízing esetén) révén kodifikálva lettek, a licencszerződés, a merchandising szerződés és a PPP-szerződés pedig sporadikusan jelenik meg néhány jogszabályban;

- e megállapodások kapcsán az európai jogfejlődésben jogközelítési, jogegységesítési törekvések figyelhetők meg (pl.: 85/577/EK irányelv az üzleten kívüli kereskedésről, 94/47/EK irányelv és a 2008/122/EK irányelv a timesharingről, 97/7/EK irányelv a távollévők között kötött szerződésekről), melyek eredményei az európai uniós jogharmonizáció által a magyar szabályozásban is tükröződnek;
- a Ptk. 200. § (1) bekezdése alapján, a típuszabadság értelmében – a jogszabályba ütközés tilalmának betartásával – ezen megállapodások tetszőleges tartalommal köthetőek, és a szerződések általános szabályai (Ptk.; Negyedik rész; I. cím) rájuk is irányadóak;
- bár az atipikus kontraktusok egy részénél (szindikátusi szerződés, franchise-szerződés, operatív lízingszerződés) nincs alakszerűségi előírás, másik részüket (önálló kereskedelmi ügynöki szerződés, timesharing-szerződés, koncessziós szerződés, PPP-szerződés, faktoring-szerződés, pénzügyi lízingszerződés) pedig – jogszabályi rendelkezésnek megfelelően – írásba kell foglalni, a gyakorlat következetesen az írásbeliség mellett „tör lándzsát”: nem feltétlenül érvényességi kellékként, inkább biztonsági, bizonyíthatósági szerepe miatt;
- a részletes és pontos írásbeli megfogalmazásra törekvés vonja magával az általános szerződési feltételek alkalmazását és a blankettaszerződések használatát (például a licenc-, lízing és az önálló kereskedelmi ügynöki szerződéseknél);
- az atipikus szerződések egyik pólusán – szerződő félként – általában egy gazdálkodó szervezet,³ vagy a fogyasztóvédelmi törvény⁴ szerinti vállalkozás jelenik meg, de a forgalmi élet kiterjedtebbé és komplexebbé válásával a szerződéses jogviszony mindkét alanya is lehet gazdálkodó szervezet vagy vállalkozás (pl.: távollévők között kötött szerződésnél, faktoring-szerződésnél, franchise-szerződésnél);
- az atipikus megállapodások hosszabb távú piaci kapcsolatokat szabályoznak, így általában tartós jogviszonyra irányulnak (kivéve: távollévők között kötött szerződés, üzleten kívüli kereskedés).

A csoportismérvek alapján jelenleg Magyarországon a szindikátusi szerződést, a PPP-szerződést, a távollévők között kötött szerződést, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő szerződést, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő szerződést, az üzleten kívül kötött szerződéseket (házaló kereskedés), az önálló kereskedelmi ügynöki szerződést, a timesharing-szerződést, a konzorciós szerződést, a koncessziós szerződést, a

³ Ptk. 685. § c) pontja.

⁴ 1997. évi CLV. tv. 2. § b) pont.

licenciaszerződést, a franchise-szerződést, a merchandising szerződést, a lízingszerződést, a faktoring-szerződést és az egészségügyi kezelési szerződést soroljuk az atipikusok közé.

A modern szerződések egy részének minősítésére vonatkozóan dolgozták ki a „*vegyes szerződés*” (*contractus mixtus*) kategóriát.⁵ Ebbe az osztályba azon megállapodások tartoznak, melyek több nevesített szerződés szolgáltatását többféleképpen foglalják magukba:

- vagy *típusegyesítő* szerződésről van szó (pl.: ajándékozással vegyes adásvétel), ahol más szerződések elemei vegyülnek, azaz nem állapítható meg, nem bontható szét, hogy melyik rendelkezés melyik szerződésből eredeztethető;
- vagy *típuskombinációs* szerződésről beszélünk (pl.: színházi szerződés), ahol más szerződések ismérvei nem vegyülnek egymással, hanem szétválaszthatóan, azonosíthatóan keverednek egy új szerződésben;
- vagy teljesen *sajátos szolgáltatásra irányul* a szerződés (pl.: a „házmesteri” tevékenység ellátására kötendő megállapodás), de más jellemzőiben nem nyújt specialitást, nem tér el a Ptk-beli szerződésektől.

Az atipikus szerződések – aggálymentesen – *nem sorolhatók be a vegyes szerződések egyik alfajába sem*: az atipikus szerződések *önálló, sui generis megállapodás-csoportot* alkotnak, mivel vagy a vegyes szerződések valamennyi típusát magukba olvasztják, vagy egyiket sem; tehát a vegyes szerződések és az atipikus szerződések nem azonos kategóriák: az atipikus csoport *több* (vegyes típusfajták ötvözése) és *más* (ugyanakkor e fajtákba való besorolhatatlanság).

A *de facto innominát kontraktusok* általában „Megállapodás” cím alatt jelennek meg, nem tartós jogviszonyt szabályoznak, hanem egyszeri (nem rendszeresen felmerülő) speciális jogügyletet fednek le. Az atipikus szerződésektől eltérően nincs elnevezésük, nem olyan elterjedtek, hanem egyedi, kivételes kontraktusok, normatív szabályozás nélkül.⁶ A Ptk. szerződésekre vonatkozó közös szabályainak történt alkalmazásával rendezhetőek az innominát szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek.⁷

Meglátásom szerint a gazdasági és társadalmi viszonyok változásai és a globalizáció eredményezte átalakulások a szerződések területén a *de facto innominát kontraktusok* irányából induló és a nevesített tipikus szerződések felé mutató fejlődést generálnak: a

⁵ Szladits Károly „A magyar magánjog vázlatja” (II. rész; Grill K. Könyvkiadó Vállalata; Bp.; 1933.; 174. p.); Eörsi i.m. 6-8. pp.; Novotni Zoltán „Magyar polgári jog, Kötelmi jog, Különös rész” (Tankönyvkiadó; Bp.; 1977.; 90. p.); Vékás Lajos „A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai” (Akadémia Kiadó; Bp.; 1977.; 90. p.)

⁶ Szudoczky Rita „A szerződési rendszer (A Polgári Törvénykönyvben nem nevesített szerződések helye a szerződési rendszerben)” (A Polgári Jogi Tudományos Diákkör Évkönyve 1998-1999.; ELTE ÁJTK; Bp.; 2000.; 125. p.); Nizsalovszky Endre „Kötelmi jog, Általános tanok” (MEFESZ Jogász Kör; Bp.; 1949.; 225-226. pp.)

⁷ Lásd példaként LB Pfv. I/A. 20.446/2001.: szolgálatához közel álló, de haszonkölcsonnek nem minősíthető megállapodás kapcsán vagy BH 1992. 239.:a kezességnek nem minősülő sajátos kötelezettségvállalás,

megelőzően még fel nem merült megállapodások először de facto innominát szerződésként tűnnek fel, majd rendszeressé válásukkal a vegyes (pl.: befektetési szerződés) vagy az atipikus szerződések (pl.: a fogyasztói csoport létrehozására és működtetésére irányuló konzorciós szerződés) közé sorolódnak, és végül – nem annyira gyakoriságuk, jelentőségük, mint inkább – jogalkotói szándék folytán bekerülhetnek a Ptk-ba.

Megjelentek az atipikus és a vegyes szerződések közötti éles határvonalat „elmosó”, relativizáló ún. ál-atipikus szerződések. Az „ál-atipikus” szerződések közé olyan kontraktusokat sorolok, amik a megállapodások *elnevezése és tartalmának megfogalmazása* alapján *azt a látszatot keltik, mintha az atipikus szerződésnek néhány csoportismérvének megfelelénének* (például az idegen eredetű név; szintén a Ptk. nevesített szerződési közé nem tartoznak; a külföldi gyakorlat szerepe magyarországi meghonosodásukban; a szerződések közös szabályainak alkalmazhatósága; főként gazdálkodó szervezetek közötti tartós jogviszony kialakítására köttetnek); valójában pedig vagy vegyes szerződésnek minősíthetők, vagy valamelyik nevesített szerződésnek feleltethetők meg. Ide sorolható például a disztribútori szerződés (amely főként adásvételi-szállítási láncolat),⁸ vagy a dealeri (amely vagy adásvételi szerződéseket, vagy bizományosi, illetve önálló kereskedelmi ügynöki szerződéssel vegyes adásvételt, néhol letéti elemekkel kombinálva, vagy adásvétellel vegyes halasztott adásvételt takar), outsourcing- (amely megbízással vegyes vállalozási szerződésnek minősíthető) és befektetési szerződések (amely személyes befektetésnél létező szerződéstípusokban realizálódik,⁹ vagy specializálódott vállalkozás által nyújtott befektetési szolgáltatásnál megbízási, bizományosi / önálló kereskedelmi ügynöki és letéti jelleg jelenik meg).¹⁰

Megfigyelhető a vegyes szerződések alfajainak keveredése is, különösen a típuskombinációs és a sajátos szolgáltatásra irányuló altípusok vonatkozásában; a bírói gyakorlatban az alábbi variációk voltak „tetten érhető”:

- határozott időre kötött, plakát kihelyezésére vonatkozó megbízási szerződéssel vegyes albérleti szerződés,¹¹
- parkolási rendszer bevezetésére, használatára és üzemeltetésére kötött kontraktus felhasználási, haszonbérleti elemeket is hordozó, a franchise-szerződéshez hasonló komplex jogviszonyt lefedő vegyes megállapodás.¹²

⁸ Erről részletesen lásd *Papp Tekla* „A disztribútori szerződés” (Gazdaság és Jog; 2010/5.; 14-19. pp.).

⁹ Például: kölcsönszerződésben, vagy betéti szerződésben, vagy értékpapír ügyletekben, vagy tőzsdei ügyletekben, vagy adásvételi szerződésben, vagy biztosítási szerződésben, vagy társasági részesedésszerzésben.

¹⁰ Erről részletesen lásd *Papp* (Lectum) i.m. 23-25. pp.

¹¹ LB Pfv. XI. 20.314/2006. (BH 2007. 332.).

A tipikus és az atipikus megállapodások csoportjai között pedig, átmeneti képződményként (vegyes szerződésként) ezek mixtúrája tűnt fel: így a számítógépes program (szoftver) hasznosítására köthető megállapodás, mely vállalkozási, bérleti, haszonbérleti és lízingszerződési elemeket is tartalmazhat.¹³

A szerződések területén jogági „keveredés” is megfigyelhető: napjainkra számos vegyes jogági megállapodás alakult ki.¹⁴ Ezekben az esetekben nem a szerződés közvetlen tárgya (a szolgáltatás) alapján minősíthetők a kontraktusok vegyesnek, hanem aszerint, hogy több jogági jogi normái alkalmazandóak rájuk, amelyek a szerződés teljes dinamikáját meghatározzák.¹⁵

A fentiekből is látható, hogy a szerződési jog a levert cölöpök (a tipizálási szempontok) között folyamatos, állandó alakulásban, változásban van.

Ha az atipikus szerződések kapcsán nemzetközi síkon vizsgálódunk, akkor konstatálható, hogy az Európai Unióban mind a jogtudomány, mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás törekszik egy koherens szerződési jog megalkotására. E tendencia érinti az atipikus szerződések körét is:

- a) az európai jogtudományban a Study és az Acquis Group által, az európai magánjog-egységesítési folyamat során kialakított közös referenciakeret vázlata (DCFR)¹⁶ már tartalmaz rendelkezéseket a franchise-, timesharing, az önálló kereskedelmi ügynöki, a kezelési szerződések és az elektronikus kereskedelem vonatkozásában;
- b) az uniós jogalkotás a maga uniós eszközeivel, maximum harmonizációt tűzve ki célul, egyrészt fogyasztóvédelmi (így a távollévők között kötött szerződések, az üzleten kívüli kereskedelem, a timesharing-szerződés kapcsán),¹⁷ másrészt versenyjogi szempontból (így az önálló kereskedelmi ügynöki, a licencia-, és a franchise-szerződések vonatkozásában)¹⁸ megalkotott normák révén, harmadrészt az intézményesített köz- és magántársulások (IPPP, Institutional Public Private Partnership)¹⁹ szabályozása pedig a koncessziós és a szindikátusi szerződésekre van hatással;

¹² SZIT-H-GJ-2008-89.

¹³ FIT 5. Pf. 21. 373/2006/3.

¹⁴ Például ilyen a támogatási szerződés; erről lásd: *Papp Tekla* „A támogatási szerződés I.” (Céghírnök; 2012/6.; 12- 14. pp.); „A támogatási szerződés II.” (Céghírnök; 2012/7.; 3- 6. pp.)

¹⁵ Például ide tartozik még a közbeszerzési szerződés, a közszolgáltatási szerződés, az értékpáirjogi megállapodások etc.; lásd Atip. 2011 i.m. 16-17. pp.

¹⁶ Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, Draft Common Frame of Reference (seller; Munich; 2008.).

¹⁷ Lásd: 97/7/EK irányelv, 2000/31/EK irányelv, 85/577/EGK irányelv, 2008/122/EK irányelv.

¹⁸ Lásd: 772/2004/EK rendelet, 2000/C 291/01

¹⁹ Lásd: Európai Bizottság által 2008. február 5-én elfogadott „Interpretative Communication on the Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships” (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm)

a) az Európai Bíróság gyakorlatában találunk döntéseket a szindikátusi,²⁰ a PPP-szerződés,²¹ a távollévők között kötött²² szerződések, az elektronikus szolgáltatással összefüggő megállapodások,²³ az üzleten kívüli kereskedés,²⁴ az önálló kereskedelmi ügynöki,²⁵ a timesharing-szerződés,²⁶ a konzorciós,²⁷ a koncessziós,²⁸ a licencia-²⁹ és a lízingszerződések³⁰ kapcsán, elemezve e kontraktusok valamely jellemzőit, ismérveit, azonban az Európai Bíróság a szerződési jog kapcsán funkcionális megközelítést alkalmaz.³¹

II. Az állam/önkormányzat mint szerződéses partner

Az állam (és az önkormányzat) szerződéskötési érdeke a közszükségletek kielégítésében és a jogszabályok erejénél fogva ellátandó közfeladatok teljesítésében jelölhető meg.³² Az állam (és az önkormányzat) a Ptk. 28. § (3) bekezdése értelmében *jogi személy, és mint ilyen magánjogi szerződéseket* – melyek főként vagyoni viszonyokat rendeznek – *létesíthet*, amelyekből folyó kötelezettségek kikényszeríthetők.

Az állam (és az önkormányzat) a kontraktusok megkötése során *magánjogi jogalanyként* jelenik meg és viselkedik, azonban szerződéses félként – és egyben a közjavak kezelőjeként, a közszolgáltatások biztosítójaként – *számos közjogi jellegű norma betartására is köteles*.³³ Tehát az államot (és az önkormányzatot) magánjogi (vagyoni) jogviszonyokban nem illeti meg korlátlan autonómia, az állam (és az önkormányzat) nem rendelkezhet szabadon vagyonával, ezért szerződéseket is csak a rá vonatkozó jogszabályok rendelkezései szerint hozhat létre.³⁴ Ebből fakadóan a magánpartner és az állam (valamint az önkormányzat)

²⁰ C-129/04.

²¹ C-196/08

²² C-336/03.

²³ C-360/10

²⁴ C-441/04.

²⁵ C-1/06, C-3/04.

²⁶ C-73/04.

²⁷ C-287/03.

²⁸ C-324/07, C-410/04.

²⁹ C-533/07.

³⁰ C-137/08.

³¹ Erről részletesen lásd: *Szilágyi Ferenc* „Európai szerződési jog és a nemzeti szerződési jog rendszere: aktuális kontextus és problémakörök” (Magyar Jog; 2012/2.; 80-97. pp.)

³² *Béky Ágnes Enikő* „Az egyensúlyi helyzet megbomlása a szerződések jogában: az állam mint szerződő fél” ([http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2009/az_egyensulyi_helyzet_megbomlása_a_szerzodesek_jog_aban: az_allam_mint_szerzodo_fel](http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2009/az_egyensulyi_helyzet_megbomlása_a_szerzodesek_jog_aban:_az_allam_mint_szerzodo_fel); a letöltés ideje: 2011.10.05.)

³³ *Béky i.m.*

³⁴ BH 2001. 332.

kontraktusainak olyan előírások is a részévé válnak, amelyek nem a felek szerződési akaratán múlnak, és amelyektől magánjogi megállapodással eltérni nem lehet.³⁵

Az állam (és az önkormányzat) vagyoni viszonyai két fő területre koncentrálnak: a költségvetési bevételek felhasználására és a tulajdonában (kezelésében) lévő vagyontárgyak feletti rendelkezésre.³⁶ E területekhez kapcsolódó magánjogi szerződések megkötése, tartalma, szankciói, megszűnése vonatkozásában *a diszpozitív kötelmi jogi normákat átformálják és eltérítik a közjogi jogszabályi rendelkezések*, melyekre – alapvetően – kógens jellegüknel fogva a szerződési alanyoknak tekintettel kell lenniük.

III. Az állami (és az önkormányzati) támogatás szabályozása

A támogatásnak többféle megjelenése van Magyarországon:³⁷

- 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.

Az Alaptörvény 39. cikkének megfelelően a költségvetési támogatásokkal kapcsolatos szabályokról az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény VI. fejezete rendelkezik. Eszerint költségvetési támogatás csak pályázat vagy egyedi elbírálás révén nyújtható,³⁸ *közigazgatási hatósági határozat, támogató okirat, hatósági szerződés, vagy támogatási szerződés formájában.*³⁹ Mind a támogató okirat, mind a támogatási szerződés polgári jogi jogviszonyt eredményez, azonban az előbbi egyoldalú, míg az utóbbi kétoldalú jognyilatkozattal.⁴⁰ A *támogatási szerződés* kapcsán a vonatkozó jogszabályok egy része a megállapodást: nem hatósági szerződésnek,⁴¹ vagy magánjogi⁴²/polgári jogi⁴³ szerződésnek

³⁵ Békó i.m.

³⁶ BH 2001. 332.

³⁷ Miskolczi-Steurer A. – Rippel-Szabó P. – Princzinger P. „Sportjog II., A sport civiljoga” (szerk.: Princzinger P.; ELTE Jogi Kari Jegyzetek; ELTE Eötvös Kiadó; Bp.; 2011.; 217. p.)

³⁸ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 48. § (1) bek.; 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. az államháztartás rendjéről szóló törvény végrehajtásáról 1. § (1) bek. k) pont, 66. § (5) bek.

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

⁴⁰ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 1. § (1) bek. k) pont, 70. § (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

⁴¹ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 70. § (1) bek.

minősíti, míg a jogi normák másik része a szerződési mivolt meghatározásán kívül annak jellegét nem tisztázza.⁴⁴ A támogatási szerződés használata, alkalmazása sokrétű: önkormányzati feladatellátás kapcsán,⁴⁵ európai területi társulások működése vonatkozásában,⁴⁶ a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program és a Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében,⁴⁷ az Európai Halászati Alap társfinanszírozása során⁴⁸ etc. is megjelenik.

A támogatási szerződés megkötésének folyamata a felhívás ajánlattételre jognyilatkozattal (a pályázati kiírással/felhívással) indul,⁴⁹ melyre az ajánlatot pályázat/támogatási kérelem útján lehet megtenni.⁵⁰ Az ajánlat elfogadását a támogatási döntés meghozatala,⁵¹ vagy a támogatási kérelem elbírálása⁵² jelenti. A támogatási szerződés megkötése jogszabályi feltételekhez kötött: nyilatkozatokat, dokumentumokat köteles a kedvezményezett benyújtani,⁵³ vagy kizáró okok fennállta esetén a szerződés nem köthető meg.⁵⁴ A támogatási szerződés tartalma alapvetően közjogi jellegű normák által meghatározott azzal, hogy jogszabály által nem rendezett kérdésekről is rendelkezhet a kontraktus.⁵⁵ A szerződési biztosítékok köre, a szerződésmódosítás esetei és módja szintén jogszabályilag rögzítettek.⁵⁶ A szerződésszegés és annak szankcionálása (visszafizetés/visszatérítés),⁵⁷ valamint a szerződést megszüntető jognyilatkozatok (elállás, felmondás) is részletes szabályozást nyertek.⁵⁸ A támogatási szerződéssel kapcsolatban a felelősségi kérdések⁵⁹ és a jogorvoslati lehetőségek⁶⁰ tisztázását sem bízzák a szerződő felekre, hanem a jogalkotó rendezi azokat.

IV. A támogatási szerződés jellemzői

⁴² 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 2. § (1) bek. 27. pont

⁴³ 23/2012. (IV. 26.) BM rend. 2. § h) pont

⁴⁴ 119/2004. (IV. 29.) Korm.rend. 2. § 16. pont; 150/2005. (VII. 29.) Korm.rend. 2. § 17. pont

⁴⁵ 7/2011. (III. 9.) BM rend.; 4/2012. (III. 1.) BM rend.

⁴⁶ 18/2012. (III. 22.) KIM rend.

⁴⁷ 33/2012. (VI. 8.) NFM rend.; 32/2012. (VI. 8.) NFM rend.

⁴⁸ 54/2012. (VI. 21.) VM rend.

⁴⁹ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 66. §; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 21. §

⁵⁰ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 67. §; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 22-23. §§

⁵¹ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 68-71. §§

⁵² 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 23/A-27. §§

⁵³ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 72. §; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 30. § (2) bek.

⁵⁴ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 76. §

⁵⁵ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 73. §, 75. §

⁵⁶ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 77. § (2) bek.; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 33. §; 270/2012. (IX. 25.) Korm.rend. 29. § (4) bek.

⁵⁷ 19/2012. (III. 22.) KIM rend. 29. § (3) bek.

⁵⁸ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 82-84. §§; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 35-36. §§

⁵⁹ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 41. §

⁶⁰ 368/2011. (XII. 31.) Korm.rend. 90. §; 4/2011. (I. 28.) Korm.rend. 81. §

A támogatási szerződés a gazdasági élet számos szegmensét érintheti, *kötöttek már ilyet* közmunkaprogram kapcsán,⁶¹ varrodai kapacitás bővítésére,⁶² orvosi rendelő kialakítására,⁶³ biotermék feldolgozó kisüzem és pékség létrehozására,⁶⁴ mezőgazdasági úthálózat kiépítésére,⁶⁵ kajak-kenu tároló létesítésére,⁶⁶ Túró Rudi gyártást bővítő és korszerűsítő beruházásra,⁶⁷ agrár-környezetgazdálkodás tárgyában,⁶⁸ sportcsarnok műanyag borítású atlétikai pályájának megépítésére,⁶⁹ infrastruktúra fejlesztésére,⁷⁰ iskola-tej ellátásra,⁷¹ fásítási beruházásra,⁷² tűzoltó laktanya megvalósítására⁷³ etc.

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 vállalatok elbírálására a Ptk. alkalmazhatóságát megkérdőjelezték azzal, hogy alkalmazási körébe a közhatalmi magatartások nem tartoznak bele.⁷⁴

Az utóbbi majd egy évtizedben jogi szakmunka nem szentelt beható figyelmet ennek a megállapodásnak és a bírói gyakorlatban is az elmúlt pár évben kristályosodott ki néhány vonása a támogatási szerződésnek. Így 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, 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*.⁷⁵ Ennek megfelelően a szerződő partnerek úgy ítélik meg, hogy a támogatási kontraktussal *a felek között létrejövő*

⁶¹ LB Gfv. IX. 30. 161/2009/4.; LB Gfv. IX. 30. 361/2008/4.

⁶² LB Gfv. IX. 30. 043/2010/4.

⁶³ LB Gfv. IX. 30. 265/2009/4.

⁶⁴ LB Gfv. X. 30. 344/2010/6.

⁶⁵ LB Pfv. VII. 21. 506/2010/7.

⁶⁶ LB Pfv. IX. 21. 081/2010/4.

⁶⁷ LB Gfv. IX. 30. 410/2010/9.

⁶⁸ LB Pfv. VIII. 21. 706/2009/3.

⁶⁹ BH 2009. 50.

⁷⁰ SZIT 41. Pf. I. 20. 747/2009.

⁷¹ 100/2004. Számviteli kérdés

⁷² 77/2006. Számviteli kérdés

⁷³ EBH 2003. 938.

⁷⁴ BH 2001. 332.

⁷⁵ SZIT 12. Gf. I. 30. 109/2009.

jogviszony polgári jogi, azon belül is *kötelmi jogi jellegű*, amelynek tartalma a törvényi feltételeknek megfelelően alakítandó ki.⁷⁶

A támogatási szerződés alapján keletkező jogviszony magánjogi jellegűnek való megítéléséből következik *a Ptk. alkalmazhatósága* a megállapodásra.⁷⁷ A támogatási szerződés *értelmezése* során a közjogi előírásokat a Ptk-val összhangban, a Ptk. rendelkezéseire figyelemmel kell alkalmazni⁷⁸ úgy, hogy elsődlegesen a szerződés rendelkezéseiből és a felek szerződésben rögzített nyilatkozataiból kell kiindulni.⁷⁹

A támogatási megállapodás létesítése kapcsán megállapítható, hogy a közjogi jogszabályok *a felek szerződéses szabadságát korlátozzák*: kik köthetnek támogatási szerződést, a támogatás mire terjedhet ki,⁸⁰ tehát a kontraktus alanyainak és tárgyának tekintetében megkötések vannak.⁸¹ A Ptk. 218. §-ának (1) bekezdése is irányadó a támogatási szerződés vonatkozásában: ha a jogszabály vagy megállapodás írásbeli alakot rendel, legalább *a szerződés lényeges tartalmát írásba kell foglalni*.⁸² 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.⁸³

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

⁷⁶ SZIT 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.

⁷⁷ Szakál Róbert „Választottbírói döntés támogatási szerződéssel kapcsolatban” (Gazdaság és Jog; 2011/11.; 26-27. pp.); BH 1998. 600.; LB Pfv. VIII. 21. 130/2007/4.; SZIT Gf. I. 30. 109/2009.; LB Pfv. VIII. 21. 706/2009/3.; EBH 2010. 2237.

⁷⁸ LB Pfv. VIII. 21. 130/2007/4.; BH 2009. 50.; BH 2009. 361.

⁷⁹ LB Gfv. IX. 30. 410/2010/9.

⁸⁰ LB Gfv. IX. 30. 161/2009/4.

⁸¹ BH 2010. 124.

⁸² LB Pfv. IX. 21. 081/2010/4.

⁸³ BH 2009. 50. (LB Pfv. VIII. 21. 130/2007/4.)

szankciók mellett a szerződés érvényességét sem engedi meg.⁸⁴ Így a jogszabályba ütköző (pl.: kötelezően előírt pályázati eljárás mellőzése esetén)⁸⁵ támogatási szerződés általában semmis.⁸⁶ Azonban a megállapodás a szolgáltatás és ellenszolgáltatás feltűnő értékkülönbsége alapján sem támadható meg, mert nem egyenértékek cseréjére, hanem kooperatív-támogatási kapcsolat kialakítására irányult a megállapodás.⁸⁷ A támogatási szerződés *részleges érvénytelenségét* a Ptk. is szabályozza:⁸⁸ az államháztartás alrendszereiben harmadik személyekkel szemben vállalt, vagy az alrendszereket egyébként harmadik személyekkel szemben terhelő fizetési kötelezettség esetén a kamatfizetés mellőzésére vagy a törvényesnél alacsonyabb mértékű kamat fizetésére irányuló szerződési kikötés – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – semmis.⁸⁹

A támogatási szerződés *tartalmát* (pl.: a létrehozott eszközök működtetési kötelezettségének időtartamát és az időtartam alatt fenntartandó feltételeket)⁹⁰ elsődlegesen a támogatás nyújtására irányadó közjogi szabályok határozzák meg,⁹¹ ideértve a szerződés *teljesítésének* (pl.: beruházás megvalósulása,⁹² a beruházás minimális időtartama, foglalkoztatottak száma etc.) sajátos feltételeit (szakmai beszámoló és pénzügyi elszámolás készítése),⁹³ illetve a *szerződésszegési esetkörök specifikálását* is (a nevesített, polgári jogi szerződésszegési eseteken kívül, pl.: a támogatás rendeltetéstől eltérő felhasználása),⁹⁴ továbbá *a szerződésszegési jogkövetkezmények* is kettős jelleget – köz- és magánjogi – mutatnak (pl.: az állami támogatás visszafizetése, illetve elállás, vagy kárfelelősség megállapítása).⁹⁵ Felhívnam arra a figyelmet, hogy az állami támogatás visszafizetése nem feltétlenül minősítendő közjogi szankciónak: az elállással együtt járó *in integrum restitutio* folyamánya is lehet.⁹⁶

A támogatási szerződésből eredő *jogvita* elbírálása során annak van jelentősége, hogy a vita a kontraktus mely: polgári jogi vagy közjogi elemét érinti.⁹⁷ A felek jogvitája – a

⁸⁴ SZIT 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.

⁸⁵ BH 2008. 244.

⁸⁶ LB Pfv. VIII. 22. 054/2007/5.; EBH 2004/1117.

⁸⁷ EBH 2003. 938.

⁸⁸ A 983/B/2009. AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította az alkotmányellenesség megállapítása iránti indítványt.

⁸⁹ 1959. évi IV. tv. 232. § (2) bek.

⁹⁰ 55/2012. (VI. 21.) VM rend. 9. §

⁹¹ FIT 9. Pf. 21. 257/2009/4.; LB Pfv. VIII. 21. 706/2009/3.

⁹² BH 1998. 600.

⁹³ 146/2010. (IV. 29.) Korm.rend. 42. § (4) bek.

⁹⁴ 882/B/1998. AB határozat

⁹⁵ 30/2005. Számviteli kérdés; LB Pfv. VIII. 21. 706/2009/3.; LB Pfv. VIII. 21. 506/2010/7.

⁹⁶ Ptk. 320. § (1) bek., 319. § (3) bek.

⁹⁷ SZIT Gf. I. 30. 109/2009.

támogatási szerződésekre vonatkozó speciális jogszabályok eltérő rendelkezésének hiányában – általános hatáskörű bíróságra, polgári peres útra tartozik.⁹⁸

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 magába foglaló együttműködési megállapodást köthet a lakossági és önkormányzati érdekek megvalósítása érdekében.⁹⁹

V. A támogatási szerződés minősítése, helye a szerződési rendszerben

A támogatási szerződés *nem minősíthető közigazgatási típus szerződésnek*, mert nem hatóság – ügyfél jogviszonyról van szó,¹⁰⁰ továbbá az államháztartási jogszabályokban előírt pénzügyi, költségvetési, döntési és végrehajtási mechanizmus megjelölése miatt még nem minősül közjogi szerződésnek.¹⁰¹ Olyan *kooperációs kontraktust* takar a támogatási szerződés, amelynek keretében a támogatott a saját nevében és a saját javára valósítja meg a beruházást, részben vagy egészben a nyújtott támogatásból.¹⁰²

A támogatási szerződés *atípusos* abban a tekintetben, hogy nem szerepel a Ptk-ban, azonban a Ptk. kötelmi általános szabályai alá tartozó megállapodás.¹⁰³

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.¹⁰⁴

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

⁹⁸ SZIT 41. Pf. I. 20. 747/2009/.; LB Gfv. X. 30. 344/2010/6.; EBH 2010. 2237.

⁹⁹ EBH 2003. 938.

¹⁰⁰ EBH 2010. 2237.; 719/B/2011. AB határozat

¹⁰¹ EBH 2010. 2237.

¹⁰² EBH 2010. 2237.

¹⁰³ EBH 2010. 2237.; LB Pfv. VII. 21. 506/2010/7.

¹⁰⁴ EBH 2010. 2237.

nem is tekinthető Ptk-beli kontraktus altípusának) és az atipikus szerződések csoportismérveinek sem feleltethető meg.

A támogatási szerződés *vegyes jogági kontraktus*: polgári jogi és közigazgatási (pénzügyi) jogi elemeket tartalmazó megállapodás.¹⁰⁵ Tehát a szerződések nemcsak a közvetlen tárgyuk (a szolgáltatás) alapján minősíthetők vegyesnek,¹⁰⁶ hanem aszerint is, hogy több jogág jogi normái alkalmazandóak rájuk,¹⁰⁷ melyek a szerződés teljes dinamikáját meghatározzák.

¹⁰⁵ SZIT 12. Gf. I. 30. 109/2009.; LB Gfv. IX. 30. 265/2009/4.

¹⁰⁶ Lásd: *Jenovai P.-Papp T.-Strihó K.-Szeghő Á.* „Atipikus szerződések” (szerk.: Papp T.; Lectum Kiadó; Szeged; 2011.; 15. p.)

¹⁰⁷ Például ide tartozik még a közbeszerzési szerződés, a közszolgáltatási szerződés, az értékpapírijogi megállapodások etc.; lásd: Atip. i.m. 2011. 16-17. pp.