

# PhD ÉRTEKEZÉS

dr. Szabó Szandra Kinga

Miskolc  
2020

MISKOLCI EGYETEM  
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI  
DOKTORI ISKOLA

**dr. Szabó Szandra Kinga**

**A STRUKTURÁLIS ALAPOKBÓL  
SZÁRMAZÓ UNIÓS TÁMOGATÁSOK  
SZABÁLYTALANSÁGKEZELÉSÉNEK  
JOGKÉRDÉSEI**  
(PhD értekezés)

**Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola**

*A doktori iskola vezetője:* Prof. Dr. Bragyova András

*A doktori program címe:*

A magyar állam- és jogrendszer jogtudomány  
továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai jogfejlődési  
tendenciákra

*Tudományos vezető:* Prof. Dr. Torma András  
Dr. Nyikos Györgyi

*Kézirat lezárásának dátuma:* 2020. szeptember 19.

**MISKOLC  
2020**

## TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS

**Dr. Szabó Szandra Kinga**

**„A strukturális alapokból származó uniós támogatások  
szabálytalanságkezelésének jogkérdései”  
című PhD értekezéséhez**

A Jelölt a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán folytatott jogi tanulmányokat a 2000. évet követő időkben. A jogászképzésben ekkor már – a „Közigazgatási jog” című tárgy keretei között – sor került az „Európai Közigazgatás” című tananyag-, és annak részeként az EU kohéziós/regionális politikájának oktatására.

Dr. Szabó Szandra Kinga az Egyetem befejezését követően PhD tanulmányokat kezdett, majd fejezett be, amely során az Európai Közigazgatás egyik kulcsfontosságú területével, az Európai Unió kohéziós/regionális politikájával, közelebbről támogatáspolitikájával foglalkozott. Az értekezés témaköre azonban még ettől is szűkebb, hiszen a Strukturális Alapokból, illetve az ESB Alapokból folyósított támogatások szabálytalanság-kezelésére koncentrált, annak jogi kérdéseit veszi górcső alá.

A vizsgált kérdéskör időszerűségéhez nem férhet kétség, hiszen Magyarország 2004-től tagja az Európai Uniónak és részese a kohéziós/regionális támogatáspolitikának, adott esetben pedig elszenvedője is a szabálytalanságoknak. Az EU által folyósított fejlesztéspolitikai források nélkül Magyarország nagyságrendekkel kevesebb beruházást valósíthatott volna meg, mint azokkal, így e források kifejezetten hasznosak voltak (s remélhetőleg lesznek is) számunkra. Ugyanakkor tagadhatatlan az is, hogy az eltelt tizenöt évben Magyarországon is előfordultak szabálytalanságok, amelyek tételes vizsgálatának mára éppen eljött az ideje! Szükség van tehát egy olyan átfogó, kifejezetten tény- és jogesetfeltáró, illetve jogi norma központú vizsgálat lefolytatására, amelynek eredményeként lehetőségünk adódik (lesz) csökkenteni a szabálytalanságok számát és nagyságrendjét. Márpedig ez

Magyarország létérdeke és evidens érdeke is, ezért mindent meg kell tennünk. Nos, ezt vállalta és tette (teszi) meg a Szerző, komoly jogi úrt betöltő, hiánypótló értekezésével.

Dr. Szabó Szandra Kinga jól szerkesztett, logikusan építkező és arányos értekezést készített, amelyben kérdéskör által érintett fogalmak dogmatikai alapjainak lerakását-, és a történeti előzmények rögzítését követően bemutatja a szabálytalanságok kialakulásának indokait és kezelésének gyakorlatát, majd a támogatási jogviszony legfontosabb jogkérdéseit. Természetesen foglalkozik a Szerző a kérdéskör intézményi összetevőivel is, Európai Unió és hazai szinten egyaránt. Az értekezés zárógondolatai körében olyan megindokolt és megalapozott iránymutatásokat olvashatunk, amelyek a jövőre nézve hasznosíthatók jogalkotói és jogalkalmazói szinten egyaránt.

Dr. Szabó Szandra Kinga komoly szakirodalmi apparátust mozgósít, ide értve nemcsak a magyar, hanem a külföldi irodalmat is. Ugyanez vonatkozik a feldolgozott joganyagra és egyéb dokumentumokra, továbbá a bírósági gyakorlatra. A 200 oldalas értekezés lábjegyzetében elhelyezett 300 hivatkozás, valamint a gazdag Irodalom-jegyzék és Jogesetjegyzék elegendő bizonyítékkal szolgálnak ezen megállapításom alátámasztásához.

A „BEVEZETÉS” című rész végén elhelyezett hipotézisek, másfelől pedig a „ZÁRÓ GONDOLATOK” című részben, visszacsatolásként elhelyezett gondolatok logikus és szép keretbe foglalják a Szerző megalapozott mondanivalóját!

Befejezésül: örömmel láttam, hogy Dr. Szabó Szandra megfogadta és kellően hasznosította a Munkahelyi vitán elhangzottakat, gazdagítva ezzel mondanivalóját, illetve kifejezetten növelve annak súlyát! Itt is javaslom az Értekezésének monográfiaként való közkinccsé tételét!

**Összegezve:** Dr. Szabó Szandra Kinga munkájáról a tudományos vezető (témavezető) nyilatkozata az, hogy az értekezés messze megfelel a PhD értekezéssel szemben támasztott követelményeknek, így alkalmas arra, hogy nyilvános vitában megmérettessék. Meggyőződésem az is, hogy e komoly Munka alkalmas arra is, hogy a megmérettetés eredményeként a Bíráló

Bizottság javaslatot tegyen a Szerző részére, a PhD tudományos fokozat odaítélésére!

Miskolc, 2020. szeptember 25.

Prof. Dr. Torma András  
kandidátus, egyetemi tanár  
tudományos vezető, témavezető

## **TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS**

**Dr. Szabó Szandra Kinga**

**A STRUKTURÁLIS ALAPOKBÓL SZÁRMAZÓ UNIÓS  
TÁMOGATÁSOK SZABÁLYTALANSÁGKEZELÉSÉNEK  
JOGKÉRDÉSEI  
című PhD értekezéséhez**

Szabó Szandra Kinga rendkívül időszerű, ám igen különleges témát választott kutatása tárgyául. Az Európai Unió alapjai, így különösen a kohéziós politika keretében működő Európai Strukturális és Beruházási Alapok forrásainak hatékony, eredményes és szabályos felhasználása kiemelt jelentőségű Magyarország számára. Az alapok felhasználását EU és nemzeti előírások egyaránt szabályozzák és a decentralizált többszintű intézményrendszer működési sajátosságai további előírásokat, elvárásokat jelentenek. A szabályosság megítélése azonban fontos, hiszen pénzügyi korrekciók és egyéb jelentős jogkövetkezmények kapcsolódnak hozzá, ráadásul a 2021-2027 pénzügyi időszak szabályainak kialakításánál a jogállamiság követelménye újabb réteget ad a témához annak jelentőségét tovább növelve. Fontos tehát a terület bemutatása mellett azon pontok beazonosítása és bemutatása, ahol kockázatok és problémák miatt további intézkedések szükségesek a rendszer hatékony működésének megteremtéséhez. A dolgozat konkrét témájához kapcsolódó szakirodalom növekvő, de még mindig elég szűkös, azonban a magyar jogi helyzetről alapos rendszerszerű és jogeseteket is feldolgozó monografikus jellegű munka hiányzott a palettáról. Szabó Szandra Kinga disszertációja jól illeszkedik a magyar jogtudománynak az uniós források felhasználását, az azok jogszerűségével, szabályosságával foglalkozó vizsgáló művei sorába, s megkísérel reflektálni az elmúlt évek változásaira, különös tekintettel a joggyakorlat alakulására. A szabálytalanság és az azokkal

kapcsolatos eljárás jogi helyzete ugyanis rendkívül összetett kérdéskör, amely több megközelítésben is értelmezhető, s amelynek fogalmi keretei és értelmezése is folyamatosan alakul és fejlődik a hazai és az uniós joggyakorlatban.

A dolgozat jól szerkesztett, közérthető stílusban íródott, amely mind a tudomány, mind a jogalkalmazás számára hasznos információkat tartalmaz.

A Szerző munkáját történeti és fogalmi alapvetéssel kezdi, amelyben vizsgálja a regionális politika kialakulását és a szabálytalanságkezelés fejlődése szempontjából jelentős történeti eseményeket. E fejezet vitathatatlanul legértékesebb része annak bemutatása, hogy a szabálytalanság definíciója és jogintézménye milyen fejlődésen ment keresztül a '80-as évektől napjainkig, hogy a kezdeti pontatlan rendelkezéseket hogyan váltják fel egyre részletesebb jogi szabályozások. Megvizsgálja az uniós támogatásokat kezelő intézményrendszert és a jogszabályi háttérrel, nemcsak magyar, de nemzetközi szinten is. Bemutatja, hogy a hazánkban tapasztalható problémák fellelhetők-e a többi uniós tagállamban, különösen a velünk együtt csatlakozottak körében. Nemzetközi példák segítségével próbál választ találni arra, hogy mi szükséges, milyen feltételek mentén lehetséges jól működő rendszert kialakítani.

Ezt követően összefoglalót ad arról, hogy az uniós hatóságok (elsősorban az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék) és magyar hatóságok (különösen az Állami Számvevőszék és egyes közreműködő szervezetek) hogyan ítélik meg a támogatások felhasználásának rendszerét, a szabálytalansági eljárások folyamatát, hogyan értékelik az eddigi tapasztalatokat, és miket tartanak számon javításra szoruló hibaként.

A dolgozat legnagyobb érdeme, hogy a jogszabályok értelmezése és elemzése mellett a témához kapcsolódó magyar jogeseteket feldolgozza – összegyűjti és elemzi azokat. E területen a legszélesebb körű összefoglalót a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja készítette 2012-ben, ami azonban általános jellegű és tágabb területet ölel fel és az európai uniós forrásokkal kapcsolatos

támogatások szabálytalansági szempontú konkrét jogi környezetének feltárására nem került sor.

Az értekezés hiánypótló, eredményei a gyakorlati hatékonyság fejlődését segítik elő és egy olyan egyedülálló összefoglalót biztosítanak, amely mind tudományos, mind gyakorlati szempontból hasznosítható információkat tartalmaz. A dolgozat a szabálytalanságkezelés hazai joggyakorlatának átfogó értelmezési kísérlete, és az azokra vonatkozó szakirodalom összefoglaló bemutatása, hogy ezzel a Szerző a konvergáló kakofóniában egyfajta harmóniát próbáljon teremteni.

A hazai szakirodalom mellett a külföldi források jelentős szeletét feldolgozza. Az irodalomjegyzéken túl a feldolgozott jogesetek listája impozáns illetve a felhasznált hazai és uniós jogi dokumentumok kiemelkedő száma is egyértelműen azt bizonyítja, hogy a Szerző alaposan körbejárta a nagyon komplex kutatási témáját, amely számos elágazással és kapcsolódási ponttal rendelkezik.

A Szerző komplex módon mutatja be az EU kohéziós politika szabályozásának legfontosabb releváns kérdésköreit, átfogó és lényegre törő vizsgálatra törekszik, mindvégig szem előtt tartva a kitűzött célt. Meggyőződésem, hogy Szabó Szandra formai és tartalmi követelményeknek megfelelő PhD-értekezése a többi tudomány művelői körében érdeklődésre fog számot tartani, és a gyakorlati forrásfelhasználásban érintett szervezeteknél dolgozók munkájánál is segítségül szolgálhat.

Budapest, 2020. szeptember 21.

Dr. Nyikos Györgyi PhD  
tanszékvezető habilitált egyetemi docens

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE .....</b>	<b>12</b>
<b>BEVEZETÉS .....</b>	<b>13</b>
<b>1. FEJEZET: AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG VIZSGÁLATA .....</b>	<b>24</b>
1.1. A közigazgatási jog fogalma .....	24
1.2. Az európai közigazgatási jog .....	27
1.2.1. Az európai közigazgatási jog fogalma .....	27
1.2.2. Az Európai Közigazgatási Tér(ség) fogalma .....	30
1.2.3. Unió és tagállami közigazgatás viszonya .....	35
<b>2. FEJEZET: TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK ÉS FEJLŐDÉS .....</b>	<b>44</b>
2.1. A regionális politika kialakulása és a szabálytalanságkezelés fejlődése szempontjából jelentős történeti események .....	44
2.2. A szabálytalanságkezelés kialakulása az Európai Unióban .....	52
2.2.1. Szabálytalanság intézményrendszerének kialakulása .....	52
2.2.2. Napjainkban alkalmazott rendszer .....	57
<b>3. FEJEZET: A SZABÁLYTALANSÁGOK KIALAKULÁSÁNAK KÖZVETETT INDOKAI .....</b>	<b>64</b>
3.1. A jogszabályok kritikai elemzése .....	67
3.1.1. Időzítési probléma .....	67
3.1.2. Az uniós és tagállami szabályozás közötti szakadék .....	70
3.1.3. A részletfeltételeket tartalmazó, joganyagok nem minősülő dokumentumok .....	73
3.2. Az intézményrendszer kritikai elemzése .....	78
3.2.1. Unió viszonylatban .....	79
3.2.2. Magyar viszonylatban .....	87
3.3. A közbeszerzés kritikai elemzése .....	96
3.3.1. A közbeszerzési eljárás révén bekövetkező késedelem .....	98
3.3.2. A közbeszerzési jogsértések vizsgálatára jogosult hatóság..	101

<b>4. FEJEZET: SZABÁLYTALANSÁGKEZELÉSI GYAKORLAT HATÓSÁGI SZEMMEL .....</b>	<b>104</b>
4.1. Unió viszonylatban .....	105
4.1.1. A szakirodalom véleménye .....	105
4.1.2. Az Európai Számvevőszék véleménye .....	107
4.1.3. Az uniós bírósági gyakorlat .....	112
4.2. Magyar viszonylatban .....	121
4.2.1. Az Állami Számvevőszék vizsgálatai .....	121
4.2.2. Egyes közreműködő szervek véleménye .....	133
4.3. Unió jogállamisági keret .....	138
4.3.1. Az uniós jogállamisági keret kialakítása és jelentése .....	138
4.3.2. Az uniós jogállamisági keret alkalmazása a támogatások területén .....	141
<b>5. FEJEZET: A TÁMOGATÁSI JOGVISZONY JOGKÉRDÉSEI ....</b>	<b>146</b>
5.1. A támogatási jogviszony elméleti megközelítése .....	147
5.2. A támogatási jogviszony alanyai .....	152
5.3. A támogatási jogviszony létrejötte .....	155
5.3.1. 2007-2013-as pénzügyi időszakban .....	155
5.3.1.1. ERFA, KA és ESZA alapú támogatás esetében .....	155
5.3.1.2. EMVA alapú támogatás esetében .....	160
5.3.2. 2014-2020-as pénzügyi időszakban .....	167
5.4. A támogató által hozott szabálytalansági döntés és az elleni jogorvoslat .....	171
5.4.1. 2007-2013-as pénzügyi időszakban .....	172
5.4.1.1. ERFA, KA és ESZA alapú támogatás esetében .....	172
5.4.1.2. EMVA alapú támogatás esetében .....	181
5.4.2. 2014-2020-as pénzügyi időszakban .....	186
5.5. A követeléskezelés .....	188
5.5.1. Magyar viszonylatban .....	188
5.5.2. Unió viszonylatban .....	192

<b>6. FEJEZET: A STRUKTURÁLIS ALAPOK ELLEN ELKÖVETETT UNIÓS CSALÁS</b> .....	195
6.1. Az EU költségvetése védelmének joganyaga .....	196
6.1.1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (Lisszaboni Szerződés) 325. cikke .....	197
6.1.2. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló rendelet .....	200
6.1.3. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény .....	201
6.1.4. Európai Ügyészség felállításának terve és a 2017/1371 irányelv .....	203
6.2. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) tevékenysége .....	205
6.2.1. A szervezet és eljárása .....	205
6.2.2. OLAF vizsgálataival kapcsolatos statisztikák .....	207
<b>ZÁRÓ GONDOLATOK, TÉZISEK</b> .....	213
<b>ÖSSZEGZÉS</b> .....	220
<b>SUMMARY</b> .....	223
<b>JOGSZABÁLYJEGYZÉK</b> .....	226
<b>JOGESETJEGYZÉK</b> .....	230
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE</b> .....	234
<b>IRODALOMJEGYZÉK</b> .....	247
<b>TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE</b> .....	282
<b>ÉRTEKEZÉS TÉMÁJÁHOZ KAPCSOLÓDÓ SAJÁT KÖZLEMÉNYEK</b> .....	283
<b>SZERZŐSÉGI NYILATKOZAT</b> .....	285

## RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

<b>Ákr.</b>	általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
<b>EMVA</b>	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
<b>ERFA</b>	Európai Regionális és Fejlesztési Alap
<b>KA</b>	Kohéziós Alap
<b>Ket.</b>	2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
<b>Kp.</b>	közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
<b>NFÜ</b>	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
<b>Pp.</b>	1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
<b>új Pp.</b>	2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
<b>Ptk.</b>	1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
<b>Strukturális Alapok</b>	Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Kohéziós Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap összefoglalóan, valamint a 2014 előtti időszakra vonatkozóan a Strukturális Alapokat, 2014 utáni időszakra nézve a Strukturális és Beruházási Alapokat jelenti
<b>SZA</b>	Szociális Alap

## BEVEZETÉS

A kohéziós politika elemzésével számos tudományterület – köztük a jogtudomány, a szociológia, a társadalomtudomány, a közgazdaságtudomány – foglalkozik. Olyan speciális terület ez, amely több tudományterület határán mozog és kiterjedtsége révén számos megközelítési mód látott és lát napvilágot. Annak hatékonysága és eredményessége tehát több aspektusból vizsgálható. Tapasztalatom szerint azonban a szakirodalom leginkább a közgazdasági vonalon gyarapszik, amely a regionális politikába fektetett pénzügyi források elemzésére, a pénzügyi eszközök hatékonyságának és a pénzügyi keret felhasználásának vizsgálatára helyezi a hangsúlyt. Ezen túlmenően még a területfejlesztésben kap kiemelt szerepet elemzések készítése, mely során a felhasznált támogatások által eredményezett fejlődést, környezetváltozást, regionális eredményeket vizsgálják.

A fentieket nemcsak a szakirodalom tanulmányozásakor, hanem személyesen is volt módom megtapasztalni. Évekkel ezelőtt részt vettem egy kifejezetten kohéziós politika témakörben doktoranduszoknak szervezett több napos konferencián, melyet rendszeres időközönként a szakma képviselői részvételével tartanak meg. A konferencia 30-40 fős létszámában egyedüli jogászként voltam jelen és a konferenciát vezető szakemberek igencsak meglepődve, de nagy örömmel fogadták végzettségemet és kifejezték azon álláspontjukat, hogy több jogi tudományos vizsgálatra lenne szükség az európai támogatások területén. Ez adta meg számomra a megerősítést a kutatás elején, hogy jó irányt követek és szükség van az általam vizsgált jogkérdések feltérképezésére. Nem szabad megfeledkezni a téma büntetőjogi érintettségéről sem, az Európai Unió költségvetésének terhére elkövetett pénzügyi csalásokról, mellyel a legtöbb jogász foglalkozik tapasztalatom szerint. Közigazgatási-polgári jogi oldalról azonban kevesen vizsgálják ezt a területet, legtöbbször pedig a közzétett elemzések csak a felszínt érintik és nem kellően mélyrehatóak. Pedig a regionális politika intézményrendszerét és jogi hátterét súlyos kritikák érik, amelyek figyelembevételével a támogatások felhasználása

eredményesebbé válhatna, mind a támogató (ideértve az Európai Uniót és a tagállamokat), mind a kedvezményezettek egyértelmű előnyére. Kutatásom során a közigazgatási-polgári jogi vizsgálati irányt követtem, célom a meglévő szakirodalom bővítése egy széleskörű és egyben alapos elemzéssel.

Az uniós támogatások rendszere olyannyira komplex és szerteágazó, hogy az értekezés témáját valamennyi felhasználási szabály és azokkal kapcsolatos valamennyi jogkérdés ismertetése és vizsgálata nem képezhette, ezért szükségszerűen korlátoztam vizsgálatomat egy, a gyakorlatban általam is tapasztalt problémakörre és területre: a szabálytalansági eljárások jogkérdéseire.

### **Az értekezés tárgya, a kutatás terjedelme**

Az Európai Unió hét éves pénzügyi időszakokra határozza meg költségvetését, amelynek keretében vissza nem térítendő támogatásokat nyújt a tagállamok számára a regionális fejlődés elősegítésére, elmaradottabb területek felzárkóztatására, a lakosság életszínvonalának növelésére, a gazdasági versenyképesség javítására és az életkörnyezet fejlesztésére. A támogatások részleteiről az Európai Bizottság minden pénzügyi időszak elején egyedi partnerségi megállapodást köt a tagállamokkal, amely alapján a tagállamok kötelesek a támogatások kedvezményezettek felé történő további szétosztására, a kívánt célok elérésére. Az uniós jogszabályok rendelkezéseit és a jogszabályokba nem feltétlenül foglalt uniós előírásokat a tagállamok nemzeti jogrendjükbe kötelesek implementálni, továbbá saját intézményrendszert kialakítani a támogatások felhasználásának menedzselésére. Onnantól kezdve, hogy az uniós támogatások teljes összegét a tagállam az uniós költségvetésből megkapja, a tagállam felelős a pénzek elköltéséért. Ennek abból a szempontból van kiemelkedő jelentősége, hogy amennyiben bármely okból bármely pénzügyösszeg nem az előírásokkal összhangban kerül felhasználásra, úgy a tagállam a jogtalanul felhasznált összeget saját költségvetéséből kénytelen az

uniós költségvetésbe visszafizetni. Ez a kötelezettség pedig független attól, hogy az egyes konkrét esetekben a tagállam, a kedvezményezett, esetleg valamely ellenőrzésükön kívül álló személy hibázott-e. A támogatások nem megfelelő felhasználása tehát végeredményben súlyosan sérti a tagállami költségvetést és az uniós költségvetést is azon túlmenően, hogy a kohéziós politika eredeti céljait is akadályozzák, az „elveszett” támogatások miatt a várt fejlesztések csak részben valósulnak meg, a kívánt eredmények csak részben kerülnek elérésre.

Márpedig az uniós támogatások felhasználása során a gyakorlatban rendszerint történnek jogellenes vagy a támogatási szerződéssel ellentétes cselekedetek és mulasztások. A támogatási szerződések megszegésre, a jogszabályi előírások pedig megsértésre kerülnek – gondatlanul vagy szándékosan –, a projektek nem az előzetes terveknek megfelelően kerülnek megvalósításra, vagy akár a projekt megvalósítása érdekében el sem tud indulni. Számos lehetséges oka és formája van a támogatás felhasználási szabályai megsértésének, amely nem csak a kedvezményezetti, de a támogatói oldalon is elképzelhető. Az ilyen jogsértéseket és mulasztásokat szabálytalanságnak hívják, amely esemény kivizsgálásának menetét, megállapíthatóságának szabályait és jogkövetkezményeit jogszabályok rögzítik. Az erre szolgáló szabálytalansági eljárás egy különleges eljárás, melyet a polgári jog és a közigazgatási jog területe egyaránt, sajátosan vegyesen és nehezen szétválaszthatóan szabályoz. A szabálytalansági eljárást a támogató folytathatja le jogsértés, vagy szerződésszegés észlelése esetén és a szabálytalanság megállapítása esetén változó súlyosságú, de a kedvezményezettet akár rendkívül hátrányosan is érinthető jogkövetkezményeket alkalmazhat (legsúlyosabbak a támogatási szerződéstől elállás, támogatás visszafizetésére kötelezés, támogatási eljárásokból való jövőbeni kizárás). A vizsgálatok ugyanakkor azt mutatják, hogy a szabálytalanság elkövetése nem feltétlenül a kedvezményezett negatív magatartásában keresendő, a probléma ennél mélyebben gyökerezik. A tagállam által kialakított intézményrendszernek, annak működésének és a

jogszabályi környezetnek is jelentős szerepe van a szabálytalanságok kialakulásában, melyek az értekezésben mind feltérképezésre kerülnek. A rendszert általánosságban véve is számos kritika éri, súlyos szabályozásbeli és rendszerkialakítás hibák fedezhetők fel, melyek kijavítása rendkívül lassan halad. Komoly jogkérdések merülnek fel a szabálytalansági eljárások kapcsán, azokkal azonban a tudományos élet rendkívül keveset foglalkozik, valamint több kérdés is vitatott a szakirodalomban. Pedig a gyakorlatban, a támogatások tényleges felhasználásakor, a kedvezményezett jogainak érvényesítése során és a peres eljárásban történő jogalkalmazáskor különösen szükség lenne a jelenlegi komplex szabályozás könnyű megértésére, átláthatóságára és a jogérvényesítési lehetőségek ismeretére. Értekezésemben az általam legfontosabbnak ítélt jogkérdéseket járom körbe és próbálok választ találni a felmerülő kérdésekre.

Az uniós támogatások kiterjedt köréből az értekezésben kizárólag az Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Kohéziós Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap keretében nyújtott vissza nem térítendő támogatások szabálytalansági és e körben felmerülő jogi kérdéseit vizsgálom. Ezek a legjelentősebb pénzügyi alapok (az uniós pénzforrások több mint felét az EU ezek révén bocsátja a kedvezményezettek rendelkezésére), hazánk ezek keretében kapja a legnagyobb mértékű támogatást, ezért tartottam indokoltnak kizárólag ezen területet vizsgálat alá vetni. A fenti alapok elnevezése nem, csoportosításuk, gyűjtőfogalom alá vételük azonban pénzügyi időszakonként változott/változik. A 2007-2013-as pénzügyi időszakban még a Strukturális Alapok keretében egyesült az Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap és Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap pedig külön került szabályozásra. 2014 óta azonban már mind a négy alap a Strukturális Alapok körébe tartozik, melynek neve Európai Strukturális és Beruházási Alapokra változott. Bár 2014 óta támogatási formaként jelentek meg a pénzügyi eszközök is az Európai Strukturális és Beruházási Alapok keretében, azok vizsgálata külön kutatási téma lehetne, így vizsgálatom nem terjed ki rájuk. A kutatás csak a fenti négy alap szabályozását

tekinti át a tárgyi témában, annak ellenére, hogy a korábbi Strukturális Alapoknak, valamint a jelenlegi Európai Strukturális és Beruházási Alapoknak még egyéb alapok is részét képezték, képezik. Mivel a Magyarországnak juttatott támogatások szempontjából a többi alap csekély jelentőséggel bír, azokra a vizsgálatom nem terjed ki. Az értekezésben az egyszerűség kedvéért mindvégig Strukturális Alapok néven hivatkozok a 2014 előtti Strukturális Alapokra, valamint a 2014-től létező Európai Strukturális és Beruházási Alapokra és a fent említett, vizsgálatom tárgyát képező négy alapra összefoglalóan.

A kutatásom központi elemét képező jogkérdések vizsgálata során kizárólag a 2007-2013-as és 2014-2020-as pénzügyi időszak szabályozását vettem górcső alá azzal, hogy egy történeti és előzményi rész, nemzetközi kitekintés is került az értekezésbe az anyag egységének és logikai struktúrájának biztosítása érdekében. Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, a 2000-2006-os pénzügyi időszak közepén, a 2004-2006 között kapott támogatások szabályozásának megteremtése az értekezésben kifejtettek szerint igencsak akadályokba ütközött. Hazánk egy teljesen új, de az uniós előírásokkal harmonizáló rendszer kialakítására törekedett, a jogi szabályozás viszont a felkészülés nehézségeiből és korábbi tapasztalatok hiányából eredően ekkoriban nem volt kellően kimunkált és részletes. Mind a támogatói és kedvezményezetti oldal, mind a jogalkotók és jogalkalmazók ekkor kezdtek megismerkedni egy új rendszerrel, amely szükségszerűen változásokra szorult. Ezért a vizsgálni kívánt jogkérdéseket kizárólag 2007 után vettem elemzés alá, ugyanis 2007-től kidolgozottabb a nemzeti jogszabályi háttér, illetve a 2007-2013-as pénzügyi időszak még máig nem futott ki teljesen, utólagos ellenőrzések és szabálytalansági eljárások még ma is vannak. Gyakorló ügyvédi tapasztalataim alapján még 2019. első negyedévében is volt, hogy szabálytalanságot állapítottak meg egy olyan 2011-ben nyújtott támogatás kapcsán, melynek esetében a szabálytalansági eljárás 2013 óta húzódott. Az értekezésben kiemelt szerepet kap a jogesetkutatás és a bírói gyakorlat

feltérképezése, amely szintén csak a 2007 utáni szabályozás kapcsán felmerült ügyekkel foglalkozik.

A dolgozat igyekszik a szabálytalanságok más tagállamokban történő előfordulásának és jellemzőinek bemutatására is hangsúlyt helyezni, egy-egy kiválasztott tagállamot érintő alapos elemzés vagy összehasonlító elemzés elkészítésére azonban több okból sem volt lehetőségem. Egyfelől az értekezéshez felhasznált külföldi szakirodalmon túl nem elérhető más olyan anyag, amely bármely tagállam szabálytalanságkezelési eljárása kapcsán kellően részletes információkat tartalmazna. Másfelől pedig az értekezésben jogkérdések elemzésére koncentrálok, amely jogkérdések vizsgálatát más tagállamok esetében akkor lehetne elvégezni, ha az adott tagállam teljes - közjogi, magánjogi, valamint uniós támogatásokra vonatkozóan implementált nemzeti szabályok - joganyagát mélyrehatóan ismerném, megismerhetném. Következésképpen az értekezés kizárólag a magyar vonatkozású jogkérdések vizsgálatára koncentrálok.

## **A hipotézisek**

A kutatás megkezdésekor az alábbi hipotéziseket állítottam fel:

1. Az uniós támogatások felhasználására a tagállam által kialakított szabályozás esetleges hibái szerepet játszanak a szabálytalanságok elkövetésében.
2. A támogatási jogviszonyban és a szabálytalanságkezelésben a közigazgatási jogi és polgári jogi elemek sajátosan keverednek.
3. A támogatási jogviszonyt és szabálytalanságkezelést szabályozó jogszabályok komplexitása átláthatatlanságot és nehéz jogértelmezést eredményez.
4. A kedvezményezett jogorvoslati lehetőségei a szabálytalansági döntéssel szemben korlátozottak.

## **Az értekezés felépítése**

A dolgozat az európai közigazgatási jog fogalmának és sajátosságainak vizsgálatával kezdődik az 1. fejezet keretén belül, megalapozva a központi témát. Továbbá itt kerül bemutatásra a nemzeti közigazgatás és európai közigazgatás viszonya, amelynek megismerése szükséges ahhoz, hogy az megértsük uniós támogatások témakörében az uniós szabályozás és nemzeti szabályozás kapcsolatát.

Az értekezés 2. fejezetében a kohéziós politikának a szabálytalanságok kialakulása szempontjából jelentős történeti előzményeit mutatom be, valamint részletes összefoglalót készítettem a szabálytalanság jogintézményének kialakulásáról. Megismerhetjük, hogy a kezdeti pontatlan rendelkezéseket hogyan váltják fel egyre részletesebb jogi szabályozások, a szabálytalanság definíciója és jogintézménye milyen fejlődésen ment keresztül a '80-as évektől napjainkig.

Tekintettel arra, hogy már a kutatásom legelején a komplex jogszabályozással és annak átláthatatlanságával szembesültem, valamint kedvezményezetti szemmel általános, útbaigazító összefoglalókat, tájékoztatókat, szakcikkek az interneten nem találtam, felmerült bennem a kétely, hogy mindezek nem jelenthetnek-e olyan mögöttes problémakört, amelyek közvetett módon hozzájárulnak a szabálytalanságok elkövetéséhez. Elképzelhető-e, hogy a kedvezményezett jóhiszeműen követi el a szabálytalanságot, azaz legjobb tudása szerint jár el, mégis elvész a szabályozás útvesztőjében és nem látja tisztán a követendő jogszerű utat, segítséget pedig nem kap a támogatótól. Ennek megfelelően első hipotézisem a kutatás során az, hogy az uniós támogatások felhasználására a tagállam által kialakított szabályozás esetleges hibái szerepet játszanak a szabálytalanságok elkövetésében. Az értekezés 3. fejezetében ezen kérdéskört járom körbe, részben a harmadik hipotézisem kérdéskörét is érintem. Vizsgálat alá vetem az uniós támogatásokat kezelő

intézményrendszert és a jogszabályi háttérrel, nemcsak magyar, de uniós szinten is. Bepillantást nyerünk abba, hogy amennyiben hazánkban problémák tapasztalhatóak, úgy azok a többi uniós tagállamban, különösen a velünk együtt csatlakozottak körében is előfordulnak-e. Nemzetközi példák segítségével választ próbálok találni arra, hogy mi a titka egy jól működő rendszernek, van-e egyáltalán valamilyen titka a sikernek.

A 4. fejezet összefoglalót tartalmaz arról, hogy az uniós hatóságok (elsősorban az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék) és magyar hatóságok (különösen az Állami Számvevőszék és egyes közreműködő szervezetek) hogyan ítélik meg a támogatások felhasználásának rendszerét, a szabálytalansági eljárások folyamatát, hogyan értékelik az eddigi tapasztalatokat, és miket tartanak számon javításra szoruló hibaként. Összehasonlítást végzek a 3. és 4. fejezet között abból a szempontból, hogy azonos problémákat tár-e fel a tudományos élet és a vizsgálatot végző hatóságok, illetve a 3. fejezetben feltárt elméleti problémák a gyakorlatban is visszaköszönnek-e.

Az értekezés 5. fejezete szakirodalom segítségével történő jogszabályértelmezéssel és széleskörű joggyakorlat elemzéssel vizsgálja a többi hipotézis alátámaszthatóságát. A jogszabályértelmezéskor és a rendszer kedvezményezetti szemszögből történő vizsgálatokor számos gyakorlatias és egyszerű kérdés merült fel bennem, melyekre a válaszokat nem volt könnyű megtalálni. Milyen jogai vannak a támogatónak, közigazgatási hatóságként jár-e el? A gyakorlatban érzékelhető, támogató és a kedvezményezett közötti hierarchikus viszony valós-e? A támogató nem szabályszerű cselekedete vagy mulasztása esetén a kedvezményezettnek van-e lehetősége jogi úton fellépni a támogatóval szemben? Miért nem tartalmaz kifejezett jogorvoslati lehetőségeket a támogatások felhasználásával foglalkozó jogszabályanyag? Egy adott problémakör esetén ténylegesen melyik jogszabály alkalmazandó?

Miért szabályozzák külön az agrártámogatásokat a többi típusú támogatási formától? És így tovább.

Ezen kérdések vizsgálatánál szembesültem leginkább a szakirodalomhiány nehézségeivel, valamint a gyakorlatban csak bírósági határozatokként emlegetett legfelsőbb bírósági eseti döntések ritkaságával. Beigazolódott a felvetésem, miszerint a felmerülő kérdések megválaszolásában a bírói gyakorlat tud segítséget nyújtani, annak teljeskörű feltérképezéséhez túlnyomó részt egyedi ügyek ítélet anyagait volt szükséges áttanulmányozni. A jogszabáylelemzés és jogesetkutatás a várt eredményt meghozta, ebben a fejezetben tisztázásra kerülnek a támogatási jogviszonyban és szabálytalanságkezelésben irányadó jogterületek, a közigazgatási és polgári jogi elemek előfordulása és súlya, a támogatási jogviszonyban részt vevő felek szerepei, a szabálytalansági döntések megfelelő jogi minősítése, valamint a szabálytalansági döntés elleni lehetséges jogorvoslati lehetőségek feltérképezésre kerülnek. Bemutatásra kerül továbbá, hogy a szabálytalansági eljárást követő követeléskezelési eljárásban hogyan figyelhető meg az értekezés kulcskérdése, a közigazgatási és polgári jogi elemek keveredése. A közigazgatási jogi és polgári jogi elemek sajátos keveredése, az uniós pénzügyi időszakonként változó jogszabálycsomag, és a jogszabályok komplexitása rendkívül nehéz jogértelmezést eredményez, ezen viszonyok közötti tisztán látást próbálok segíteni az elemzésemmel.

Legutolsó sorban pedig a 6. fejezet kitekintést enged a téma büntetőjogi szabályozása világába. Mivel az Unió fontosnak tartja az uniós költségvetés védelmét – maga a szabálytalanság fogalma is erre épül –, aköltségvetés ellen elkövethető csalás bűncselekménye kiemelt fontossággal bír.

A kutatás során használt módszertani eszközök összefoglalását a téziszfüzet tartalmazza.

## **Az értekezés novum jellege és jövőbeni hasznossága**

A téma **újszerűsége** a kutatás során hátrányként jelentkezett, a témakörrel a szakirodalom csak érintőlegesen foglalkozik, továbbá mennyiségileg rendkívül kevésnek bizonyult és bennük az összefüggések feltárása, valamint a gyakorlatban hasznosítható információ elenyésző. A jogértelmezést pedig a jogi rendezetlenség és a jogszabályi rendelkezések komplexitása, átláthatatlansága nehezítette. A legszélesebb körű összefoglaló elkészítésére legjobb tudomásom szerint csak a **Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja** vállalkozott 2012-ben, a tanulmányuk azonban általános jellegű és tágabb területet ölel fel, mert (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 koncentrálnak, (v) az egyes támogatási formák háttérszabályozásának eltérősége ellenére egységesített, általános konklúziókat von le, amely későbbi konkrét peres eljárásokban hivatkozási céllal kevésbé hatékonyan használható. Így az irodalom hiányosságai és a jogi rendezetlenség volt a kutatás legnagyobb akadálya, ugyanakkor ebben rejlik az értekezés novuma is. **A területet kevesen kutatják**, pedig a mindennapi életben bárki találkozhat vele és nagy szükség lenne az elemzésekre, útbaigazító összefoglalókra. Különösen az értekezés 5. fejezete, valamint az értekezés eredményei a gyakorlati hatékonyság fejlődését segítik elő és egy **olyan egyedülálló összefoglalót biztosítanak, melyet mind a szakirodalom, mind a jogalkalmazás, de akár még a jogalkotás is kézbe vehet, hasznosíthat.**

Az uniós támogatások felhasználásának rendszere, azon belül is a támogatási jogviszonyok megítélése és a szabálytalansági eljárások lebonyolítása egy olyan komplex jogi szabályozást takar, amelynek rendelkezéseiben az olvasó könnyen elvész és több órás, napos alapos jogi háttérkutatás során sem tudja kételyeit eloszlatni, márpedig szűk eljárási határidők mellett sokszor nincs a

kedvezményezettnek vagy jogi képviselőiknek lehetősége a témában elmerülni. Ez a jogalkalmazást egyértelműen nehezíti, a kedvezményezetti érdekek érvényesítését sokszor ellehetetleníti, továbbá elhúzódó peres eljárásokhoz vezethet. Több évig tartó kutatás eredménye a jelen értekezés, mely átfogó és gyakorlatias elemzést kíván adni a szabályozásról, megkönnyítve ezzel a jogalkalmazók munkáját és esetlegesen kiindulópontot adni további tudományos kutatások megkezdéséhez. Az értekezés leíró jelleggel sem tartalmazza a szabálytalansági eljárások általános folyamatát, mert azok a vonatkozó jogszabályokból könnyen megismerhetők. Az értekezés kizárólag a kutatásra okot adó jogkérdések vizsgálatára terjed ki, novum jellege és jövőbeni hasznossága megítélésem szerint kizárólag ezen jogkérdések elemzésének van.

**Elemzéseimet a joggyakorlat és a jogtudomány képviselői közvetlenül is hasznosíthatják majd,** akár egyetemeken, kifejezetten az uniós támogatásokkal foglalkozó posztgraduális képzéseken is felhasználhatóvá válik. Bízom benne, hogy a kutatásom eredményeit és az értekezés egészét a kedvezményezett, ügyvédek és bírák kézbe veszik majd és munkájuk megkönnyítéseként tekintenek rá. Úgy gondolom, hogy a jogalkotók munkáját is segítheti az értekezés, számos rendszerszintű és jogszabályi problémára, joghézagra fény derül, melyek orvoslásra szorulnak és melyek orvoslására tanácsokat kapnak.

# 1. FEJEZET

## AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG VIZSGÁLATA

Dolgozatom kiindulópontjaként az európai közigazgatás fogalmát és jellemzőit kívánom elemezni, egyes alcímek tartalmánál kizárólag az értekezés fő témájához kapcsolódóan leszűkítve. A jelen fejezet szükségszerűségét az indokolja, hogy az európai uniós támogatásokat uniós szinten a közigazgatási jog szabályozza és a tagállamokkal szemben számos generális jellegű elvárásokat támaszt. A későbbiekben, a kutatás eredményeinek bemutatásakor azonban az olvasó láthatja, hogy bár az uniós támogatások szabályrendszere implementálásra került, a témakört nem kizárólag a közigazgatási jog szabályozza Magyarországon, továbbá az uniós elvárások nem minden esetben az elvárásoknak megfelelően érvényesülnek a gyakorlatban. Ennyire azonban még ne szaladjuk előre, lássuk mit jelent maga a közigazgatási jog, az európai közigazgatási jog, valamint a tagállamok és az Unió közigazgatási szabályozása hogyan kapcsolódik össze.

### 1.1. A közigazgatási jog fogalma

A közigazgatási jog fogalmáról számos eltérő megközelítés és nézet található a közigazgatási jogtudományban. Abban a nézetek azonban még megegyeznek, hogy egy adott jogág formailag valamely összefüggő tárgykörre vonatkozó jogszabályok összességét foglalja magába. A fogalomalkotási kísérletek ezért a jogi szabályozás tárgyából indulnak ki. Ilyenek például a következők<sup>1</sup> (időrendi sorrendben):

*Lorenz von Stein* (a közigazgatástani irányzat megalapozója) szerint a közigazgatási jog a végrehajtó hatalom joga, amely nem más, mint az állam

---

<sup>1</sup> BODNÁR Norbert – CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – NYITRAI Péter – TORMA András – TURKOVICS István: Közigazgatási jog 1. Magyar közigazgatási jog Általános rész I. Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015. p. 52 A fogalommagyarázatok többségének összegyűjtése is ezen könyv munkája, amely az egyes szerzőknél külön lábjegyzetben megjelölt műveken alapul.

szerves természete által e hatalomnak szabott határ. *Csiky Kálmán* szerint a közigazgatási jog feladata meghatározni a közigazgatási szervek felépítését, cselekvésük rendjét és határait.<sup>2</sup> *Concha Győző* a közigazgatási jog alatt azon szabályok összességét érti, amelyek meghatározzák a közigazgatási szerveket, ezek hatáskörét, a közfeladatok megvalósítására adott hatalom mértékét, eszközét, módját és az állampolgárok akaraturalmát a közigazgatási szervekkel szemben.<sup>3</sup> *Tomcsányi Móric* pedig a közigazgatás szervezetének és működésének jogrendjét kitevő jogszabályok összességét érti alatta.<sup>4</sup>

Mindezekből a meghatározásokból az tűnik ki, hogy a közigazgatási jogtudomány említett képviselői azt a tárgykört, amely a közigazgatás joganyagát összekapcsolja, a közigazgatás szervezetében és működésében látják. A működés esetében pedig egyértelműen a működés határait helyezik a hangsúlyt, vagyis szerintük a működésre vonatkozó joganyag lényeges funkciója a működési korlátok meghatározása.<sup>5</sup> Ez utóbbit a közigazgatás közhatalmi jellegéből vezetik le, ugyanis szerintük a közigazgatás mint közhatalmi szervezet csak a törvényi keretek között és végrehajtó jelleggel működhet.<sup>6</sup>

Az 1945 utáni szakirodalom abból az általános felfogásból indul ki, hogy a jogrendszer jogágakra tagolásának alapja a jogi szabályozás tárgya és módszere lehet. Ezt a közigazgatási jogra is alkalmazva, az a következtetés lesz az általános, amely szerint a közigazgatási jog a közigazgatási szervek végrehajtó-rendelkező tevékenysége során keletkező társadalmi viszonyokat sajátos módszerrel szabályozó jogszabályok összessége. Sajátos módszerként a jogviszonynak a végrehajtó-rendelkező tevékenységgel való kapcsolatát, az aláfölé rendeltségi viszonyok gyakori szabályozását, a jogviszonyok egyoldalú létrejöttét és a jogszabálysértésért való feltétlen felelősséget jelölik meg. Ezt az álláspontot fejt ki *Berényi Sándor* az 1975-ben és 1981-ben megjelent

---

<sup>2</sup> CSIKY Kálmán: A magyar állam közigazgatási joga. Budapest, 1888.

<sup>3</sup> CONCHA Győző: Politika. Budapest, 1905.

<sup>4</sup> TOMCSÁNYI Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Budapest, 1926.

<sup>5</sup> Pár gondolattal később majd láthatjuk, hogy az európai közigazgatás fogalmának és jellemzőinek vizsgálatánál is felmerülnek hasonló korlátok, melyeket inkább alapelveknek, elvárásoknak neveznek.

<sup>6</sup> BODNÁR Norbert – CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – NYITRAI Péter – TORMA András – TURKOVICS István: i.m. p. 53

tankönyvekben. Egy másik felfogás szerint, amelyet *Madarász Tibor* képvisel, a közigazgatási jog tárgyát a szabályozott társadalmi viszonyok szerint nem lehet elkülöníteni, mivel az olyan széles körű, amely más jogágak tárgyát is képezheti.<sup>7</sup> Madarász Tibor felfogása alapján továbbá többen úgy határozzák meg a közigazgatási jogot, mint azoknak a jogi normáknak az összességét, amelyek az alkotmányjogi szabályozás keretei között a jogalanyok, valamint az állam egymás közötti viszonyait szabályozzák, és amelyek megalkotásában és érvényesítésében a közigazgatási szerveknek szerepük van.<sup>8</sup>

A fentiekre alapozva a Miskolci Egyetem jogi karának oktatói szerint **a közigazgatási jog azon jogszabályok összessége, amelyek a közigazgatás szervezetét és személyzetét, valamint a működése során, a végrehajtó tevékenységével összefüggő társadalmi viszonyokat szabályozza.** A közigazgatási jogi szabályozás fő tárgykörei mindezek alapján a következők: a közigazgatás szervezete és személyzete (szervezeti jog), a közigazgatási szerv eljárása (eljárásjog) és a közigazgatás működése során keletkező társadalmi viszonyok tartalmi meghatározása (anyagi jog).<sup>9</sup> Egy másik egyetem által használt tankönyv ezt a definíciót még azzal egészíti ki, hogy a közigazgatási jog a fentiek felül azt az eljárást is szabályozza, amellyel a közigazgatási szervek feladat- és hatáskörüket gyakorolják.<sup>10</sup> Egy harmadik felsőoktatási jegyzet szerint fontos megjegyezni még a közigazgatási jog sajátosságaként azt is, hogy fiatal jogágnak számít. A közigazgatási jog továbbá sokkal több jogszabályból áll, mint más jogágak, mivel sokszínű, heterogén jogágként működik. Ebből következően nem is kodifikálható, tehát nem foglalható egy egységes törvénykönyvbe, mint a büntetőjog vagy polgári jog.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> BODNÁR Norbert – CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – NYITRAI Péter – TORMA András – TURKOVICS István: i.m. p. 53

<sup>8</sup> SZALAI András: A közigazgatási jog alapjai. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. p. 42

<sup>9</sup> BODNÁR Norbert – CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – NYITRAI Péter – TORMA András – TURKOVICS István: i.m. p. 53-54

<sup>10</sup> TEMESI István (Szerk.): Közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. p. 43

<sup>11</sup> SZALAI András: i.m. p. 43

## 1.2 Az európai közigazgatási jog

### 1.2.1. Az európai közigazgatási jog fogalma

Az **európai közigazgatási jogra gyakran, mint európai igazgatásra történik hivatkozás** a szakirodalomban tekintettel arra, hogy az Unió igazgatása a közvetlen és a közvetett végrehajtás szervezetrendszerének egy igen összetett szimbiózisa. Az európai közigazgatási jognak nem minden eleme jelenik meg az Európai Unió írott jogforrásaiban, mivel az európai közigazgatási jognak még ma sincs egységes, átfogó, kodifikált szabályozása. Az alapító szerződések és további uniós jogszabályok az európai igazgatás fogalmát sem definiálják, azonban létezését az uniós intézmények szintjén sem vitatják.<sup>12</sup> A közigazgatási jog előbbiekben ismertetett fogalmához hasonlóan **az európai közigazgatási jogra nézve is több meghatározási kísérlet született** a témakörrel foglalkozó szakemberek körében. Ilyenek például a következők:

*Külföldi nézet* szerint az európai közigazgatási jog fogalma a hagyományosan közigazgatási természetűnek tekintett területek szabályozására született uniós előírások, valamint uniós relevanciával bíró nemzeti jogi aktusok összességét, illetve annak uniós jogként történő végrehajtási rendszereit jelöli.<sup>13</sup> Azaz azon uniós és tagállami intézmények összességét jelenti, amelyek előkészítik az uniós döntéseket (jogszabályokat), majd gondoskodnak azok végrehajtásáról, illetve tényleges érvényesüléséről. Világosan kell tehát látni, hogy az európai közigazgatás fogalma nem csupán a Közösség közigazgatási egységeit, azaz az öngazgatását és a közösségi adminisztrációt foglalja magában, hanem átfogja a Közösség és a tagállamok közigazgatását is.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> BOROS Anita: Közigazgatási eljárásjog Európában – Közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok. In. GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. ANDRÁS (Szerk.): A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Pázmány Press, Budapest, 2015. p. 31-32.

<sup>13</sup> Eberhard SCHMIDT-ASSMANN – Bettina SCHÖNDORF - HAUBOLD: Der Europäische Verwaltungsverbund. Mohr Siebeck, 2005. p. 3

<sup>14</sup> Prof. Dr. Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölé rendeltségi modellje. In: Európai Jog 2003/3. p. 9.

*Balázs István* ugyanakkor – külföldi szerzők álláspontjára alapítva – különbséget tesz egy szűkebb és tágabb értelmezés között. Álláspontja szerint szűk értelemben az EU jogának közigazgatási jognak minősíthető részét értjük a fogalom alatt.<sup>15</sup> Részletesebben kifejtve: az európai (köz)igazgatási jog az Európai Unió intézményeinek (köz)igazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába, így különösen a (köz)igazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a (köz)igazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó (köz)igazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai (köz)igazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bírói alkotás jog is.<sup>16</sup> Tág értelemben pedig azt a joganyagot jelöli, amely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti.<sup>17</sup>

*Torma András* az egyik tankönyvben<sup>18</sup> az európai közigazgatást a nemzetállam közigazgatásának fogalmi elemeihez igazodva elemzi a következőképpen:

- Az impérium (azaz hatalmi ág) szempontjából az európai közigazgatás a jogi aktus kibocsátásával (törvényhozással) erőteljesen összefonódó, ezért csak részben önálló végrehajtó hatalmat jelent, amelyet az EU központi szervei és a tagállami intézmények közösen gyakorolnak. A hatalomgyakorlás során az uniós intézmények egymás közötti kapcsolatát az intézményi egyensúly és az együttműködési kötelezettség elve jellemzi, az uniós intézmények és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatot pedig jogi oldalról a fölé-alárendeltség, ténylegesen pedig a partneri együttműködés és ennek alapján az egymás kiegészítésének elve.

---

<sup>15</sup> BALÁZS István: Az „Európai Közigazgatási Tér” és az európai közigazgatási jog. In: LAPSÁNSZKY András (Szerk.): Közigazgatási jog – Fejezetek a szakigazgatásaink köréből. Complex Kiadó, Budapest, 2013. p. 54

<sup>16</sup> BALÁZS István: Az Európai Közigazgatási Térség változásairól. In: FAZEKAS Mariann (Szerk.): Gazdaság és Közigazgatás. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. p. 104

<sup>17</sup> BALÁZS István: Az „Európai Közigazgatási Tér” és az európai közigazgatási jog. i.m. p. 57.

<sup>18</sup> CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – TORMA András – TURKOVICS István: Európai közigazgatás. Miskolci Egyetemi Kiadó 2019. p. 228-231

- Organikus értelemben (azaz azt vizsgálva, hogy az európai közigazgatás a közhatalommal rendelkező szervek elkülönült alrendszer-e?) az európai közigazgatás nem más, mint részben önálló végrehajtó hatalmat gyakorló és közhatalommal rendelkező, uniós és tagállami szinten elkülönült, de egy egységes egészet képező hatalmi szervek összessége. Figyelemmel arra, hogy a tagállamok nemzeti szuverenitásuk egy részét átruházták az Unióra és alávetették magukat az uniós szervek döntésének.
- Materiális értelemben az európai közigazgatás az erre rendelt – részben uniós, részben tagállami szerveknek az uniós jog hatálya alá rendelt olyan tevékenysége, amely igazgatástudományi szempontból célkitűzést, információgyűjtést és feldolgozást, tervezést, döntést, végrehajtást, koordinációt és ellenőrzést jelent, a gyakorlati tevékenység oldaláról pedig szervezést, végrehajtást és rendelkező tevékenységet.
- Funkcionális értelemben (azaz azt vizsgálva, hogy vajon az európai közigazgatásnak a tagállami közigazgatással azonos feladatai vannak-e?) az európai közigazgatás sajátos közfeladatok ellátását jelenti, amelyeket az uniós és a tagállami intézmények valósítanak meg meghatározott keretek, illetve korlátok között, egymással lojálisan együttműködve és tiszteletben tartva egymás hatásköreit.
- Perszonális értelemben (azaz a sajátos jogállású személyek, köztisztviselők pozícióját vizsgálva) az európai közigazgatás azon speciális jogállású tagállami és uniós köztisztviselőket jelenti, akik részt vesznek az uniós döntéshozatal előkészítésében és végrehajtásában, s ennek révén hidat képeznek az EU és a tagállamok, illetve az EU központi szervei és az európai állampolgárok között. Munkájukra, javadalmazásukra, előmenetelükre, anyagi és fegyelmi felelősségükre, sőt nyugdíjazásukra is sajátos közösségi jogi előírások vonatkoznak.

A tagállamokba kihelyezett uniós intézmények hiányában, az uniós intézmények és a tagállamok államszervezete tehát együttesen, ketten egyetlen

egységet alkotva gondoskodnak az uniós jog végrehajtásáról és érvényesítéséről. Ebben az értelemben az **EU közigazgatása megosztott igazgatás**. Az uniós intézmények struktúráját és működését elemezve pedig az állapítható meg, hogy az Európai Unió nem más, mint olyan – nemzetállamok által létrehozott, szupranacionális szintű – intézmények építménye, amely szoros és jogilag pontosan definiált kapcsolatban áll a tagállamok nemzeti intézményeivel.<sup>19</sup>

### 1.2.2. Az Európai Közigazgatási Tér(ség) fogalma

Az európai közigazgatásról szóló szakirodalomban gyakorta előfordul az Európai Közigazgatási Tér, illetve Európai Közigazgatási Térség kifejezés. Az alábbiakban igyekszem összefoglalni, mit is jelent ez valójában és milyen kapcsolatban áll az európai közigazgatással. Mindezt annak ellenére, hogy egy ezzel foglalkozó már megvédett doktori értekezés<sup>20</sup> kiemelte, hogy a meghatározásról 2010-ben még mindig szakmai vitákat folytattak és nem teljesen egyértelmű, hogy mit értünk ezen kifejezés alatt, illetve álláspontja szerint van olyan nézet is, hogy Európai Közigazgatási Térről nem beszélhetünk.

*Ficzere Lajos* meghatározása szerint a kifejezés átfogja a közösségi szintű közigazgatási szervek, különösen az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság és szakapparátusa, valamint a nemzeti közigazgatási szervek tevékenységét, valamint azoknak a hatóságoknak, hivataloknak, szervezeteknek, ügynökségeknek, jogi személyeknek a szervezetrendszerét is jelenti, amelyek a közösségi jog vonatkozó rendelkezései alapján, a feladatkörök szervezeti elhatárolása mellett az elérhető célok hatékony megvalósítása érdekében

---

<sup>19</sup> TORMA András: Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatról. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIX/2. 2011. p. 315-316. Hasonló gondolatok vannak a szerző egy másik művében is, lásd: TORMA András: Megérkeztünk! Magyar közigazgatás az Európai Unióban. In: Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. 2006.

<sup>20</sup> KOVÁCS Mihály „A területi közigazgatás szerkezeti kérdései” c. doktori értekezése. Szent István Egyetem Gazdálkodás és Szervezéstudományi Doktori Iskola, Gödöllő, 2010. p. 52-53

funkcionálisan együttműködve cselekszenek a közösségi és a harmonizált tagállami jog végrehajtásának biztosítása érdekében.<sup>21</sup>

*Czuczai Jenő* szerint az Európai Közigazgatási Térség elméleti értelemben nem más, mint az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatási szervei által, az uniós jog megalkotása és alkalmazása révén megvalósított, illetve megvalósuló egyfajta harmonizált értékszintézis.<sup>22</sup>

*Torma András* az Európai Közigazgatási Tér fogalmát az Európai Unió intézményei és az Európai Unió tagállamainak közigazgatási hatóságai között, az európai közösség jogának megalkotása és a megalkotott jog alkalmazása, illetve szűkebb értelemben végrehajtása során kialakult kapcsolatrendszerként határozza meg.<sup>23</sup>

*Forgács Imre* a tagállamok által elfogadott közigazgatási alapelvek összességéként határozza meg a definíciót.<sup>24</sup> Ezt *Torma András* is megerősíti, amikor kimondja, hogy az Európai Közigazgatási Térségnek vannak olyan alapelvei, amelyeket a közösségi jog érvényesülése érdekében a tagállamok érvényesíteni kötelesek, legkésőbb az EU-hoz csatlakozás érdekében megvalósítandó reformok révén. Ha ugyanis nem veszik figyelembe, illetve nem alkalmazzák ezeket a jogelveket, az kötelezettségszegési eljárást vonhat maga után.<sup>25</sup>

*Pupek Emese* meghatározásában az európai közigazgatási tér fogalma alatt nem mást értünk, mint a nemzeti közigazgatási rendszerek összekapcsolását, amelyek célja a közigazgatási gyakorlatok közelítése és összehangolása.<sup>26</sup>

*Kárpáti Orsolya* az Európai Közigazgatási Térséget összetett kategóriaként határozza meg, amely felöleli a tagállamok közigazgatási intézményeinek,

---

<sup>21</sup> FICZERE Lajos: Európai Közigazgatás - nemzeti közigazgatás p. 3.

<sup>22</sup> CZUCZAI Jenő: Közigazgatás és európai integráció. In: FICZERE-FORGÁCS (szerk.): Magyar Közigazgatási Jog Különös Rész. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. p. 446

<sup>23</sup> TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről magyar szemmel. In: Miskolci Jogi Szemle 6. évf. 2011 különszám p. 196- 210

<sup>24</sup> FICZERE Lajos - FORGÁCS Imre (Szerk.) Közigazgatási jog különös rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. p. 45-46.

<sup>25</sup> TORMA András: Törédek az Európai Közigazgatási Térségről. In: FAZEKAS Mariann (Szerk.): Gazdaság és Közigazgatás. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. p. 148, 151.

<sup>26</sup> PUPEK Emese „Innováció-értelmezések módszerek és az Európai Közigazgatási Tér (Szervezés-, vezetés- és közigazgatás-elméleti megközelítés)” c. doktori értekezése. ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, 2007. p. 88.

valamint az Európai Unió intézményeinek végrehajtási tevékenységét, anélkül hogy a tagállami és a közösségi intézmények között hierarchikus, alá-fölrendeltségi viszony állna fenn.<sup>27</sup>

*Balázs István* álláspontja szerint az Európai Közigazgatási Térség fogalma nagy és dinamikus változásokon ment keresztül, mely folyamat ma sem zárult le és élénk viták övezik. E viták lényege abban foglalható össze, hogy egyes szerzők jobban bíznak és hisznek az Európai Unió tagállamai közigazgatásának egységesülésében, míg mások ezt szkeptikusan kezelik a megfelelő jogi alapok és valós politikai akarat hiányára utalva.<sup>28</sup>

A fentiekben felvázolt fogalmak nagy része úgy összegezhető – *Egri Kovács Krisztián* szerint –, hogy az Európai Unió tagállamai egymással kapcsolatrendszer, illetve szervezetrendszer hoztak létre, amelynek eredményeként közösen elfogadott értékek és (normatív) alapelvek formálódnak ki. A közösen elfogadott alapelvek figyelembevételével a tagállamok összehangolják a közigazgatási anyagi jogi, szervezeti és eljárási jogi szabályait. A közös alapelvek elfogadását, valamint a tagállami közigazgatási rendszerek összehangolását nehezíti, hogy a tagállamok különböző típusú jogcsaládok szerint különülnek el.<sup>29</sup>

Az ismertett definíciók alapján **az Európai Közigazgatási Tér(ség) fogalma nehezen határolható el az európai közigazgatástól, illetve a kettő közötti különbségtétel – az átfedések miatt – meglehetősen nehéz.** Egri Kovács Krisztián alapos elemzést követően arra a következtetésre jutott, hogy az Európai Közigazgatási Térben (mint halmazban) alakult ki az európai közigazgatás.<sup>30</sup> Én azonban Forgács Imrével értek egyet, aki szerint az Európai Közigazgatási Tér elnevezés valójában – a későbbiekben taglalandó – azon közigazgatási alapelvek összessége, amelyeket a különböző kormányzati és jogi

---

<sup>27</sup> KÁRPÁTI Orsolya: Az Európai Közigazgatási Tér kialakulása (I. rész). In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIX/1. 2011. p. 237-239

<sup>28</sup> BALÁZS István: Az Európai Közigazgatási Térség változásairól. i.m. p. 99

<sup>29</sup> EGRI KOVÁCS Krisztián: Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatás jellemzőinek vázlatos ismertetése. In: Jogelméleti Szemle 2015/1. szám p. 24

<sup>30</sup> EGRI KOVÁCS Krisztián: i.m. p. 25-26

tradíciókkal rendelkező tagállamok mindegyike elfogad, és követni igyekszik saját közigazgatási gyakorlatában.<sup>31</sup>

*Torma András* álláspontja szerint az Európai Közigazgatási Térség – illetve a Közösségekben fokozatosan megvalósuló közigazgatási integráció – fő jellemzői a következők<sup>32</sup>:

- politikai fejlődés (demokratikus jogállamiság),
- gazdasági fejlődés (szociális piacgazdaság),
- a nemzeti képviseleti szervek (parlamentek) súlyának csökkenése, a közigazgatás szerepének erősödése,
- a decentralizáció, a szubszidiaritás és a szolidaritás elvének érvényesülése, s mindezek következtében egyfelől a szubnacionális, valamint a szupranacionális szervek megerősödése a nemzetállami szintű államszervek terhére, másfelől pedig a különböző régiók közötti fejlettségi különbségek csökkenése, fokozatos kiegyenlítődése,
- megbízható, általános és demokratikus közigazgatás,
- olyan jogintézmények és működési szabályok, amelyek biztosítják a közösségi célok elérését,
- a legális és a pragmatikus igazgatási stílusok kölcsönös közeledése,
- stabil, kiszámítható, hozzáértő, szakképzett, professzionista és pártatlan köztisztviselői kar.

A fentiek alapján levonható az a következtetés, hogy a már eddig kialakított – belső államhatárok nélküli – egységes földrajzi terület, az ugyancsak egységes európai állampolgárság ténye, továbbá a megvalósított, illetve megvalósuló egységes piac, gazdasági-pénzügyi és politikai unió, szükségképpen megköveteli az igazgatás egységesítését is: kezdetben csak az elvárások (követelmények szintjén), később azonban – legalább is hosszú távon – már

---

<sup>31</sup> FORGÁCS Imre: Új tendenciák az európai közigazgatásban. In: Európai Tükör 2004. évi 3. szám. p. 47

<sup>32</sup> TORMA András: Az Európai Unió és a tagállamok közigazgatásának kapcsolatrendszere. In: PETRÉTEI József (Szerk.): Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs, 2001. p. 400

gyakorlati kötelezések, utasítások szintén is, kétségtelenül tovább csorbítva ezzel a tagállamok szuverenitását. Az Európai Unió tagállamaiban nem egy Brüsszelből vezényelt, egységes közigazgatási modell működik, hanem éppen ellenkezőleg: a változatosság, a sokszínűség jellemző. Torma András szerint kétség nem férhet ahhoz, hogy nem tartható fenn sokáig az a jelenlegi állapot, mely szerint az igazgatási ciklus egyes elemei, illetve az azokat megvalósító intézmények erőteljesen szétválasztásra kerültek egymástól. A gazdasági-pénzügyi integrációt feltétlenül követnie kell egyfajta közigazgatási integrációnak, a tagállami közigazgatási rendszerek jelenleginél sokkal erőteljesebb egységesülésének, még akkor is, ha ez (talán) fájdalmasabb veszteséget jelent a nemzeti szuverenitást féltékenyen őrző tagállamok számára.<sup>33</sup> Ezzel szemben két másik szakirodalom arra az álláspontra helyezkedik, hogy jelenleg nincs tagállami akarat (politikai és intézményes szándék) egy közös közigazgatás megvalósítására, az európai közigazgatási jog kodifikációjára. Az EU tagállamainak ugyanis olyan változatos közigazgatási intézményrendszerei, struktúrái és jogi hagyományai vannak, hogy az uniformizálás elképzelhetetlen a helyi sajátosságok eltörlése nélkül. Az EU ezen okból deklarál csak alapelvi és értékharmonizációt.<sup>34</sup>

A „Közös Közigazgatási Tér” („Common Administrative Space” fogalmának megalkotására, valamint az azt kitöltő szempontrendszer kialakítására egeyébként 1997-ben került sor, ezeket először ekkor mutatták be a csatlakozni kívánó országok számára. Ez annak ellenére történt így, hogy a Közösség alapszerződése – így az 1957-ben elfogadott Római Szerződés vagy az 1992-es Maastrichti Szerződés sem tartalmazznak olyan jogi szabályozást, amely alapján a tagországok közigazgatásának felépítésére, eljárására vagy működésének bármely területére közvetlenül kötelező rendelkezéseket lehetett

---

<sup>33</sup> TORMA András: Az Európai Unió és a tagállamok közigazgatásának kapcsolatrendszere. i.m. p. 396, 400-401

<sup>34</sup> GERENCSE Balázs Szabolcs (Szerk.): Összehasonlító és Európai Uniói közigazgatási jog, Közigazgatási jog IV. Pázmány Press 2015. p. 128, BALÁZS István: Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In: GERENCSE Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. ANDRÁS (Szerk.): A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Pázmány Press, Budapest, 2015. p. 20

volna hozni. Amit azonban csatlakozási feltételként le lehetett vezetni az alapítói szerződésekből és így kötelezően számon lehetett kérni, az a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megléte. Az Európai Unió ezek megteremtése érdekében dolgozott ki az akkori tagországok közigazgatásának közös értékrendjére alapozva, mint közös európai közigazgatási teret alkotó keretre épülő ajánlásokat. Az Európai Unió Bizottsága és az OECD közösen a „Közös Közigazgatási Térséghez” történő csatlakozáshoz közigazgatás-fejlesztési segélyprogramot is létre hozott. Elsősorban ezen eszközök felhasználásával került sor a csatlakozás folyamatában a tagjelölt országok közigazgatásának vizsgálatára és a megfelelőnek tartott fejlesztésére.<sup>35</sup> A csatlakozás így nemcsak a tagállamok jogi környezetét, de a tagállami közigazgatás intézményi, működési kereteit is jelentős mértékben átalakítja, ahogy az Magyarországon is történt.<sup>36</sup>

### 1.2.3. Uniós és tagállami közigazgatás viszonya

Ahogy az előző alcímek alatt már megállapításra került, az Uniónak és a tagállamoknak nincsen egy egységes, közös igazgatása, közöttük csak megosztott igazgatásról beszélhetünk. Jelen alcím alatt ennek a típusú kapcsolatnak a sajátosságait foglalom össze.

A tagállamok közigazgatása és az európai közigazgatás közötti kapcsolat valójában csak a gazdasági integráció mélyülésével, a hetvenes-nyolcvanas évektől vált igazán fontos kérdéssé. A közös piac kiépítése gyorsította fel a

---

<sup>35</sup> BALÁZS István: Európai közigazgatás – álom, vagy valóság? Az „Európai Közigazgatási Térről”, mint egykor volt álomról. In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (Szerk.): Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014. p. 30.

<sup>36</sup> A hazai jogszabályok jelentős része közösségi eredetű, ennek megfelelően az Európai Unióval kapcsolatos hazai közigazgatási intézmények kiemelt szerepet kaptak és fognak kapni a jövőben is a hazai igazgatási rendszerben. Vitatott, hogy a jogszabályok mekkora hányada közösségi eredetű, az azonban bizonyos, hogy jelentős része. Marján Attila szerint a 70%-a, míg egy tankönyv szerint a 80%-a. Lásd: MARJÁN Attila: Az EU-csatlakozás szerepe a magyar közigazgatás átalakulásában. In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (Szerk.): Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014. p. 373, valamint GERENCSÉR Balázs Szabolcs (Szerk.): Összehasonlító és Európai Uniós közigazgatási jog i.m. p. 126

másodlagos jogalkotási folyamatokat, mind nagyobb terhet róva ezáltal nemcsak a közösségi jogalkotókra, hanem a tagállami végrehajtókra is. A belső piacra vonatkozó növekvő számú közösségi jogszabály már azokra a tagállamokra is megállapíthatott kötelező normákat, amelyek a javaslatok ellen, kisebbséggel szavaztak. Ezzel jelentősen megváltozott a közösségi és a tagállami jog alkalmazása közötti különbség, ami egyre nagyobb hangsúllyal vetette fel a két igazgatási szint közötti viszony kérdését. Az integrációs folyamat mélyülése, az újabb és újabb közösségi politikák megjelenése magát a közösségi jogalkotási folyamatot is egyre bonyolultabbá tette. Mindez értelemszerűen növelte a megfelelő szakértői kapacitások iránti igényt is az Európai Bizottság apparátusában és a tagállamok köreiben. A közösségi jog tagállami végrehajtása ugyanakkor jelentős mértékben függött és függ ma is a nemzeti közigazgatási tradícióktól. Ezen eltérő tradíciók ellenére az integrációs folyamat előrehaladása, egyre komplexebbé válása új tendenciákat is elindított az európai közigazgatási térben. A közösségi jog alkalmazásának ellenőrzése is egyre bonyolultabbá vált, s az ellenőrzési gyakorlat egyre koordináltabb együttműködést igényelt a közösségi intézmények és az egyes tagállamok között. A strukturális politika felértékelődése, az állami támogatások közösségi rendszere is szükségessé tette, hogy hasonló intézmények működjenek a jogalkalmazás ellenőrzése, a pénzügyi monitoring és más fontos területeken.<sup>37</sup>

**Így kapcsolódott össze szépen lassan a tagállami és az uniós közigazgatás és kezdődött el a közigazgatás európaizálódása.**

Napjainkban az uniós jog és a tagállami közigazgatás, közigazgatási jog viszonyának alapjait az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés határozza meg. 291. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy *A tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.* 197. cikke pedig így szól: (1) *Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.* (2) *Az Unió*

---

<sup>37</sup> FORGÁCS Imre: i.m. p. 45-47

*támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételeire egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. (3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.*

Az Európai Unió a tagállami közigazgatás szervezetre vonatkozóan csak nagyon ritkán hoz kötelező jogi szabályokat, **a nemzeti közigazgatás megszervezése hagyományosan a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik.** Ugyanakkor az EU számára korántsem közömbös, hogy milyen az uniós döntések végrehajtását és előkészítését végző tagállamok közigazgatása. Az EU-nak, miután egységes irányítás alatt álló végrehajtó közigazgatása nincs, különösen fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy a tagállamok közigazgatása hatékony legyen.<sup>38</sup> A tagországok közigazgatási rendszerének tehát megbízható teljesítőképességgel kell rendelkeznie az EU jogszabályainak, politikájának az adott ország területén történő gyakorlati megvalósításához. A tagállam közigazgatási teljesítőképessége egyrészt végrehajtási képességet, másrészt kielégítő közigazgatási kapacitást jelent. Az EU-tagság elsősorban a központi közigazgatásra ró feladatokat, de az alkalmazkodás az alsóbb közigazgatási szinteken túl tovább gyűrűzik a közszektor minden területére.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> FÁBIÁN Adrián: EU-jog és a nemzeti közigazgatási (eljárás)jog viszonya. In: TILK Péter (Szerk.): Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya. Pécs, 2016. p. 71.

<sup>39</sup> FÁBIÁN Adrián: i.m. p. 73.

Amennyiben uniós szinten a közigazgatási anyagi jogot és eljárási jogot vesszük vizsgálat alá, úgy megállapítható, hogy az **Unió mindezedáig nem vállalkozott a közigazgatási eljárás kódexjellegű, általános szabályozására**, ez tagállami kompetencia maradt. Következésképpen **csak a közösségi közigazgatási anyagi jog tud érvényesülni a tagállamokban**, amely kétféle módon történhet: közvetlen (direkt) végrehajtás/igazgatás és közvetlen (indirekt) végrehajtás/igazgatás útján.<sup>40</sup> **Közvetlen végrehajtás/igazgatás** alatt értjük azt, amikor az uniós jogszabályt az Unió saját szervei, intézményei közvetlenül hajtják végre uniós költségvetésből és uniós köztisztviselőkkel, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az európai ombudsman ellenőrzése alatt állnak. Ebből kiindulva a **közvetett végrehajtás/igazgatás** a tagállami közigazgatás által az uniós norma végrehajtása érdekében végzett tevékenységet jelenti.<sup>41</sup> A nemzeti jogalkalmazó szervezeteknek tehát ismerniük és alkalmazniuk kell az odavágó uniós jogot, akárcsak a saját hazai jogot, a kétféle jogi szabályozás kollíziója esetén pedig az Unió jogát illeti meg elsődlegesség, ahogyan arra az Európai Bíróság több ítéletében is rámutatott. Bármely végrehajtási módra is tekintünk, nyilvánvalóvá válik, hogy az uniós jog bármilyen területre benyomul, behatol, amennyiben a közösségi célok érdekében szükséges.<sup>42</sup>

Az uniós közigazgatás és tagállami közigazgatás összehasonlításakor arra a sajátosságra is felfigyelhetünk, hogy az uniós jog nem definiálja a magyar közigazgatási modellben ismeretes hatósági és nem hatósági szervek körét, jellemzőit, az elkülöníthetőség formajegyeit. Ennek elsődlegesen az az oka, hogy az uniós szervek létrehozása és azok eljárási szabályai az azt indukáló uniós szakpolitikai célhoz igazodnak. Ez azt jelenti, hogy a tagállami metódussal ellentétben az Unió jogában először az ágazati eljárások kimunkálása történt meg és csak később, lényegében a tagállami és az uniós

---

<sup>40</sup> VÁCZI Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013. p. 15.

<sup>41</sup> Váci Péter az előző lábjegyzetben idézett művében közvetett és közvetlen végrehajtásról ír, Balázs István azonban közvetett és közvetlen (köz)igazgatásként hivatkozik erre a megosztásra, lásd: BALÁZS István: Az Európai Közigazgatási Térség változásairól. i.m. p. 106 A közvetett és közvetlen végrehajtás/igazgatás bemutatása ezen két művön alapszik.

<sup>42</sup> VÁCZI Péter: i.m. p.15

jogelvek kikristályosodásával kerültek megfogalmazásra – bár nem nagy számban – általános eljárási rendelkezéseket meghatározó uniós jogszabályok.<sup>43</sup> Az EU-ban azért sem alakulhattak ki az alapvető államhatalmi ágaknak és funkcióknak megfelelő szervek, intézmények, mivel az EU nem szuperállam a tagállamok felett. Az alapító szerződésekből következő célok és eszközök határozzák meg a felépítés és működés elemeit, melyek egyben keretül is szolgálnak az Unió cselekvési lehetőségeinek. Mindezekből kiindulva nem is célszerű arra törekedni, hogy kényszerűen megfeleltessük az Unió szerveit a tagállami szerveknek. Ha mégis ilyet teszünk, előbb vagy utóbb, de elméletileg is nehezen feloldható ellentmondásokkal találkozunk.<sup>44</sup>

A csak „központi” szinten működő **uniós intézmények**, valamint a „területi és a helyi” szinten működő **tagállami intézmények** (nemzeti parlamentek, kormányok, bíróságok, önkormányzatok) **közötti viszonyt az egymás kiegészítésének elve jellemzi**. Ez azt jelenti, hogy az uniós intézmények kitzúzik az Unió céljait, összegyűjtik az információkat, terveznek, döntenek, majd koordinálnak és ellenőriznek. A döntést követő végrehajtás azonban elsősorban a tagállamok feladata, a tagállamok alatt értve az egész államszervezetet is, nemcsak a közigazgatást. Ebben a szervezeti és működési modellben az uniós intézmények és a tagállamok államapparátusa együttesen alkotnak egy egészet: egy összeurópai „államszervezetet”, s annak részeként egy összeurópai törvénykezést, közigazgatást és bíraskodást.<sup>45</sup> Az EU döntéseinek végrehajtása tekintetében azonban nem hierarchikus, hanem egyfajta hálózatos együttműködés jellemző az uniós és tagállami végrehajtó szervek között. Az a lehetőség, hogy az EU közvetlen kapcsolatot alakítson ki a tagállami végrehajtásokkal, merőben különbözik a közigazgatásokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek lehetőségeitől, amelyek csak szerződések, ajánlások

---

<sup>43</sup> BOROS Anita: i.m. 33

<sup>44</sup> BALÁZS István: Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről.i.m. p. 28

<sup>45</sup> TORMA András: Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatról. i.m. p. 315-316

vagy határozatok útján, csak közvetett hatást tudnak gyakorolni a tagállami közigazgatásokra.<sup>46</sup>

Az EU és a tagállamok között egy dinamikus viszonyról van szó, melyet kiegészít az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló **bíró alkotta jog**, sőt a **jogelvek** tekintetében még az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége is. Az európai közigazgatási jog szűk értelmezésének követői azonban a bővülő, a közvetlen Uniós szervekkel mint sajátos közigazgatással végrehajtott ágazati feladatok folyamatos növekedése ellenére sem hisznek a kodifikált európai közigazgatási jog gyors fejlődésében és helyette a bíró alkotta jog térhódításában bíznak.<sup>47</sup> Ebből következően ezen a jogterületen az esetjog kiemelkedő jelentőséggel bír. A legtöbb közigazgatási elv is az Európai Unió bíróságának jogalkalmazói gyakorlatából ered, tehát végső soron az európai közigazgatási jog azokból a jogelvekből származik, melyek közösen elfogadottak voltak a tagállamok alkotmányos hagyományaiban.<sup>48</sup> Ugyanakkor bizonyos alapelvek már az alapító szerződésekben is szerepeltek. Ezek az egyedi ügyekből származó jogok viszont sokak szerint még csupán követendő elvek voltak, nem pedig kikényszeríthető szabályok.<sup>49</sup>

Csekély kivételtől eltekintve, közvetlenül kötelező jogi előírások hiányában az Uniónak „csak” elvárásai vannak a tagállamok közigazgatásával szemben: következetesen és teljes mértékben érvényesítsék az uniós jogot, vagyis legyenek megbízhatók, átláthatók és működjenek demokratikusan. Ebből következően az Európai Unió, illetve annak intézményrendszere nem (illetve csak kivételesen) gyakorol közvetlen hatalmat a tagállamok közigazgatása fölött. Az azonban kétségtelen, hogy folyamatosan, széleskörűen és egyre

---

<sup>46</sup> GERENCSÉR Balázs Szabolcs (Szerk.): Összehasonlító és Európai Uniós közigazgatási jog. i.m. p. 128-129

<sup>47</sup> BALÁZS István: Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. i.m. p. 18, 21

<sup>48</sup> BOROS Anita: i.m. 31

<sup>49</sup> Lásd többek között: indokolási kötelezettség, kártérítési felelősség, válaszadási jog. Klara KANSKA: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. In: European Law Journal, 2004 Vol.10. No.3. p. 303

erőteljesebben hatással van rá.<sup>50</sup> A szakirodalom vegyesen hivatkozik ezen elvárásokra úgy, mint követelményekre, standardokra és alapelvekre. Ezek a közigazgatási előírások jellemzően olyan kötelezően alkalmazandó szabályosságokat (pl. rendeleteket, irányelveket) jelentenek, amelyek nem általában a közigazgatásokra, hanem azon belül egy-egy ágazatra vonatkozó struktúrát vagy gyakorlatot határoznak meg. „Hallgatólagosságuk” általában abban áll, hogy nem mondják ki, hogy a tagállami közigazgatásokra hatást kívánnak kifejteni, mégis alkalmazásuk során a tagállamoknak kötelező idomulniuk a szabályozás által megkövetelt feltételekhez.<sup>51</sup> A legfontosabb és az értekezésem központi témájához legszorosabban kapcsolódó ilyen elvek a következők:

a) *megbízhatóság*: Az EU számára általánosságban közömbös, hogy a tagállami közigazgatások milyen szervezeti megoldásokat és működési módszereket alkalmaznak. A lényeg, hogy a közigazgatás úgy működjön, hogy az uniós feladatokat maradéktalanul és helyesen hajtsa végre, az Unió által kitűzött célok elérése érdekében. Ennek érdekében az EU mindenképp azt várja el, hogy a tagállamok közigazgatási szervezetrendszerének felépítése és működése megbízható legyen: a jogrendszerbe időben épüljenek be az uniós előírások, azokat a különböző hatóságok ténylegesen és hatékonyan érvényesítsék is, továbbá tegyék lehetővé azok betartásának folyamatos ellenőrzését, és a jogviták megfelelő eszközökkel való rendezését.<sup>52</sup>

b) *átláthatóság és nyitottság*: Az EU elvárása az is, hogy a tagállamok közigazgatása átlátható legyen: egyértelmű legyen az uniós intézményekkel kapcsolatot tartó szervek köre. A döntési szintek és hatáskörök a tagállamokban legyenek pontosan rögzítve és megfelelően elhatárolva.<sup>53</sup> A nyitottság és átláthatóság módot ad arra is, hogy bárki, aki érintett, a közigazgatás révén megismerje a jogait, jogorvoslattal élhessen, továbbá a külső szervek által a

---

<sup>50</sup> TORMA András: Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról. i.m. p. 316-318  
<sup>51</sup> GERENCSÉR Balázs Szabolcs (Szerk.): Összehasonlító és Európai Uniói közigazgatási jog. i.m. p. 131

<sup>52</sup> Jacques FORUNIER: A megbízható közigazgatás. Magyar Közigazgatás, 1997/10. p. 631

<sup>53</sup> TORMA András: Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról. i.m. p. 316-318

közigazgatási aktusok felett megvalósított felülvizsgálatot is magában foglalja.<sup>54</sup>

c) *demokratizmus*: Az EU elvárása az is, hogy a tagállami közigazgatási rendszerek demokratikusan működjenek. A demokrácia követelménye többek között a jogállamiságot, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását, a jogszabályok stabilitását és a közigazgatás kiszámíthatóságát jelenti.<sup>55</sup>

d) *hatékonyság*: Az EU joga szintén fontosnak tartja a hatékony közigazgatást, különösen az uniós irányelvek és határozatok végrehajtása tekintetében. Ez arra ösztönzött több tagállamot, hogy módosítsa a hazai közigazgatás szervezetét és döntéshozatali eljárását abból a célból, hogy hatékonyan és hatásosan végrehajtsa az európai törvényeket, egyben biztosítsa a közösségi intézmények hatékony együttműködését.<sup>56</sup>

e) *magasan képzett és pártatlan köztisztviselői kar*: Az Európai Unió intézményeiben dolgozó több ezer uniós tisztviselő számára a köztisztviselői pálya életre szóló hivatás, és alapvető uniós érdek fűződik annak stabilitásához, kiszámíthatóságához, magas szintű képzettségéhez és pártatlanságához. Mivel az uniós jog érvényesítése nemcsak az uniós tisztviselők, hanem a tagállamok köztisztviselői számára is fontos feladat, indokolt, hogy rájuk is azonos követelmények vonatkozzanak.<sup>57</sup> Elvárás az is, hogy a közigazgatásban dolgozók az új típusú ügyek intézése közben, az új feladatok jelentkezésekor spontán „tanulják” meg az alkalmazandó megoldásokat, ellenkező esetben a közigazgatás működése az EU-val szorosan kapcsolatban álló szektorokban lelassulhat, illetve megrekedhet.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> JÓZSA Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. In: Magyar Közigazgatás 2003/12. p.729-730

<sup>55</sup> A demokratikus alapelvek garantálását JÓZSA Zoltán is megerősítette az előző lábjegyzetben ismertetett művében.

<sup>56</sup> JÓZSA Zoltán: i.m. p. 729-730

<sup>57</sup> TORMA András: Töredékek az Európai Közigazgatási Térségről. i.m. p. 159

<sup>58</sup> FÁBIÁN Adrián: i.m. p. 72-73. Hasonló gondolatokért lásd még: TORMA András: Töredékek az Európai Közigazgatási Térségről. i.m. p. 159

Amikor tehát azt mondjuk, hogy a fentiek alapján nem beszélhetünk egy EU által kötelezően előírt, egységes európai közigazgatási modellről, akkor azt is mondjuk, hogy a tagállamok közigazgatása vonatkozásában egységes értékekről és követelményekről, mint elvárásokról azonban beszélnünk kell.<sup>59</sup>

Az értekezés következő fejezetei már kifejezetten a Strukturális Alapokból származó uniós támogatásokkal és szabálytalanságokkal foglalkoznak. Ugyanakkor azokban részletesen elemzésre kerülnek az uniós és tagállami szabályozások és rendszerek a támogatásokhoz kapcsolódóan, valamint a fentebb említett alapelvek megvalósulásának módjai, illetve azzal szemben támasztott kritikák. Itt, az 1. fejezet végén, azonban még nem szeretném előre vetíteni a kutatás eredményeit és összefoglalni hogy a fentiekben megismert követelmények milyen módon érvényesülnek hazánkban napjainkban és az elmúlt közel két évtizedben.

---

<sup>59</sup> TORMA András: Adalékok az EU-közigazgatás fogalmához. Magyar Közigazgatás 2002/2. pl. 82-83.

## 2. FEJEZET

### TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK ÉS FEJLŐDÉS

#### **2.1. A regionális politika kialakulása és a szabálytalanságkezelés fejlődése szempontjából jelentős történeti események**

A történelem folyamán Európa gazdasági térképét olyan helyi tényezők határozták meg, mint az országok földrajzi fekvése, klímája, folyói. Annak ellenére, hogy ezek ugyanolyanok maradtak az évszázadok során, a tényezők fontossága megváltozott. Az ipari forradalom alaposan megváltoztatta Európa gazdasági térképét; az iparosodás felhívta a figyelmet bizonyos régiókra az energiaforrások, feldolgozatlan nyersanyagok, vízi utak, kikötők és városok elhelyezkedése révén. A korábbi tényezők szerepe lecsökkent. A népesség az iparosodott területekre vándorolt. Ez magával hozta az infrastruktúrát, a közszolgáltatásokat és az ipari növekedéshez szükséges gyárakat. Ezen gazdasági, közigazgatási, kulturális és társadalmi tényezők összessége létrehozta a külgazdaságot, így a különböző országok, területek még inkább kapcsolatba kerültek egymással. Ma a régiók játsszák a központi szerepet Európában, s problémáik megoldása során az Európai Unió és a tagállamok próbálják a piac fejlődését segíteni mindenki előnyére és az európai gazdaság hasznára.<sup>60</sup>

Az európai regionális politika két fő célt tűz ki: a fejlődésben elmaradt térségek segítségét és a regionális különbségek csökkentését a tagállamokban. Az Európai Unió egyik legjelentősebb vitája a konkrét pénzügyi segítség kritériumainak meghatározását meghaladja. Először is, az Európai Unió a regionális politikát a gazdag és a szegény területek közötti szolidaritás ügyével indokolja. Másodsor, a közös regionális politika egyik fő célja a gazdaságilag gyenge

---

<sup>60</sup> Nicholas MOUSSIS: Access to European Union, law, economics, policies. European Study Service, 2002. p. 192-193

területek gazdasági rendszerének modernizálása volt az egységes belső piac megalkotása során. Az európai monetáris politika bevezetésével a regionális politika ismét fókuszba került úgy, mint az aszimmetrikus eltérések megszüntetésének eszköze.

Az európai regionális politika a tagállamok számára közös szabályokat és pénzügyi politikát fektet le. Az Unió a fejlődést és rekonstrukciót szolgáló eszközöknek azonban csak a tág irányát adja meg, azon belül a tagállamok határozzák meg a saját regionális céljaikat. A közös szabályok követelményei a közös piac alapelveiből fakadnak,<sup>61</sup> mégis a tagállamok is kapnak mozgásszabadságot a támogatások felhasználása körében. Ennek előnyeit és hátrányait az értekezés későbbi fejezetéből láthatjuk majd, ahogyan azt is, hogyan járul mindez hozzá a szabálytalansági eljárások kialakulásához és a szabálytalanságkezelési folyamatokhoz.

A támogatási rendszer és a felmerülő szabálytalansági eljárások megértéséhez, a kutatás alapját képező problémakör tárgyalásának megkezdése előtt szükséges a regionális politika fejlődésének rövid áttekintése.

A regionális fejlődés politikája az Európai Unió tagországaiban elsősorban annak felismeréseképpen bontakozott ki, hogy az Egyesült Államok és Japán globális sikereiket belső kohéziójuknak köszönhatték. A fejlesztési politikában történt váltás az államokat érintő kohéziós szint mérése helyett a regionális kohézió szintjének növelésére került át, mivel a fejlett északi államok felismerték, hogy az Európai Unió versenyképessége nem csupán az államok, hanem a centrum-periféria viszony államon belüli sajátosságaiból is fakad. A regionalizmus jogi feltételei csak később kezdtek kifejlődni, következésképp a regionális tervezés rendszerei sem születtek meg, csak kezdeti stádiumban voltak.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Mike ARTIS – Frederick NIXSON: The Economics of the European Union: Policy and Analysis. Oxford University Press, 2001. p. 180-182

<sup>62</sup> HERVAINÉ SZABÓ Gyöngyvér: A regionális fejlődés új hajtóerői a XXI. században. In: Régiók Európája, Tanulmánykötet, Budapest Forum 2002. p. 10-13

A II. világháború utáni rekonstrukciókat követő nagy gazdasági fellendülés Európa különböző fejlettségű és adottságú térségeiben eltérő típusú folyamatokat indított el, a hagyományos ipari központok és régiók modernizálódtak, a perifériák elmaradottsága tovább fokozódott, az ezekből eláramló népesség a nagyvárosi agglomerációkban telepedett le, tovább növelve a kombinációs gyűrűk szociális problémáit. Az 1950-es és '60-as évek töretlen gazdasági fejlődése, a korszak uralkodó politikai irányzata és közgazdasági gondolkodása, a jóléti állam gazdaságpolitikája a regionális politikában is új korszakot nyitott. Az addigi rejtett, „szunnyadó” területfejlesztést aktív állami intervenciók váltották fel. Nyugat-Európa országaiban nagy kiterjedésű regionális fejlesztési programok fogalmazódtak meg. A központosított jövedelmek egyre növekvő hányadát fordították az országok térszerkezetének átalakítására, a területi egyenlőtlenségek mérséklésére.<sup>63</sup> A hatalmas ipari fejlesztési projektek támogatása helyett a központi kormányok strukturális változásokat kezdtek el támogatni és megvalósítani a gazdaságban, igyekeztek stimulálni a helyi és regionális gazdasági fejlődést. Akkoriban az volt az elképzelés, hogy ez központi irányítással nem valósítható meg, ezért a központ egyes hatásköröket átdelegált a regionális és helyi szervekre. A regionális politika az akkori tagállamok mindegyikében megjelent, azonban különböző megoldásokat alkalmaztak, hiszen az egyes országokban eltérő problémák és regionalizálódási módszerek voltak tapasztalhatóak. Miután a tagállami szintű regionális politika egyre nagyobb jelentőségűvé vált, tulajdonképpen elterjedt európai szinten is. Mindaddig azonban nem vált közös ügyé, amíg a regionális különbségek nem váltak nagyon aggasztóvá csupán egy tagállamon, Olaszországon belül.<sup>64</sup> Így az 1957-es Római Szerződés preambulumban megfogalmazódott a tagállamok gazdasági egységének megerősítése és harmonikus fejlődésük biztosítása a fejlett, valamint a fejlődésben hátramaradt régiók közötti különbségek csökkentésével.

---

<sup>63</sup> HORVÁTH Gyula: Európai regionális politika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998. p. 26.

<sup>64</sup> Krisztina VIDA: New Modes of Governance in EU Cohesion Policy – Emergence, Evolution, Evaluation. In: Kálmán DEZSÉRI: New Modes of Governance and the EU Structural and Cohesion Policy in the new Member States. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007. p. 90

Azonban ahogy egyre elterjedtebb lett a regionális megközelítés a tagállamokban, az újabb tagállamok felvétele tovább szélesítette a rést a Közösség régiói között. A tagállamok számának növekedésével a Közösség nemcsak nagyobb, de heterogénebb is lett. Kimagasló munkanélküliség, inflációs ráta és szolgáltatási mérleg deficitje jellemezte az 1973-ban, 1981-ben és 1986-ban felvett tagállamokat.<sup>65</sup> Végül a regionális politika az elsődleges jogszabályok részévé vált az 1986-os Egységes Európai Okmánnyal. Ebben a szakaszban alakították ki a Strukturális Alapok rendszerét is, mely a pénzügyi forrásokat biztosítja a regionális fejlesztésekhez.

1985-ben az Európai Bizottság elnöke, Delors meghirdette az egységes belső piac megvalósításának programját. A kevésbé preferált periférikus régiók és országok félték attól, hogy nem fogják tudni teljesíteni a versenyképességi elvárásokat ebben a piacban. Görögország, Spanyolország és Portugália csatlakozását követően a Közösségen belüli egyenlőtlenségek tovább növekedtek, s felismerésre került, hogy a Strukturális Alapok által elért eredmények limitáltak, valamint azok hatékonyságának növelése szükségszerű. Így vált szükségessé a Strukturális Alapok reformja. Az Egységes Európai Okmány bevezette a gazdasági és szociális kohézió koncepcióját és felhívta a figyelmet a harmonikus fejlődésre, a regionális különbségek visszaszorítására, és a Strukturális Alapok racionalizációjára. A reform fő aspektusai között a támogatások mértékének nagymértékű növelése, új eljárások és alapelvek bevezetése állt.<sup>66</sup> A kormányzás terén a regionális politika 1987 és 1988 között klasszikus, szerződés-alapú politika volt, melyre vonatkozóan a döntéshozatal valamennyi közösségi intézményben zajlott; jogilag kötelező erejű másodlagos jogszabályok képezték működésének alapját; továbbá az Európai Bíróság ítéleteinek, valamint a Számvevőszék vizsgálatainak volt alávetve.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Dr. Moritz RÖTTINGER – Dr. Claudia WEYRINGER: Handbuch der europäischen Integration. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1996. p. 810

<sup>66</sup> Susan SENIOR NELLO: The European Union: Economics, Policies and History. McGraw-Hill Education, 2005. p. 279-280

<sup>67</sup> Krisztina VIDA: i.m. p. 94-95

A regionális különbségek mindig is akadályát képezték a Római Szerződés által felállított harmonikus fejlődésnek, valamint magának a kohéziós politika megvalósításának. A Strukturális Alapok jelentette azt a mechanizmust, amelyen keresztül az Európai Közösségek megpróbálták a nemzeteken és régiókon átívelő egyenlőtlenségeket csökkenteni közel húsz év során. A Strukturális Alapok fő célkitűzése a különbségek csökkentése a források újraosztásán keresztül. Ennek hatékony megvalósításához azonban egy fontos intézkedés bevezetésére volt szükség. Míg korábban három tényező alkotta a közösségi költségvetés forrását (mezőgazdasági díjak, vámok és a tagállamokban befizetett általános forgalmi adó egy része), addig 1987-ben kiegészítették azt egy negyedik elemmel, amely a befizetési képességhez való alkalmazkodásról szólt. Azaz minél magasabb volt egy tagállamban a bruttó nemzeti termék (GNP), az annál több pénzt fizetett be a közösségi költségvetésbe. Ennek bevezetésével jött létre a kohéziós politika igazi redistribúciós mechanizmusa: megteremtésre és szétválasztásra kerültek a nettó befizető, azaz gazdag államok, valamint a nettó felvevő, azaz szegényebb államok. Még ha az EU költségvetése a teljes európai GNP-hez képest alacsonynak is számít (mind napjainkban, mind a korábbi időszakokban), a pénzügyi forrásokat kapó országok számára ez nagyon fontos, hiszen a gazdasági és társadalmi faktorokra többszörös hatással van, amely a régiók gazdasági szintjét stimulálni látszik.<sup>68</sup>

Az 1980-as évek elejét követő időszak a reformokról szólt. 1988 és 1992 között több mint 300 különféle intézkedést fogadtak el a regionális politika keretén belül. Legfontosabb eleme az átfogó reformterveket magában foglaló első Delors csomag volt, melynek két fő érdeme: javasolta a strukturális ráfordítások megduplázását az 1988 és 1992 közötti időszakra, és lefektette azt a négy alapelveket (koncentráció, partnerség, adicionalitás, programozás), melyek ma is meghatározzák a Strukturális Alapok működésének rendszerét. Annak

---

<sup>68</sup> Pere GOMIS-PORQUERAS - Enrique GARCILAZO: EU Structural and Cohesion Funds in Spain and Portugal: Is Regional and National Inequality Increasing? In: Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 50343, posted 3 October 2013. p. 1-2

érdekében, hogy a Delors csomagot be lehessen vezetni, a pénzügyi perspektíva elfogadását követően a Bizottság javaslatára és a Tanács döntésére bevezetésre került egy sor jelentős rendelkezés, mely reform méretűnek mondható. Ezek között szerepelt a Strukturális Alapok feladatainak, hatékonyságának, az Európai Befektetési Bankkal és más pénzügyi intézményekkel való összehangolt működésének szabályozása; az egyes Alapok definiálása, a tevékenységek szabályozása.<sup>69</sup> Továbbá a több éves (akkoriban 5 éves) regionális fejlesztési terv bevezetésére is sor került, amelynek lényege, hogy a támogatásra jogosult tagállamok elkészítik és a Bizottsághoz jóváhagyás céljából benyújtják a saját regionális fejlesztési tervüket, melynek végső verziója tartalmazza majd a beavatkozás formáit, valamint a pénzügyi adatokat, köztük azt, hogy a tagállam saját forrásból milyen összeggel egészíti ki az uniós támogatásokat. Ezt a végső dokumentumot nevezték Közösségi Támogatási Kerettervnek.<sup>70</sup>

Az 1990-1991-es kormányközi konferenciának köszönhetően a Maastrichti Szerződés 1992-ben a gazdasági és szociális kohéziót a Közösség egyik legfőbb célkitűzési prioritásává tette a monetáris unió és a belső piac mellett. 1993-ban történt hatályba lépését követően így a regionális politika még jelentősebbé vált. A Szerződés<sup>71</sup> 2. cikke célul tűzte ki a gazdasági és társadalmi fejlődés, valamint a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítását, továbbá egy kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés megvalósítását, különösen egy belső határok nélküli térség létrehozását, a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését. Tehát szolidáris politikáról befektetési politikára változott a koncepció. A támogatások szétosztása, azaz az allokációs mechanizmus már nem kizárólagosan a régiók fejlettségi szintjétől függött, hanem inkább a befektetési projekteknek a gazdasági és társadalmi fejlődésre gyakorolt hatásaitól, ott elért eredményeitől. Ekkortól kezdve egy régió alacsonyabb fejlettségi szintje nem

---

<sup>69</sup> Krisztina VIDA: i.m. p. 94-95

<sup>70</sup> Pere GOMIS-PORQUERAS - Enrique GARCILAZO: i.m. p. 2

<sup>71</sup> Maastrichti Szerződés, hivatalos nevén: Az Európai Unióról szóló Szerződés. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 321

jelentett garanciát a magasabb összegű kohéziós támogatás elnyerésére.<sup>72</sup> A Szerződés továbbá részletesen is lefektette e szakpolitikára vonatkozó szabályokat.

Ezt követően került aláírásra (1997-ben) és lépett hatályba (1999-ben) az Amszterdami Szerződés, mely megerősítette a kohézió stratégiai fontosságát. Ez a szerződés nem módosította a döntéshozatalra vonatkozó szabályokat: a végrehajtási határozatokat továbbra is a Tanács hozta meg egyhangúsággal a tanácsadó szervek véleményezését követően.<sup>73</sup>

Ugyanakkor a Strukturális Alapok egyszerűsítésére vonatkozóan 1999-ben reform született. Az 1260/1999/EK tanácsi rendelet – mely 2000. január 1. napján lépett hatályba – preambuluma újra fogalmazta a regionális politika céljait oly módon, hogy a célkitűzéseket háromra csökkentette: (i) a fejlődésben lemaradt régiók fejlesztésének és strukturális alkalmazkodásának elősegítésére, (ii) a strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és társadalmi szerkezetváltására, (iii) továbbá az oktatási, a képzési és a foglalkoztatási politikák és rendszerek módosítására és korszerűsítésre. Az elkövetkező éveket ezen elvek határozták meg elsődlegesen.

A 2007-ben aláírt és 2009. december 1. napján hatályba lépett Lisszaboni Szerződés<sup>74</sup> továbbra is megőrzi az Egységes Európai Okmány által meghatározott azon alapelvet, miszerint az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik. Ugyanakkor ekkoriban a kohéziós politika érezhetően

---

<sup>72</sup> Laura Elena MARINAS - Eugen PRIOTEASA: Spotlight on Factors Influencing the Absorption Rate of EU Funds in Romania. In: Journal of Eastern Europe Research in Business & Economics Vol. 2016. p. 2

<sup>73</sup> Amszterdami Szerződés, hivatalos nevén: Az Európai Közösséget Létrehozó Szerződés. 162. cikk. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 321

<sup>74</sup> A 2007. évi CLXVIII. törvény rendelkezett az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Közösséget létrehozó Szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés kihirdetéséről.

a regionális versenyképesség támogatási és befektetési politikájává nőtte ki magát: a múltbéli problémák orvoslása helyett a jövő lehetőségeinek megteremtése lett a cél. Ennek megfelelően a támogatás adomány helyett inkább befektetésnek minősül, amely az elmaradottabb régiók gyorsabb fejlődését szeretné lehetővé tenni.<sup>75</sup> A Lisszaboni Szerződés kimondja, hogy az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket, valamint a súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat. Az Unió e célok elérését a Strukturális Alapok, az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök révén megvalósított fellépésével is támogatja.<sup>76</sup>

Így lett a lisszaboni stratégia és az Európa 2020 program ismertetőjegye a fejlődési eltérések csökkentése és versenyképesség növelése, mint két egymástól rendkívül különböző cél által felvetődött dilemmára való megoldás keresése. Következésképpen a 2007-2013-as, valamint 2014-2020-as programozási időszakban a kohéziós politika szorosan kapcsolódik az EU hosszútávú fejlődési és versenyképességi stratégiájához és céljához, emellett azonban megőrzi a tradicionális kohéziós politikai célkitűzéseket, azaz a gazdasági eltérések és regionális fejlettségi szintek közötti hézagok csökkentését. Az újraelosztó funkció az új „befektetési politikával” és a versenyképességi megközelítés támogatásával együttesen felerősítette a hatékony felhasználás („abszorpció”) és az EU kohéziós politikája által nyújtott támogatás hatása körüli vitákat, különösen a Kelet- és Közép Európán belüli új tagállamokban. A kohéziós politikából történő pénzosztás a ’80-as évektől napjainkig folyamatosan növekedett és jelenleg a kiadások legnagyobb elemét képezik. A jelentős összegű pénzügyi források hatékony és eredményes felhasználásának elemzése így mind az EU, mind a tagállami döntéshozók számára fontossá vált. Ez az oka annak, hogy a támogatások abszorpciós képessége a szakmai és akadémiai viták előterébe került.<sup>77</sup> Az abszorpciós képesség elemzésének egyik alapeleme ugyanis annak vizsgálata, hogy a

---

<sup>75</sup> Laura Elena MARINAS - Eugen PRIOTEASA: i.m. p. 2

<sup>76</sup> Lásd az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 174-178. cikkeit.

<sup>77</sup> Laura Elena MARINAS - Eugen PRIOTEASA: i.m. p. 2-3

tagállam mennyire hatékonyan tudta implementálni az uniós szintű támogatási előírásokat, hogyan tudta kialakítani a nemzeti jogszabályi környezetet, valamint a támogatásokat kezelő intézményrendszert. Minél kevésbé sikerült az implementáció, annál nagyobb a kockázat a szabálytalanságok előfordulására. A szakirodalom által megfogalmazott kritikák szerint fellelhető problémák mind hozzájárulnak a szabálytalanságok nagy számához, illetve egyszerűen azok bekövetkezéséhez. Az értekezésem következő fejezete az abszorpciós képesség vizsgálatáról, a fentiekben említett kritikák, problematikák bemutatásáról szól.

## **2.2. A szabálytalanságkezelés kialakulása az Európai Unióban**

A regionális politika értekezésem szempontjából központi eleme az Európai Unió által az uniós költségvetésből nyújtott vissza nem térítendő támogatások felhasználása és az e körben elkövetett visszaélések, jogellenes magatartások (azaz az elkövetett szabálytalanságok) vizsgálata. A téma részletes elemzését a támogatások felhasználására vonatkozó uniós célok áttekintésével, valamint a szabálytalanság intézményének bemutatásával kezdem.

### 2.2.1. Szabálytalanság intézményrendszerének kialakulása

A Strukturális Alapok részletszabályai az 1980-as évek végén kerültek kidolgozásra, rendeletek formájában. Az első ilyen jogszabály a **2052/88/EGK rendelet** volt, amely tartalmazta a Strukturális Alapok célkitűzéseit, annak hatékonyságára és koordinációjára vonatkozó intézkedéseket, feladatokat, a támogatások felhasználásának konkrét ellenőrzéséről azonban nem esik benne szó. Végrehajtási rendeletében (**4253/88/EGK rendelet**) azonban megfogalmazásra kerültek a támogatások sikeres felhasználásának elérése érdekében a tagállamok által alkalmazandó intézkedések<sup>78</sup>:

---

<sup>78</sup> 4253/88/EGK rendelet 23. cikk

- megelőzni és lépéseket tenni a szabálytalanságok ellen (habár a szabálytalanság definíciója nincs meghatározva a rendeletben),
- rendszeresen ellenőrizni, hogy a közösségi költségvetésből finanszírozott projektek megfelelően teljesítésre kerültek-e,
- a hanyagság vagy szabálytalanság következményeként elszenvedett veszteségek (azaz az elveszett vagy vissza nem fizetett összegek) tagállamok által történő visszafizetése, pótlása, kivéve, ha a tagállam bizonyítja, hogy felelősséggel nem tartozik.

A rendelet ugyanezen cikke tartalmazza azt is, hogy a tagállamokat megillető ellenőrzési jogon felül a Bizottság hivatalnokai jogosultak helyszíni ellenőrzéseket folytatni a Strukturális Alapok megfelelő felhasználásának ellenőrzése érdekében, akár a tagállam előzetes értesítése nélkül is. A Bizottság felkérheti a tagállamot arra is, hogy helyette folytasson le helyszíni ellenőrzést.

A rendelet 24. cikke pénzügyi korrekciókat is megfogalmazott a támogatások nem megfelelő felhasználása esetére, méghozzá a következőket:

- amennyiben kiderül, hogy a folyósított támogatásnak csak egy részét használták fel a valóságban, akkor a Bizottság vizsgálatot folytat le, mely során a tagállam vagy az érintett hatóság észrevételeket nyújthat be. A vizsgálat befejeztével szabálytalanság észlelése esetén a Bizottság csökkentheti vagy felfüggesztheti a támogatás folyósítását, különösen, ha jelentős veszélyben van a támogatásnak az a természete vagy célja, amelyre a Bizottság a támogatást szánta,
- minden olyan összeget vissza kell fizetni késedelmi kamatokkal együtt a Bizottságnak, amit jogosulatlanul használtak fel.

Monitoring eljárások alkalmazását is központilag előírták. Ugyanakkor mivel a rendeletek nem határozták meg pontosan, hogy mi minősül jogszerűtlen felhasználásnak, ez valószínűleg túl tág kereteket adott az értelmezésre, illetve előidézhette az eltérő gyakorlatok kialakulását a tagállamok között, illetve tagállamon belül is az egyes ellenőrző szervek között.

Már ekkoriban bevezetésre kerültek a jelentéstételi folyamatok, miszerint a közösségi költségvetésből biztosított támogatások szétosztására és felhasználására nézve a tagállamok a Bizottság felé rendszeresen kötelesek voltak beszámolni. A jelentéseknek azonban nem kellett kiterjedniük a szabálytalansággal érintett támogatási ügyekre és az alkalmazott jogkövetkezményekre. Ennek következtében a támogatások nem megfelelő felhasználásának a központi felmérése meglehetősen nehezzé vált.

Évekkel később kezdődött az a gyakorlat, hogy külön jogszabályt hoztak a Strukturális politikák finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról, a tévesen kifizetett összegek behajtásáról, a pénzügyi korrekciós eljárások végrehajtásának részletes szabályairól. Az első ilyen rendelet az **1681/94/EK rendelet** volt. Ennek preambulumban kifejtik, hogy miért volt szükség egy ilyen tárgyú rendelet meghozatalára. Az indokok között a következők szerepelnek – a legfontosabbakat kiemelve - :

- cél, hogy a Közösség tájékozottabb legyen a tagállamok által a szabálytalanság elleni küzdelem céljából hozott intézkedések terén,
- szükséges rendelkezni arról is, hogy az észlelt szabálytalanságokról negyedévente tájékoztassák a tagállamok a Bizottságot,
- a bírósági, ill. államigazgatási eljárások előrehaladásáról is riportálási kötelezettséget kívánnak a tagállamokra róni,
- nemcsak a szabálytalanságokat elkövető személyek elleni eljárásokról, de a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmében tett intézkedésekkel kapcsolatban is szükséges a rendszeres tájékoztatás,
- szükséges meghatározni a megfelelő eljárásokat az olyan esetekre is, amikor a szabálytalanság során elveszett összegekről bebizonyosodik azok behajthatatlansága,
- meg kell állapítani azt a legalacsonyabb küszöböt, ami felett a szabálytalanságot haladéktalanul jelenteni kell a Bizottság felé,
- szükséges megerősíteni a Közösség és tagállamok közötti együttműködést a szabálytalanságok megelőzése érdekében.

A fentiekből látható, hogy a korábbi szabályozás nem volt elég részletes és hatékony. Bizonyára a gyakorlat tette szükségessé az ilyen mértékű részletszabályok kidolgozását, valamint központilag felismerhették azt a hibát, hogy a szabálytalan eljárásokat is fel kell mérni, a tapasztalatokat összefogóan elemezni és a részletes jelentéstételi kötelezettség hozzájárul ahhoz is, hogy a tagállamok visszafizetési kötelezettségének felmerülését szorosabban nyomon lehessen követni. Bár a fenti célok mentén számos korábbi hiányosság pótlásra és leszabályozásra került, a rendelet még mindig nem határozta meg, hogy mi minősül szabálytalanságnak. Számomra rendkívül meglepő, hogy éppen az az alapdefiníció nem került ekkoriban még mindig kimunkálásra, amelyre vonatkozóan számos kötelezettséget megfogalmaz a rendelet.

A szabálytalanság fogalmát először a **2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet** fektette le a következő szövegezéssel:

*Általános elvek - 1. cikk*

*(1) Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme céljából a közösségi joggal kapcsolatos szabálytalanságok esetére egy keretszabályozás kialakítására kerül sor az egységes ellenőrzések, a közigazgatási intézkedések, továbbá szankciók tekintetében.*

*(2) Szabálytalanság a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.*

Szabálytalanságot tehát mind konkrét cselekedettel vagy mulasztással, szándékosan és gondatlanul is el lehet követni. A támogatás nem megfelelő felhasználása pedig automatikusan a közösségi költségvetés kárára megy,

hiszen az abból folyósított forrás elköltésére nem a célnak megfelelően került sor.

Ebben a jogszabályban a szabálytalanságok jogkövetkezményeiként konkrét közigazgatási intézkedések és szankciók is bevezetésre kerültek. A különbségtétel abban rejlik, hogy minden szabálytalanság automatikusan magával vonja a jogtalanul megszerzett előny elvonását (ez minősül közigazgatási intézkedésnek a 4. cikk szerint), ezen felül pedig további jogkövetkezmények (pontosabban szankciók) alkalmazandók, amennyiben a szabálytalanság szándékosan vagy gondatlanságból került elkövetésre (ilyen szankció az 5. cikk értelmében például közigazgatási bírság fizetés, későbbi támogatások igényléséből való kizárás, kedvezményezett által nyújtott biztosíték felhasználása). A napjainkban alkalmazott alapelvek gyökere is ebben a rendeletben fedezhető fel: az alkalmazott jogkövetkezményeknek hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük, hogy biztosíthassák a Közösségek pénzügyi érdekeinek megfelelő védelmét.

Fontos körülmény, hogy a fenti közigazgatási intézkedések és szankciók alkalmazását nem csupán a jogellenesen eljáró kedvezményezettrel szemben követelte meg a rendelet, hanem azon jogalanyokkal szemben is, akik részt vettek a szabálytalanság elkövetésében, vagy felelősséggel tartoznak a szabálytalanságért, illetve biztosítaniuk kell, hogy azt ne kövessék el (7. cikk).

A fejlődés következő lépése két újabb jogszabály meghozatala volt: a **1260/1999/EK rendelet** (és annak végrehajtási rendelete, a **448/2001/EK rendelet**), ami a korábbi 2052/88/EGK rendeletet váltotta fel és annak egy fontos hiányosságát pótolta. Nevezetesen: a tagállami felelősségvállalás intézményét részletesen kidolgozta. Innen ered az a napjainkban is alkalmazott előírás, miszerint

- elsődlegesen a tagállamok vállalnak felelősséget a támogatások pénzügyi ellenőrzéséért (többek között ellenőrzik a közösségi források

hatékony és szabályszerű felhasználását, megelőzik, felderítik, orvosolják a szabálytalanságokat, megfelelően tájékoztatják a Bizottságot, együttműködnek a Bizottsággal, behajtják az elveszett pénzüsszegeket), valamint

- amennyiben a tagállamok által eredményesen elvégzett pénzügyi korrekció eredményeképpen a jogosulatlanul felhasznált összeget sikerül a kedvezményezettől behajtani, úgy a behajtott összeg ismét felhasználható (azaz újra adományozható valamilyen projekt megvalósítására). Abban az esetben azonban, ha a pénzügyi korrekció nem jár sikerrel, úgy végső soron a tagállam mögöttes felelősséggel rendelkezik a pénzügyi forrás elvesztéséért és annak összegét a közösségi költségvetésbe köteles visszafizetni.

### 2.2.2. Napjainkban alkalmazott rendszer

Az ezt, vagyis a 2000-es éveket követő, egészen napjainkig tartó időszakra a korábban kidolgozott rendszer finomítása, további részletszabályokkal gazdagítása, a jogszabályok értelmezésének bíróság általi kimunkálása jellemző.

Bár Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, a Strukturális Alapokból 2007 óta jogosult teljes körűen igénybe venni támogatásokat. Ezért a szabálytalanság fogalmát és intézményrendszerét az értekezésben innentől mind uniós, mind magyar (mint tagállami) szinten vizsgálom. 2007 óta a **szabálytalanság definíciója** mindkét szinten meghatározásra került. Szabálytalanság kifejezésen az uniós rendeletek azóta az uniós jog valamely rendelkezésének egy gazdasági megvalósító cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármiféle megsértését értik, amely az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.<sup>79</sup> A magyar szabályozás pedig szabálytalanság alatt az uniós

---

<sup>79</sup> 1083/2006/EK rendelet 2. cikk 7. pont, 1303/2013/EU rendelete 2. cikk 36. pont alapján

rendelet definícióját kiegészítve a nemzeti jogszabályok előírásainak, és a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségeknek a megsértését is érti, amelyek eredményeképpen Magyarország pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek.<sup>80</sup>

A támogatás jogszabálysértő, nem rendeltetésszerű vagy szerződésellenes módon való felhasználásának vizsgálatakor a vizsgálatot lefolytató szervnek a fenti definíció elemeinek megvalósulására kell figyelmet fordítania. A jogszabályok és a támogatás nyújtása érdekében megkötött szerződés, azaz a **támogatási szerződés** valamely rendelkezése megsértésének értelmezése egyértelmű, ugyanakkor a költségvetés, pénzügyi érdek sérelmének megvalósulása első olvasatra nehezen értelmezhető, azonban az alábbiakkal magyarázható. A Strukturális Alapokból származó támogatásokat első körben az úgynevezett **Nemzeti Stratégiai Referenciakeret** kidolgozását követően egy összegben az egyes tagállamoknak ítélik meg, s a tagállamok operatív programok keretében osztják azt szét a nyertes pályázók között. Az Alapokból származó támogatások felhasználását a tagállamok értékelésnek vetik alá, majd az irányító hatóság az operatív program végrehajtásáról minden évben jelentést küld a Bizottságnak. Így nagy jelentőséggel bír a lefolytatott szabálytalansági eljárások száma és azok eredménye. Amennyiben a folyósított támogatási összegek visszavonásra vagy lecsökkentésre kerülnek, és így nem az előzetes terveknek megfelelően lesznek felhasználva, azzal Magyarország érdekei is sérülnek, mert a Bizottság az országot szankcionálja a támogatási rendszer nem megfelelő végrehajtásáért, és visszavonja a tagállamtól az összeget. A támogatások célja ugyanis, hogy az Alapokból származó támogatás segítse az adott tagállamokat és régiókat érintő egyedi strukturális problémák megoldását, figyelembe véve a fenntartható fejlődés célkitűzését, valamint a környezetre gyakorolt hatásra és a stratégiai környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó uniós jogszabályokat. Továbbá, amennyiben egy szabálytalanul felhasznált támogatás

---

<sup>80</sup> 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2.§ (1) bek. 24. pont; 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3.§ (1) bek. 47. pont alapján

összegét Magyarország vagy az Európai Unió nem tudja behajtani, azaz visszaszerezni, akkor a költségvetés megfelelő fejezetéhez tartozó összegek csökkennek, az adott tételű pénzösszeg fel nem használhatóvá válik, „eltűnik”.

A szabálytalanság definíciójának általános megfogalmazása miatt a gyakorlatban számos értelmezési probléma merült fel, melyekre a bírósági gyakorlat próbált választ adni. Az uniós bírósági gyakorlat a szabálytalanság definíció elemzése, értelmezése során a következőkre jutott. A bírák meglátása szerint a jogszabályok nem tesznek mennyiségi vagy minőségi különbséget a szabálytalanságok között, valamint a konkrét pénzügyi kihatással nem járó szabálytalanságok is komolyan érinthetik az Unió pénzügyi érdekeit, ezért indokoltá tehetik a Bizottság részéről a pénzügyi korrekció alkalmazását.<sup>81</sup> A fogalom továbbá a 2007-2013-as időszakban nem határozta meg a szabálytalanság lehetséges elkövetőit sem, azaz nem részletezte, hogy ki/mi minősülhet gazdasági megvalósítónak. Ebből következően a Bíróság egy ítéletében arra a megállapításra jutott, hogy egy nemzeti hatóság, közigazgatási szerv által az uniós pénzügyi támogatás nyújtásával összefüggően elkövetett jogsértés is szabálytalanságnak minősül tekintettel arra, hogy ezen szervek központi szerepet töltenek be a Strukturális Alapok végrehajtása során.<sup>82</sup> Mindezekon felül pedig egy intézkedés hatalommal való visszaélésnek is tekinthető, amennyiben kiderül, hogy azt kizárólag azzal a céllal hozták meg, vagy legalább a fő cél az volt, hogy az eljárás véget érjen vagy valamely jogszabály által előírt eljárást, az ügy körülményeivel való további foglalkozást elkerüljék.<sup>83</sup> Tapasztalataim szerint a gyakorlatban az is problémát jelent, hogy szabálytalanság megállapítása esetén a jogkövetkezmények mindig a kedvezményezettet sújtják (tőle kerül a támogatás részben vagy egészben elvonásra) annak ellenére, hogy akár érdekkörén kívül álló személyek, illetve

---

<sup>81</sup> C-199/03. sz. ügyben (Írország v. Európai Bizottság) 2005.09.15. napján a Bíróság által hozott ítélet; T-265/08. sz. ügyben (Német Szövetségi Köztársaság v. Európai Bizottság) 2012.09.19. napján a Törvényszék által hozott ítélet

<sup>82</sup> T-265/08. sz. ügy u.o.

<sup>83</sup> T-182/96. sz. ügyben (Partex — Companhia Portuguesa de Serviços v. Európai Közösségek Bizottsága) az Elsőfokú Bíróság által 1999.09.16. napján hozott ítélet

olyan események okozhatták a szabálytalanságot, melyre ráhatása nincs és a jogszabályok értelmében azokért felelősséggel sem tartozik. Több olyan eset is ismert, amikor a támogató álláspontja szerint a kedvezményezettek hibát nem vétettek, azonban a támogatás megvalósítása érdekében szerződötett vállalkozók kartellszerűen együttműködtek és a beszerzési, közbeszerzési eljárásokat befolyásolták az ajánlattételkor. Azonban mivel szabálytalanság tág fogalmába tevékenységük belefér, a szabálytalanság megállapítható és automatikusan a kedvezményezett viseli annak következményeit, a szabálytalanságot tényleges elkövető személyek pedig minden jogkövetkezmény alól mentesülnek.<sup>84</sup>

Erre tekintettel nagy újítása a rendszernek, hogy 2014 óta már egyértelműen meghatározásra került mind uniós, mind tagállami szinten, hogy kizárólag a kedvezményezett követhet el szabálytalanságot, e típusú, nem megfelelő eljárás a hatóságok oldaláról elképzelhetetlen.<sup>85</sup> Az elkövetők köre tehát egyértelműsítésre és szűkítésre került a jogszabályokban.

A szabályozás annyiban is fejlődött a korábbiakhoz képest, hogy a szabálytalanságok kivizsgálására szolgáló ügynevezett szabálytalansági eljárások lefolytatása, a támogató és kedvezményezett e körben meglévő jogai és kötelezettségei, a jogkövetkezmények, a jelentéstételi rendszer, a követeléskezelés (azaz a visszavont támogatások behajtása) mind jóval részletesebben kerültek kidolgozásra a korábbiakhoz képest. Továbbá uniós szinten átfogó vizsgálatok zajlanak a tagállamokban történt szabálytalanságok felmérésére, a gyakori hibák és alkalmazott pénzügyi korrekciók

---

<sup>84</sup> Ilyen esetet tartalmaz például az Innovációs és Technológiai Minisztérium Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Programokért Felelős Helyettes Államtitkársága által lefolytatott szabálytalansági eljárásban hozott, KEHOPHÁT/53135-1/2018-ITM, valamint KEHOPHÁT/56516/1/2018-ITM számú szabálytalansági döntés.

<sup>85</sup> 1303/2013/EU rendelete 2. cikk 37. pont kimondja, hogy a hatósági jogkörét gyakorló tagállam nem minősül gazdasági szereplőnek, gazdasági megvalósítának. Míg a magyar 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3.§ (1) bek. 47. pontja egyértelműen csak a kedvezményezetti kötelezettségek megszegését említi a szabálytalanság definíciójában.

összefoglalására és elemzésére (többnyire az Európai Bizottság és Európai Számvevőszék jóvoltából), melyek eredményeit nyilvánosságra is hozzák. Hasonló vizsgálatokat és összefoglalókat egyébként a magyar Állami Számvevőszék is készít(ett) a belföldön felhasznált támogatások vonatkozásában.<sup>86</sup>

E körben érdemes megvizsgálni a napjainkban alkalmazott szabálytalanság, mint sajátos jogi szankció felelősségtani és szankciótani kérdéseit is.

Az uniós tagállamok közigazgatási büntetőhatalma mellett igen hamar megjelentek a közösségi szinten szabályozott és alkalmazott szankciók. A közösségi jog érvényesítése érdekében alkalmazott szankciókat kezdetben a „sem bírság, sem büntetés” negatív definícióval illették, később azonban az uniós szabályozás és elmélet három kategóriát különböztetett meg: a quasi büntető szankciókat, amelyek többnyire a bírság típusú szankciókat jelentették, a közigazgatási kényszerítő intézkedéseket, és a gyakran büntetőjogi vagy civiljogi elemekkel terhelt egyéb közigazgatási szankciókat. A közösségi jog eleinte csak kiegészítő jellegűnek tekintette a közigazgatási szankciókat. A szabálytalanságok közül a közösségi jog kiemeli a csalást, de ezt a büntetőjog terrénumába utalja. Az egyéb szabálytalanságok elkövetőit közösségi közigazgatási szankciókkal bünteti (például: jogtalanul megszerzett összeg visszafizetése, előnyből való kizárás a továbbiakra nézve), ezen szupranacionális szankciók szubjektív alapúak. A közösségi jog sérelme azonban nemcsak szankciókat, hanem rendészeti célú intézkedéseket is magával hozhat, melyek célja a reparáció. A szabályozás szerint ide tartozik a tartozás tárgyát érintő vagy a jogtalanul kapott összegek utáni fizetési vagy visszafizetési kötelezettség.<sup>87</sup> Ugyanakkor a 2020. január 1-jén hatályba lépett, a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény nem definiálja a közigazgatási szankció fogalmát, és az értekezésem tárgyát képező szabálytalanságok sem tartoznak ezen törvény hatálya alá, pedig a

---

<sup>86</sup> Lásd erről a Felhasznált Irodalomban és Irodalomjegyzékben feltüntetett Tájékoztatókat.

<sup>87</sup> NAGY Marianna: Az állami ellenőrzés kérdőjelei, szabályos és szabálytalan a közigazgatásban. In: Pénzügyi Szemle 2012/1. szám, p. 88-89

közigazgatási szankció minden fogalmi ismérével rendelkezik. A szabálytalanságok bár több ponton kapcsolódnak a pénzügyi joghoz és a polgári joghoz, de alapvetően mégiscsak közigazgatási kötelezettségeket érvényesítenek.<sup>88</sup>

Problémát vet fel, hogy a szabálytalanság egy kialakulóban lévő, önállóságra törekvő jogellenességi forma. A szabályozás a szabálytalansági eljárásra koncentrál, eljárásrendet és eljárási fogalmakat definiál, anyagi jogi és felelősségi kérdéseket azonban teljesen figyelmen kívül hagyja. Nagy Marianna szerint aggályos, hogy nemcsak az uniós rendeletek nem szólnak lehetséges elkövetési magatartásokról (ami a folyamatosan változó projektekre tekintettel érthető is), de a magyar jogszabályok sem. A felelősség alapjára vonatkozóan pedig egyértelműen megállapítható, hogy a szabálytalanság szubjektív alapú, szándékosan elkövetett vagy gondatlanul okozott cselekvésekről vagy mulasztásokról van szó. Kérdéses azonban, hogy mi a szándékosság, illetve a gondatlanság zsinórmértéke. Bonyolítja a helyzetet, hogy a támogatásokat polgári jogi szerződések alapján folyósítják, így lényegében a szabálytalanság egy polgári jogi szerződés kikényszerítésének eszköze. Ez pedig kétségessé teszi, hogy célszerű-e az uniós közigazgatási jogon alapuló polgári jogi szerződéshez egy büntetőjogi indikációjú vétkességi mércét alkalmazni. Egyszerű lenne a helyzet, ha a közigazgatási jognak lenne saját vétkességi mércéje. Mivel azonban nincs, abban kell döntést hozni, hogy a büntetőjogban kialakult szándékosság-gondatlanság fogalmak tartalma vajon megfelel-e a céloknak, vagy esetleg a polgári jogi felróhatóság fogalmával kellene operálni. A jogalkalmazás szempontjából nem elhanyagolható körülmény, hogy a szabálytalansági ügyintézők nem feltétlenül jogászok, ezért nem lehet bonyolult mérlegelési konstrukciókat kialakítani. A szabálytalansági gyakorlat azt mutatja, hogy a jogalkalmazó a szankció mértékében jelzi a vétkesség formájából eredő különbségeket. Ma már nyugodtan kijelenthető, hogy a

---

<sup>88</sup> NAGY Marianna: A közigazgatás szankciórendszere. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat) Web (2020.02.19.): <https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszere#block-956>

szabálytalanság a közigazgatási jog új, de egyre erősödő önálló jogellenességi formájaként értelmezhető, és mint ilyen körültekintő szabályozást igényel. A mai szabályozás sem az anyagi jogi, sem az eljárásjogi garanciális igényeknek nem felel meg.<sup>89</sup> A sajátos szabályozásról, eljárásjogi kérdésekről az 5. fejezetben szólok részletesen.

---

<sup>89</sup> NAGY Marianna: Új jogellenességi forma a láthatáron? A szabálytalanság a közigazgatási jogban. In: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (Szerk): Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. p. 305-311

### **3. FEJEZET**

## **A SZABÁLYTALANSÁGOK KIALAKULÁSÁNAK KÖZVETETT INDOKAI**

A Strukturális Alapokból származó támogatások felhasználása uniós szinten átfogó jelleggel, fő prioritásokat, célokat, elvárásokat megfogalmazva került szabályozásra, a részletszabályokat a tagállamok alakítják ki az uniós keretszabályok között. A tagállamokra van bízva az ehhez szükséges intézményrendszer és pályázati eljárásrend kialakítása, ellenőrzési mechanizmusok és követeléskezelés módjának meghatározása. Ez a sajátosság meglátásom szerint életszerű és logikus, hiszen a szabályokat a meglévő nemzeti jogrendszerhez szükséges igazítani, azoknak szükségszerűen be kell tagozódnia a meglévő – elsősorban - közigazgatási jogszabályok rendszerébe. Központi részletes előírások implementálása jogtechnikailag nehezebb lenne, a tagállamok számára sok esetben rendkívüli nehézséget jelentene egy, a tagállamban nem létező jogintézmény integrálása, avagy másként alkalmazott jogintézmény beillesztése a meglévő szabályozásba. A fenti struktúra szükségszerűen azt eredményezi, hogy tagállamonként eltérő rendszerek és szabályozások alakulnak ki, melyek között azonos vonások és egységes tapasztalatok természetesen felfedezhetőek. A külföldi szakirodalom nem foglalkozik bőségesen a tagállami rendszerek összehasonlításával, vizsgálatuk elsősorban a 2004 után csatlakozott államokra terjed ki. Az alapító tagállamok, valamint a 2004 előtt csatlakozott államok régóta részesülnek támogatásokban, hosszú idő állt rendelkezésükre egy kiforrott és hatékonyabb rendszer kialakítására. Ezzel szemben az újonnan csatlakozottak elmaradottabb régiókkal rendelkeznek, ők a fő támogatottjai a kohéziós politikának, és bár megfelelő időt bocsátottak nekik rendelkezésre a rendszerek kidolgozására, a felkészülés nem volt eredményes. A csatlakozással így „mély vízbe” estek, egyenesen a 2000-2006-os pénzügyi időszak közepébe csöppenve, az új

rendszer megismerésével és bevezetésével töltött három-négy év pedig kevésnek bizonyult ahhoz, hogy új, sikeres rendszert lehessen fejleszteni, vagy akár a 2004-2006 között kialakított szabályozást teljesen átalakítani a következő pénzügyi időszakra. Az új pénzügyi időszak jogszabályainak előkészítése idejére ugyanis az új tagállamok még nem rendelkeztek elegendő tapasztalattal, továbbá a működtetni éppen elkezdett rendszer alapos kiértékelésére sem kerülhetett még akkor sor. Mindez azt eredményezte, hogy a támogatások felhasználása nem ment – sok országban pedig a mai napig sem megy – gördülékenyen és egyrészt az elvi, másrészt a gyakorlati kívánalmakat teljesítve. Következésképpen a 2004 után csatlakozott tagállamok abszorpciós (felhasználási) képessége gyenge. A külföldi szakirodalom a fentiek okán elsősorban az új tagállamok abszorpciós képességének feltérképezésével, valamint a rendszerek kritikáival foglalkozik példaként sorakoztatva korábbi tagállamok eredményeit, tapasztalatait. A jól teljesítő tagállamok tapasztalatairól, rendszereik összehasonlításáról kutatásom során összehasonlító, alapos elemzést nem találtam.

1997-ben foglalkoztak először bizottsági szinten azzal, hogy a meglévő tagállamokat általános és fejlesztő tanácsokkal lássák el a forrásfelhasználás terén, és csak 2000 után jutott arra a döntésre az Európai Bizottság, hogy a csatlakozás előtt álló államoknak is segítséget nyújtson tanulmányok készítésével. 1998 óta ugyanis évente vizsgálta a Bizottság, hogy a tagjelölt országok a csatlakozási feltételeket miként teljesítik és ezekről rendszeres jelentést készített egészen 2002-ig. Ezen jelentések azonban az abszorpciós problémákkal csak részben foglalkoztak, alapos minőségi és mennyiségi elemzést e témakörben nem tartalmaztak. 2002-ben jelent meg az első olyan bizottsági tanulmány, amely ír, spanyol, portugál és észak-német tapasztalatok alapján szakterületi (menedzsment, programozás, implementáció, monitoring és értékelés, pénzügy) információkat, kulcs indikátorokat, benchmarkot fogalmazott meg annak érdekében, hogy a tagjelölt országok abszorpciós képességének megteremtését elősegítse. A hivatkozott szakirodalom szerint ez

a tanulmány leginkább az intézményrendszeri lehetőségekre és adminisztratív forrásokra koncentrált. 2003-ban a Bizottság a lefektetett fő indikátorokat tíz tagjelölt országban tesztelte, akkoriban ezen tíz országból nyolcra gondolták, hogy 2004-ben csatlakozni fog az Európai Unióhoz, valamint kettőről (Bulgária és Románia) azt, hogy 2006 után. A teszt eredményei meglehetősen alacsony szintet ütöttek meg a vizsgált országok közül nyolcban. A vizsgálat rámutatott arra, hogy nemcsak a 2004-es csatlakozásból kizárt országok (azaz Románia és Bulgária) tekintetében volt túl korai a csatlakozás, de a 2004-es csatlakozásban részt vevők vonatkozásában is.<sup>90</sup> Ebből eredően talán nem okoz meglepetést, hogy a szakirodalom komoly kritikával illeti a kohéziós politikát, illetve az sem, hogy milyen komoly akadályokba ütközik egy hatékony rendszer kialakítása. Fentiek okán az értekezés jelen fejezete is elsősorban a 2004-től csatlakozott tagállamok, köztük Magyarország által a kohéziós támogatások felhasználására kialakított rendszer kritikai elemzésével foglalkozik, ugyanakkor betekintést enged régebben csatlakozott államok rendszerbeli sajátosságaira, eredményeire is. Mindemellett bemutatásra kerül, hogy bár az uniós források felhasználásának szabályai mind uniós, mind tagállami szinten részletesen kidolgozottak, a tapasztalatok szerint ez közel sem biztosítéka a megfelelő és szabályos forrásfelhasználásnak. Annak ellenére továbbá, hogy a kohéziós politika átfogó és fő célja a régiók fejlesztése, a támogatások felhasználása során valójában kizárólag egy számviteli elszámolás történik és a Bizottságot, valamint a tagállami hatóságokat a gyakorlatban végső soron eltérő célok vezérik. Az alábbiakban részletezett indokok mind elősegítik a támogatások nem megfelelő felhasználását, valamint növelik a szabálytalanságok bekövetkezésének kockázatát.

---

<sup>90</sup> HORVAT, Andrej; MAIER, Gunther: Regional development, Absorption problems and the EU Structural Funds (44th Congress of the European Regional Science Association: "Regions and Fiscal Federalism", 25th - 29th August 2004, Porto, Portugal, European Regional Science Association (ERSA), Louvain-la-Neuve) p. 6-7

### 3.1. A jogszabályok kritikai elemzése

A kutatás eredményei szerint a kohéziós politikát szabályozó joganyag rendkívül komplex, szerteágazó, átláthatatlan és nehezen értelmezhető, ami a jogalkalmazás során bizonytalanságokat és eltérő értelmezési lehetőségeket eredményez. Ez a probléma nemcsak a kedvezményezetteket, de a támogatói oldalt is érinti és nemcsak Magyarországon, de nemzetközi szinten is problémát jelent. A kedvezményezettek számára a joganyagban való eligazodás megnehezíti a támogatások szabályszerű felhasználását és az előírásoknak való megfelelést, támogatói oldalon pedig – ahogyan az később az intézményrendszer problematikájának elemzésénél részletesebben kifejtésre kerül – akadályozza az egységes gyakorlatok és elvárások kialakulását, hiszen maguk az állami intézményrendszerben dolgozók sem látják át teljes egészében a rendszert. Ez a sajátosság legfőképpen a következő lényegi körülményekből fakad.

#### 3.1.1. Időzítési probléma

Az egyes pénzügyi időszakok váltakozásával nemcsak új költségvetés kerül meghatározásra, de a kohéziós támogatások szabályozásának időszakos újragondolása miatt új „jogszabálycsomag” is elfogadásra kerül minden egyes hét éves periódusra nézve. A jogalkotás különlegessége, hogy mind uniós, mind tagállami szinten minden egyes időszakra nézve **komplett új jogszabályok kerülnek kidolgozásra**, nem pedig a korábbi jogszabályok kerülnek pontosításra (azaz például Magyarországon formailag nem a 2004-es törvények és rendeletek vannak hatályban kisebb-nagyobb változtatásokkal, hanem 2004 óta háromszor dolgoztak ki teljesen új jogszabály pakkot).

A jogalkotási folyamat azonban a gyakorlatban rendszerint elhúzódik és **a folyamat zárása már a pénzügyi időszak szigorúan vett kezdetét követő időre esik**. A késedelem oka legfőképpen a kétlépcsős eljárás hátrányában

keresendő: először az uniós szabályok kerülnek kidolgozásra, és csak azok elfogadását követően tud megkezdődni a nemzeti jogszabályok előkészítése, véglegesítése és elfogadása. Az időbeli csúszás az első lépcsőben is tapasztalható, bár szigorúan nézve az új időszak kezdetére mindig kihirdetésre kerülnek az uniós jogszabályok, a tagállamok számára azonban nem marad elég idő azok implementálására, illetve a részletes nemzeti szabályrendszer kidolgozására. Tehát az időbeli késedelem a második lépcsőben könnyebben nyomon érhető. Az időbeli faktorokat jól mutatják a következő példák:

A 2007-2013 pénzügyi időszakra nézve a Strukturális Alapokra vonatkozó főbb uniós jogszabályok már 2006 második felében kihirdetésre kerültek. A magyar kormány 2007 elejére kidolgozott egy szabályozást (amely alatt legfőképpen a 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendeletet és a 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendeletet értem), ez azonban kezdetleges volt: a jogszabályok rövid terjedelme legfőképpen az intézményrendszer kialakítására szorítkozott, a pályázati eljárások és támogatások felhasználásának szabályozása nem történt meg kellően részletes mértékben. A részletszabályok kidolgozása további négy évet vett igénybe, a 2007-2013-as időszakra vonatkozó legfontosabb magyar jogszabály, a 4/2011. (I.28.) Korm. rendelet ugyanis 2011. február 9-én lépett hatályba. **A teljeskörű tagállami implementáció tehát tulajdonképpen a pénzügyi időszak közepére került megvalósításra**, amelyet végeredményben az utolsó három évben tudott használni a tagállam, illetve értelemszerűen a 2013. év végéig kiadott támogatások felhasználása még éveket eszerint történik. A jelentős késedelem azonban nem eredményezett tökéletes jogalkotást, hiszen 2011. február 9. óta kisebb-nagyobb mértékben 2014 elejéig kb. 20 alkalommal, ezt követően még további kb. 25 alkalommal módosították a hivatkozott kormányrendeletet!

A késedelem természetesen jelentős problémát jelent a jogalkalmazásban, ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy Magyarország csak 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, és bár előtte időben megkezdődhetett

volna a felkészülés az első jogszabálycsomagok kidolgozására és ehhez források is biztosítottak voltak, tapasztalatok híján voltunk, egyesek szerint pedig a felkészüléshez kapott segítséggel, forrásokkal, mint lehetőséggel az aktuális kormány nem élt. A 2004-2006 közötti idő rendkívül szűk időszak volt arra, hogy annak értékelése rövid időn belül elvégzésre kerüljön, és annak következtetései felhasználásával lehessen a 2007-es változásokra a felkészülést időben megkezdeni, a szükséges jogalkotást elvégezni. Álláspontom szerint ez vezethetett az időbeni csúszás kialakulásához.

Összességében 2004 és 2013 között azonban már elegendő idő állt rendelkezésre a támogatási szabályok alkalmazására, a tapasztalatok összegyűjtésére és kiértékelésére, hazánkkal szemben így elvárás volt, hogy a soron következő 2014-2020-as pénzügyi időszakra nézve a támogatásokra vonatkozó új/módosított szabályozás időben, a pénzügyi időszak elejére rendelkezésre álljon, főleg annak figyelembe vételével, hogy az uniós jogszabálycsomag már 2013 végére ismert volt. Az időzítést azonban ezúttal sem sikerült tartani, igaz ekkor csak 9 hónapos késedelem eredményeképpen lépett hatályba az új nemzeti szabályozás. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy hazánk esetében az Unió Bizottsága 2014. augusztus 29-én fogadta el a Partnerségi Megállapodás szövegét, melyet 2014. szeptember 11-én írt alá Budapesten Magyarország miniszterelnöke és az Európai Unió Bizottságának elnöke, **az operatív programokat pedig 2015. februárban hagyták jóvá!** Továbbá az uniós rendeletek újra alkotása is hosszú időt vett igénybe. A gazdasági válsággal is terhelt 2007-2013-as költségvetési periódus tapasztalatai alapján mind tartalmi, mint abszorpciós teljesítést tekintve egyaránt szigorúbb szabályozási rendszert alakított ki az Európai Unió Bizottsága a 2014-2020-as fejlesztéspolitikai forráskeret tekintetében egy 25 hónapos tagállami érdekegyeztetési folyamat eredményeként.<sup>91</sup> Azt sem szabad továbbá elfelejteni, hogy az uniós költségvetési keretről szóló tárgyalások is mindig

---

<sup>91</sup> GYŐRINÉ SZABÓ Gabriella: A kohéziós alapok minőségi felhasználásának feltételei és kihívásai c. PhD értekezése, Budapesti Corvinus Egyetem, 2016. p. 45, 51

elhúzódnak, az utolsó előtti pillanatban sem születik kompromisszum, csak a végső határidőre sikerül megegyezni.<sup>92</sup> Ezen folyamat elhúzódása nagyban hozzájárulhatott a magyar jogalkotás késedelméhez.

A nemzeti szabályok tehát általában nem világosak, nem részletesek és nem véglegesek az egyes időszakok kezdetén, így a szabályok implementálásával egyidejűleg **értelmezési problémák merülnek fel**, melyeket jogszabálymódosítással vagy csak egyszerűen bizottsági útmutatók kiadásával kezelnek. Ez a folyamatban lévő operatív programok és projektek esetén nagy nehézséget okoz, különösen, ha a korábbi gyakorlat nem volt összhangban a későbbi útmutatás által javasolttal.<sup>93</sup> Alapvető szempont tehát, hogy a programok indulásakor világos és egyértelmű szabályozás rendezze a különböző intézményi, eljárási végrehajtási kérdéseket. Induláskor tisztában kell lenni a szereplőknek a teljesítendő kötelelességekkel és nem menetközben, utólagosan kell rögzíteni a szabályokat és a feltételeket.<sup>94</sup> Ellenkező esetben ugyanis nincsenek olyan jogszabályok, melyek keretet szabnának a támogatásoknak. Kizárólag az uniós rendelet megléte a pályázati feltételeket és támogatói elvárásokat tisztázatlanná, míg a kedvezményezetteket tanácsstalanná teszi. Ez pedig több milliárd forintnyi pénzügyi támogatás kiosztása esetén elfogadhatatlan és érthetetlen körülmény.

### 3.1.2. Az uniós és tagállami szabályozás közötti szakadék

Ahogy a fentiekben is utaltam rá, a duális rendszerből fakadóan mind a nemzeti, mind az uniós jogszabályok vizsgálata szükséges elvileg, hogy a jogalkalmazó egy tárgyi ügyben eligazodjon a támogatásokra vonatkozó előírások kereszttüzében. Például amikor egy támogatásra való pályázat benyújtásáról,

---

<sup>92</sup> KENGYEL Ákos: A megszokott keretek csapdájában, gondolatok az Európai Unió 2014–2020 közötti költségvetési kiadásairól. KÖZ-GAZDASÁG 2013/1, p.2.

<sup>93</sup> NYIKOS Györgyi – Robert TALAGA: Cohesion policy in transition, comparative aspects of the Polish and Hungarian systems of implementation. In: Comparative Law Review 18/2014. p. 117

<sup>94</sup> NYIKOS Györgyi: A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban. In: „A közbeszerzés gyakorlata” Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek. Raabe Tanácsadó és Kiadó Kft. 2006. június, p.18

egy megkapott támogatás elköltésének feltételeiről vagy a felhasználás szabályszerűségének vizsgálatára vonatkozó eljárás lefolytatásáról van szó. Ugyanakkor az uniós jogszabályok és nemzeti jogszabályok közötti szakadék mértéke egy olyan tényező, amely az eligazítást nehezíti. Ez alatt a következőket értem.

Az Európai Unió rendeletek formájában alkotja meg a támogatási forrásokra vonatkozó szabályrendszert. A rendeletek minden tagállamra és azok természetes és jogi személyeire kötelező erővel bírnak és közvetlenül alkalmazandók, azok tartalma mégsem kerül olyan részletgazdagsággal meghatározásra, hogy további nemzeti jogszabályok meghozatalát szükségtelessé tegye. Pedig a lehetőség meglenne rá és egységesebb szabályozás lenne elérhető az Unióban. Ezzel ellentétben és annak ellenére, hogy az uniós rendeletek nagy terjedelemmel bírnak, a gyakorlati alkalmazás szemszögéből nézve általános tartalmú rendelkezéseket tartalmaznak és legtöbbször csak a tagállamokkal, tagállami szabályokkal szembeni elvárásokat fogalmaznak meg. Ily módon, akárcsak az irányelveknél, a tagállamokra van bízva az uniós keretszabályokon belül a nemzeti részletszabályok kidolgozása.

Generális megfogalmazásokra jelentenek példát a következő rendelkezések:

*„Elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása, a műveletek vagy operatív programok végrehajtásának, illetve ellenőrzésének jellegét vagy feltételeit érintő minden jelentősebb változás megállapítása nyomán történő fellépés, valamint a szükséges pénzügyi korrekció elvégzése”* (1083/2006/EK rendelet 98. cikk) A szabálytalansági eljárás részletszabályai (eljárás lefolytatásának feltételei, vizsgálatra hatáskörrel rendelkező szerv, eljárási határidők, vizsgáló szerv és kedvezményezett jogai és kötelezettségei az eljárásban, stb.) kidolgozására azonban a tagállam már szabad kezet kap.

*„A tagállamok meggyőződnek arról, hogy a kifizetések teljesítéséért felelős szervezetek biztosítják, hogy a kedvezményezettek a közhozzájárulás teljes összegét a lehető leghamarabb és teljes egészében megkapják.”* (1083/2006/EK rendelet 80. cikk) Ugyanakkor a tagállam jogosult részletesen szabályozni, hogy az egyes pályázatok esetében a támogatás hány részletben és milyen részfeltételek teljesítése mellett folyósítható.

A magyar és uniós szabályozás összehasonlításakor szembe ötlük az a sajátosság (helyesebben ellentét) is, hogy míg az uniós szabályozás tisztán közjogi jelleget ölt, a nemzeti szabályozásunkban egyre inkább a magánjog nyer teret. A polgári jog térhódítása az uniós támogatási témában annak köszönhető, hogy Magyarország szabad kezet kapott a részletfeltételek kialakításában. Ez viszont a jogértelmezést nehezíti, polgári jogász nehezen tud a támogatási jogviszonyra úgy tekinteni, mint mellérendelt pozícióban álló szerződő felek viszonyára. Az 5. fejezetben kerül részletezésre a magyar szabályozásra jellemző polgári-közigazgatási jogi vegyes szabályozás és annak szétválasztása, relevanciája.

A fentiekből eredően a jogalkalmazás során az alábbi fő problémák merülhetnek fel. Egyrészt kizárólag az uniós szabályok ismerete elégtelen egy jogi probléma megoldásához (például amikor a nemzeti jogalkotás a fentiekben bemutatottak szerint késedelemben szenved és az új pénzügyi időszakban folyósított támogatások nemzeti szabályrendszere nem ismert). Másrészt amennyiben a nemzeti jogszabályok esetében értelmezési probléma merül fel, úgy az uniós jogszabályok tartalma nem feltétlenül oldja fel az értelmezés során keletkezett ellentmondást, illetve nem válaszolja meg a felmerülő kérdéseket. Harmadrészt az egyes rendelkezések többféleképpen értelmezhetők, amely mind a kedvezményezettek, mind a hatóságok számára problémát okoz. Lengyelországban a támogatás felhasználásával foglalkozó hatóságok munkavállalói olyan problémákról is beszámoltak, hogy gyakran náluk sincs egyező, határozott álláspont a jogszabály értelmezési kérdésekben, a pontos teendők kapcsán, amelynek oka egyrészt a jogszabályok pontatlan szövege,

másrészt a pénzügyi időszak során változó előírások. Továbbá a támogatások felhasználása terén óriási adminisztrációs terhet írtak elő mindenki számára, a rendszer rendkívül bürokratikussá vált. A fenti probléma fennállása gyakran túlbonyolított eljárásokat és nemzeti jogi szabályozást eredményez. Összehasonlítások szerint a szlovák, lengyel és cseh szabályozást vizsgálva Lengyelországban a legégetőbb a tagállami szabályzási probléma. A nemzeti jogszabályok megalkotása az EU-csatlakozást követő években természetesen nem egyszerű, azonban úgy tűnik, hogy idővel a többi tagállam próbálta az eljárásokat egyszerűsíteni, a szabályozást valamivel világosabbá tenni.<sup>95</sup>

Következésképp az EU források implementációjának egyik legnagyobb akadálya a folyton változó és komplex jogszabályi rendelkezések, amely nemcsak hazánkban, de más 2004 után csatlakozott tagállamokban is felismert probléma. Mivel a kedvezményezett és támogatói oldal a gyakorlatban egyaránt a nemzeti jogszabályokra tud legfőképpen támaszkodni, annak kidolgozása különösen nagy jelentőséggel bír. A jogalkotó szervek munkáját alaposabb előkészítő munkával kellene segíteni, továbbá hatékonyabb lenne uniós szinten a jelenleginél részletesebb előírások kidolgozása.

### 3.1.3. A részletfeltételeket tartalmazó, joganyagnak nem minősülő dokumentumok

Szűk értelemben véve az uniós támogatásokra vonatkozó szabályozás rendszere kizárólag az uniós és nemzeti jogszabályokból áll (ideértve az uniós rendeleteket, határozatokat, irányelveket, magyar törvényeket és rendeleteket). Valójában azonban a szabályozási rendszert tag keretek között szükséges vizsgálni, mert **a mindennapi munkát ennél jóval több dokumentum szabályozza**, kiegészítve a jogszabályokat, illetve segítve azok helyes értelmezését. Ugyanakkor ezen kiegészítő aktusoknak a **kötelező ereje egyes esetekben vitatott**, továbbá számos alkalommal nehezíti a gyakorlatot.

---

<sup>95</sup> Andrzej BUKOWSKI, Kaja GADOWSKA, Paulina POLAK: Barriers and Obstacles in the Process of Awarding and Implementation of EU Funds in Poland. In: Polish Sociological Review No. 164 (2008), p. 445-447

A legjelentősebb és jogilag legnehezebben megítélhető ilyen dokumentum a *bizottsági iránymutatás*. Az Európai Bizottság a támogatások témakörében rendszeresen ad ki iránymutatásokat, melyek a központi elvárásokat és az iránymutatás tárgyában követendő eljárásokat fektetik le, segítik az uniós joggal összefüggésben az egységes tagállami jogalkotást, jogalkalmazást, valamint tájékoztatást adnak a bizottsági mércékről a jogsértések vizsgálata esetén. (Pl. A közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók meghatározására vonatkozó iránymutatások a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében - COCOF 07/0037/02-FR -; Csalásra utaló jelek ismertetője az ERFA, az ESZA és a KA vonatkozásában - COCOF 09/0003/00-EN -) Egy magyar vizsgálat során megállapításra is került, hogy a kedvezményezettekre nézve a legtöbb korlátozó szabályt ezen bizottsági iránymutatások tartalmazzák, korlátozások jóval csekélyebb arányban találhatók meg az uniós rendeletekben vagy nemzeti jogszabályokban.<sup>96</sup>

Az iránymutatások kezelése azért sarkalatos kérdés, mert a jogszabályok azokról nem tesznek említést. Az **Elsőfokú Bíróság** 2007-ben már érdemben foglalkozott az iránymutatások jogi megítélésével. Egyik ítéletében<sup>97</sup> azt a megállapítást tette, hogy **az iránymutatás nem tartozik a formális kötelező jogi aktusok körébe**. Következésképpen az iránymutatás azoknak a szabályoknak a kategóriájába tartozik, amelyek önmagukban elvben nem rendelkeznek kötelező erővel harmadik személyekkel szemben, és amelyeket a Bizottság széles körben alkalmaz az igazgatási gyakorlata keretében annak érdekében, hogy mérlegelési és felügyeleti jogkörének gyakorlását strukturálja és átláthatóbbá tegye. A Bizottság azonban tulajdonképpen az iránymutatások közzétételével azt hirdeti, hogy a továbbiakban az azokban lefektetett

---

<sup>96</sup> Evaluation of the regulatory constraints, melyet az AAM Tanácsadó Zrt. készített 2012-ben a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felkérésére.

<sup>97</sup> Az Elsőfokú Bíróság T-374/04. sz., NSZK kontra Bizottság ügyben 2007. november 7-én hozott ítélete

szabályokat kívánja alkalmazni az érintett esetekre, így korlátozza magát mérlegelési jogköre gyakorlásában. Tehát a Bizottság nem térhet el ezen szabályoktól, ellenkező esetben ugyanis a jogbiztonság és bizalomvédelem elvének megsértése címén felelősségre vonható. Következésképpen nem zárható ki, hogy az ilyen általános hatályú magatartási szabályok bizonyos feltételekkel és tartalmuknak megfelelően joghatást válthatnak ki. Amennyiben a Bizottság az említett iránymutatással ellentétes intézkedést hoz, vele szemben a tagállam hivatkozhat az iránymutatásra.

Ez a megfogalmazás úgy állítja be az iránymutatásokat, mint amelyek mintegy az uniós jog „harmadlagos jogforrásai”: nem térhetnek el az elsődleges és másodlagos jogtól, de általános magatartási szabályok, amelyek a kibocsátót kötelezik, rájuk a bíróság előtt hivatkozni lehet. Ezek a normák egyrészt a kötelező jog keménységével korlátozzák a Bizottságot, másrészt azonban a címzettek számára magatartásuk jogszerűsége megítélése vonatkozásában hatékony, a gyakorlatban erősen érvényesülő hatást váltanak ki – anélkül azonban, hogy őket az „igazi” joggal egyenértékűen köteleznék vagy jogosítanak. Gondoljuk meg, hogy ha az állami támogatások ellenőrzéséért felelős Bizottság iránymutatásában kinyilvánítja, hogy a tagállamok által nyújtott állami támogatásokat mikor tekinti az uniós joggal ellentétesnek, az Európai Bíróság pedig ezeket az iránymutatásban rögzített feltételeket számon kéri a Bizottságon, akkor a tagállamok az iránymutatásban foglaltakat olyan szabályokként fogják fogadni, mint amelyek ténylegesen behatárolják támogatási gyakorlatukat.<sup>98</sup>

Következésképp bár az iránymutatások nem minősülnek jogszabálynak, a Bizottságot szolgálók és a tagállami intézmények arra reagálni kötelesek és sajnos azok néha visszamenőleges hatállyal rendelkeznek, a jelenlegi jogalkotással szembe menve.<sup>99</sup> Ugyan jogi kötő ereje elvileg nincs ezen dokumentumnak, azonban mivel a bizottsági ellenőrök használják a

---

<sup>98</sup> VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, Complex Kiadó, 2010. p. 218

<sup>99</sup> NYIKOS Györgyi – Robert TALAGA: i.m. p. 131

megállapításaiknál, a tagállamok számára nagyon ajánlott a benne foglalt módszertan alkalmazása.<sup>100</sup>

Bár nem minősülnek jogszabálynak, a támogatások szabályozási körébe tartoznak **a fejlesztési programok és az egyes pályázatokhoz tartozó pályázati dokumentációs csomagok**, melyek a pályázatra és a projekt megvalósítására rendkívül részletes előírásokat tartalmaznak. Ezek attól válnak kógenssé, hogy egyrészt a pályázatra jelentkezéssel a feltételeket a pályázó elfogadja, másrészt a pályázat nyertesével kötendő támogatási szerződés mellékletét képezik a későbbiekben, ezáltal a benne foglaltak kötelező erővel bírnak.

Azonban ezen a területen is probléma jelentkezik: a kiírások sokszor több dokumentumban határozzák meg azt, hogy a pályázónak milyen kötelezettségei vannak, és milyen elszámolhatósági feltételekkel kell számolnia a tervezés és a megvalósítás során. (Így például vannak olyan pályázati kiírások, amelyekhez tartozik egy felhívás, egy útmutató, az általános EU-s útmutató a költségek elszámolásához, költségvetési specifikáció, stb.) Ez nehézkessé, bonyolulttá teszi a tervezést, továbbá sok hibalehetőséget is magában hordoz.<sup>101</sup> Célszerű lenne ezen kiegészítő dokumentációk egyszerűsítése, egységesítése.

A fentiekből arra az egyértelmű következtetésre jutok, hogy **a joganyag egyszerűbbé és átláthatóbbá tételével elérhető lenne a szabálytalanságok csökkentése**, illetve a tapasztalatok szerint erre igény is mutatkozik<sup>102</sup> a

---

<sup>100</sup> NYIKOS Györgyi: A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban. i.m. p.14

<sup>101</sup> HUTKAI Zsuzsanna: Az uniós források felhasználásának gyakorlata, szabályozási háttere. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2013/3. p. 71

<sup>102</sup> Megjegyzem, hogy az Állami Számvevőszék egy 13 országra kiterjedő ellenőrzés részeként kérdőíves módszerrel felmérte a kedvezményezettek – vállalkozók, önkormányzatok, civil szervezetek – tapasztalatait. 30 ezer kedvezményezettet kerestek meg, hogy mondják el véleményüket. A beérkezett 14 ezer válaszból 1600 konkrét egyszerűsítési javaslatot tartalmazott. A válaszadók többsége elsősorban az adminisztráció csökkentését és a pályázatok gyors elbírálását javasolta, valamint hiányolták a közvetlenebb ügyfélszolgálatot és személyes konzultáció lehetőségét a projekteknél. Ez is rávilágít arra, hogy a kedvezményezettek nagyon is észlelik az értekezésben is taglalt problémákat. Forrás: Az Állami Számvevőszék honlapján 2013.01.10-én közzétett, „Felmérés az uniós támogatási rendszerről” c. cikk.

szabálytalanságok mennyiségétől függetlenül. A jogszabályok egyértelműsítése a kedvezményezett oldalán is nagyban segítené. A támogatást nyújtó szervek és a központi intézményrendszer célja, hogy a fejlesztésre fordítható forrásokat a fejlesztéspolitika céljainak megfelelően, határidőre és szabályszerűen használják fel. Éppen ezért a támogatást nyújtó szervezetek a projektek végrehajtásával kapcsolatos vizsgálataik során a projektcélok (és az indikátorok) teljesülésére koncentrálnak és ezzel párhuzamosan vizsgálják a források szabályszerű felhasználását, a támogatási szerződésben és a vonatkozó jogszabályokban előírt szabályok betartását. A támogatást közvetítő szervezetek célja nem a szándékos hibakeresés, még kevésbé a projektcélok elérésének veszélyeztetése.<sup>103</sup> Egy magyar adózási folyóiratban megjelentek szerint fontos lenne, hogy az uniós támogatásokra pályázók megértsék és elfogadják, hogy a támogatáspolitikai jogszabályi keretei nem korlátok felállítását célozzák, hanem a szabályszerű és támogatási célnak megfelelő pályázás kereteit állítják fel, így azok megismerése, nem pedig (megkerülendő) korlátként való kezelése a cél.<sup>104</sup> Ugyanakkor a 2004 óta csatlakozott tagállamok tekintetében általánosan megállapítható, hogy a változásokon átment szabályozás a források szabályszerű felhasználását nemhogy elősegítené, inkább megnehezíti és a kedvezményezettek eligazodását is jelentősen hátráltatja. Pedig a világos jogszabályok és egyszerű eljárásrend megalkotását a tagállamoknak elsődleges célként lenne indokolt kitűzniük, tekintve, hogy a szabálytalansági eljárásokat követő követeléskezelés kockázatokkal jár, valamint a szabálytalanul felhasznált összeg be nem hajtása esetén a tagállamok saját költségvetésükből kötelesek a kedvezményezettek által az alkalmazott szankciók és megtett jogi lépések ellenére vissza nem fizetett összeget az uniós költségvetésbe visszafizetni. Tehát az államháztartási és számviteli szempontokat is figyelembe véve a szabálytalanságok csökkentését célul kell kitűzni, a jogszerű támogatásfelhasználás elengedhetetlen eszköze pedig a jól alkalmazható jogszabályi rendelkezések.

---

<sup>103</sup> Adó-kódex 2011/11., Complex Kiadó Kft., p. 90.

<sup>104</sup> Adó-kódex 2011/11., i.m. p. 89.

### 3.2. Az intézményrendszer kritikai elemzése

A kohéziós politika **decentralizált végrehajtási rendszer** keretében működik. Decentralizált közigazgatásról beszélünk, ha a közigazgatási feladatok ellátása túlnyomó részben nem a központi szervek, vagy azokhoz tartozó szervek kötelezettsége, hanem azoktól különböző és bizonyos mértékben önálló közigazgatási szervek feladata. Az uniós források felhasználása terén tehát nem az uniós forrásokat biztosító Európai Bizottság menedzseli a támogatások felhasználását (bár vannak olyan támogatások, melyeket közvetlenül ez a szerv nyújt a kedvezményezetteknek), hanem a tagállami szinteken kifejezetten erre a célra létrehozott, illetve ilyen feladatok ellátására kijelölt, már meglévő szervezetek. Természetesen mind uniós, mind nemzeti szinten számos intézmény részt vesz a fejlesztéspolitikai és forrásfelhasználási munkában, a támogatások végső kiosztása, a támogatási szerződések aláírása és a felhasználás ellenőrzése azonban a legalsóbb területi szinten zajlik. A központi, uniós jogszabályok mindig kellő rugalmasságot biztosítanak a tagállamok számára a szükséges intézményrendszer kialakításához. Az uniós rendeletek ugyanis kizárólag annyit írnak elő, hogy a tagállamok kötelesek a támogatások felhasználását irányító és ellenőrző szervezetek létrehozására, kijelölésére. A rendeletek megadják ezen szervek kötelezően ellátandó feladatait, gyakran az elvárt szervek típusait is (pl. irányító hatóság, igazoló hatóság, ellenőrzési hatóság), ugyanakkor a tagállamokra van bízva, hogy nemzeti szinten milyen és hány darab szervet jelölnek ki. Az Unió által előírt feladatokat akár egy intézmény is elláthatja országosan, nem kötelező a hatáskörök megosztása. Ezen szabad mozgástér miatt az egyes tagállamokban az intézményrendszer eltérő lehet. A teljes intézményrendszer szervezete, működése azonban nagyban befolyásolja a támogatások felhasználásának sikerességét, ezért annak kialakítására és működtetésére különös figyelmet szükséges fordítani. Következésképp nagy számú szabálytalansági eljárások esetén a hiba nem feltétlenül a kedvezményezettek eljárásában, hanem gyakran az állami intézményrendszerben keresendő.

### 3.2.1. Uniós viszonylatban

Az intézményrendszer problematikájával, a hibák felkutatásával többen foglalkoztak már mind Magyarországon, mind külföldön. Az egyes szerzők eltérő tudományágakat képviselnek, megállapításaikat különféle vizsgálatok eredményeképpen osztották meg.

A támogatások nominális és hatékony lehívásának egyik kulcsa az ezt szabályozó intézményrendszer, tagállami és uniós szinten egyaránt. *Ederveen* és társai egyenesen azzal a kijelentéssel élnek, miszerint a strukturális alapok a megfelelő intézményrendszerrel rendelkező államokban hatékonyak<sup>105</sup>. *Charron* és szerzőtársai tanulmánya azzal egészítette ki a megállapítást, hogy az országok, régiók kormányzási és közigazgatási színvonala is hatással van a kohéziós források hatékony és eredményes felhasználási kapacitására<sup>106</sup>. *Burnside* és *Dollar* által szélesebb értelemben vett „támogató politikai környezettel” azonosíthatjuk a felhasználásért felelős intézményrendszert, véleményük szerint ebben az esetben működik legjobban a kohéziós politika<sup>107</sup>. Ezzel az állásponttal megegyezően a lengyel szakértő, *Marek W. Kozak* úgy fogalmaz, hogy az egyetlen küldetés a csökkentés, az intézményi rendszer kialakításának javítása egy teljesen új rendszer megalkotása helyett, egy hosszú távú perspektíva megalkotása.<sup>108</sup> Az intézményi környezet működésének módja és a felhasználás hatékonysága közötti összefüggést számos további tanulmány támasztja alá a hazai és a nemzetközi szakirodalomban egyaránt.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> EDERVEEN, S. – GROOT, H. – NAHUIS, R. (2006): Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. *Kyklos* 59(1), p. 17–42.

<sup>106</sup> CHARRON, N. – LAPUENTE, V. – DIJKSTRA, L. (2012): Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU. Directorate-General for Regional Policy. European Commission. 01/2012.

<sup>107</sup> BURNSIDE, C. – DOLLAR, D. (2000): Aid, Policies and Growth. *American Economic Review* 90(4), p. 847–868.

<sup>108</sup> KOZAK, M. W. (2006): Managing European regional policy in Poland in the initial period after the accession.

<sup>109</sup> A hivatkozott külföldi szakirodalom alapján az összefoglalót készítette: GYŐRINÉ SZABÓ Gabriella: A 2014–2020-as kohéziós források felhasználásának hazai vállalásai az uniós kötelezettségek szorításában, *KÖZ-GAZDASÁG* 2015/4, p. 141-142

Az egyes tagországok regionális intézményei közötti eltérés megjelenik a közigazgatási, döntéshozatali, végrehajtó és ellenőrző tevékenységekben egyaránt, központi, regionális, illetve szubregionális szinteken. A strukturális alapokból származó támogatások felhasználása szempontjából elsősorban a területfejlesztéshez kötődő intézményrendszerre érdemes koncentrálni. A nemzeti kormány felelőssége tehát, hogy mely intézményt bízta meg a regionális politikában való részvétellel, s ezen túlmenően, a szubnacionális szinten elhelyezkedő, az adott fejlesztésben érdekelt szereplőknek milyen beleszólási lehetőséget enged meg az adott fejlesztés megvalósításával kapcsolatban. Ennek köszönhető, hogy a szigorú szabályozás ellenére ma az **EU-ban a területfejlesztés intézményrendszere rendkívül változatos.** A regionális fejlesztés intézményrendszere alapvetően az **adott ország politikai, közigazgatási berendezkedésétől, történelmi hagyományaitól függ.**<sup>110</sup> A strukturális alapokhoz kapcsolódó közreműködő szervezeti rendszer kialakítása jól tükrözi az egyes országok államberendezkedésének meghatározó szerepét az uniós források felhasználásában.<sup>111</sup>

A támogatások felhasználásának sikeressége leginkább az intézményrendszeren múlik, mind uniós, mind tagállami szinten. Uniós szinten ez az Európai Bizottságot és annak szolgáltatásait jelenti. Nemzeti szinten pedig az olyan intézményrendszeri faktorok számítanak, mint a gazdasági rendszer, közigazgatási kapacitás és képesség, politikai rendszer típusa (szövetségi vagy központi) és gazdasági irányelvek. Ennek megfelelően az abszorpciós képességek és problémák tagállamonként eltérőek lehetnek. A Bizottság befolyása a tagállami intézményrendszer kialakítására rendkívül csekély, az a Strukturális Alapokra vonatkozó általános és közös szabályokra szorítkozik.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> KENGYEL Ákos: Szubszidiaritás az EU és tagállamai regionális politikájában, Prosperitas Vol. II. 2015/1. p. 29-30

<sup>111</sup> BACHTLER, J. – MACMASTER, I.: Structural Funds Management Capacity. European Week of Cities and Regions. Presentation. October 2006. European Policies Research Centre. Glasgow

<sup>112</sup> HORVAT, Andrej; MAIER, Gunther: i.m. p. 8.

A Strukturális Alapok kezelése történhet a **kormányzaton belül vagy ahhoz párhuzamosan kapcsolt intézményrendszerben**. Írországbán, Spanyolországban és Németországban leginkább a meglévő közigazgatási rendszer látja el a szükséges feladatokat. Ezzel szemben Portugáliában a közigazgatási rendszer bővítésével teremtették meg a Strukturális Alapok teljes kezelését, amely duális rendszert eredményezett. Mindkét megközelítésnek megvan a saját előnye, a kormányzati rendszer teljesítményétől és erősségétől függően.<sup>113</sup> Egy tipikus rendszer nem garancia a sikerre, eltérő intézményrendszerek és megoldások is vezethetnek hasonló eredményességre.<sup>114</sup> A tagállami tapasztalatok azt mutatják, hogy a rendszer gördülékeny működésének segítése érdekében fontos, hogy a Strukturális Alapokat kezelő intézményrendszer a meglévő nemzeti intézményi hierarchiával és közigazgatási rendszerrel összhangban kerüljön megtervezésre, ugyanis a különféle szereplők hatalma közötti kompetenciák és egyensúlyok jelentik a siker legfőbb kulcsát.<sup>115</sup> Az újonnan csatlakozó tagállamok esetében az a célszerű, ha a csatlakozást követően azon szervek, hatóságok (illetve konkrétan azon munkaerő) kezelik a Strukturális Alapokból származó támogatásokat, amelyek már a csatlakozásra felkészítő fázisban a kezdetektől fogva ezen terület előkészítésével foglalkoztak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egy újonnan kialakítandó rendszer ne lehetne hatékony, ilyenkor általában a politikai változás eredményez pozitív változást az intézményrendszer terén. A csatlakozást előkészítő munkaerőállomány megtartása pedig azért fontos, hogy alkalmazható és fejleszthető tudással bíró munkavállalók kezeljék a rendszert, akik az új munkaerő számára is át tudják adni ismereteiket.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Sjaak BOECKHOUT, Luc BOOT, Menno HOLLANDERS, Klaas-Jan REINCKE, Jan Maarten DE VET: Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds, Rotterdam, February 2002, p. 6

<sup>114</sup> Tanja MARKOVIČ HRIBERNIK, Monika KIRBIŠ, Uroš VEK: Institutional Regulation and the Effectiveness of Absorbing EU Funds: The Experiences of Ireland, Estonia and Slovenia. In: Društvena Istraživanja / Journal for General Social Issues, 17(6), December 2008, p. 1219-1239.

<sup>115</sup> Sjaak BOECKHOUT, Luc BOOT, Menno HOLLANDERS, Klaas-Jan REINCKE, Jan Maarten DE VET: i.m. p. 8, 17.,

<sup>116</sup> HORVAT, Andrej; MAIER, Gunther: i.m. p. 18

A **közreműködő szervek** szerepe kiemelkedő jelentőséggel bír a Strukturális Alapokhoz kötődő programok hatékony és sikeres megvalósítása során. A pénzügyi forrásokat kezelő szerv és a kedvezményezettek közötti hidat jelentik, ezért kellő figyelmet indokolt fordítani az időben történő kiválasztásukra, megfelelő számban történő megalapításukra. A hatékony rendszer működtetéséhez pedig tisztázni szükséges a jövőben alkalmazandó intézkedések típusait és azt, hogy az egyes közreműködő szervek mely intézkedések végrehajtására rendelkeznek hatáskörrel.<sup>117</sup>

A **regionális fejlesztési ügynökségek** is képesek egy tagállam abszorpciók képességét befolyásolni, szerveződésük tagállamonként eltérő. Írországban, Portugáliában és Görögországban - ahol erős központi közigazgatás uralkodik – ezen területi szervek nem túl jelentős szerepet játszanak a támogatások szétosztásában és a felhasználás ellenőrzésében. Ezzel ellentétben Svédországban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban - ahol a központi közigazgatás már kevésbé hangsúlyos - a közigazgatási szervek helyett a regionális ügynökségek rendelkeznek a legfontosabb jogkörökkel. Hasonlóan fontos szerep egyes föderális berendezkedésű tagállamokban (pl. Németország, Ausztria és Belgium) is megfigyelhető. Azon országok esetében, ahol pedig a regionális autonómia magas szintet ért el (pl. Dánia, Finnország, Hollandia), nem okoz meglepetést, hogy a regionális fejlesztési ügynökségek kiemelkedő szerepet töltenek be a Strukturális Alapok implementálásában.<sup>118</sup>

Egyébként az lenne ideális, ha a Strukturális Alapok implementációjában nemcsak a központi közigazgatás venne részt, hanem a tagállamok aktívan bevonnának szociális partnereket, nem kormányzati szervezeteket és a helyi érdekek képviselőit, ráadásul megfelelő időzítéssel. Tapasztalatok szerint ugyanis, ahol a civil szervezeteket bevonják, de a keretterv tervezése szempontjából későn, valamivel a Bizottság felé fennálló benyújtási határidő

---

<sup>117</sup> Sjaak BOECKHOUT, Luc BOOT, Menno HOLLANDERS, Klaas-Jan REINCKE, Jan Maarten DE VET: i.m. p. 16-17.,

<sup>118</sup> Gheorghe ZAMAN, George GEORGESCU: Structural Fund absorption: A new challenge for Romania? (Romanian Journal of Economic Forecasting – 1/2009, p. 136-154, p. 143

letelte előtt, ott az egész programozási folyamatban késedelem léphet fel, amennyiben a bevont személyek tiltakoznak a tervek ellen, vagy túl sok észrevételt adnak elő. Az is biztosan megállapítható, hogy egy program nem lesz hatékony, amíg azt minisztériumi szinten írják. Egy sikeres program előfeltétele a széleskörű támogatás és a döntésbe bevont személyek felelősségérzete. A **partnerség** a konzultációktól egészen egy széleskörű partneri kapcsolatig terjedhet, amely a miniszteri szinttől mindenképpen magasabb szintű koordinációt és tárgyalási készségeket igényel.<sup>119</sup> A partnerség megvalósulására jó példa a Strukturális Alapok felhasználását Írországban lebonyolító legfőbb intézmény, amely állami tulajdonú gazdasági társaság formájában működik, igazgatótanácsában azonban munkavállalók, munkaadók, ifjúsági szervezetek és minisztériumok képviselői vannak jelen, vagyis a szervezet irányítása a partnerség jegyében zajlik. A gazdasági forma a tapasztalatok szerint nagyban hozzájárul a hatékony gazdálkodás és az intézmény alkalmazkodóképességének, rugalmasságának megteremtéséhez.<sup>120</sup> A Bizottság ajánlásai és a tagállami gyakorlat alapján az arany szabály a következő: minél kevesebb számú intézmény kerül bevonásra a programozásba és támogatáskezelésbe, annál átláthatóbb a rendszer és annál jobb a tagállam abszorpciós képessége. Az intézményrendszer működtetése során rendkívül fontos, hogy a „vezetőség” valamennyi területre rálásson, azaz a pénzügyi, implementációs, programozási, monitoring és kiértékelési szakaszokra egyaránt. Továbbá előnyt jelent, ha a tagállam a saját korábbi hibáiból és tapasztalataiból tanulni képes.<sup>121</sup>

Az ellenőrző eljárások szintén kiemelt jelentőséggel bírnak: egyrészt a szabálytalan felhasználásokat tárják fel, másrészt az utólagos elemzések nyújtanak segítséget a tapasztalatok és hibák összefoglalásában, a későbbi fejlődésben. A támogatások több éves kezelése és a Strukturális Alapok

---

<sup>119</sup> Markéta ŠUMPÍKOVÁ, Jan PAVEL, Stanislav KLAZAR: EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic, p. 6, 16.

<sup>120</sup> NAGY Sándor Gyula: Az európai uniós támogatások felhasználásának összehasonlítása egyes tagállamok esetében. In: Európai Tükör 12. évf. 1. sz. / 2007, p. 95-96

<sup>121</sup> HORVAT, Andrej; MAIER, Gunther: i.m. p. 16

kezelése során szerzett számottevő tapasztalat ellenére a tagállami (elsősorban ír, spanyol és német) tapasztalatok arra engednek következtetni, hogy a monitoring rendszerek kevésbé professzionálisak, mint amire számítanánk.<sup>122</sup> A szlovén számvevőszék is megállapította, hogy a 2007-2013-as időszakban alkalmazott monitoring eljárások nem voltak képesek a szabálytalanságok könnyű és pontos felderítésére, továbbá nem sikerült azt sem megállapítani, hogy pontosan milyen mértékben sikerült a kedvezményezettekre kiszabott pénzügyi szankciókat végrehajtani, a támogatásokat ténylegesen visszakövetelni. A szabálytalanságokat különféle hatóságok tartják számon, nincs erre egy egységes nyilvántartás, ráadásul a lejelentett esetek gyakran pontatlan adatokkal bírtak és helytelen minősítésűek voltak. Ennek megfelelően a szlovén számvevőszék a szabálytalansági eljárásokról és pénzügyi korrekciókról csak indikatív értékeléseket tudott végezni, 2015-ig legalábbis.<sup>123</sup> A monitoring feladatokat IT alapú információs rendszeren keresztül lehet elvégezni, azonban a megfelelő lehetőségek még nem alakultak ki erre. Minden tagállam eltérő modellt állít fel, mégis valamennyiben valamilyen központosított rendszer került kialakításra. Az előzetes (ex-ante), félidős és utólagos (ex-post) ellenőrzéseket általában kiszervezik független, magán tulajdonban álló szervezetek (pl. magán tanácsadók, egyetemek, egyetemi oktatók). Az EU-hoz frissen csatlakozott tagállamok esetében azonban a független, helyi értékeléshez hiányzik a szakértelem, vagy legalábbis a meglévő tudás nem elégíti ki a nemzetközi minőségi sztenderdeket. Pedig az értékelések nemcsak a program implementációjában játszanak fontos szerepet, de a jövőbeni fejlődés szempontjából is rendkívül szükségesek.<sup>124</sup>

A fentiekben említett szakértelem és tudás hiánya azonban sajnos nemcsak az ellenőrzési szakaszra jellemző, e téren a legtöbb tagállam generális problémával

---

<sup>122</sup> Sjaak BOECKHOUT, Luc BOOT, Menno HOLLANDERS, Klaas-Jan REINCKE, Jan Maarten DE VET: i.m. p. 22

<sup>123</sup> Managing irregularities and financial corrections regarding absorption of the European Cohesion Policy Funds in the Republic of Slovenia. Összefoglaló cikk a Szlovén Számvevőszék 2007. január 1 és 2015. december 1. közötti időszakot lefedő riportjáról.

<sup>124</sup> Markéta ŠUMPÍKOVÁ, Jan PAVEL, Stanislav KLAZAR: EU Funds: i.m. p. 7

áll szemben. A munkaerő állománynak pénzügyi, jogi és gazdasági területen **magasan képzett személyekből kellene állnia**. A munkaerő minősége pedig fontosabb, mint annak létszámbeli mennyisége. Megfelelő munkavállalók toborzásának sikere attól függ, hogy a kormány, mint munkáltató mennyire vonzó az emberek szemében. Írországból például a közszférában dolgozni presztízs kérdés, a munkabérek a köz- és magánszektorban egyaránt versenyképesek, a közalkalmazottak számára karrierépítési lehetőséget jelent a minisztériumok közötti átjárhatóság. Azon országokban, ahol a közszféra kevésbé stabil (pl. Portugália), a probléma megoldása égetővé válik. A legtöbb tagjelölt országban a közszféra súlyos problémákkal küzd a megfelelő munkavállaló felvétele terén. A csatlakozásra váró államok a felkészülési fázisban néha elsősorban a megfelelő létszámú személyzet felvételére helyezik a hangsúlyt, annak ellenére, hogy a tagállami tapasztalatok szerint a megfelelően képzett és motivált szakemberek jelentik a kulcsot a támogatások eredményes felhasználásához.<sup>125</sup> A tagjelölt országokban a csatlakozást előkészítő munkaerőállomány megtartása is fontos lenne, hogy alkalmazható és fejleszthető tudással bíró munkavállalók kezeljék a rendszert, akik az új munkaerő számára is át tudják adni ismereteiket.<sup>126</sup>

Az intézményrendszerhez szükséges munkaerő létszáma és képzettsége tagállamonként változó, tekintve, hogy minden tagállam eltérően alakította ki a támogatásokat kezelő intézményrendszert, és mivel országonként eltérő a kapott támogatások mértéke és az operatív programok száma. Az uniós előírások csak néhány alkalommal tesznek említést munkaerővel kapcsolatos elvárásokra. Kutatások bizonyítják, hogy a regionális szinten lévő szervek gyakran nem jól felkészültek a programok népszerűsítése és implementálása terén, továbbá különbség mutatkozik a nagyvárosokban, illetve kevésbé fejlett régiókban működő hatóságoknál dolgozó szakemberek tudása kapcsán is. Csehországban például nagyrészt pályakezdőket alkalmaznak ezen szerveknél,

---

<sup>125</sup> Sjaak BOECKHOUT, Luc BOOT, Menno HOLLANDERS, Klaas-Jan REINCKE, Jan Maarten DE VET: i.m. p. 7-9

<sup>126</sup> HORVAT, Andrej; MAIER, Gunther: i.m. p. 18

így mind a már létező, mind az újonnan létrehozandó szervezeteknél nagy igény mutatkozna a megfelelő szakértelemre.<sup>127</sup> Kritikaként került több helyen megfogalmazásra, hogy a munkavállalóknak világos munkakörleírással kellene rendelkezniük, és a magánszektorban jellemző munkabérhez hasonló versenyképes bérrel. Fontosak lennének a munkafolyamatleírások, útmutatók, kézikönyvek és hasonló szabályzatok, amelyek a know-how és szaktudás terjedését segíthetnék elő.<sup>128</sup> Természetesen akad olyan pozitív példa is, amelyet a tagállamok a fejlődéshez figyelembe vehetnének. Az Egyesült Királyságban például a kedvezményezettekkel való kapcsolattartás fontos eleme a projektciklikus-szemlélet és az erre alapuló munkaszervezés, amelynek az egyik legfontosabb megjelenési formája a projektekhez rendelt munkatárs intézménye a projektek teljes élettartamán keresztül. A programértékelés megállapításai szerint ez egyrészt az ügyfél-elégedettséget is növelte, másrészt a kedvezményezettek általi megkeresésekre adott reakciók időigényét is csökkentette. Az ottani működés másik jellegzetessége az erőteljes módszertani megalapozottság és folyamatos továbbfejlesztés.<sup>129</sup>

Az ajánlások implementálása és javaslatok megvalósítása azonban nem mindig működik a gyakorlatban. A tagállamok tapasztalatai azt mutatják, hogy az EU-hoz újonnan csatlakozó országok a csatlakozást követő néhány évben a Strukturális Alapok felhasználása terén alacsony abszorpciós képességgel rendelkeznek, tekintettel a tapasztalatok hiányára és a megfelelő projektfejlesztés, munkaerő intézményrendszer kialakítás nehézségeire.<sup>130</sup> Követendő példákat lehet találni más tagállamok gyakorlatából, azonban az intézményrendszer kialakítása és a munkaerő felvétele, megtartása egy óriási kihívás napjainkban, sokszor az alapok megteremtése is komplikált.

---

<sup>127</sup> Markéta ŠUMPÍKOVÁ, Jan PAVEL, Stanislav KLAZAR: EU Funds: i.m. p. 4, 9-10

<sup>128</sup> HORVAT, Andrej; MAIER, Gunther: i.m. p. 16

<sup>129</sup> NAGY Sándor Gyula: i.m. p. 96

<sup>130</sup> Gheorghe ZAMAN, George GEORGESCU: i.m. p. 149

### 3.2.2. Magyar viszonylatban

A magyar tapasztalatok és a magyar rendszert ért kritikák rendkívül hasonlóak a fentiekben összefoglalt nemzetközi megállapításokhoz, súlyos problémákkal terheltek. Amennyiben a magyar intézményrendszert vesszük szemügyre, úgy megállapíthatjuk, hogy a forrás kiosztás/felhasználás szempontjából a két legfontosabb szereplő (irányító hatóság és közreműködő szervezetek) folyamatosan változott az ország uniós csatlakozása óta. Magyarország tehát a fentiekben említett szabályozási szabadságot nem volt rest kihasználni, melyet a következő ábra is szemléltet:

1. számú táblázat:

***Uniós források kiosztásában részt vevő szervek típusa  
és számának alakulása 2004-2020 között<sup>131</sup>***

<b>Időszak</b>	<b>irányító hatóság</b>	<b>közreműködő szervezet</b>
2004-2006	szaktárcák (3 db)	22 db
2007-2013	NFÜ	12 db (gazdasági társaságok)
	2014.01.01-től újra szaktárcák (3 db)	2014.01.01-től 2015.12.12-ig 7 db (gazdasági társaságok,)  2015.12.13-től 1 db (Magyar Államkincstár)
2014-2020	szaktárcák (4 db)	1 db (Magyar Államkincstár)

2004-2006 közötti időszakban, a kezdeti végrehajtási intézményrendszerben az **irányító hatóság feladatait a szaktárcák látták el** (gazdasági-, munkaügyi- és földművelésügyi tárca), a kedvezményezettekkel való teendőket pedig **22 db**

<sup>131</sup> Saját szerkesztésű táblázat.

**közreműködő szervezet segítette** (akikre, mint külsős szervekre az irányító hatóság feladatkörei bizonyos mértékben átruházásra kerültek). A lebonyolítás rendszere tehát meglehetősen **szétagolt volt** területi szinten. Már ekkor tapasztalható volt, hogy ezek sokasága nemcsak az átláthatóságot veszélyezteti, de az egységes eljárásrendszer kialakítását is. A közreműködő szervezetek nagy számát azonban álláspontom szerint indokolhatta az, hogy a támogatási rendszer az egész ország számára szinte új volt, az uniós pénzek kecsegtetőek voltak a pályázók számára és valószínűleg előre nehéz volt felmérni, hogy a pályázatok lebonyolítása a közreműködő szervezetek számára milyen mértékű munkaterhet ró, hány szervezet képes ellátni ezt a funkciót valamennyi régióra nézve.

Az intézményrendszert 2007-ben egy központosító változás követte: az irányító hatóság feladatait **egyetlen egy, újonnan létrehozott szerv**, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hatáskörébe utalták, amelynek munkáját már csökkentett létszámú, **12 db közreműködő szervezet segítette**. Kivétel nélkül minden közreműködő szervezet gazdasági társaság formáját öltötte, melyek a köztudatban regionális fejlesztési ügynökségként voltak jelen. A központosítás előnye lehetett (volna), hogy országos szinten egy kézben fonódik össze a teljes támogatási rendszer és egy szerv gyakorolja a hatósági feladatokat a többi, végrehajtásban részt vevő szerv felett. Álláspontom szerint a szervezeti újítás a tapasztalatok központi összegzésével és egy helyről vezérelt szabályozási előírásokkal segíthetett volna kialakítani egy egységes szabályozási rendszert. Az elmúlt évek távlatában viszont kijelenthető, hogy megközelítően sem történt akkora előrelépés a szándékok megvalósításában, mint ahogyan erre az igény megfogalmazódott. A kedvezményezettek különböző pályázataik kapcsán eltérő jogszabály értelmezésekkel és eljárásrendekkel találkoztak, jóllehet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség jelentős egységesítési gyakorlatot hozott az intézményrendszerben.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> GYŐRINÉ SZABÓ Gabriella: A 2014–2020-as kohéziós források felhasználásának hazai vállalásai az uniós kötelezettségek szorításában. i.m. p. 141

A központosítás a Magyar Államnak mégsem hozhatta meg a várt eredményt, mert **2014-ben a kormány újra visszatért a 2004-2006 közötti intézményrendszer struktúrához.** Az irányító hatósági feladatok ellátása céljából újra szaktárcák kerültek kijelölésre. A 2007-2013-as időszakra eső támogatások új pénzügyi időszak kezdetén történő kezelését a gazdasági, fejlesztési és európai uniós ügyekkel foglalkozó tárcák látták el, míg az új pénzügyi időszakra eső **támogatások kezelését négy másik szaktárca** (emberi erőforrással, nemzetgazdasággal, nemzeti fejlesztéssel foglalkozó tárcák, valamint a Miniszterelnökség) **végzi.** A közreműködő szervezetek tekintetében szintén meghatározó változás következett be. Egyrészt csökkent azon operatív programok száma, melyekben a közreműködő szervezet tevékenységet látott el, másrészt tovább csökkent a szervek darabszáma is. A 2007-2013-as időszakra eső támogatások új pénzügyi időszak kezdetén történő kezelése vonatkozásában **közreműködő szervezeti feladatokat ellátó gazdasági társaságok számát hétre csökkentették** (azáltal, hogy némely fejlesztési ügynökség megszüntetésre, némelyik pedig megtartásra került). A 2014-2020-as időszakra vonatkozó támogatások tekintetében pedig csak nagyon csekély számú operatív programra nézve jelöl meg közreműködő szervezetet a jogszabály, ezen feladatokat is már csak a Magyar Államkincstár látja el.

A 2014–2020-as kohéziós fejlesztéspolitikában megfogalmazott új elvárások látszólag a minőségi költést szolgálják, ugyanakkor a rugalmatlan, túlzott mértékű tematikus és pénzügyi elvárások és a programozási dokumentumok összhangba hozása a tagállami fejlesztési környezettel olyan mértékű kihívás elé állították az intézményrendszert, amelynek csak úgy tudnak megfelelni az egyes szereplők, hogy a valódi, tartalmi tervezésre, újragondolásra alig maradt idő. Az abszorpciós szorítás, mely a tartalékképzés intézményével még kézzelfoghatóbbá vált, és az eredményorientált időközi számonkérés eltereli a figyelmet arról, hogy az eddigi folyamatok ésszerű felülvizsgálata történjék meg, valamint a támogatott-szemszögű, szolgáltatóbarát megközelítés is alig várható el az intézményrendszertől egy ilyen kiélezett, sarkított helyzetben. A szigorú tartalmi elvárások mellett ugyanakkor **a tagállami intézményrendszer**

**működtetésében a Bizottság szinte teljes szabadságot biztosít. Ez túlzott mértékű „kilengésekhez” vezethet,** amely csorbíthatja a hatékony és eredményes megvalósítást. Annak a veszélye fennáll az elmúlt évtized tapasztalatai és az uniós tervezési folyamat ellentétes erőfeszítései ellenére is, hogy a fejlesztési források a támogatottak/kedvezményezették szemszögéből ismét átláthatatlan és szükségleteikhez kevésbé illeszkedő módon kerülnek felhasználásra.<sup>133</sup>

A fentiekben szemléltetett gyökeres változások az intézményrendszer hatékonyságát nem segítették elő a tapasztalatok szerint, a magyar szakirodalom számos alkalommal bírálta az intézményrendszer működését.

*Nyikos Györgyi* is azon álláspontra helyezkedik, hogy mivel a programvégrehajtás Magyarországon területi és helyi szinteken zajlik, a projektkiválasztás szempontjait is befolyásolják ezeknek a szinteknek a prioritásai. Osztott felelősségi rendszerben működnek együtt a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei. Ez egyben magasabb ellenőrzési kockázatot is jelent, hiszen sok szervezet érintett és az ellenőrzési nyomvonal is hosszabb. Ráadásul a szabályok értelmezése is eltérő lehet az egyes szinteken és a különböző szervezeteknél, ami problémát jelenthet a végrehajtásnál.<sup>134</sup> *Nyikos Györgyi* a regionális politika hatékonyságát az irányító, menedzselő szervezetek működésének hatékonyságától, illetve általában az igazgatási rendszer működésének minőségétől teszi függővé, kiegészítve azzal, hogy a korrupciós és diszkriminációs jelenségek ezt jelentősen ronthatják.<sup>135</sup>

*Vincze Ibolya* az ellenőrzési rendszerek áttekintésekor arra a megállapításra jutott, hogy az ellenőrzési rendszer komplexitása ellenére hiányzik egy olyan

---

<sup>133</sup> GYŐRINÉ SZABÓ Gabriella: A 2014–2020-as kohéziós források felhasználásának hazai vállalásai az uniós kötelezettségek szorításában. i.m. p.142

<sup>134</sup> NYIKOS Györgyi: A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban. i.m. p. 2.

<sup>135</sup> NYIKOS Györgyi: A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. Pénzügyi Szemle 58. évf. 2. sz. / 2013, p.175

ellenőrző szerv, amely összegezné és elemezné a különböző ellenőrzési hatóságok ellenőrzési tapasztalatait, amely alapján a rendszer egészének működésére vonatkozó megállapításokat tehetne és ennek alapján javaslatokat fogalmazhatna meg arra vonatkozóan, hogy a rendszer működését milyen irányba lehetne és kellene továbbfejleszteni.<sup>136</sup>

*Győriné Szabó Gabriella* gondolatai alapján Magyarország „területfejlesztési intézményrendszerét 2012. január 1-jét megelőzően a területi szintek magas száma (kistérség, megye, régió, kiemelt térség, országos szint), ebből adódóan az indokolatlan párhuzamosságok és az alacsony hatékonyságú működés jellemezte, melyet tovább gyengített, hogy a hazai és az uniós forrásokat kezelő intézmények és a támogatások felhasználásának szabályozása terén szintén párhuzamos rendszer épült ki. A fenti változásokból eredő stabilitáshiány miatt az egyes szereplők – regionális/megyei/kistérségi területfejlesztési szervezetek, az operatív programok felhasználásának lebonyolításában dolgozó közreműködő szervezetek – munkája során felhalmozódó szaktudás, tapasztalat és partnerségek ismerete elvész. A megyei területfejlesztési szereplőknél felhalmozódó, korábbi hazai költségvetési forrású területfejlesztési támogatások kihelyezésében és lebonyolításában szerzett ismeret és humán erőforrás kapacitás „parlagon hagyása” súlyos hiányossága ennek a tervezési periódusnak. Kijelenthető, hogy a közel másfél évtizede zajló, folyamatos és szélsőséges változások nem segítettek elő a véghajrában lévő 2007-2013-as elszámolási, valamint a 2014-2020-as időszak tervezési előkészületeit. A belső, olykor „hátra-arc” megoldásban kialakuló intézményi átszervezések csökkentették programszinten is a hatékonyságot a 2014-2020-as időszak tervezésének időbeni előrehaladásában, a korábbi tapasztalatok és tanulságok beépítésében, a területi igények visszacsatornázásában, a szakemberek erős fluktuációjában. A projektszintű hatékonysági problémáknak szintén volt egy időtényezője, vagyis a projektmegvalósítások során felmerülő

---

<sup>136</sup> VINCZE Ibolya: Az EU-s támogatások irányítási és ellenőrzési rendszereinek működése Magyarországon. Gazdasági Élet és Társadalom, 2011. I-II. szám, p. 163.

kérdések, támogatási szerződések módosításának szándéka, elszámolások feldolgozásának csúszásából eredő cash-flow problémák velejárói voltak az intézményátszervezésnek.<sup>137</sup> *Hutkai Zsuzsanna* tapasztalatai szerint az elmúlt pár évben sokat változott a lebonyolításban részt vevő közreműködő szervezetek köre: az addig megszokott, „bejártott” intézmények eltűntek, helyüket új intézmények vették át, vagy összevonták őket más intézményekkel. További problémát jelent az intézményeknél tapasztalható nagy fluktuáció: jellemző, hogy két-három hónap után felmondanak az ott dolgozók, s emiatt sok az ellentmondásos utasítás is, ugyanarra a kérdésre többféle választ adnak az egymást váltó illetékesek.<sup>138</sup>

Egyébként az intézményrendszer működésének felmérésére maga a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség is vizsgálatot rendelt el még 2013-ban azzal a céllal, hogy a 2014-ben kezdődő új programozási időszakokkal kapcsolatos döntések előkészítését segítsék a tapasztalatok összegyűjtésével. A vizsgálat során számos működési hátrányra derült fény. Az értékelés<sup>139</sup> megállapította, hogy a 2007-2014-es fejlesztési ciklus során nem volt olyan funkció a kormányzatban, amely aktívan és tudatosan ellátta volna az érintett szakpolitikák fölött az érdemi koordinációs szerepkörét, ezáltal a fejlesztési program megvalósítása több ponton is hátrányt szenvedett. Az elemző és a végrehajtást felügyelő kapacitás hiánya miatt a politika több esetben a leegyszerűsítő, „gyors” megoldásokhoz, jellemzően a jogszabályok változtatásának eszközéhez volt kénytelen nyúlni. Mivel ezek a megoldások nem vették figyelembe a rendszer adottságait, ritkán vezettek valós eredményre.

A vizsgálat rámutatott arra is, hogy a fejlesztési stratégia sikere jelentős részben a végrehajtást végző humán kapacitás felkészültségén és együttműködési

---

<sup>137</sup> GYŐRINÉ SZABÓ Gabriella: A kohéziós alapok minőségi felhasználásának feltételei és kihívásai c. PhD értekezése, i.m. p. 46-47

<sup>138</sup> HUTKAI Zsuzsanna: i.m. p. 73.

<sup>139</sup> A vizsgálatot a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából az AAM Tanácsadó Zrt. készítette. A vizsgálat eredménye a „ZÁRÓ ÉRTÉKELÉSI JELENTÉS a 2007-2012 időszak végrehajtási funkcióinak értékeléséről” c. anyagban, továbbá a „ZÁRÓ ÉRTÉKELÉSI JELENTÉS a 2007-2012 időszak végrehajtási funkcióinak értékeléséről, KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK” c. anyagban olvasható

készségén múlik. A humán erőforrások felkészültsége azonban nem egyenszilárdságú a rendszerben, valamint a rendszerben dolgozó szakemberek nem látják át a teljes rendszer működését, nem értik más funkciók célrendszerét, így nem tudnak közös optimumra törekedni. Tulajdonképpen a közös tudásbázis hiánya figyelhető meg. A tudástőke aktív menedzsmentjével teljes körűen egyik funkciónál sem foglalkoznak, és nincs olyan szereplő, amely a tudástőke teljes rendszeren belüli fejlesztésével rendszerszerűen, intézményesítetten foglalkozna.

Problémát jelent, hogy az irányító hatósági funkció és a szakminisztériumi funkció jellemzően nem rendelkezik elegendő információval a konkrét projektek megvalósításáról, így az ezekkel kapcsolatos problémákról sem. A bekért jelentések jellemzően csak a pénzügyi, adminisztratív előrehaladást mutatják be és kevés az olyan érdemi kapcsolatfelvétel, amely alkalmas lenne a mélyebb helyzetfeltárára. A vizsgálat során gyűjtött adatok alapján megállapításra került továbbá, hogy a jogszabályi, eljárásrendi, szervezeti változások száma messze meghaladta a közszférában szokásos mértéket, és a változások gyakorisága negatívan hatott a teljesítményre (adaptáció idő- és erőforrásigénye miatt) és a tudástőke kialakulására, továbbá növelte a szabályossági kockázatot, mert nehezítette a megfelelő ügyintézési rutin kialakulását. Arra is találtak példát, hogy több kiírást a szakpolitikai célokkal ellentétes irányba módosított az irányító hatóság a közreműködő szervezet nyomására, hogy azok kellően egyszerűen lebonyolíthatóak legyenek. A közreműködő szervezetet ebben az esetben elsősorban az üzleti terv teljesítése motiválta, vagyis az üzleti terv szempontjai írták felül a szakpolitikát.

Az értékelés rávilágított arra is, hogy a kedvezményezettek jellemző felkészültsége az EU-s csatlakozás óta eltelt évek ellenére még mindig nem éri el a szükséges mértéket és ez jelentős abszorpciós kockázatokhoz vezet. A kedvezményezettek egyes köreinek felkészületlensége az erőforrások (tőke, költségvetési támogatás) hiányán túl abból is fakad, hogy az intézményrendszer a kedvezményezettek közvetlen támogatásával foglalkozó funkciói nem tudtak megfelelő kapacitást felmutatni. Sajnos a gyakorlat azt mutatja, hogy a

forrásfelhasználás léptéke évről-évre növekszik 2007 óta, ezzel újabb kedvezményezetteket vonva be a rendszerbe, illetve növekvő léptékű projekteket finanszírozva, a nagyobb projektek azonban még az olyan kedvezményezetteknek is kihívást jelentenek, akik sikeresen megvalósítottak már kisebb léptékű projekteket.<sup>140</sup>

Nemcsak a tudományos vizsgálatot végzők illetik kritikával a rendszert, hanem maga az **Állami Számvevőszék** is tisztán látta a problémákat a támogatások felhasználásának kezdeti éveitől kezdve. 2006-ban megállapította, hogy bár az EU-ból érkező források fogadására, ill. lebonyolítására alkalmas – sokszereplős – intézményrendszert az EU előírásainak megfelelően, a hazai jogszabályokat figyelembe véve hozták létre, a támogatásközvetítő intézményrendszer működésének hatékonyságát azonban jelentősen befolyásolta a szervezeteknél fennálló kapacitáshiány, a fluktuáció szintje és a betanulás időigényessége, s ez hatással volt a határidők betartására is a pályáztatási feladatok ellátása során. Az uniós támogatások eredményes felhasználását biztosító jogszabályi környezetet – néhány esetben jelentős késéssel – kialakították. Kiemelkedő kockázatot jelentett azonban a jogszabályi környezet változékonysága, jelentős többletfeladatokat róva az intézményrendszerre, hátráltatva a határidők betartását.<sup>141</sup> Az Állami Számvevőszék jelentései rámutattak arra is, hogy a monitoring rendszer kialakítása is lassan haladt hazánkban, 2007-ig általánosságban arra a következtetésre jutottak, hogy bár az ellenőrzési rendszer kialakítása és működtetése teljesítette az uniós feltételrendszert, működésük eredményessége és hatékonysága támogatásonként mégis eltérő képet mutatott. Az ellenőrzési rendszerekben tapasztalt eltérések a módszertan gyakorlati alkalmazásának hiányosságaiból, a lebonyolító intézményrendszer ellenőrzési szerveinek instabilitásából és az intézményfejlesztés során az ellenőrzési

---

<sup>140</sup> AAM Tanácsadó Zrt.: „ZÁRÓ ÉRTÉKELÉSI JELENTÉS a 2007-2012 időszak végrehajtási funkcióinak értékeléséről”, valamint „ZÁRÓ ÉRTÉKELÉSI JELENTÉS a 2007-2012 időszak végrehajtási funkcióinak értékeléséről, KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK”

<sup>141</sup> Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2005. évi felhasználásának ellenőrzéséről (2006. augusztus) p. 9

tevékenység eredményességi és hatékonysági szempontjainak háttérbe szorulásából származtak. Számos hiányosság volt megállapítható továbbá az ellenőrzési funkciók körében is.<sup>142</sup> A Számvevőszék ugyanígy észlelte a huménerőforrást érintő hiányosságokat is: a magas fluktuációt, kapacitáshiányt, nagymértékű vezetőcseréket, felkészültség gyengeségeit, nem megfelelő feladatelosztást, amelyek mind hozzájárultak az intézményrendszerre háruló feladatok ellátásának késedelméhez, hiányosságaihoz.<sup>143</sup>

Álláspontom szerint a magyar intézményrendszer hatékonyabb működését segítené elő **egy (viszonylag) állandó szervezeti felépítés**, amely csak csekély mértékben változik az egyes pénzügyi időszakokkal. Ezalatt a **fejlesztéspolitikában szerepet vállaló intézmények számának és hatáskörének egységesítésére és állandósítására gondolok**. Elfogadható a szervezetrendszer módosítása a változó uniós igények és rendeleti előírásoknak való megfelelés érdekében, ugyanakkor az állandóság a kedvezményezetti oldalon részt vevők (kedvezményezettek, jogalkalmazók, tanácsadók, pályázattelőkészítő társaságok, stb.), illetve jogalkalmazók számára biztosítaná az átláthatóságot, könnyebb eligazodást és az egyes szervek gyakorlatának kiismerését. Hosszútávon mindenképpen előnyökkel járna, ha a kedvezményezetteknek nem kellene minden pénzügyi időszakban megismerkedni az új szervezetrendszerrel, a pénzügyi időszakok váltása sem okozna problémát és bizonytalanságot, továbbá az állami szervek oldaláról egy tapasztalt személyzet segítené a projektek megvalósítását. Ezzel párhuzamosan az intézmények oldaláról is mérhető lenne a hatékonyság, amennyiben célul tűzik ki a **fluktuáció és átszervezések csökkentését, a személyzet képzését**. A kohéziós politika területe rendkívül komplex, megértése és átlátása alapos szaktudást igényel. A jogszabályi változások pedig viszonylag gyakoriak, de a pénzügyi időszakok változásával tapasztalhatóan mindig újabb jogszabályi

---

<sup>142</sup> Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2006. évi felhasználásának ellenőrzéséről (2007. szeptember) p. 19, Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről (2008. szeptember) p. 25

<sup>143</sup> Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről (2008. szeptember) p. 23

csomag jön létre, melynek feldolgozása még a szaktudással rendelkezők számára is sok időt és háttér tapasztalatot igényel. Következésképp a humán erőforrás állandósága és képzettsége kiemelt szerepet kap mind a pályázati eljárások kezelésében, mind a pályázatok megvalósulásának ellenőrzésében. Egy gördülékenyen működő, egységes gyakorlattal rendelkező, átlátható végrehajtó és ellenőrző rendszer a fejlesztéspolitikában és a szabálytalanságkezelésben nélkülözhetetlen.

### **3.3. A közbeszerzés kritikai elemzése**

Becslések szerint az európai strukturális és beruházási alapok mintegy 48%-át közbeszerzés útján költik el.<sup>144</sup> A tagállamokban uniós társfinanszírozással végrehajtott projekteknek meg kell felelniük a hatályos közbeszerzési szabályoknak, amelyek biztosítják a megfelelő ár-érték arányt és a tisztességes piaci versenyt. A polgárok kormányokba vetett bizalmának megőrzéséhez nagyon fontos az is, hogy a kapcsolódó eljárások átláthatóak és feddhetetlenek legyenek. A fenti okoknál fogva a Bizottság vallja, hogy a közbeszerzési szabályok helyes és egységes végrehajtása a fokozott hatékonyság és eredményesség révén mindenkinek előnyös – a nemzeti és regionális szintű hatóságoknak csakúgy, mint a vállalkozásoknak és a polgároknak. Segítségével mindannyian a lehető legtöbbet hozhatjuk ki a közberuházásokból, és garantálhatjuk az uniós források legelőnyösebb felhasználását. Az adatok mégis arra mutatnak, hogy az uniós alapok elköltése során elkövetett hibák jelentős részét összességében az uniós közbeszerzési szabályok helytelen alkalmazása okozza.<sup>145</sup>

A bizonytalanság és a problémák egyik fő oka, hogy a gyakorlati alkalmazás során ellentmondásokat lehet felfedezni a közbeszerzési és a kohéziós

---

<sup>144</sup> Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez. Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2015. A dokumentumot az Európai Bizottság szervezeti egységei állították össze az Európai Beruházási Bankkal együttműködésben.

<sup>145</sup> Lásd az előző lábjegyzetet.

szabályozás között és ez nehézséget jelent a kedvezményezettek számára a projektek végrehajtásánál.<sup>146</sup> A fejlesztési projektek végrehajtása során **nemcsak a közbeszerzési, hanem a kohéziós szabályokat is be kell tartani.** Ez a két szabályozási terület **különböző célok és szándékok mentén került kialakításra, és egyes esetekben nem harmonizálnak egymással.** Gyakran lehetetlen egyes megoldásoknál teljes bizonyossággal megállapítani, hogy jogszerű-e. Két eltérő – abban azonban megegyező, hogy mindkettő bonyolult – szabályozás csomag egyidejű alkalmazása nem könnyű feladat a jogalkalmazónak.

Így a közbeszerzési és kohéziós szabályozás alkalmazásakor a helyes megoldás kiválasztásánál figyelemmel kell lenni a jogalkotói szándéokra.<sup>147</sup>

Általánosságban véve, 2000-2013 között a leggyakoribb, közbeszerzésre visszavezethető szabálytalansági okok a következők voltak a tagállamokban<sup>148</sup>:

- nyilvánosságra vonatkozó eljárási szabály megsértése,
- a közbeszerzési eljárásban a szerződést rendkívüli sürgősségre hivatkozással verseny nélkül ítélték oda anélkül, hogy ezt előreláthatatlan körülmény indokolta volna,
- építési beruházások, szolgáltatások szerződésmódosításai, kiegészítő megállapodásai az előre nem látható körülmények esetére meghatározott küszöböt meghaladták,
- egyes bírálati szempontok hiánya az ajánlattételi felhívásból vagy ajánlattételhez szükséges dokumentációból,
- jogellenes bírálati szempontok alkalmazása,
- a szerződés tárgyát csökkentették az eredeti ellenérték megtartása mellett,
- tárgyalások folytatása olyan eljárásokban, ahol erre nem lenne lehetőség.

---

<sup>146</sup> NYIKOS Györgyi: A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban. i.m. p. 1

<sup>147</sup> NYIKOS Györgyi – TÁTRAI Tünde: Public Procurement and Cohesion Policy. Paper to 5<sup>th</sup> International Public Procurement Conference, Seattle, p. 13

<sup>148</sup> A közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók meghatározására vonatkozó iránymutatások a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében Európai Bizottság COCOF 07/0037/02-FR

A szabálytalanságkezelés kapcsán nemzetközi példa a közbeszerzési akadályokra, hogy Horvátországban az is problémát jelent, hogy a közbeszerzési hatóságoknál dolgozó személyek létszáma alacsonynak bizonyult. Általában egy szervezet csak egy vagy két főt alkalmaz kifejezetten az uniós támogatások miatt induló közbeszerzési eljárások kezelésére, a nagy számú eljárások így értelemszerűen hamar túlterhelést eredményeznek számukra. A vizsgálatok azonban azt is kimutatták, hogy az előzőkön túl problémát jelent a közbeszerzési felhívások és tender dokumentációk alacsony minősége, a szükséges ismeretek hiánya, valamint az ajánlattevők által a projektek megvalósításának elkezdésére fordítandó önerő és kapacitás hiánya.<sup>149</sup> Lengyelországban pedig a jogi előírások általános túlszabályozottsága a közbeszerzések terén is megmutatkozik és a tender eljárások elhúzódásához vezet, valamint körülményes jogorvoslati eljárások lefolytatásához, amelyek gyakran a támogatások időbeni felhasználását akadályozzák.<sup>150</sup>

Kutatásaim során a magyar gyakorlatban a kohéziós és közbeszerzési szabályok összhangjának hiányából két olyan lényeges probléma merül fel, amely érdeemben érinti a támogatások jogszerű felhasználását a kedvezményezett oldalán. Az egyik, amikor a közbeszerzési eljárásban lefolytatott jogorvoslati eljárás akadályozza a támogatás lehívását/felhasználását; a másik pedig a közbeszerzési jogsértésekre vonatkozó hatáskör tisztázatlansága a támogatói oldalán.

### 3.3.1. A közbeszerzési eljárás révén bekövetkező késedelem

A kedvezményezett nem könnyebbülhet meg, amikor megítélik számára az uniós támogatást, annak lehívásához, illetve a pénzösszeg megtartásához

---

<sup>149</sup> Marko ŠOSTAR, Ana MARUKIĆ: Challenges of Public Procurement in EU Funded Projects. In: Journal of Contemporary Management Issues, Management, Vol. 22, 2017, No. 2 (p. 99-113) p. 110

<sup>150</sup> Andrzej BUKOWSKI, Kaja GADOWSKA, Paulina POLAK: i.m. p. 446-447

közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles<sup>151</sup>, továbbá a közbeszerzési törvényben foglalt jogszabályi rendelkezések szigorú betartására. A támogatás lehívására és felhasználására azonban **nagymértékben kihatással lehet a közbeszerzési eljárás és az annak keretében indult jogorvoslati eljárás**, amely negatív jellegű döntés esetén egyrészt megakadályozhatja a közbeszerzési eljárás keretében a szerződés megkötését a nyertes ajánlattevővel, másrészt további időeltolódást eredményez, ezáltal a támogatás kedvezményezettje akár önhibáján kívül is abba a helyzetbe kerülhet, hogy nem képes betartani a támogatás lehívására előírt határidőt. Bármely ajánlattevő és egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét a törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti, jogorvoslati kérelmet nyújthat be a kedvezményezett által lefolytatott közbeszerzési eljárásra nézve, a gyakorlatban pedig gyakran előfordul, hogy jogszerűen lefolytatott eljárás esetén is a sértődött ajánlattevők szándékosan jogorvoslati eljárást kérelmeznek. A gyakorlatban egyáltalán nem ritka, hogy egy közbeszerzési eljárást akár többen is megtámadjanak. Tehát ilyen eljárásra a kedvezményezett bármikor számíthat, annak betervezése a projekt megvalósítási ütemtervébe azonban szinte lehetetlen.

Általában a kedvezményezettek szűk határidőkkel dolgoznak, amelybe már a sokszor több hónapos közbeszerzési eljárás beillesztése is komoly kihívást jelent, nem még annak jogorvoslat miatti elhúzódása. Bár a jogorvoslati eljárásra konkrét határidőket tartalmaz a közbeszerzési törvény, az eljárás akár a bíróság előtt is folytatódhat peres eljárás formájában, amelynek időtartama előre már nem becsülhető meg. Így a törvényi elvárás, hogy a kedvezményezett az ütemterv elkészítése során legyen figyelemmel a közbeszerzési követelményekre, a gyakorlatban többször betarthatatlannak bizonyul.

---

<sup>151</sup> A szabály a 2007-2013-as időszakra vonatkozó 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 37.§ (2) és (3) bekezdésében, valamint a 2014-2020-as időszakot érintő 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 56.§ (4) bekezdésében is szerepel.

Arra is gondolni kell, ha a jogorvoslati eljárás eredményeképpen negatív jellegű döntés születik, amely alapján az ajánlatkérőként eljáró kedvezményezettnek nem lesz lehetősége megkötni a tervezett szerződést a nyertes ajánlattevővel, illetve visszamenőlegesen megsemmisítik a közbeszerzési eljárás folyamán hozott döntéseket. A fentiek alapján véleményem szerint maga a jogorvoslati eljárás bár késedelmet okozhat a határidők betartása során, ugyanakkor a határidőkre gyakorolt negatív hatása inkább abban tükröződik, hogy amennyiben a jogorvoslati eljárásban hozott döntés értelmében a lefolytatott közbeszerzési eljárás valójában eredménytelennek bizonyul, úgy teljesen megakadályozhatja a kedvezményezettet abban, hogy az uniós támogatás felhasználására megadott határidőn belül újabb közbeszerzési eljárást indítson.<sup>152</sup> Így a kedvezményezett a megítélt támogatást nagy bizonyossággal elveszíti, amennyiben részére a támogatás egy része már folyósításra is került, úgy arra nézve kamatokkal növelt visszafizetési kötelezettség terheli.

---

<sup>152</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság D. 919/16/2010. számú döntésében ki is hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérőnek számolni kell azzal, hogy esetlegesen az eljárását jogorvoslati kérelemmel támadják, így a közbeszerzési eljárása eredménytelen lesz, vagy a szerződéskötésre más okból nem kerül sor. Ennek kihangsúlyozása azért merült fel a tárgyi esetben, mert Szerencs Város Önkormányzata a település területén található két templom felújítása céljából uniós támogatásban részesült, s két közbeszerzési eljárást folytatott le. Először egy nyílt eljárást indított el, amelyet végül eredménytelenné nyilvánított, így egy újabb eljárás lefolytatása vált szükségessé. Ekkorra (2010) azonban már úgy tűnt, hogy túl szűk az újabb közbeszerzési eljárás lefolytatására nyitva álló határidő tekintettel arra, hogy a támogatási szerződése értelmében 2011 áprilisáig a projektet teljes mértékben le kellett volna zárni, valamennyi számlát kifizetni, az összes szükséges jelentést elkészíteni. Tehát nem csak a közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia egy év alatt, de minden munkát el kellett volna végeztetnie a nyertes ajánlattevővel és a projektet papíron, adminisztratív úton is le kellett volna zárnia. Ezen okokra alapozva sürgősségre hivatkozással mind a kedvezményezett, mind a közreműködő szervezet úgy ítélte meg, hogy a nyílt eljárás helyett hirdetmény közzététele nélküli, tárgyalásos eljárás lefolytatása indokolt, ennek megfelelően indult el egy újabb közbeszerzési eljárás, ami végül a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke által hivatalból került megtámadásra. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ehhez szükséges rendkívüli sürgősséget megalapozó követelmények teljes egészében nem teljesültek, továbbá döntésében az ajánlatkérő ajánlattételi felhívását és a közbeszerzési eljárásban hozott döntéseket megsemmisítette. A jogorvoslati eljárás során az ajánlatkérő hangsúlyozta, hogy amennyiben a templomok felújítását nem tudja megvalósítani az előírt jogvesztő határidőn belül, úgy a már megkezdett projektelemekre eső támogatás is megvonására kerül. Vagyis a már korábban, a szerencsi várra megkötött vállalkozási szerződés alapján megkezdett, 500 millió Ft-os beruházásra vonatkozó 425 millió Ft támogatást is elveszíti és azt kénytelen lenne teljes egészében saját forrásból megvalósítani, ami a jelenlegi pénzügyi helyzetében valószínűleg a város csődjét jelentené. A jogorvoslati eljárásban hozott döntésre tekintettel valószínűsíthető, hogy Szerencs Város Önkormányzatától megvonták az uniós támogatást. Azért csak valószínűsíthető, mert biztos információt erről nem lehet szerezni. Tekintettel az NFÜ hatáskörére, a Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseiből nem derül ki, hogy a szabálytalansági eljárás lefolytatására sor került-e és az milyen eredménnyel zárult.

### 3.3.2. A közbeszerzési jogsértések vizsgálatára jogosult hatóság

A közbeszerzési törvények az elmúlt évtizedek során változatlanul, egyértelműen kimondták, hogy a közbeszerzési törvény megsértésének megállapítására a **Közbeszerzési Döntőbizottság** rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, jogorvoslati eljárás lefolytatását követően. Ugyanakkor a Strukturális Alapok felhasználásáról szóló magyar jogszabályok rendszerint lehetőséget és kötelezettséget biztosítanak az irányító hatóság (azaz a támogatást nyújtó szerv) részére a közbeszerzési eljárásban létrejött dokumentumok (szerződés, ajánlattételi felhívás, stb.) előzetes és utólagos vizsgálatára, valamint közbeszerzési szabályok megsértésére alapozva szabálytalanság megállapítására. A magyar gyakorlatban számos alkalommal problémát jelent annak megítélése, hogy az irányító hatóság tulajdonképpen jogosult-e közbeszerzési jogsértés megállapítására a Közbeszerzési Döntőbizottság előzetes határozata nélkül.

A fenti hatáskör-összeütközési problémára kutatásom során legfőképpen a peres eljárásokból derült fény. A polgári peres eljárásokban rendszeresen hivatkozott arra a támogatói oldal, hogy uniós elvárás a szabálytalanságok felderítése, kivizsgálása és a jogkövetkezmények alkalmazása, a támogató ezen hatásköre nem vonható el. Szerinte tehát az uniós és nemzeti jogszabályok alapján is jogosult a támogató a közbeszerzési szabályok megsértését vizsgálni.

Több jogerős ítéletben<sup>153</sup> azonban kimondásra került, hogy a támogató nem jogosult a közbeszerzési szabályok megsértésének megállapítására és az alapján szabálytalansági döntés meghozatalára. A közbeszerzési törvény megsértésének megállapítására a **Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezik kizárólagos hatáskörrel**, az általa hozott határozat képezheti csak alapját közbeszerzési jogsértésre alapozott szabálytalansági döntésnek. A támogató közbeszerzési

---

<sup>153</sup> Például a Kúria Gfv.IX.30.218/2011/7. és VII.30.179/2014/4. számú ítéletének alapját képező perek

jogsértés észlelése esetén kizárólag jogorvoslati eljárás kezdeményezésére jogosult a Közbeszerzési Döntőbizottságnál.

A közbeszerzési és szabálytalansági szabályok ütközésére, valamint a fenti hatásköri problémára az **Állami Számvevőszék** egyik vizsgálata során is fény derült. Az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről 2010-ben készített jelentése a közbeszerzési szabályok és az uniós támogatások felhasználására vonatkozó rendelkezések összeférésére vonatkozóan a következő megállapításokat tartalmazza.

A hazai közbeszerzési törvény előírásai és az uniós szabályozásnak a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel, mint EU forrásokat kezelő szervezettel szembeni elvárásai nem álltak összhangban a közbeszerzési szabálytalanságok megállapítása tekintetében. A hazai törvényi szabályozás szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság állapíthatta meg a közbeszerzési törvény-, illetve az eljárási szabályok megsértését. Ugyanakkor a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, mint támogatást kezelő szerv uniós jogszabály<sup>154</sup> és Bizottsági iránymutatás szerint köteles volt szabálytalansági eljárást lefolytatni, szükség szerint pénzügyi korrekciót végrehajtani a Közbeszerzési Döntőbizottság elmarasztaló döntése mellett, vagy annak elmaradása esetén is, ami gyakorlati problémaként is megmutatkozott. Az Állami Számvevőszék vizsgálata szerint a közbeszerzési szabálytalanságok minősítése a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség részéről akkor sem mindig egyértelmű, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a törvényt sértést megállapította. Az egyik vizsgált esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság a kedvezményezettet elmarasztalta, a közreműködő szervezet vezetője szerint azonban nem történt szabálytalanság. Egy másik esetben a szabálytalansági gyanú alapján az a döntés született, hogy nem indítanak

---

<sup>154</sup> Az Európai Tanács 2006. július 11-ei 1083/2006/EK rendelete 99. cikke szerint az EU elvonhatja a támogatást akkor is, ha a szabálytalanság felfedezése után a tagállam nem hajtja végre a pénzügyi korrekciót (függetlenül tehát a KDB döntésétől).

szabálytalansági eljárást, mert ugyan megsértették a törvényt, de az EU pénzügyi érdekei nem sérültek, ezért szabálytalanság nem történt.<sup>155</sup>

A fentiek alapján tehát kiemelt jelentőségű lenne, hogy az uniós támogatások felhasználásáról szóló jogszabályok figyelemmel legyenek a közbeszerzési szabályokra, a harmonizáció megteremtése elengedhetetlen a szabálytalanságok elkerülése és a támogatások megfelelő felhasználása érdekében. Indokolt lenne az olyan esetek megfelelő kezelése, amikor a kedvezményezett szabályszerű eljárása ellenére húzódik el a közbeszerzési eljárás végén a szerződéskötés, valamint a támogatói oldalon törekedni szükséges a jogszerű szabálytalansági eljárások lefolytatására.

Az uniós alapok pénzügyi lebonyolításában fontos a csalások és szabálytalan költségek megakadályozása. Ezért egyértelmű feladat a tagállamoknak, hogy hatékony közbeszerzési rendszert működtessenek, és megfelelő eljárásokat folytassanak le. Számos uniós forrásból finanszírozott projektnél vannak átláthatósági problémák a szállítók kiválasztásánál, ami megalapozhatja a jelentős közpénzek hatékony felhasználásával kapcsolatos aggályokat.<sup>156</sup> A szabályozási folyamatban mindenképpen figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogalkalmazók életét azzal lehet leginkább megkönnyíteni, ha a jelenlegi jogalkalmazási szintről, - ahol megpróbálják megérteni és végrehajtani a két jogszabálycsomag (közbeszerzési-kohéziós) mögötti jogalkotói szándékot - a jogi bizonyosság magasabb szintjére kerülhetnek egyszerű és áttekinthető szabályozással.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> Állami Számvevőszék: Jelentés az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről. 2010. augusztus. p. 20-21, 39

<sup>156</sup> NYIKOS Györgyi: A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban. i.m. p. 17

<sup>157</sup> NYIKOS Györgyi – TÁTRAI Tünde: i.m. p. 15

#### 4. FEJEZET

### SZABÁLYTALANSÁGKEZELÉSI GYAKORLAT

### HATÓSÁGI SZEMMEL

Uniós és tagállami szinten egyaránt készülnek statisztikai kimutatások az uniós támogatások összegéről, felhasználásáról és az alkalmazott pénzügyi korrekciókról, amelyek az uniós költségvetés megvédését hivatottak szolgálni. Szakmai elemzések készítése is gyakori, melyek a szabálytalansági tapasztalatokat kívánják összefoglalni. Ezen vizsgálatok eredményeit az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék, hazánk adatait tekintve pedig az Állami Számvevőszék folytatja le és jelenteti meg nyilvánosan.

A többéves pénzügyi időszakok rendszere miatt a felülvizsgálatok elsősorban nem évente, hanem a pénzügyi időszakokat követően, utólag és egységesen történnek. Ez a vizsgálatot igencsak megnehezíti, az éves eredményeket pedig jelentősen befolyásolja, hogy a támogatások felhasználása milyen szakaszban tart (pl. a pénzügyi időszak első éveiben a támogatások kiosztása történik és felhasználási eredmények csak csekély mértékben állnak rendelkezésre, míg a pénzügyi időszak zárásakor a tagállamok jóval több és részletesebb jelentést kötelesek tenni). Tény ugyanakkor, hogy mivel az Uniónak számos eltérő struktúrájú támogatási rendszere van, eltérő felhasználási szabályokkal, a statisztikai és egyéb adatokból nehéz kizárólag a szabálytalansági eljárásokra vonatkozóan következtetéseket levonni.

Így tehát felmerül a kérdés, hogy a statisztikák valós képet tudnak-e mutatni a tagállami eredményekről és az uniós támogatások felhasználásának eredményességéről. A külföldi szakirodalom nemleges választ ad a kérdésre, melynek okait az alábbiakban részletezem. Tapasztalataim szerint az európai vizsgálatok tágak, kifejezetten statisztikai jelleget öltenek, ahogy az majd a későbbiekben bemutatásra kerül. Ezzel szemben az Állami Számvevőszék

kevésbé statisztikai eredményeket hoz nyilvánosságra és a szabálytalansági eljárások kezelését is igyekszik vizsgálni és évről-évre általános tapasztalatokat, kritikákat megfogalmazni a fejlődés elősegítése érdekében. Emiatt megítélésem szerint az európai kimutatásokhoz képest a magyar jelentések alkalmasabbak az uniós támogatások felhasználásának eredményessége bemutatására, továbbá a jobb eredmények elérése érdekében a fejlődéshez segítség nyújtására.

#### **4.1. Uniós viszonylatban**

##### **4.1.1. A szakirodalom véleménye**

Egyes elméletek szerint – melyekkel magam is egyetértek – a Bizottság egyetlen célja az uniós költségvetés védelme a tagállamok felé történő jogosulatlan kifizetésektől, ezért az utólagos ellenőrzések kizárólag a tagállamok tevékenységét vizsgálják és csupán számviteli ellenőrzést jelentenek. Így kérdéses, hogy a pénzügyi korrekciók tényleg hatékonyak-e, képesek-e az uniós költségvetést ért sérelmek teljeskörű orvoslására. A pénzügyi korrekciók alkalmazása esetén ugyanis a Bizottság felé visszafolyt, jogosulatlanul kifizetett összeg nem feltétlenül jelenti azt, hogy a tagállamnál nem maradt veszteség, azaz, hogy a tagállam is be tudta hajtani a követeléseit. Egyes érvek szerint, ha nem csak a pénzügyi időszakot követő utólagos központi ellenőrzés lenne érvényben, akkor több szabálytalanság kerülne felderítésre, de ez sokak számára nem meggyőző érv, amelyet az Európai Számvevőszék megállapításai is alátámasztanak, valamint amelyet a Bizottság is vitat. Az elmúlt évek kimutatásai alapján a pénzügyi korrekciók összértéke nagyban függ attól, hogy az Európai Számvevőszék és a Bizottság a pénzügyi időszak közben milyen nyomást gyakorolt a tagállamokra. A pénzügyi korrekciók célja az lenne, hogy a fel nem tárt szabálytalanságok esetére is fedezetet nyújtsanak, azonban ez nem látszik kivitelezettnek, csupán az uniós költségvetés sérelmének kockázatát csökkenti. Ha a tagállami rendszer nem az előírásoknak megfelelően működött, akkor utólag a gyengeségek orvoslására

már nincs lehetőség. A pénzügyi korrekciók így tehát csupán annak jelzésére szolgálnak, hogy a támogatások felhasználására előírt szabályok milyen mértékben kerültek megfelelően alkalmazásra, azaz minél több pénzügyi korrekció került kiszabásra, annál több szabálytalanság történt.<sup>158</sup>

Mások szerint az is problémát jelent, hogy a tagállami folyamatok felett a Bizottság által végzett felülvizsgálat az asztal mellől történik és nem tud minden támogatásra kiterjedő kontrollt gyakorolni. A Bizottság azt az elvet vallja (és ezért nem évente van felülvizsgálat), hogy az időközbeni kockázatokra való esély elfogadható, hiszen a pénzügyi korrekciók alkalmazására később sor kerülhet, amely a kockázatot mérsékli. Továbbá mivel a tagállamok minősülnek hitelezőnek, fizetéseképtelenség veszélye nem fenyegeti az EU-t. Vannak akik átvitt értelemben „rendészeti” és „tűzoltó” szerepkör között tesznek különbséget abban az értelemben, hogy a gyakorolt kontroll aktív vagy passzív formájúnak tekinthető-e. A „rendészeti jellegű” megközelítés úgy értendő, hogy a gazdasági szereplő folyamatos és közvetlen ellenőrzés alatt áll, míg a „tűzoltósági” megközelítés szerint kevésbé aktív és közvetlen a beavatkozás lehetősége. **Mind a Bizottság, mind a tagállamok a „rendészeti jellegű” elv követése felé orientálódnak**, amely különféle ellenőrzési mechanizmusok alkalmazását jelenti egy egységes rendszerben. A tagállamok általában kivárlják a Bizottsági (és EU számvevőszéki) ellenőrzések eredményeit és annak figyelembevételével cselekednek, a tagállamok nemzeti szinten elvégzik a monitoring tevékenységet, amely a Bizottság számára kiegészítő szolgáltatást, segítséget jelent. A tagállamokban bevont nagyszámú hatóságok és eltérő tagállami rendszerek miatt más megoldás nem is lenne működőképes, nem lenne realitása annak, hogy a Bizottság és a tagállamok a fentiekben felvázolt két külön szemléletmódot kövessék, továbbá ha nem megosztott felelősségi rendszer lenne a tagállamok és a Bizottság között, úgy a Bizottságnak a jelenleginél jóval nagyobb erőforrásra lenne szüksége. Ebben a megosztott rendszerben a Bizottság felelőssége inkább egy feladatnak tekinthető, mintsem

---

<sup>158</sup> Gabriele CIPRIANI: The EU Budget Responsibility Without Accountability? Kiadó: Centre for European Policy Studies Brussels, 2010. p. 51-54

az uniós költségvetés egészének védelmét érintő tág felelősségi körnek. Felmerült annak lehetősége is, hogy az Európai Parlament is szerepet kapjon a támogatások felhasználásának ellenőrzésében, azonban a tagállamok elzárkóztak attól, hogy a kormányok mind a nemzeti parlament, mind az uniós parlament felé elszámolási kötelezettséggel tartozzanak.<sup>159</sup> Továbbá a szabálytalanságok felderítése és szankcionálása egyébként nem hagyható kizárólag a tagállamokra sem, mert a tapasztalatok szerint ilyen esetben jóval kevesebb problémás esetet tárnának fel a tagállamok, a költségvetés védelme érdekében a Bizottság ellenőrzési jogosultságaira is szükség van. Az Európai Tanács álláspontja ezért az, hogy a korrekciók értékének növelése helyett a szabályszerű felhasználás maximalizálására kell törekedni.<sup>160</sup>

#### 4.1.2. Az Európai Számvevőszék véleménye

A fentiekhez hasonlóan a Bizottság szerepéről és működéséről nemcsak a szakirodalom fogalmaz meg kritikai véleményt, de az Európai Számvevőszék is.

Az Európai Számvevőszék 110–130 millió euróra becsüli a kifejezetten a tagállami ellenőrző hatóságokhoz kapcsolódó éves ellenőrzési költséget. Ez az összes ERFA, KA és ESZA programhoz rendelt teljes költségvetés (az uniós, illetve tagállami köz- és magánfinanszírozást is beleértve) 0,2%-ának felel meg. Bizonyára a költségráfordításnak is köszönhetően 2007 óta a Bizottság jelentős előrehaladást ért el egyrészt egy olyan rendszer kifejlesztése terén, amely alapján az ERFA, KA, illetve az ESZA kiadásainak jogszerűsége és szabályszerűsége tekintetében bizonyosságot nyerhet a tagállami ellenőrző hatóságok munkájából, másrészt pedig olyan útmutató dokumentumok kidolgozása terén, amelyek elősegítik az ellenőrző hatóságok eljárásainak és munkamódszereinek egységesebbé tételét. A Bizottság viszont leginkább az ellenőrző hatóságok által jelzett hibaarányokra, valamint a tagállamok által

---

<sup>159</sup> Gabriele CIPRIANI: i.m. p. 49-51, 77-78

<sup>160</sup> Gabriele CIPRIANI: i.m. p. 51-54

bejelentett pénzügyi korrekciókra vonatkozó adatokra támaszkodik. Ez kockázatot jelent, hiszen így a Bizottság az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak tett jelentéseiben alulértékelheti a problémákat és előfordulhat, hogy helytelenül ítéli meg azt, hogy mi szükséges a kohéziós politika terén a hitelesítő ellenőrzési véleményhez. A Számvevőszék ezért 2013-ban több ajánlást is tett arra vonatkozóan, hogy a Bizottság hogyan tudná felhasználni az ellenőrző hatóságok munkáját. Például nagyobb szigorral vizsgálja felül a tagállami ellenőrző hatóságok által bejelentett hibaarányok, illetve a tagállamok által a pénzügyi korrekciókról szolgáltatott információk pontosságát és megbízhatóságát, mielőtt azokat felhasználja saját bizonyosságszerzési folyamatában. Esetleg tegyen megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy az ellenőrző hatóságok stabil és kötelező érvényű módszertani keretre támaszkodhassanak.<sup>161</sup>

Azok az ellenőrző hatóságok, amelyek nem eredményesen ellenőrzik az uniós kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét, nyilvánvalóan jelentős mértékben hátráltatják az egységes ellenőrzési modell végrehajtását a kohéziós politikában. Az ellenőrző hatóságok számvevőszéki ellenőrzései 2010 és 2012 között számos esetben hiányosságokat tártak fel a hibaarányok számítási (és jelentéstételi) módjában. Ezért több ellenőrző hatóság által jelzett hibaarány pontossága és megbízhatósága továbbra is megkérdőjelezhető. Annak kockázata, hogy az ellenőrző hatóságok nem tesznek jelentést minden egyes problémás esetről, a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatával 2013-ban közzétett jelentésben is említésre került.<sup>162</sup>

Mivel a Bizottság nagyrészt a tagállami jelentésekre támaszkodik, a tagállamok jelentéstételi és követeléskezelési magatartása is megvizsgálásra került az Európai Számvevőszék részéről, különösen az agrárpolitika keretében kifizetett támogatások kapcsán. Az Európai Számvevőszék megállapította, hogy a tagállamok megadják ugyan az elvárt tájékoztatást a szabálytalanságokról, de

---

<sup>161</sup> Európai Számvevőszék 16/2013. sz. különjelentése – Az egységes ellenőrzés (single audit) áttekintése, avagy a Bizottság milyen mértékben támaszkodik a tagállami ellenőrző hatóságokra a kohéziós politikában. p.8-9

<sup>162</sup> Európai Számvevőszék 16/2013. sz. különjelentése i.m. p. 22

ezt kisebb-nagyobb késedelemmel teszik, és az adataik még ellentmondásosak is. Eltérések mutatkoznak a tagállamok által szolgáltatott adatok és az ezek alapján összeállított adatbázis számadatai között is. A Bizottságnak a bejelentett szabálytalanságokat tartalmazó adatbázisa hiányos és pontatlan.

Annak az oka, hogy a szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítési hányada igen alacsony (1971-től számítva mindösszesen 17 %-ra rúg), részben a nemzeti közigazgatási szervek késedelmeiben és hibás gyakorlatában keresendő, részben pedig abban, hogy a Bizottság nem szívesen fogad el részleges térítésre vonatkozó ajánlatokat.<sup>163</sup>

A tagállamok az egyes kifizetések szabályszerűségével kapcsolatosan kötelesek ellenőrzéseket végezni. Egyes ellenőrzésekre még a kifizetések előtt kerül sor, és ebben az esetben a szabálytalanul megállapított összegek közvetlenül levonhatók a folyósítandó összegből. Amennyiben azonban az ellenőrzésekre a kifizetést követően kerül sor, a tagállamok kötelesek minden megállapított jogosulatlan kifizetést tartozásként rögzíteni, majd a kedvezményezettől a túlfizetett összeg visszafizetését kérni. Bizonyos feltételek mellett azonban (pl. fizetéseképtelenség esetén, vagy ha a visszatérítés költsége meghaladja a tartozás összegét), a kifizető ügynökség dönthet úgy is, hogy leállítja a követeléskezelési eljárást, és az Unió számára behajthatatlannak nyilvánítja az összeget.

Megítélésem szerint rendkívül érdekes, hogy az agrártámogatások terén a 2006–2008-os időszakban a szabálytalanságok miatt az EU számára visszafizetett összegek 90%-át a tagállamok saját költségvetésükből fizették vissza, azokat a kedvezményezettekől nem tudták behajtani. Vitathatatlan, hogy ez védi az Unió pénzügyi érdekeit, azonban a Számvevőszék szerint a visszatartó erő akkor érvényesülne a legjobban, ha a jogosulatlanul támogatott kedvezményezettől hajtanák be a tartozást.

---

<sup>163</sup> Európai Számvevőszék 2004/3. sz. speciális jelentése: a közös agrárpolitika keretében szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítéséről a Bizottság válaszaival együtt

Azóta már bevezették egyébként az **50/50 szabályt**, amely a vissza nem fizetett tartozás pénzügyi következményét egyenlő arányban osztja meg az uniós költségvetés és az adott tagállam között, ez azonban nem alkalmazható bármely ügyben, alkalmazhatóságának külön feltételei vannak. Másfelől azonban az 50/50 szabály kikerülésére is rengeteg esetet tárt fel az Európai Számvevőszék. Leegyszerűsítve ugyanis, ha az 50/50 szabály alkalmazhatósága előtt a tagállamok leírják a tartozást, akkor az összeg teljes egészében az uniós költségvetés terhére íródik és a tagállamokat semmilyen visszafizetési kötelezettség nem terheli. Ennek az a veszélye, hogy a tartozásokat idő előtt – azaz mielőtt az összes visszafizetési lehetőséget kimerítették volna – leírják annak érdekében, hogy így elkerülhessék az 50/50 szabály alkalmazását és a kapcsolódó költségek tagállamra terhelését. A leírt tartozásokra vonatkozó adatok számvevőszéki elemzése azt mutatja, hogy a kifizető ügynökségek által behajthatatlannak nyilvánított összegek legnagyobb részét az uniós költségvetés finanszírozta. Megállapították továbbá, hogy egyes kifizető ügynökségek ugyan a Bizottság felé leírják a tartozásaikat, de azok a nemzeti jogszabályok alá tartozó adósnilyvántartásokban továbbra is szerepelnek, mivel az egyes nemzeti jogszabályok alapján további visszafizetési lehetőségekre van mód. A társfinanszírozott eljárásoknál ez ahhoz vezet, hogy az adósokat különbözőképpen kezelik, vagyis az adósság tagállami részét illetően továbbra is folyik a visszafizetési eljárás, mikor az uniós részt már leírták.

A visszafizetések legnagyobb része a tartozás létrejöttének évében valósul meg. A következő években a visszafizetési arány jelentősen csökken. Ennél részletesebb elemzés arra mutat rá, hogy a visszafizetési arány az államigazgatási eljárások esetében észrevehetően magasabb, mint a bírósági eljárás esetében (a 2006–2009-es időszakban az előbbi esetében a teljes visszafizetési arány 54%, míg utóbbi esetében 8,3% volt). A visszafizetési eljárás eredményessége továbbá nagymértékben attól függ, hogy a korábbi szakaszokban milyen gyorsan végezték el a behajtáshoz szükséges első

lépéseket. Miután az ellenőrzési szervek potenciális szabálytalanságot észlelnek, fontos, hogy minél előbb elinduljon a követeléskezelési eljárás.<sup>164</sup>

Az alábbi eredményeket és tapasztalatokat tehát annak fényében szükséges tanulmányozni, hogy azok nem adnak 100 százalékból hiteles képet. Ami a számbeli adatokat jelenti (a tagállamok felé kifizetett támogatások összegét, valamint a pénzügyi korrekciókkal érintett összegeket, szabálytalansági esetek számait) az Európai Számvevőszék jelentéseiből elsősorban az értekezés szempontjából is leginkább vizsgált 2007-2013-as és a még folyamatban lévő 2014-2020-as pénzügyi időszak eddigi eredményeit mutatom be.<sup>165</sup>

A 2007-2013-as pénzügyi időszak lezárása 2017. márciusában kezdődött meg, ezért a Bizottság az adatokat 2017-ig vizsgálta. A statisztikák szerint a Strukturális Alapok esetében 39.803 szabálytalansági eset történt, melyek 9.922.432.839 EUR összeget fednek le. Ez jelentősen meghaladja az előző pénzügyi időszak hasonló számait (1 418 eset), azonban időközben az uniós tagállamok száma is jelentősen növekedett a keleti államok csatlakozása révén, melyek abszorpciós képessége az előző fejezet alapján eléggé alacsony, így az **emelkedés nem okoz meglepetést**. A szabálytalansági esetek legnagyobb része az utolsó három éves periódusban került jelentésre. Amennyiben darabszám szerint vizsgálódunk, úgy az összes jelentett szabálytalansági eset 4,9%-a érte el a büntetőjogi csalás szintjét, amennyiben azonban az összegszerűséget vesszük alapul, úgy már 14,8%-a. A csalások az egyes tagállamok között eltérő mennyiségben oszlanak meg: Luxembourg például egyet sem jelentett a Bizottság felé, míg Lengyelország (312 eset), Németország (230 eset) és Románia (302 eset) élen járt az esetek felderítésében, Magyarország a középmezőnyben végzett (85 esettel). Amennyiben a csalást el nem érő

---

<sup>164</sup> Európai Számvevőszék 2011/8. sz. különjelentése: a közös agrárpolitika keretében jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetése

<sup>165</sup> Mindkét időszak vizsgálatának eredményei a következő európai számvevőszéki anyagon alapul: Statistical evaluation of irregularities reported for 2017: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. 29th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud – 2017. COM(2018) 553 final

szabálytalansági ügyeket és az összes kifizetett támogatás arányát vesszük alapul, úgy a legtöbb szabálytalansági ügy Szlovákiából, Csehországból, Spanyolországból és Görögországból került jelentésre, míg a legkevesebb Svédországból, Luxembourgból, Franciaországból, Dániából. Magyarország jelentett eseteinek száma nem érte el az uniós átlagot. A szabálytalansággal érintett összegek 63.26%-át sikerült a tagállamoknak behajtani a kedvezményezettektől a 7 év alatt. Ezek közül pedig jóval nagyobb arányban volt sikeres a követeléskezelés a csalásnak nem minősülő ügyekben.

**A leggyakoribb szabálytalansági problémák** a következők voltak:

- a kedvezményezett nem volt jogosult a támogatásra (ez kirívóan magas arányban történt, ez a legfőbb ok),
- hiányzó okiratok,
- dupla támogatás,
- közbeszerzési szabályok megsértése,
- projekt nem teljesítése vagy nem kellő mértékben teljesítése.

Mivel a 2014-2020-as pénzügyi időszak még folyamatban van, annak kapcsán átfogó elemzést, értékelést még nem lehetett készíteni. Jelentős statisztikai eredményeket azért sem lehet felmutatni, mert a tagállamok részéről a jelentések leginkább 2016-ban kezdődtek meg és a számvevőszéki vizsgálatok még csak a soron következő 2017. évig történtek. Ezen pénzügyi időszak kapcsán ezidáig annyit lehetett megállapítani, hogy összecszerúséget tekintve emelkedtek a szabálytalanságok, az ügyek darabszámát nézve azonban csökkentek.

#### 4.1.3. Az uniós bírósági gyakorlat

Az alábbiakban a Strukturális Alapokból származó támogatások esetén alkalmazott pénzügyi korrekció területére kialakult uniós bírósági gyakorlatot mutatom be kizárólag uniós bírósági ítéletekre alapozva. Az Európai Unió illetékes bíróságai előtt e területen két típusú eljárással találkozhatunk:

egyrészt a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügyben az Unió bírósága felé előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárással, másrészt egy tagállam vagy kedvezményezett által az Európai Bizottság ellen indított peres eljárással. Az előbbiben csak egy-egy kérdést válaszol meg a bíróság az uniós jog alapján, míg az utóbbi eljárásban a felperes keresetének teljes egészében való megítélése a feladata. A következőkes bírói gyakorlat az utóbbi eljárásokban azt mutatja, hogy (a) a bíróság mindig a Bizottság javára dönt, azaz amennyiben korábban szabálytalanságot ítélt meg a Bizottság, úgy azt a bíróság helyesnek fogadja el és nem bírálja felül, továbbá (b) a szabálytalanság elkövetése – jogszerűen – magával vonja a pénzügyi korrekció alkalmazását, (c) amelynek mértékét arányosnak ítéli meg a bíróság. A bírói gyakorlatban e két típusú eljárások esetén együttesen kialakításra kerültek immáron következetesen alkalmazott bírói álláspontok, melyek az alábbi követelmények és alapelvek mentén kerülnek részletesen ismertetésre.

*a) A szabálytalanság által okozott pénzügyi érdeksérelem*

A „szabálytalanság” kifejezés definícióját uniós rendeletek az utóbbi két pénzügyi időszakra nézve a következőképpen adták meg – ahogyan az már a 2.2.2 pontban is bemutatásra került - : a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági megvalósító cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármiféle megsértése, amely az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti. Az uniós bírósági gyakorlat kitért ezen definíció elemzésére, értelmezésére is. A bírák meglátása szerint a jogszabályok nem tesznek mennyiségi vagy minőségi különbséget a szabálytalanságok között, valamint a konkrét pénzügyi kihatással nem járó szabálytalanságok is komolyan érinthetik az Unió pénzügyi érdekeit, ezért indokoltá tehetik a Bizottság részéről a pénzügyi korrekció alkalmazását.<sup>166</sup> A fogalom továbbá nem határozza meg a szabálytalanság lehetséges elkövetőit sem, azaz nem részletezi, hogy ki/mi minősülhet

---

<sup>166</sup> C-199/03. sz. ügy u.o.; T-265/08. sz. ügy u.o.

gazdasági megvalósítónak. Ebből következően a Bíróság egy ítéletében arra a megállapításra jutott, hogy egy nemzeti hatóság, közigazgatási szerv által az uniós pénzügyi támogatás nyújtásával összefüggően elkövetett jogsértés is szabálytalanságnak minősül tekintettel arra, hogy ezen szervek központi szerepet töltenek be a Strukturális Alapok végrehajtása során.<sup>167</sup> Mindezek felül pedig egy intézkedés hatalommal való visszaélésnek is tekinthető, amennyiben kiderül, hogy azt kizárólag azzal a céllal hozták meg, vagy legalább a fő cél az volt, hogy az eljárás véget érjen vagy valamely jogszabály által előírt eljárást, az ügy körülményeivel való további foglalkozást elkerüljék.<sup>168</sup> Mindez jogos alapot szolgáltat annak a következőes bírói gyakorlatnak, hogy szabálytalanság elkövetése esetén indokoltan és jogszerűen alkalmazhatja a Bizottság (vagy a nemzeti szerv) a pénzügyi korrekciót jogkövetkezményként.

#### *b) Arányosság elve*

Az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikke (a korábbi szerződésekhez hasonlóan) fekteti le általános elvként az arányosság követelményét, amely elvnek megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges. Ezen elv alkalmazása számos peres eljárásban felvetődött és a bírói gyakorlat egy egységes álláspontot képvisel ennek alkalmazására a vitatott pénzügyi korrekciók területén.

Az arányosság elve megköveteli, hogy az uniós intézmények jogi aktusai ne haladják meg a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogszerű célok elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket, így amikor több alkalmas intézkedés közül lehet választani, a legkevésbé kényszerítőt kell igénybe venni, és az okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhoz képest. Az arányosság elvére tekintettel különösen azon kötelezettségek megsértése szankcionálható az uniós szabályozás által biztosított jog (pl. pénzügyi

---

<sup>167</sup> T-265/08. sz. ügy u.o.

<sup>168</sup> T-182/96. sz. ügy u.o.

támogatás) elvesztésével, amelyek teljesítése valamely uniós rendszer megfelelő működése tekintetében alapvető fontosságú.<sup>169</sup> Tehát szabálytalanság elkövetése esetén a pénzügyi támogatás csökkentése vagy elvesztése arányos szankciónak minősül a gyakorlat szerint még akkor is, ha más intézkedések helyett csak ennek az alkalmazása mellett döntenek. Álláspontom szerint a bírói gyakorlat részben azért ennyire egységes a pénzügyi korrekció alkalmazásának jogszerűsége tekintetében, mert az elkövetett szabálytalanság mindig az EU költségvetésének sérelmével vagy annak veszélyével jár. Továbbá, a pénzügyi rendelkezések nyilvánvaló megsértése esetén a támogatás visszafizetésétől eltérő döntés csalást vonna maga után, mivel a jövőbeli kedvezményezetteket arra csábítaná, hogy a támogatás iránt benyújtandó kérelmükben a szükséges támogatás összegét magasabb mértékben határozzák meg a több uniós támogatáshoz jutás érdekében, ennek kockázata pedig csak az lenne, hogy a túlértékelés miatt később leszállítják a támogatás összegét.<sup>170</sup> Ugyanakkor természetesen lehetősége van a kedvezményezettnek arra, hogy vitassa a támogatás megszüntetését és annak visszafizetését, amennyiben a támogatás felhasználása tekintetében jóhiszeműen járt el, e feltétel teljesülésének vizsgálata azonban a nemzeti bíróság feladatát képezi.<sup>171</sup>

### *c) Jobbiztonság követelménye*

Az Európai Unióban a jogbiztonság követelményét a bírói gyakorlat alakította ki. A szabálytalanságok területén pedig a következők szerint érvényesül. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogszabályok legyenek egyértelműek és pontosak, így az uniós joggal kapcsolatos helyzetek és jogviszonyok kiszámíthatósága biztosítva legyen. Az elvből következik továbbá az uniós rendelkezések ellentmondásmentes módon való megfogalmazásának

---

<sup>169</sup> T-402/06. sz. ügyben (Spanyol Királyság v. Európai Bizottság) a Törvényszék által 2013.09.16. napján hozott ítélet; T-308/05. sz. ügyben (Olasz Köztársaság v. Európai Közösségek Bizottsága) az Elsőfokú Bíróság által 2007.12.12. napján hozott ítélet; T-199/99. sz. ügyben (Sgaravatti Mediterranea Srl v. Európai Közösségek Bizottsága) az Elsőfokú Bíróság által 2002.09.26. napján hozott ítélet.

<sup>170</sup> T-199/99. sz. ügy u.o.

<sup>171</sup> C-158/06. sz. ügyben (Stichting ROM-projekten vs. Staatssecretaris van Economische Zaken) a Bíróság által 2007.06.21. napján hozott ítélet

követelménye is.<sup>172</sup> Az uniós szabályozásnak továbbá lehetővé kell tennie az érdekelték számára az őket terhelő kötelezettség terjedelmének pontos ismeretét. A jogalanyoknak ugyanis képeseknek kell lenniük arra, hogy egyértelműen megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el. A jogbiztonság ezen követelményének még szigorúbban kell érvényesülnie az olyan szabályozás esetén, amely pénzügyi következményekkel járhat,<sup>173</sup> így a pénzügyi támogatási rendszer végrehajtása területén.

#### *d) Bizalomvédelem elve*

A bizalomvédelem elvének nincs pontos meghatározása, azonban egyszerűen fogalmazva arra utal, hogy védelmet élvez az a helyzet, amikor valamely személy egy adott körülmény alapján joggal bízott valamiben (szabálytalanság esetén például a hatóság pozitív döntésében, valamely intézkedés alkalmazásában vagy mellőzésében).

A bizalomvédelem elvére való hivatkozás jogának fennállásához három feltétel teljesülése szükséges. Először az uniós adminisztrációnak pontos, feltételhez nem kötött és egybehangzó, valamint hatáskörrel rendelkező és megbízható forrásokból származó ígéreteket kell nyújtania az érdekelt számára. Másodszor ezen ígéretnek jogos várakozást kell kelteniük abban a személyben, akihez azt intézik. Harmadszor az adott ígéretnek összhangban kell állniuk a vonatkozó szabályokkal.<sup>174</sup> Az egyedi bírósági döntésekből továbbá kiderül, hogy a bíróság szerint – példálózva – mely konkrét esetekben egyértelműen nem jogosult a kedvezményezett a bizalomvédelem elvére hivatkozni.

Ha a Bizottság nem végezte el egy korábbi pénzügyi időszakban az indokolt korrekciót, hanem méltányosságból eltúrta a szabálytalanságot, ettől még az érintett tagállam semmilyen jogot nem szerez arra, hogy a jogbiztonság vagy

---

<sup>172</sup> T-308/05. sz. ügy u.o.

<sup>173</sup> C-158/06. sz. ügy u.o.

<sup>174</sup> T-347/03. sz. ügyben (Eugénio Branco L<sup>da</sup> v. Európai Közösségek Bizottsága) az Elsőfokú Bíróság által 2005.06.30. napján hozott ítélet

bizalomvédelem elve alapján a következő pénzügyi időszak során elkövetett szabálytalanságok esetén ugyanezt a hozzáállást várhassa el a Bizottságtól.<sup>175</sup> A kedvezményezett, ha a projektet nem azon feltételekkel teljesítette, amelyekhez a támogatás nyújtását kötötték, vagy hatályban lévő jogszabályt neki felróható módon nyilvánvalóan megsértett, nem hivatkozhat a bizalomvédelem elvére.<sup>176</sup>

*e) Európai Bizottság ellenőrzése szabálytalanság esetén*

Az Európai Bizottság uniós jogszabály alapján jogosult eljárást, illetve ellenőrzést lefolytatni a tagállamokkal vagy a kedvezményezettekkel szemben, legfőképpen akkor, amennyiben bármilyen gyanús körülmény a tudomására jut. A bírósági ítéletek e témában tett megállapításai – a szabálytalansági döntés indokolásán túlmenően, amelyet később részletezek – két fő gondolat köré csoportosíthatóak.

Az egyik annak vizsgálata, hogy a Bizottság mennyiben alkalmazhatja a saját belső iránymutatásait és ahhoz hasonló magatartási szabályokat. A bírói gyakorlat megállapította, hogy semmi akadálya annak, hogy a Bizottság a pénzügyi korrekcióra vonatkozó belső iránymutatásokat fogadjon el, és érintett egységeit kötelezze azok alkalmazására. Az ilyen belső iránymutatások azokat az általános irányvonalakat határozzák meg, amelyek alapján a Bizottság utóbb egyedi határozatokat kíván elfogadni. Az ítélkezési gyakorlat szerint azonban a Bizottság ilyen aktusa, amely mindössze azon szándékát tükrözi, hogy egy meghatározott irányvonalat kövessen a számára biztosított hatáskörök gyakorlása során, nem tekinthető joghatások kiváltására irányuló aktusnak.<sup>177</sup> A Bizottság azonban nemcsak belső iránymutatásokat tekint irányadónak, hanem külső joghatás kiváltására irányuló, az iránymutatásokhoz hasonló igazgatási magatartási szabályokat is. Azáltal, hogy ilyen szabályokat elfogad

---

<sup>175</sup> C-199/03. sz. ügy u.o.

<sup>176</sup> C-383/06. és C-384/06. és C-385/06. sz. egyesített ügyekben (Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening; Gemeente Rotterdam és a Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid v. Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant; Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening) a Bíróság által 2008.03.13. napján hozott ítélet; T-182/96. sz. ügy u.o.

<sup>177</sup> T-265/08. sz. ügy u.o.

és azoknak a közzétételével kihirdeti, hogy a továbbiakban e szabályokat fogja alkalmazni az azok által érintett esetekre, korlátozza magát mérlegelési jogkör gyakorlásában, és nem térhet el e szabályoktól, ellenkező esetben ugyanis adott esetben az általános jogelveknek – mint az egyenlő bánásmód, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének – megsértése címén felelősségre vonható. Következésképpen nem zárható ki, hogy az ilyen általános hatályú magatartási szabályok bizonyos feltételekkel és a tartalmuknak megfelelően joghatást válthatnak ki, és különösen az sem zárható ki, hogy az igazgatás egy konkrét esetben e szabályoktól az általános jogelvekkel – mint az egyenlő bánásmód vagy a bizalomvédelem elvével – összeegyeztethető indokokkal történő igazolás nélkül nem térhet el, feltéve hogy az általa alkalmazott megközelítés nem ellentétes az uniós jog más, a jogszabályi hierarchia szerint magasabb rendű szabályaival.<sup>178</sup>

Emellett a másik fő gondolat annak vizsgálatára irányul, hogy a Bizottság a nemzeti szervek ellenőrzésének eredményeire mennyiben támaszkodhat. Az Unió által nyújtott pénzügyi támogatások monitoring rendszere a Bizottság és a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok szoros együttműködésén alapul. Ennek megfelelően a Bizottság jogosan fogadhatja el a nemzeti hatóság ellenőrzésének eredményét anélkül, hogy ő maga újabb vizsgálatot folytatna le és ezen eredmények alapján jogosult döntést hozni arról, hogy történt-e szabálytalanság. A bizottság ismételt vizsgálata aláásná a nemzeti hatóságokkal való együttműködés elvét.<sup>179</sup> Ugyanakkor más uniós intézmény megállapításainak figyelembe vételével kapcsolatosan már nem teljesen ez az álláspont irányadó. Az egyik perben többek között arról is döntenie kellett a Törvényszéknek, hogy a Bizottság köteles-e figyelembe venni az Európai Számvevőszék megállapításait. Az ügyben a Törvényszék kimondta, hogy Bizottság nincs kötve az ellenőrző szerv észrevételeihez. Éppen ellenkezőleg, az a feladata, hogy maga értékelje a feltárt szabálytalanságokat. A Bizottság, illetve a Számvevőszék által végzett ellenőrzés hasonló. Mindkét esetben

---

<sup>178</sup> T-402/06. sz. ügy u.o

<sup>179</sup> T-199/99. sz. ügy u.o

tiszteletben kell tartani a védelemhez való jogot, magas szintű ellenőrzési standardokat alkalmaznak, a tagállamot tájékoztatják a helyszíni ellenőrzés elvégzését megelőzően, az ellenőrzéseken részt vehetnek a nemzeti hatóságok meghatalmazottai, és az érintett tagállamot fel kell hívni az ellenőrzés eredményeire vonatkozó észrevételeinek megtételére. Ezzel szemben az ellenőrzések két típusa esetén előrelátható gyakorlati következmények nem hasonlóak, mivel a Számvevőszék jelentése nem rendelkezik kötőerővel, és mivel közvetlenül ennek alapján nem írható elő pénzügyi korrekció. A Számvevőszék és a Bizottság ugyanis eltérő szerepet tölt be az Unió költségvetési eljárásában. Következésképpen rendszertani szempontból a két intézmény szerepe és feladatkörei nem azonosak, és a Bizottság nem veheti át automatikusan a Számvevőszék megállapításait.<sup>180</sup>

*f) Pénzügyi korrekcióról szóló döntés indokolása*

Akár nemzeti szerv, akár a Bizottság dönt pénzügyi korrekció kiszabásáról, döntését megfelelően indokolni köteles. Az uniós bírósági gyakorlat kidolgozta a „megfelelő” indokolás követelményeit. Amint az az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, az indokolást az adott ügy természetéhez kell igazítani, valamint világosan és egyértelműen kell megfogalmazni a jogi aktust kiadó intézmény érvelését, hogy az az érdekeltek számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig a felülvizsgálati jogkört gyakorolhatóvá tegye. Az indokolás követelményét az ügy körülményeire, így többek között a jogi aktus tartalmára, az előadott indokok jellegére és a címzettek, illetve a jogi aktus által közvetlenül és személyükben érintett más személyek magyarázathoz jutás iránti érdekére figyelemmel kell értékelni. Nem követelmény az indokolással szemben, hogy a releváns tény- és jogkérdések minden részletére kitérjen, mivel az indokolás megfelelőségét nemcsak a szövege, hanem a háttere, valamint az érintett témára

---

<sup>180</sup> T-265/08. sz. ügy u.o

vonatkozó jogszabályok összessége alapján kell megítélni.<sup>181</sup> A Bizottság által hozott döntés esetében nem feltétlenül kell az indokolásnak világosan tartalmaznia azokat az érveket, amelyek a támogatás csökkentését igazolják, az is elég, ha világosan utal az adott tagállam hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságának azon intézkedésére, amely a csökkentést indokolja.<sup>182</sup>

*g) Keresetlevél tartalma*

Nemcsak a szabálytalansági döntések indokolására, hanem a bíróság elé benyújtott keresetlevél tartalmára nézve is találhatunk előírást az egyik ítéletben. A keresetlevélben meg kell jelölni a jogvita tárgyát, és a keresetlevélnek tartalmaznia kell azoknak a jogalapoknak a rövid összefoglalását, amelyekre a kérelmet alapozzák. E megjelölésnek kellően érthetőnek és pontosnak kell lennie annak érdekében, hogy az alperes felkészülhessen a védekezésre, és az Elsőfokú Bíróság birtokában legyen minden olyan információnak, amely a kereset tárgyában való határozathozatalhoz szükséges. A jogbiztonság és az igazságügyben megvalósuló gondos ügyintézés biztosítása érdekében a kereset elfogadhatóságához az szükséges, hogy a kereset szövegéből legalább összefoglaló jelleggel, de logikusan és érthetően kitűnjenek mindazok a lényeges jogi és ténybeli elemek, amelyekre a keresetet alapítják. A valamely uniós intézmény által állítólagosan okozott károk megtérítése iránti kérelmet tartalmazó keresetlevél akkor felel meg e követelményeknek, ha tartalmazza azokat az elemeket, amelyek alapján azonosítható a felperes által az intézmény terhére rótt magatartás, azokat az okokat, amelyek alapján a felperes úgy véli, hogy okozati összefüggés áll fenn a magatartás és az állítólagosan elszenvedett kár között, valamint tartalmazza a kár jellegének és mértékének megjelölését. Márpedig amennyiben a felperes semmilyen adatot nem szolgáltat, a Bíróság

---

<sup>181</sup> T-387/07. sz. ügyben (Portugál Köztársaság v. Európai Bizottság) a Törvényszék által 2011.03.03. napján hozott ítélet; T-290/02. sz. ügyben (Associazione Consorzio Tessili vs. Európai Közösségek Bizottsága) az Elsőfokú Bíróság által 2004.09.14. napján hozott ítélet

<sup>182</sup> T-182/96. sz. ügy u.o.; T-199/99. sz. ügy u.o.

nem köteles felmérni és ellenőrizni a kifogásolt magatartás és a hivatkozott kár közötti esetleges okozati összefüggés fennállását.<sup>183</sup>

**Összegezve**, a nemzeti és uniós jog alapján szabálytalanság elkövetése esetén a kapott támogatás részbeni vagy teljes visszafizetésére kötelezhető a kedvezményezett, jogvita esetén pedig bírói út igénybevételére van lehetőség. Jogvita esetén eltérő esetekben van lehetőség nemzeti és uniós bírósághoz fordulni. Amennyiben a nemzeti bíróságok előtt tesznek a felek kísérletet az ügy megoldására, a nemzeti jog alkalmazása nem sértheti az uniós jog alkalmazását és hatékonyságát. A nemzeti bíróságnak főszabály szerint a saját nemzeti jogát kell alkalmaznia, miközben biztosítania kell az uniós jog teljes érvényesülését, ami azt eredményezheti, hogy – ha szükséges – ne alkalmazza azt a nemzeti jogszabályt, amely ennek akadályát képezi, vagy értelmezzen egy, kizárólag a belső helyzetre kidolgozott nemzeti jogszabályt.<sup>184</sup> A konkrét jogszabályok alkalmazásán túlmenően a nemzeti bíróságok számára a fentiekben kifejtett uniós bírósági gyakorlat segítségül lehet jogviták eldöntésében, megelőzve ezzel egy esetleges előzetes döntéshozatali eljárás megindításának szükségességét. A fentebb kifejtett elvek – gyakran, mint alapelvek – természetesen más jogterületen is alkalmazást nyertek, ugyanakkor fontosnak tartottam bemutatni, hogy a szabálytalanság területén a bírói gyakorlat azokat hogyan alkalmazza párhuzamosan a kifejezetten pénzügyi korrekció esetére következetesen figyelembe vett bírósági álláspontokkal.

## **4.2. Magyar viszonylatban**

### **4.2.1. Az Állami Számvevőszék vizsgálatai**

Magyarországon az Állami Számvevőszék az EU csatlakozás óta vizsgálja az uniós támogatások felhasználását és átfogó elemzéseket végez. Bár az első

---

<sup>183</sup> T-444/07. sz. ügyben (Centre de promotion de l'emploi par la micro entreprise v. Európai Bizottság) az Elsőfokú Bíróság által 2009.06.30. napján hozott ítélet

<sup>184</sup> C-383/06. és C-384/06. és C-385/06. sz. egyesített ügyek u.o.

teljes pénzügyi időszak, amelynek hazánk részese volt, az a 2007-2013-as, már 2004-2006 között is kapott támogatásokat. Az első jelentés a 2005-ös évet vizsgálta, ezt követően a Számvevőszék éves rendszerességgel adott ki jelentéseket, mindig egy konkrét tárgyév vizsgálatának eredményeiről. Azonban ilyen jelentések kizárólag a **2010. évvel bezárólag érhetőek el, azóta ilyen jellegű átfogó elemzés nem készült vagy nem került nyilvánosságra hozatalra.** Az Állami Számvevőszék internetes honlapján elérhető információk szerint azóta kizárólag egy-egy esetkör vagy intézmény egyedi vizsgálatára<sup>185</sup> került csak sor leginkább 2013-ig vizsgálódva, ám azok sem érhetőek el minden esetben teljes terjedelmükben (általában csak egy pár soros rövid beszámolót ismerhetünk meg róluk internetes cikkekben), illetve többségében nem tartalmaznak az értekezésben taglalt szabálytalanságokhoz fűződően érdemi információt, megállapítást, következtetést, statisztikát. Többször pedig az ellenőrzések tanulmányok formáját öltik, amelyekben az Állami Számvevőszék – saját bevallása szerint – nem megállapításokat tesz, hanem összefüggésekre, hatásokra világít rá és célja, hogy felhívja a figyelmet az adott területen jelentkező dilemmákra, kockázatokra.<sup>186</sup> Nem ismert előttem, hogy a gyökeres változás – azaz az átfogó éves értékelések elmaradása – mögött milyen indokok húzódnak meg, ugyanakkor szükséges figyelembe venni e körben, hogy az Állami Számvevőszék tölti be 2015. decembere óta az egyetlen közreműködő szerv szerepét is, így tulajdonképpen azóta részben a saját munkáját kell(ene) ellenőriznie és nyilvánosan bírálnia. A fentiek okán a tudományos kutatásomhoz nem áll érdemi információ rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a kezdeti években tapasztalt problémákat az első teljes pénzügyi időszak végére sikerült-e orvosolni, Magyarország abszorpciós képessége javult-e, a 2007-

---

<sup>185</sup> Ilyen például: 2007 és 2010 között az uniós finanszírozással megvalósuló, kormányzati döntésen alapuló beruházási projektek ellenőrzése (2012. május), a Regionális Fejlesztési Tanácsok ellenőrzése (2013. augusztus), ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. gazdálkodásának ellenőrzéséről szóló jelentés (2014. május), az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) működésének és gazdálkodásának ellenőrzése (2014. január), a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó rendszerellenőrzése (2015. február), Magyarország részére juttatott uniós források és uniós tagsággal bíró befizetések pénzügyi egyenlegének és gazdasági hatásának ellenőrzése (2015. szeptember)

<sup>186</sup> A tanulmányok jellemzője, mint információ az Állami Számvevőszék honlapján 2017.09.19-én közzétett, „Fókuszban az európai uniós források felhasználása” c. cikkből származik

2013-as időszak tanulságait levonva történtek-e érdemi változások 2014 után, illetve az elkövetett szabálytalanságok típusa és aránya milyen módon változott. A fentiek alapján tehát **az alábbiakban az Állami Számvevőszék 2005-2010 közötti időszakra vonatkozó elemzéseinek szabálytalanságokra vonatkozó részeit mutatom be, kiegészítve a 2010 utáni (de legfőképpen 2010-2013 közötti) időszakra vonatkozóan elérhető néhány információval.** Úgy tűnik, hogy a 2014-ben megkezdett pénzügyi időszakból konkrét információk még nem érhetőek el, pedig hamarosan véget ér a ciklus. A statisztikai adatok helyett elsősorban a szabálytalansági eljárásokra vonatkozó számvevőszéki általános megállapítások kerülnek összefoglalásra, tekintve, hogy a nyilvántartások kezdeti hiánya és későbbi további hiányosságai miatt statisztikai kimutatásokat sokáig nem is lehetett igazán készíteni, sőt ilyeneket a jelentések sem tartalmazznak.

**2005-ben,** amikor a rendszer érdemi kialakítása és a támogatások felhasználása a gyakorlatban még tulajdonképpen egyidőben zajlott, az Állami Számvevőszék megállapításai szerint a **következők voltak tapasztalhatóak.** A jogszabályi környezet változékonysága hátráltatta a határidők betartását, terhet rótt az intézményrendszerre. Bár a rendszer fő folyamatainak szabályozottsága megfelelt az EU előírásainak, de a tevékenységek részletes szabályozottsága a hazai jogszabályi előírásokat nem minden esetben tükrözte. A jogi környezet – belső szabályzatok, eljárásrendek, kézikönyvek – és a szervezeti felépítés folyamatosan változott, a lefektetett eljárások helyenként túl bonyolultak voltak, illetve nem volt összhang a tényleges gyakorlat és a szabályozás között. Az ellenőrzési jelentésekben megfogalmazottak, valamint a megállapítások és a javaslatok alapján megtett, illetve tervezett intézkedések arra engednek következtetni, hogy **a rendszer 2005-ben kisebb adminisztratív és eljárási hibákkal ugyan, de súlyos, rendszerbeli hiba nélkül a támogatások céljának megfelelően működött.** Az ellenőrzési tevékenység eredményei nem mutattak lényeges hiányosságot az irányítási és ellenőrzési rendszer tényleges működésében. A tagállamtól elvárt jelentéstételi kötelezettség teljesítésének

ekkoriban voltak még informatikai akadályai, hiszen a jelenleg is használt EMIR rendszer még nem teljesen készült el, akkoriban több modulja is fejlesztés alatt volt még. A nem működő szabálytalansági modul miatt a szabálytalanságok nyilvántartása is manuálisan történt.<sup>187</sup>

Az EMIR rendszerbe a **szabálytalansági modult 2006-ban töltötték fel.** Problémát jelentett azonban, hogy az EMIR-ben csupán rögzítették a szabálytalansági gyanúbejelentést, de **az eljárás folyamata nem volt nyomon követhető** a rendszerben, így az eljárás során a közreműködő szervezetek és az irányító hatóságok által vezetett egyéb nyilvántartásokra kellett támaszkodni. A szabálytalanságok értelmezése egyébként a kezdetekben nehézséget okozott az intézményrendszer számára, valamint a szabálytalanság felfedése jóval annak elkövetését követően történt, a jelentése pedig ehhez képest is még későbbi időpontban. A jelentett szabálytalanságok száma megfelelt a hazánkkal egy időben csatlakozott tagállamok esetszámainak.<sup>188</sup>

**2007-ben már konkrét szabálytalansági típusokról tett említést a számvevőszéki jelentés.** A kedvezményezettek által elkövetett legtipikusabb szabálytalanságok az alábbiak voltak: a közbeszerzésekről szóló törvény megsértése, a projekteknek a pályázat benyújtása előtti megkezdése, büntető törvénykönyv szerinti csalás elkövetése, téves elszámolások, jogosulatlan tételek, a projekt szintű elkülönített pénzügyi nyilvántartás hiánya, nem megfelelően megvalósított projekt, a Támogatási Szerződéstől való eltérés a közreműködő szervezet értesítése nélkül, nem elszámolható költségek elszámolása a projektben.<sup>189</sup> Az agrárpolitikai támogatásoknál külön vizsgálták a szabálytalansági eseteket, ott a jellemzőbb esetek az alábbiak voltak: jogosulatlan gépbeszerzések, az agrár-környezetgazdálkodási feltételeknek

---

<sup>187</sup> Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2005. évi felhasználásának ellenőrzéséről (2006. augusztus) p.15, 25

<sup>188</sup> Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2006. évi felhasználásának ellenőrzéséről (2007. szeptember) p. 21, 24

<sup>189</sup> Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről (2008. szeptember) p. 31-33

való nem megfelelés miatt a kedvezményezettek visszalépése a vállalt határidő előtt, nem elszámolható költségek elszámolása, jogosulatlan tételek kifizetése, a terület alapú támogatásnál az igényelt és a valódi terület eltéréséből adódó szabálytalanságok.<sup>190</sup>

Bár ekkoriban készült el az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő szabálytalanságokkal kapcsolatos, a Bizottság által előírt jelentéstételi kötelezettség teljesítéséhez felhasználandó formanyomtatvány és az uniós forrásokkal kapcsolatos szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjére vonatkozó módszertani útmutató, mégis **nagy kockázatot jelentettek a szabálytalanságok nyilvántartásának, nyomon követhetőségének és jelentésének hiányosságai.**<sup>191</sup> Az uniós források felhasználásának átláthatóságát továbbá rontotta, hogy nem kezelték és nem is tartották nyilván szabálytalanságként az uniós ellenőrzések következtében szabálytalanság miatt végrehajtott olyan pénzügyi korrekciókat, átcsoportosításokat, amelyek hatásaként a hazai költségvetést több tíz milliárd forintos finanszírozási többlet terhelte. Az okok feltárásának és a folyamatok felülvizsgálatának és kiigazításának elmaradása az ismétlődési kockázatot hordozza magában. A felhasználás átláthatóságát az is korlátozta, hogy a követelések megtérítésével, behajtásával keletkezett újra felhasználható források ismételt hasznosítását sem követték nyomon. A 2007-2009 közötti időszakban kialakított és működtetett nyilvántartási és beszámolási rendszer hiányosságai miatt sem a hazai döntéshozók, sem a nyilvánosság nem kapott elegendő és megfelelő információt az uniós források felhasználásának tényleges alakulásáról.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Állami Számvevőszék jelentése az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről (2010 augusztus) p. 14

<sup>191</sup> Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről (2008. szeptember) p. 31-33

<sup>192</sup> Állami Számvevőszék jelentése az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről (2010 augusztus) p. 17, 18. Lásd még ehhez: ERDŐS Éva: Az állami támogatások polgári jogi szabályozásának anomáliái (2010). Pénzügyi Jogot Oktatók Országos Konferenciája. Miskolci Egyetem 2009, továbbá ERDŐS Éva: Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciájának előadása 2006-2009. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010.

Ráadásul a kohéziós politikai és agrárpolitikai szabálytalanságok nyilvántartására és kezelésére eltérő szabályozás vonatkozott 2007-től, így ezek külön kerültek értékelésre az Állami Számvevőszék 2007-2009 között folytatott vizsgálatainak eredményei alapján.

A Kohéziós Alapot, Európai Regionális és Fejlesztési Alapot, Szociális Alapot érintő szabálytalanságokat az EMIR-ben kellett rögzíteni, ezekkel az NFÜ foglalkozott. Ezzel szemben az agrár tárgyú támogatásoknál a szabálytalanságkezelés beépült az ügykezelés folyamatába, a szabálytalanságokról elkülönített nyilvántartást nem vezettek. Az alábbiakban a szabálytalansági eljárások ekkori folyamatát mutatom be az agrár és nem agrár típusú támogatások esetében.

*a) Az NFÜ szabálytalanságkezelési folyamata*

Az NFÜ szabálytalanságkezelési folyamata alapvetően, és időben szabályozott volt a 2007-2013-as időszak ellenőrzött programjaira vonatkozóan, de a szabályozás még nem adott elégséges támpontot a folyamatok kezeléséhez. A gyakorlatban, **2010. augusztusában** az NFÜ és a közreműködő szervezetek **még mindig** a szabálytalanságok megítélésének szempontjai **értelmezésénél tartottak**. **A szabálytalanságkezelés eljárásrendje nem volt kellően kidolgozott**, az alkalmazandó jogrend (polgári jog vagy közigazgatási jog, amely az értekezés 5. fejezetében kerül elemzésre) körüli bizonytalanságok pedig mind a kedvezményezettek, mind a bíróságok gyakorlatában problémát jelentettek. A szabálytalansági döntések ellen az intézményrendszeren belüli **jogorvoslati lehetőség hiányzott**.

Jogorvoslatra polgári jogi úton volt lehetőség, az NFÜ és a kedvezményezett közötti vitás esetekben **a polgári peres út azonban hosszadalmas volt**. Az ellenőrzött 2007-2009 közötti időszakban 27 polgári peres eljárás volt folyamatban, amelyek közül 6 esetben volt felperes az irányító hatóság, vagy a közreműködő szervezet (a Számvevőszék által összegyűjtött információk

szerint). A perek többsége – 25 per – még lezáratlan volt, a már lezárt perek 3 évig tartottak, a lezáratlan perek között pedig akadt, amelyik már 4 éve tartott 2009 végén.

A szabálytalanságkezelés eredményességét hátrányosan befolyásolta a szabálytalansági eljárás időigényessége. A teljes időigény a gyanú beérkezésétől a döntés meghozatalának időpontjáig 4 és 509 nap között változott, átlagban 65 nap volt, szemben a jogszabály által előírt 45 naptári nappal. A jogszabályi határidőt az esetek 42%-ában tartották be. Az elemzés az EMIR adatain alapult.

A szabálytalanság következményeként a gyakorlatban főként a szerződéstől való elállást alkalmazták, szankcióként csak korlátozottan kerültek kizárásra cégek a pályáztatásból, mert a vonatkozó jogszabály alkalmazásában bizonytalanság mutatkozott, az eljárásrendi kérdések nem voltak tisztázottak (az eljárásrend kiadása folyamatban volt).

Az NFÜ kedvezményezettekkel szembeni szabálytalanság miatti követeléseinek összege 6,5 milliárd Ft volt a strukturális támogatásokhoz kapcsolódóan, melyből mintegy 2,8 milliárd Ft térült meg 2009 végéig, azaz a **behajtási arány átlagosan 43,1%-os volt**. Ez az uniós szintnek megfelelő arány volt, ami programonként változott. Annak ellenére azonban, hogy a követeléseket teljes mértékben nem sikerült behajtani a kedvezményezettektől, az **NFÜ behajthatatlan követelést mégsem jelentett a Bizottság felé**.

A vonatkozó jogszabály és az NFÜ eljárásrendje nem tett összeghatártól függő különbséget a lefolytatandó eljárásban. Nem lehetett egyszerűbb, gyorsabb szabálytalansági eljárást lefolytatni kisebb összeget érintő szabálytalanságok esetében, figyelembe véve az érdekérvényesítés költséges (idő-, személyzet-, eszközigeny) folyamatát. Nem lehetett az eljárást akkor sem egyszerűsíteni az eljárásrend szerint, ha a külső vagy belső ellenőrzés megállapította a szabálytalanságot és a kedvezményezett elismerte azt.

**Az éves jelentések** minden esetben statisztikai szempontból elemezték prioritásonként az elkövetett szabálytalanságokat (darabszám, érték), azonban **az okok kivizsgálásáról**, a helyzet értékeléséről, a továbblépés irányairól **nem tartalmaztak információkat**.

A vizsgált táblázatok szerint abban az esetben, ha nem érte pénzügyi sérelem az uniós forrásokat, akkor a megküldött adatok szerint nem minden esetben állapítottak meg szabálytalanságot. Ez ellentmond mind az uniós ellenőrzési megállapításoknak, mind pedig az NFÜ Jogi Főosztálya álláspontjának.

A szabálytalanság-kezelési eljárásrend nem segítette a szabálytalanságok egységes megítélését az NFÜ Jogi Főosztálya állásfoglalásától eltérően.<sup>193</sup>

*b) Az agrártámogatások szabálytalansági gyakorlata*

Az agrártámogatások szabálytalanságkezelési folyamata a 2007-2013-as időszak programjainak, intézkedési jogcímeinek indulásához képest időben **szabályozott volt**. Az eljárások alapja a közigazgatási eljárás szabályai voltak, az attól való eltérés megfelelő (törvényi) szinten szabályozott volt. A szabálytalanság tényét megállapító határozat jogerőre emelkedésével tekintették szabálytalanságnak az eseteket a közigazgatási eljárásból adódóan. Abban az esetben, ha az ügyfél nem értett egyet a hatóság által meghozott határozattal, fellebbezést nyújthatott be ellene az eljárás bármely szakaszában. A jogorvoslat lehetősége mind első-, mind másodfokon megoldott volt.

A vonatkozó jogszabályi előírás ellenére szabálytalansági felelős nem volt az illetékes hatóságnál. **Átfogó elemzést** a szabálytalanságokról, a szabálytalanságok miatti követelések keletkezéséről, azok okairól pedig egyáltalán **nem végeztek**. A témakörben csak megbeszéléseket, tapasztalatcseréket folytattak.

---

<sup>193</sup> Állami Számvevőszék jelentése az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről (2010 augusztus) p. 19-22, 36, 87, 92-93

A kedvezményezettekkel szembeni EU forrásból eredő követelések összege 7,5 milliárd Ft volt 2004-2009 között melyből 2,7 Mrd Ft megtérült 2009 végéig, azaz **a behajtási arány 36%-os volt**. Az agrár- és vidékfejlesztési támogatások esetében Magyarország az EU felé fennálló fizetési kötelezettségeit időben rendezte. Ez azt jelentette, hogy 13,3 millió eurót az ország saját költségvetéséből fizetett vissza, további 5,5 millió eurót pedig a kedvezményezettektől visszavont és eredményesen behajtott összegekből teljesített.<sup>194</sup>

Visszatérve az évek közötti fejlődés vizsgálatához, **2008-ra a rendszerellenőrzések kockázatos területnek ítélték a szabálytalanságkezelést**, mivel ezen feladatokat ellátó személyeknél magas volt a fluktuáció, illetve a szabálytalansági felelős szinte minden esetben egyéb teendői mellett látta el ezeket a feladatokat. Ezáltal nem teljes mértékben volt biztosítható a jogszabályban előírt szabálytalanságkezelési feladatok maradéktalan teljesítése, illetve a határidők pontos betartása. Hiányzott továbbá a szervezetek közötti információáramlás szabályozása.

Az ellenőrzések még mindig több hiányosságra mutattak rá a jelentéstételi rendszert érintően is: a jelentések több esetben pontatlanok, hiányosak voltak, számszaki hibát tartalmaztak, illetve késedelmesen kerültek megküldésre.

Az OLAF megállapításai alapján a szabálytalanságkezelést érintő uniós szabályozás több tekintetben pontatlan, nem nyújt kellő iránymutatást, vagy túlzottan általános a szabálytalanságkezelési rendszer követelményeit illetően, melynek következtében a hiányosságok a szabálytalanságok jelentési rendszerét és a magyarországi eljárásokat is érzékenyen érintik.

A rendszer lehetőséget biztosított arra, hogy a jelentéstételre kötelezett szervezetek pontos iránymutatás nélkül eltérően kezelhessenek és jelenthessenek hasonló eseteket. Évek óta húzódó probléma volt – nemzeti és

---

<sup>194</sup> Állami Számvevőszék jelentése az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről (2010 augusztus) p. 24-26, 90-91

közösségi szinten – a **szabálytalanság definíciójának eltérő jogértelmezése**, aminek következtében eltérő gyakorlat alakult ki annak kapcsán is, hogy mely ügyeket kell szabálytalansági eljárás keretében kezelni, s ez alapján mely ügyekről kell jelentést készíteni. Ebből következően a szabálytalansági jelentések darabszáma, illetve a szabálytalanságban érintett összegek önmagukban nem jellemzik a szabálytalanságkezelési rendszer megfelelőségét.<sup>195</sup>

A **2009. évre** vonatkozó vizsgálat megállapította, hogy a korábbi évhez hasonlóan a programok végrehajtása során **egyres irányító hatóságok aránytalanul nagymértékben támaszkodtak a közreműködő szervezetekre** és saját feladatkörükbe tartozó tevékenységek közül irányítási és ellenőrzési funkciókat is a közreműködő szervezetekre delegálták, továbbá eltérő mértékben végeztek megfelelőségi ellenőrzéseket a közreműködő szervezetekre delegált feladatok ellátása tekintetében.

Annak ellenére, hogy az ellenőrzések több helyen kedvező változást tapasztaltak, továbbra is **problémát jelent a kapacitáshiány, illetve a magas fluktuáció**, amely kedvezőtlenül befolyásolta a feladatellátást. A vizsgálatok a feladatellátás kapacitáshiányra és fluktuációra visszavezethető hiányosságait elsősorban az ellenőrzések, a pénzügyi folyamatok és a dokumentáltság területén tárták fel.<sup>196</sup>

A **2010. év vizsgálatakor** a szabálytalanság definíciójának értelmezésére, a szabálytalansági ügyek eltérő kezelésére, az eljárások lefolytatási határidejének megsértésére vonatkozó korábbi megállapítások, **kritikák még mindig változatlanul fennálltak.**

Az NFÜ adatai alapján a szabálytalanságok észlelése legtöbb esetben az első szintű ellenőrzések során, általában a dokumentumok/számlák ellenőrzése, a

---

<sup>195</sup> Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2008. évi felhasználásának ellenőrzéséről (2009. szeptember) p. 33-34

<sup>196</sup> Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2009. évi felhasználásának ellenőrzéséről (2010. november) p. 27-28

helyszíni ellenőrzés során történt. Az eljárások túlnyomó részét a közreműködő szervezetek folytatták le, kisebb részét az irányító hatóságok. Az eljárások 82%-ánál szabálytalansági vizsgálat is lefolytatásra került, a vizsgált esetek 48,7%-ánál szabálytalanságot, 0,58%-ban pedig csalás gyanúját állapították meg. Fontos megjegyezni, hogy az EMIR-ben szereplő adatok korábban említett hiányosságai miatt az elemzés még 2010-ben sem adott megbízható képet a szabálytalanságok helyzetéről.

A szabálytalanságkezelés rendjét a bemutatott hiányosságok, illetve előremutató kezdeményezések arányában bekövetkezett pozitív elmozdulás alapján a korábbi évek közepes szintjénél kis mértékben jobbnak minősíthető.<sup>197</sup>

Mint említettem, **2010 után a korábbiakhoz hasonló átfogó számvevőszéki vizsgálati eredmény nem került nyilvánosságra** hozatalra, így ezt követő időszakra vonatkozóan kizárólag az alábbi csekély információ áll rendelkezésemre az uniós támogatások felhasználásának tapasztalatairól, a szabálytalansági gyakorlatról. **Az összegyűjtött számvevőszéki álláspontok bár 2012-2017 között kerültek napvilágra, azok azonban leginkább a 2007-2013 közötti időszak vizsgálatának eredményei,** tehát visszautalhatnak, illetve visszakapcsolódnak az értekezés korábbi bekezdéseivel és érdemben a jelenleg tartó 2014-2020-as pénzügyi időszakra vonatkozóan információt sajnos nem szolgáltatnak.

Az Állami Számvevőszék a 2007-2013 közötti évekre nézve együttesen végzett egy vizsgálatot a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség feladatellátásának ellenőrzéséről. Ennek során, a szabálytalanságok terén arra a megállapításra jutott, hogy a szabálytalanságok közül a közbeszerzési, valamint a gazdasági nehézségek miatt nem megfelelően megvalósuló projektek miatti szabálytalanság volt a legjellemzőbb. Az ellenőrzött időszakban 72 727 támogatottal összefüggésben 6179 db szabálytalansági döntés született. A

---

<sup>197</sup> Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2010. évi felhasználásának ellenőrzéséről (2011. november) p. 19-21

szabálytalanságok száma a 2008. évi öt db-ról a 2013. évben 1623 db-ra emelkedett. Az ellenőrzött időszakban a tagállam által megállapított pénzügyi korrekció összege 8646,5 millió Ft, az EU Bizottsága által megállapított pénzügyi korrekció összege pedig 75 940,4 millió Ft volt. Az EU Bizottság szabálytalanságokkal kapcsolatos megállapításai következtében tényleges forráselvonás 2013. év végéig nem történt, a pénzügyi korrekcióval érintett összegek újrafelhasználásáról ugyanis az irányító hatóságok intézkedtek.<sup>198</sup>

2004 és 2010 között a támogatási rendszer szétagolt és nehezen átlátható volt, a támogatási programok céljait, forrásait és intézményrendszerét pedig nem hangolták össze. Ezért a 2011-2014. évi zárszámadásról szóló jelentésekben az Állami Számvevőszék visszatérően felhívta a figyelmet az európai uniós források felhasználásában jelentkező kockázatokra és hangsúlyosan figyelmeztetett a forrásvesztés veszélyére. Egyébként az uniós forrásokat közvetítő intézményrendszer működését lassúnak és bonyolultnak találták és arra a következtetésre jutottak, hogy az európai uniós források hibás felhasználása jelentősen hozzájárult az önkormányzat alrendszer eladósodásához. A fejlesztési források felhasználása 2003 és 2013 között jelentős intézményi költségeket igényelt. Az Állami Számvevőszék úgy gondolja, hogy a regionális különbségek csökkentését a fejlesztési források csak részben tudták teljesíteni.<sup>199</sup> 2007 és 2011 között a hazai és uniós fejlesztési források esetében ráadásul nem érvényesült a szubszidiaritás elve, a helyi problémák helyi szintű kezelése. Ez azt jelenti, hogy az egyes döntések nem helyben, azon a szinten születtek meg, ahol a legjobban hasznosuló döntések meghozatalához szükséges információk rendelkezésre álltak.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> Állami Számvevőszék: Jelentés az EU támogatások felhasználásának rendszere – A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (és a Közreműködő Szervezetek) uniós támogatásokkal kapcsolatos feladatellátásának ellenőrzéséről (2015. február) p. 15

<sup>199</sup> Az Állami Számvevőszék honlapján 2016.04.29-én közzétett, „Tájékoztató Az európai uniós források felhasználását, valamint a pénzek elosztásában közreműködő intézményeket érintő számviteli ellenőrzésekről, elemzésekről, öntesztekről” c. cikk alapján

<sup>200</sup> Az Állami Számvevőszék honlapján 2017.09.19-én közzétett, „Fókuszban az európai uniós források felhasználása” c. cikk alapján

Az Állami Számvevőszék a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése, a makrogazdasági folyamatok elemzése során 2015 és 2016 években arra jutott, hogy a korábbi számvevőszéki figyelmeztetések elérték a céljukat, Magyarország elkerülte az uniós forrásvesztést, mert a megtett intézkedések eredmények voltak. Stabilizálódott továbbá a költségvetésben az uniós források felhasználása és tervezése. Még ezek ellenére is azonban arra a következtetésre jutott, hogy nem elkölteni<sup>201</sup>, hanem befektetni kell a 2014 és 2020 közötti támogatási ciklusban rendelkezésre álló közösségi pénzeket.<sup>202</sup>

#### 4.2.2. Egyes közreműködő szervek véleménye

2010 utáni időszakot követő információim a szabálytalansági eljárások lefolytatásában részt vevő számos szerv közül két közreműködő szerv, – az azóta már megszűnt és közreműködői szervezeti pozíciót ma már be nem töltő – MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt. (rövidített cégneve: MAG Zrt.) és az NKEK Nemzeti Környezetvédelmi és Energia Központ Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (rövidített cégneve: NKEK Nonprofit Kft.) kollégáival 2013-ban készített interjúimon alapulnak.<sup>203</sup> A kutatás során megosztott tapasztalataikat két fő téma köré csoportosítom. A számvevőszéki anyagokból megismerhető gyakorlathoz képest más típusú információkhoz jutottam az interjúk során, azonban 2013-ban még mindig egyértelműen helytálló volt az a korábbi számvevőszéki megállapítás, miszerint a szabálytalanságot lefolytató szervezetek között **egységes gyakorlatot nem**

---

<sup>201</sup> Más állami számvevőszéki dokumentumok ugyanis többször kihangsúlyozták, hogy a korábbi időszakban a kedvezményezettek célja mindig csak a támogatás elköltése volt. A jelentős összegű, vissza nem térítendő támogatások ellenére pedig a nem megfelelő pályázati kiírások miatt kevésbé volt elérhető a fejlődés, fejlesztés, befektetés az elmaradottabb régiókban.

<sup>202</sup> Az Állami Számvevőszék honlapján 2017.09.19-én közzétett, „Fókuszban az európai uniós források felhasználása” c. cikk alapján

<sup>203</sup> A személyes interjúk az alábbi személyekkel készültek 2013 júliusában és szeptemberében: MAG Zrt. részéről Túróczi Katalinnal, a Szabálytalansági Osztály osztályvezetőjével; NKEK Nonprofit Kft. részéről dr. Petrás Zsuzsával a Szabálytalanságkezelési Osztály munkatársával és dr. Kiss Dáviddal, az Eljárásrendi és Koordinációs Osztály munkatársával. Az interjúk anyaga publikáció formájában is megjelentetésre került a következő címen és helyen: SZABÓ Szandra: Szabálytalansági eljárások a gyakorlatban két közreműködő szervezet tapasztalatai alapján. In: Doktoranduszok Fóruma, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa, Miskolc, 2013. november 7. p. 263-267

**sikerült kialakítani** és a szabálytalanság definíciójának értelmezésében is mutatkoznak különbségek az egyes szervek között.

*a) Szabálytalansági gyanú felmerülése*

Minden egyes szabálytalansági eljárás szabálytalansági gyanú észlelésével indul el, az egyes szervek szabálytalansággal foglalkozó osztályára akkor kerülnek a konkrét ügyek, ha másik osztály vagy csoport már megalapozottnak találta a gyanút. A MAG Zrt. általánosságban két csoportra osztotta a szabálytalansági eljárásokat: rutinszerű és nem rutinszerű ügyekre. **Rutinszerű ügyek alatt** azokat az ügyeket értették, amelyekben a szabálytalansági gyanú és szabálytalanság megállapítása különösebb nehézséget és időigényesebb, bonyolultabb bizonyítási eljárást nem igényelt (pl. kedvezményezett csődeljárás alá került; fenntartási jelentés hiányzik; támogatási szerződés szerinti biztosítékot a kedvezményezett nem hosszabbította meg). Ezzel szemben a **nem rutinszerű ügyek** csoportjába azon ügyek tartoztak, amelyek esetében a jogszabályok alapján megtartott ütemezett helyszíni ellenőrzések során merült fel a szabálytalanság gyanúja, amelyet további helyszíni ellenőrzésekkel tudtak kivizsgálni (pl. a pályázó a támogatásból megvásárolt ingatlant a támogatási szerződésben foglaltaktól eltérő célra használja; összeférhetetlenség vagy csalás gyanúja merült fel.) A MAG Zrt. tapasztalatai alapján a pályázók az egyszerű esetekben az eljárás megindulásáról való tudomásszerzést követően rögtön orvosolták a hibát, így szabálytalanság sokszor nem kerülhetett megállapításra. Az NKEK Nonprofit Kft. esetében a szabálytalansági gyanú legtöbbször a közbeszerzési utóellenőrzés és helyszíni szemle megtartásakor merült fel és a tapasztalatok alapján a náluk folytatott szabálytalansági eljárások kb. 80%-a a közbeszerzésekről szóló törvény valamely rendelkezésének megsértése miatt indult el. Legjellemzőbb esetek: közbeszerzési eljárás lefolytatásának hiánya közbeszerzés-köteles tevékenység esetén; ajánlattételi felhívás tartalmának nem megfelelő; a nyertes ajánlat érvénytelen; benyújtott nyilatkozat nem megfelelő; helytelen szerződésmódosítás). Az NKEK Nonprofit Kft. sok más szerv

gyakorlatától eltérően kifejezett hangsúlyt fordított Magyarország és az Európai Unió pénzügyi érdekei sérelmének vizsgálatára a szabálytalanság definíciójához igazodóan. Más közreműködő szervezetek e sérelem megvalósulását vagy fenyegetettségét nem mindig vették figyelembe. Az NKEK Nonprofit Kft. továbbá sajátosságnak nevezte a szerv által használt „feljegyzés” gyakorlatát, mely arra utal, hogy feljegyezték és dokumentálták azon eseteket is, amelyeknél a szabálysértési gyanú felmerült ugyan, de pénzügyi érdeksérelem hiányában nem minősítették előzetesen annak, így nem jelentették a szabálytalanságokkal foglalkozó osztálynak.

#### b) *Döntéshozatal*

A MAG Zrt-nél a döntéshozatal pályázóbarát hozzáállást követve történt, melyet az tett lehetővé, hogy a jogszabály csak a lehetséges intézkedéseket sorolta fel (támogatási szerződéstől történő elállás; támogatási rendszerből történő kizárás; a projekt támogatás terhére elszámolható költségeinek csökkentése és ezzel egyidejűleg a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezés; uniós jogi aktusban meghatározott egyéb jogkövetkezmény), alkalmazásukat azonban az eljáró szerv mérlegelésére bízta. Tudni kell, hogy nem minden szabálytalansági eljárásban kerül sor szabálytalanság megállapítására (az NKEK Nonprofit Kft-nél például megközelítőleg csak az esetek felében történt), az alkalmazott jogkövetkezmény pedig konstrukciónként változott. A GOP projektekben a támogatási szerződéstől való elállás, és így a támogatás visszafizetésére kötelezés, míg a ROP projektekben az adott költség nem elszámolhatónak való minősítése volt a leggyakoribb a MAG Zrt. munkatársának tájékoztatása szerint.

Pályázóbarát hozzáállásként értékelte továbbá interjúalanyom annak a gyakori szituációnak a kezelését, amikor a pályázók nem tudnak kiigazodni a pályázati dokumentumokban (pl. pályázati útmutató) található ellentmondások között.

Ezt a MAG Zrt. sosem a pályázó terhére értékelte, pályázóbarát hozzáállása révén kifejezetten emiatt nem hozott rájuk nézve negatív döntést.

Súlyos és a pályázóra nézve rendkívül negatív döntésként értékelhető a pénzügyi korrekció, azaz a támogatás teljes vagy részbeni visszafizetésére kötelezés. A MAG Zrt. által lefolytatott eljárások tapasztalatai alapján változó okok vezettek erre a döntésre, ezen kiváltó okok két csoportra oszthatóak: a) a pályázó nem volt teljes mértékben tisztában az adott projekt megvalósítására irányadó követelményekkel (általában abból kifolyólag, hogy a pályázatot egy pályázatíró cég készítette el, így bár jóhiszeműen, de mégis helytelenül járnak el), ez a gyakoribb eset, amikor sajnálatos módon a jót akaró, becsületes pályázók bukják el a támogatást; és b) amikor felkészült pályázók szándékosan „kiskapuk” megkeresésével és a közreműködő szervezet kijátszásával próbálkoztak. Tekintettel arra, hogy rendkívül felkészültek, gyakran a szabálytalanságot meg sem lehetett állapítani náluk (pl. egyes pályázatoknál követelmény, hogy a pályázó az ingatlant ne közeli hozzátartozótól vásárolja meg, a féltestvér azonban nem tartozik e körbe a Ptk. alapján, így tulajdonképpen a pályázó mégis megvásárolhatja a támogatásból a családtag tulajdonában álló ingatlant).

Az NKEK Nonprofit Kft. gyakorlatával ellentétben gyakori körülmény volt a MAG Zrt.-nél az NFÜ-től állásfoglalás kérése egy speciális esetben felmerült szabálytalansági gyanú eldöntése érdekében. Ilyenkor az NFÜ állásfoglalását tekintették útmutatónak és annak megfelelően hoztak döntést a szabálytalansági eljárásban. Több esetben előfordult az is, hogy negatív döntés esetén a pályázó méltányossági kérelemmel fordult az NFÜ-höz (annak ellenére, hogy jogszabály erre nem biztosít lehetőséget), és az NFÜ felülbírálta korábban kiadott állásfoglalását és a pályázó előnyére módosította azt. Arra is volt példa, hogy a MAG Zrt. saját döntését felülbírálta a pályázók előnyére, tekintettel arra, hogy a pályázók sokszor a szabálytalansági döntés meghozatalát követően, késedelmesen nyújtották be a szervhez a szükséges iratokat, a késedelemről a MAG Zrt. azonban eltekintett és azt teljesítésként elfogadta.

Mindkét közreműködő szervezeten belül a szabálytalanságokat kezelő osztály a döntések jogerőre emelkedéséig foglalkozott az ügyekkel, szabálytalanság megállapítása esetén ezt követően házon belül másik csoportnak adták át a követeléskezelést. Sem az NKEK Nonprofit Kft, sem a MAG Zrt. nem készített belső statisztikákat, így az említett arányok csupán becsült értékek, illetve sok esetben a munkatársak nem is tudtak megközelítő arányokat megosztani velem az interjúk során.

A fenti elemzés alapján egyértelműen megállapítható, hogy a **szabálytalanságkezelési eljárások 2013-ig kevés fejlődésen mentek keresztül** és napjainkban is szinte ugyanazon problémákkal találkozhatunk, mint amelyekkel a támogatási rendszer kialakításakor. A **gyakorlat egységesítése teljesen elmaradt**. A magas szakmai felkészültség elérését a hatóságoknál a **munkaerőállomány állandó változása** tovább nehezíti, a fluktuáció során pedig a munkavállalók az intézményrendszeri változásokkal és **gyakori jogszabályi módosításokkal is kénytelenek szembenézni**, azokkal lépést tartani azonban gyakran lehetetlennek bizonyul. Ezeket az általános problémákat a kutatásomtól független, **mindennapi ügyvédi tevékenységem során is tapasztalom, ezúttal azonban a Magyar Államkincstár eljárására vonatkozóan**. Mindennapos eset, hogy konkrét ügyben a kijelölt ügykezelő személy az adott ügyet nem látja át, telefonos vagy személyes segítséget, tájékoztatást adni nem tud, szakmai tudás hiányában pedig az eset megvitatására sincs lehetőség. A **2004 óta eltelt időnek elegendőnek kellett volna lennie ahhoz, hogy a felismert problémákra megoldások szülessenek**, de legalább valamilyen kézzel fogható pozitív változások történjenek. A cél az uniós támogatások szerződészerű és jogszerű felhasználása lenne, az Unió, a tagállam és a kedvezményezett szemszögéből nézve is (nem is beszélve a támogatás révén elérhető, a környezetet érintő hatásokról), számomra azonban úgy tűnik, a **megfelelő intézkedések megtétele a legfőbb cél elérése érdekében elmaradt**. **Nagyobb hangsúlyt lenne szükséges a szabálytalanságkezelésre fordítani**, véleményem szerint a jogalkotói teendők mellett a gyakorlatban

megmutató problémák orvoslása vált a legszükségesebbé. Indokoltá válna javaslatok, intézkedési tervek kidolgozása és annak esetleg több lépcsőben történő megvalósítása.

### 4.3 Uniós jogállamisági keret

Az évek folyamán az unió központi szervei egyre inkább azt tapasztalták, hogy a tagállamok a jogállamiság elvét egyre gyakrabban sértik meg annak ellenére, hogy az az uniós tagság egyik alapvető feltétele. **A Bizottság 2014-ben érkezettnek látta az időt arra, hogy ez ellen fellépjen** és a helyzet javítására egy megoldást dolgozzon ki: az úgynevezett uniós jogállamisági keretet. Bár az egyes tagállamok által bevezetett eljárásrendek és intézményrendszerek legtöbbször technikailag megfelelőnek tűnnek az uniós pénzek felhasználására és harmonizálnak az uniós előírásokkal, a gyakorlatban azonban e területen is számos visszaélés történt, történik (ideértve például a korrupciót), amelyek az uniós költségvetés sérelmét okozzák. Ezért az uniós jogállamisági kereten belül **2019. januárjában további részletszabályok kerültek elfogadásra** a támogatásokhoz kapcsolódóan. Az alábbiakban az uniós jogállamisági keret mint újítás és annak a szabálytalanságokhoz kapcsolódó alkalmazhatósága kerül bemutatásra.

#### 4.3.1. Az uniós jogállamisági keret kialakítása és jelentése

A Bizottság 2014-es közleményében<sup>204</sup> a következőket írta az uniós jogállamisági keret bevezetésének okairól és az újításról:

Az Unió alapja az uniós tagállamok és a megfelelő jogrendszerek közötti **kölcsönös bizalom**. A jogállamiság nemzeti szintű megvalósításának módja lényeges szerepet játszik ebben a tekintetben. Az uniós polgároknak és a nemzeti hatóságoknak a jogállamiság működésébe vetett bizalma különösen

---

<sup>204</sup> A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. A Bizottság közleménye Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Strasbourg, 2014.3.11. COM(2014) 158 final

fontos ahhoz, hogy az Unió „belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggé” fejlődjön tovább. E bizalom csupán akkor alakítható ki és tartható fenn, ha minden tagállamban betartják a jogállamiságot. A jogállamiság tiszteletben tartása az uniós tagság előfeltétele. Az uniós tagállamok eltérő alkotmányos és igazságszolgáltatási rendszerei elvben megfelelően vannak kialakítva és felszerelve ahhoz, hogy védelmet nyújtsanak a polgároknak a jogállamiságot érő bármely fenyegetéssel szemben. Ugyanakkor az egyes tagállamokban a közelmúltban bekövetkezett események azt tanúsítják, hogy súlyos aggodalomra okot adó problémává válhat, hogy nem tartják tiszteletben a jogállamiságot, és következésképpen a jogállamiság által védeni kívánt alapvető értékeket. Az említett események folyamán a közvélemény részéről **világos igény jelentkezett az Unió, és különösen a Bizottság intézkedése iránt.** A Bizottságnak és az Uniónak eseti megoldásokat kellett találnia, mivel a jelenlegi uniós mechanizmusok és eljárások nem minden esetben voltak megfelelőek ahhoz, hogy hatékony és gyors választ adjanak a jogállamiságot érő fenyegetésekre.

Az **Európai Parlament 2013 júliusában** azt kérte, hogy a tagállamokat rendszeresen értékeljék abból a szempontból, hogy folyamatosan tiszteletben tartják-e az Unió alapvető értékeit, és megfelelnek-e a demokrácia és a jogállamiság követelményeinek. A Bizottság 2014-es közleménye e kéréseknek tesz eleget. A Bizottság tapasztalatai, az intézményközi vita, és széles körű konzultációk alapján a **közlemény új keretet határoz meg, hogy minden tagállamban hatékony és következetes védelmet biztosítson a jogállamiság számára.** A keret az olyan helyzetek kezelésére és megoldására szolgál, amikor rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot. A keret arra irányul, hogy megoldja a tagállamokban a jogállamiságot érő fenyegetéseket egy joghézag megszüntetésével. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a tagállamokban a jogállamiságot érő rendszerszintű fenyegetések nem minden körülmények között kezelhetők hatékonyan a jelenleg meglévő uniós szintű eszközök segítségével. Ugyanis lehetőség van kötelezettségszegési eljárás megindítására valamely Szerződés megsértése esetén, valamint megelőző és szankcionáló

mechanizmusok alkalmazására, amennyiben a megadott értékek megsértésének egyértelmű veszélye áll fenn és/vagy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti az említett értékeket. A küszöbérték viszont rendkívül magas, ami kiemeli e mechanizmusok végső eszköz jellegét. Tehát vannak olyan helyzetek, amikor a jogállamiságot érő fenyegetések a meglévő eszközökkel nem kezelhetők hatékonyan. Az Unió alapvető közös értékét jelentő jogállamiság megerősítésére szolgáló **új uniós keretre a kötelezettségi eljárások és az említett megelőző, szankcionáló mechanizmusok kiegészítéséhez van szükség.**

A tagállamok egyenlősége érdekében a keret azonos módon alkalmazandó majd minden tagállamra. Az új uniós jogállamisági keretet nem abból a célból alakították ki, hogy az alapvető jogok megsértésének egyedi esetei vagy az igazságszolgáltatás egyedi esetekben elkövetett tévedései is kiváltsák annak alkalmazását. Az ilyen eseteket a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereknek lehet és kell kezelniük az ellenőrzési mechanizmusok keretében. **A keret fő célja a jogállamiságot érő rendszerjellegű fenyegetések kezelése.** Magának a tagállamnak a politikai, intézmény- és/vagy jogrendszerét, alkotmányos szerkezetét, a hatalmi ágak szétválasztását, a bíróságok függetlenségét és pártatlanságát, illetve bírósági felülvizsgálati rendszert érő fenyegetésnek kell jelentkeznie, például új intézkedések elfogadásának vagy a hatóságok széles körű gyakorlatának és a belföldi jogorvoslati lehetőségek hiányának következtében. A keretet akkor fogják aktiválni, ha a nemzeti „jogállami biztosítékok” nem látszanak alkalmasnak a szóban forgó fenyegetések hatékony alkalmazására.

**A keret alkalmazása a következők szerint történik.** Amennyiben egyértelmű jelei vannak annak, hogy rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot az egyik tagállamban, akkor a **Bizottság strukturált információcserét kezd** a tagállammal. A Bizottság összegyűjt és megvizsgál valamennyi vonatkozó információt, és értékeli, hogy egyértelmű jelei vannak-e a jogállamiságot érő – a fentiekben ismertetett – rendszerszintű fenyegetésnek. A Bizottság

**ajánlásában világosan megjelöli aggodalmainak indokait**, és azt ajánlja, hogy a tagállam meghatározott határidőn belül oldja meg a körvonalazott problémákat és tájékoztassa a Bizottságot az ennek érdekében megtett lépésekről. Adott esetben az ajánlás konkrét utalásokat tartalmazhat a helyzet megoldásának módjaira és az ehhez szükséges intézkedésekre. Ha az érintett tagállam a kitűzött határidőn belül nem követi nyomon megnyugtatóan az ajánlást, a **Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy aktiválja a kötelezettségszegési eljárást, vagy a megelőző, szankcionáló mechanizmusok egyikét.**

#### 4.3.2. Az uniós jogállamisági keret alkalmazása a támogatások területén

Annak érdekében, hogy az Unió pénzügyi érdekei megvédésre kerülhessenek annak kockázatától, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált tagállami hiányosságok pénzügyi veszteséget okozzanak, az Európai Uniónak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy ilyen esetekben megfelelő intézkedéseket fogadjon el. Ezért **2019. január 17-én elfogadásra került** az a rendelet kiadása iránti **európai parlamenti és tanácsi javaslat**, amely az Unió költségvetésének védelméhez szükséges szabályokat határozza meg a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált tagállami hiányosságok esetén<sup>205</sup>. A rendelet még nem került kiadásra, csak a javaslat tartalma elérhető. A tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok, amelyek különösen a közigazgatási szervek megfelelő működését és a hatékony bírósági felülvizsgálatot érintik, súlyosan sérthetik az Unió pénzügyi érdekeit. Ezért a elfogadott javaslat, azaz rendelet értelmében az általánossá vált hiányosságot a Bizottság minőségi értékelést követően megállapítja, majd elfogadja a rendeletben meghatározott valamely lehetséges intézkedést és követi az előírt

---

<sup>205</sup> Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről. Brüsszel, 2018.5.2. COM(2018) 324 final. A javaslat elfogadásának dátuma a következő uniós weblapon került megadásra: <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20190109IPR23011/a-jogallamisagot-megserto-tagallamok-unios-penzektol-eshetnek-el>

eljárást. A végrehajtási hatáskör azonban a Bizottság javaslata alapján eljáró Tanács kezében van. Lássuk azonban a konkrétumokat.

A támogatások felhasználása során a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságnak minősül a közigazgatási szervek olyan általánossá vált vagy ismétlődő gyakorlata, mulasztása vagy intézkedése, amely kihat a jogállamiságra. Ilyennek tekinthetők a következő esetek:

- a bíróság függetlenségének veszélyeztetése;
- a közigazgatási szervek által hozott önkényes vagy jogszerűtlen határozatok megelőzésének, kijavításának és szankcionálásának elmulasztása, a megfelelő működésüket befolyásoló pénzügyi és emberi erőforrások visszatartása, vagy az összeférhetlenség elkerülésének elmulasztása;
- 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.

Az Európai Bizottság továbbá az alábbi esetekben megállapíthatja, hogy veszélybe került a jogállamiság:

- az uniós költségvetést végrehajtó tagállami hatóság vagy a pénzügyi ellenőrzést végző tagállami hatóság nem működik megfelelően;
- az uniós költségvetés végrehajtását befolyásolja, hogy a csalások (beleértve az adócsalást), a korrupció és az uniós jog egyéb megsértése ügyében nyomozó hatóság nem működik megfelelően;
- nem megfelelően működik a hatékony és független bírósági felülvizsgálat;
- a jogosulatlanul kifizetett összegeket nem fizetik vissza (amelyet értelmezésem szerint úgy kell tekinteni, hogy a tagállam nem fizeti vissza az uniós költségvetésbe az érintett összeget);

- az adóelkerülés és adóverseny megelőzése és büntetése nem működik megfelelően; és
- nincs megfelelő együttműködés az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF), és amennyiben az adott tagállamra vonatkozik, az Európai Ügyészséggel.

**A fenti esetek nem a kedvezményezett által elkövethető szabálytalanság esetkörét fedik le**, hanem kifejezetten a tagállamok és nemzeti hatóságok szabálytalan magatartását vagy mulasztását. Ahogy korábban a 2.2.2 pontban kifejtésre került, az uniós bírósági gyakorlat alapján a tagállami hatóságok is többször elkövettek régebben szabálytalanságokat, illetve a szabálytalanság elkövethetősége az ő oldalukról is elképzelhető volt, ugyanakkor 2014 óta már egyértelműen meghatározásra került uniós és tagállami szinten, hogy kizárólag a kedvezményezett követhet el szabálytalanságot, e típusú, nem megfelelő eljárás a hatóságok oldaláról elképzelhetetlen. Emiatt véleményem szerint kifejezetten szükséges volt, hogy a hatóságok által elkövetett jogellenes magatartások vagy mulasztások szankcionálhatósága a jogrendbe visszaillesztésre kerüljön. Álláspontom szerint ez nemcsak az uniós költségvetést, de a kedvezményezetti érdekeket is védi, az uniós bírósági gyakorlat által kimondott hatósági visszaéléseket csökkentheti. A fentiekben határozott esetkörök tehát hatósági oldalon vizsgálható és megállapítható speciális szabálytalansági esetkörnek tekinthetők egyedi jogkövetkezményekkel, ahol a tagállami szervek felett az uniós szervek rendelkeznek ellenőrzési jogkörrel.

A fentiekben említett hiányosság, veszélyeztető körülmény esetén a Bizottság a rendeletben meghatározott **alábbi intézkedések bármelyikét** (egyet vagy többet) **alkalmazhatja a tagállammal szemben:**

- jogi kötelezettségvállalás kifizetéseinek vagy teljesítésének felfüggesztése, csökkentése vagy a jogi kötelezettségvállalás megszüntetése;

- új jogi kötelezettségvállalások megtételének tilalma;
- egy vagy több program vagy azok módosítása jóváhagyásának felfüggesztése;
- pénzügyi korrekciók vagy a más kiadási programokhoz történő átcsoportosítások;
- előfinanszírozás csökkentése;
- a kifizetési határidők megszakítása;
- kifizetések felfüggesztése.

A Bizottság által alkalmazott jogkövetkezmény miatt nem mentesül a tagállam az intézkedés által érintett program végrehajtása és a végső kedvezményezetteknek történő kifizetések teljesítésére irányuló kötelezettsége alól. A kedvezményezett érdekeinek védelme így itt is kiemelten megjelenik, a rendszer biztosítja hogy a kedvezményezett akkor is hozzájusson a támogatáshoz, ha az elnyert projekt kapcsán nem ő, hanem a hatóság követ el jogellenes cselekményt vagy mulasztást.

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 nemcsak a magyar tagállami gyakorlatban voltak nehézségek a szabálytalanságkezelés nemzeti jogrendbe való illesztésével. Nyikos Györgyi álláspontja szerint eddig is biztosított volt a jogi lehetőség a forráskezelés kapcsán a bíróságok kapcsolódó feladatellátásának vizsgálatára, de 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 szerinte nehezen áttekinthető, illetve az abban használt fogalmak pontos és objektív tartalma nem tisztázott.<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> NYIKOS Györgyi – SZABÓ Szandra: Szabálytalanságok az EU kohéziós politikában – magyar tapasztalatok és tanulságok. In: Európai Tükör 2019/1. p. 84.

## 5. FEJEZET

### A TÁMOGATÁSI JOGVISZONY JOGKÉRDÉSEI

Az értekezés elsősorban a Strukturális Alapok körébe tartozó Európai Regionális és Fejlesztési Alap, Kohéziós Alap és Szociális Alap körében kiosztott és felhasznált támogatási összegekkel összefüggésben elkövetett szabálytalanságokkal és azok jogi problematikájával foglalkozik. Az elemzés során azonban betekintést nyújt a közös agrárpolitika területére is, azon belül is az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap szabályozásába. Mind a négy említett alap keretén belül európai uniós forrásból származó pénzügyi összegeket bocsátanak a kedvezményezettek rendelkezésére Európa-szerte, a 2007-2013-as pénzügyi időszakban azonban **szabályozásuk az értekezés tárgya tekintetében nem volt egységes** annak ellenére, hogy az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap egyébként a Strukturális Alapok részét képezi. A szabálytalanságok megállapításának, jogkövetkezményei alkalmazása módjának, kedvezményezett általi vitatásának, megtámadásának lehetőségei jogilag teljesen másként, más jogterület alkalmazásával és azok speciális keverésével kerültek Magyarországon szabályozásra. Ez pedig egy olyan **komplex szabályozást eredményezett, amely átláthatatlannak, bonyolultnak, bizonyos esetekben hiányosan szabályozottnak tűnhet**, továbbá olyan jogi elméleti problémákat vetett fel, amely az egységes bírói gyakorlat kialakítását is megnehezítette. Álláspontom szerint sem jogelméleti, sem gyakorlati szempontból nem volt szerencsés és indokolt ez a szerteágazó szabályozás, ezért **pozitívan értekelem az új 2014-2020-as pénzügyi időszakban bevezetett egységesebb szabályozást**. Az egységesítési törekvés azonban egyben azzal is jár, hogy a 2007-2013-as pénzügyi időszak kapcsán **hosszú évek alatt elért bírósági gyakorlati eredmények egy része nem lesz a továbbiakban irányadó**, ennek kiszűrése és értelmezése pedig alapos, időigényes háttérkutatásra kényszeríti majd azokat, akik a jogalkalmazói

oldalán csak napjainkban csöppennek bele ennek a specializáltan szabályozott terület joganyagának tanulmányozásába. A szakirodalom, valamint az áttekintő és gyakorlatias kézikönyvek hiánya a jogalkalmazást nehezíti, a jelen fejezet célja a terület jogi sajátosságainak oly módon történő összefoglalása - úttörő jelleggel -, hogy az a gyakorlatban is segítségül szolgáljon<sup>207</sup>. Tekintettel arra a korábban már ismertetett körülményre, hogy a támogatások konkrét felhasználása körében a részletes előírások a nemzeti jogszabályokban találhatóak, a jelen fejezetben tárgyalandó jogkérdések a magyar jogszabályok figyelembe vételével vizsgálhatók meg, a felmerülő problematikák mind a magyar szabályozás eredményei.

### 5.1. A támogatási jogviszony elméleti megközelítése

**A pénzügyi támogatások szabályrendszere és joganyaga** az egyes támogatások uniós vagy nemzeti forrásától és további típusától függetlenül, általánosságban **egyrészt a közjog** (közigazgatási jog, pénzügyi jog), **másrészt a magánjog** (polgári jog) területén helyezhetők el, **gyakran azonban egymás határterületeit súrolják**. Kezdetektől fogva olyannyira nehéz az elhatárolás, hogy a szakirodalomban komoly vita alakult ki róla és **egyértelmű álláspont nem született** a kérdésben elméleti szinten. Az elhatárolás problematikája nem a 2007-2013-as pénzügyi időszak szabályozásának sajátossága, az ennél jóval korábbra nyúlik vissza. Petrik Ferenc kutatása szerint az 1950-es évek végén még Ipsen dolgozta ki azt az elméletet, hogy a támogatásoknak két szakaszát kell megkülönböztetni. Az első a közigazgatási jogi döntés, engedélyezés, a másik pedig a támogatásnyújtás szakasza. A támogatásnyújtás szakaszában a

---

<sup>207</sup> A Kúria részéről volt már törekvés ilyen összefoglaló anyag elkészítésére, 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.

támogatások egyes fajtáinál magánjogi elemek is keveredhetnek, attól függően, hogy milyen szerződésről van szó. Az elméletet P. Badura fejlesztette tovább, aki a két szakasz tekintetében megosztotta a jogviszonyt közjogi és polgári jogi jogviszonyra: a döntést a támogatás odaítéléséről fenntartotta a közjog körében, azonban a konkrét finanszírozást megvalósító bankszámla műveletekre már a magánjogi szerződés (bankszámlaszerződés) szabályait vélte alkalmazhatónak.<sup>208</sup> Siebert a magánjogi szerződési elemek közjogiasításával emeli ki a közérdek szerepét, míg Krüger az állami tevékenység kettős funkciójával (közérdek szolgálata és a gazdaság alanyaként való fellépés) indokolta Ipsen elméletének jogosságát.<sup>209</sup>

Későbbiekben született olyan elméleti megközelítés is, amely szerint a pénzügyi támogatási jogviszony egyfajta sui generis jogviszony, amely a különböző jogágak eszközeit olyan sajátos módon ötvözi, amely egyben megkülönböztethetővé is teszi ezektől a jogviszonyoktól. Más elgondolás alapján a pénzügyi támogatások körében mindig létrejön egy polgári jogviszony, valamint ennek háttérében egy olyan (látens) közigazgatási jogviszony, amely az esetleges jogsértés esetén kerül előtérbe. E felfogás képviselői **a jogviszonyok párhuzamosságát hangsúlyozzák**, megjegyezve, hogy bár a két jogviszony elemei egy adott támogatási konstrukción belül keveredhetnek, azonban a különböző jogviszonyokra tartozó jogkérdéseket egymástól el lehet, és el is kell határolni. A pénzügyi támogatásokkal összefüggésben olyan álláspont is van, hogy a felek között valójában polgári jogi jogviszony jön létre és kizárólag a támogatás visszakövetelése, vagy a jogsértés következményeinek megállapítása esetén kerülhetnek szóba közhatalmi, közigazgatási jellegű eszközök, ez azonban a felek alapvetően megállapítható autonómiáján és mellérendeltségén nem változtat. **Petrik**

---

<sup>208</sup> PETRIK Ferenc: Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. In: Gazdaság és Jog 2005/11, p. 3. HARMATHY Attila: A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési folyamata, Akadémiai Kiadó, 1977. p. 23-30.

<sup>209</sup> OLAJOS István: A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridicata et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/2. (2011) p. 505.

**Ferenc** megközelítése szerint az állami támogatások szétosztása közigazgatási szolgáltatási tevékenységnek minősül. A közigazgatás – meghatározott területfejlesztési, gazdaságpolitikai, munkaerő-gazdálkodási célok megvalósítása érdekében – állami újraelosztó tevékenységet végez. Az állami támogatások elosztása, a támogatások feltételeinek meghatározása, nem megfelelő felhasználása esetén a visszafizetésre kötelezés közigazgatási jogviszony keretében történik, figyelemmel arra is, hogy a jogviszonyban hatósági elemek is megjelennek.<sup>210</sup> Mindezek mellett **Nagy Zoltán** 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. Így a polgári jogi szabályozás csak mögöttes szabályként, csak egyes területeken és csak a közjogi szabályozás keretei között érvényesül, a jogviszony főbb kereteit viszont a közjogi szabályozás adja. A közjogi szabályozás érvényesítése a méltányolható közpénzügyi érdeken nyugszik, hiszen a közpénzek, költségvetési pénzek felhasználására kerül sor a közérdeket szolgálva még akkor is, ha az magánberuházás keretében ölt testet. Ez felveti a szigorú, kógens közjogi szabályozás érvényesülését a támogatási eljárás egészében.<sup>211</sup>

**A magyar szakirodalom** a pénzügyi támogatásokat tekintve általánosságban **inkább a közjogi jelleg túlsúlya mellett érvel.** Bár elismerik a polgári jogi elemek megjelenését és figyelembevételének szükségességét, azonban gondolataik írásba foglalásakor még nem volt elfogadott részükről a polgári jogi szempontú elsődleges megközelítés és a jogalkalmazás során az ilyen szemszögű értelmezés, talán nem is feltételezték, hogy ebbe az irányba

---

<sup>210</sup> Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja: A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata című összefoglaló vélemény. p. 17-19.

<sup>211</sup> NAGY Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXX/2. (2012) p. 339-350. Lásd még ehhez: ERDŐS Éva: Az állami támogatások polgári jogi szabályozásának anomáliái (2010). Pénzügyi Jogot Oktatók Országos Konferenciája. Miskolci Egyetem 2009, továbbá ERDŐS Éva: Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciájának előadása 2006-2009. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010.

fordulhat át a szabályozás.<sup>212</sup> Az értekezés során górcső alá vett Strukturális Alapok joganyaga és a szabálytalansági eljárásokkal kapcsolatos bírói gyakorlat áttanulmányozása során **én ezzel szemben arra a következtetésre jutottam, hogy a korábbi elméletek továbbfejlesztése vált szükségessé** abból az okból, hogy egyre több támogatás típus jelenik meg, hazai szinten pedig azok szabályozása gyakran egymástól teljesen eltér. Az egyes támogatások esetén külön indokolt vizsgálni a magánjogi és közjogi elemek arányát, az alkalmazandó jogterületre utalásokat vagy konkrét előírásokat, rájuk nézve **egységes általános következtetés nem vonható le.** Az továbbra is vitathatatlan, hogy a közjogi és magánjogi elemek egymás mellett párhuzamosan felfedezhetők az egyes támogatási jogviszonyokban. Mégis **a szabályozás azon irány felé tart, hogy nem kizárólag a közigazgatási jog lehet irányadó** ezen jogviszonyokra és jogvita esetén nem feltétlenül közigazgatási jogi alapú eljárás kerül lefolytatásra. Egyes esetekben – különösen a jogszabályi környezet egyértelműségéből fakadóan – egyértelmű, hogy mely jogterület szabályrendszere hívható segítségül az értelmezéshez, más esetekben azonban az egyes jogterületekhez tartozó elemek továbbra is olyannyira keverednek, hogy az elhatárolás elsősorban nehézséget okoz és csak a bírói gyakorlat figyelembevételével oszthatók el a kételyek, válaszolhatók meg a felmerült kérdések. Éppen emiatt jelentett komoly problémát a bíróságok hatáskörének, valamint a peres eljárások típusának meghatározása iránymutató jelleggel. Továbbá ez nyilvánvalóan negatív vonásként értékelhető, hiszen a jogalkalmazást és e speciális terület átláthatóságát nehezíti, rendkívül komoly elmerülést igényel a témában, hogy a jogalkalmazó határozott álláspontot alakíthasson ki egy konkrét ügyben, jogvitában. A továbbiakban ezen problematikát vizsgálom az ERFA, KA, SZA és EMVA szabályozása körében és mutatom be részletesen a kutatás eredményeit.

---

<sup>212</sup> Megállapítás elsősorban Petrik Ferenc, Horváth M. Tamás, Harmathy Attila, Nagy Zoltán gondolatai alapján, továbbá figyelembe véve azt, hogy tanulmányaik még az értekezés által konkrétan vizsgált, 2007-től kezdődő időszak előttiék.

**Ipsen korábban ismertetett elmélete szerint a támogatási eljárás két szakaszra bontható:** a döntés meghozatalára (amely közigazgatási jogi döntés), valamint a támogatásnyújtás szakaszára (amelybe már magánjogi elemek is belekeverednek a szerződés típusától függően). Amennyiben a mai viszonyokra kívánjuk szabni az elméletet, úgy az a következőképpen egészítendő ki, illetve fejlesztendő tovább. **Első szakasznak** a támogatásról szóló döntés meghozatalát és annak okiratba foglalását tekinthetjük (mivel a döntés az okiratba foglalással lesz érvényes és kikényszeríthető), **második szakasznak** a támogatás nyújtását és felhasználását (azaz a pénzüsszegek konkrét rendelkezésre bocsátását és annak a támogatás célja szerinti felhasználását), **harmadik szakasznak** pedig a támogatás felhasználásának ellenőrzését. Az utóbbi két szakasz azonban időben részben lefedi egymást, hiszen a támogató szervezet a nyújtott pénzüsszegek felhasználását a felhasználás folyamata közben is ellenőrizheti, nem csak a támogatás céljának megvalósítását követően (uniós támogatás esetén ideértve a fenntartási időszakot is). Álláspontom szerint **a közigazgatási jogi, illetve a polgári jogi vonal alkalmazásának sorsa már rögtön az első szakaszban eldől, sőt még a döntést megelőző pályázati eljárás során.** Ez annyit jelent, hogy már a legelső lépcsőfoknál megállapítható, hogy a támogatási jogviszonyra (azaz a támogatást nyújtó személy és a támogatást kapó személy viszonyára) a közigazgatási jog vagy polgári jog szabályai lesznek-e alkalmazandók. Ez nem jelenti azt, hogy a két jogterület elemei ne keveredhetnének a későbbiekben (legalább látszólag). A támogatási jogviszony alanyaiból és a jogi szabályozás környezetéből fakadóan ugyanis elsősre nem egyértelmű a felek mellérendeltsége, vagy hierarchikus viszonya. A jogviták elbírálására, a felek együttműködésére, a bíróságok hatáskörére viszont egyértelműen az első szakaszban megállapítható fő jogterület szabályai irányadók a későbbi megállapításaim alapján. Ennek ellenére a gyakorlatban éppen a legutolsó szakasz megítélése ébresztett vitákat. A fentiekből következően a Strukturális Alapok felhasználásának magyar szabályozásában fellelhető közjogi és

magánjogi jelleg vizsgálata során nem az egyes szakaszok különálló vizsgálatát tartom célszerűnek, hanem egy teljesen más megközelítés alkalmazását.

## 5.2. A támogatási jogviszony alanyai

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

A jogszabályi környezet a nyertes pályázókat, azaz a **támogatás kedvezményezettjeit** egész pontosan a közszférához vagy a magánszférához tartozó olyan gazdasági megvalósító szervezetként, céggként, vállalkozásként definiálja, amelyek egyedi tervet hajtanak végre, felelősek a műveletek kezdeményezéséért, vagy azok kezdeményezéséért és végrehajtásáért, továbbá állami támogatásban részesülnek<sup>213</sup>. A pályázók legtöbbször mindig a gazdasági élet önálló és független alakjai (gazdasági társaságok, egyéni vállalkozók és természetes személyek is, akik általában a pályázat elnyerése után a projekt megvalósítására gazdasági társaságot hoznak létre), akik gazdasági tevékenységük által vezérelve indulnak el a pályázati eljáráson és eredményesség esetén az elnyert támogatás összegét gazdasági tevékenységük körében használják fel. Megjegyzem, az uniós szabályok értelmében a jelenlegi pénzügyi időszakban azonban természetes személy kizárólag az EMVA keretein belül pályázhat. A pályázók oldalán a közjogi elemek így egyáltalán nem fedezhetők fel, hiszen nem gyakorolnak hatósági jogkört. Előfordul, hogy

---

<sup>213</sup> 2007-2013-as időszakban az ESZA, KA és ERFA 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.

az állami szférába tartozó szervezetek, közigazgatási szervek (pl. egyetemek, önkormányzatok, bíróságok) is megjelennek pályázóként, ilyen esetben azonban ők a pályázati eljárásban nem hatósági jogkört gyakorló személyként tűnnek fel, ugyanolyan megítélés alá esnek, mint a többi típusú pályázó.

Ezzel szemben a **támogatást nyújtó személyek**, mint a pályázatok kiírói jellemzően közigazgatási szervek vagy hatósághoz hasonló szerepet betöltő szervezetek. Itt az egyes alapok tekintetében már érdemi különbség fedezhető fel. A 2007-2013-as időszakban az agrártámogatási tárgyú EMVA esetén mindig közigazgatási szerv (mezőgazdasági szakigazgatási szerv) volt a támogatást nyújtó fél, míg az ERFA, ESZA és KA esetében nem közigazgatási szervek, csak látszólag hatóságnak tűnő és akként viselkedő szervek (ilyen volt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség). Ez a megállapítás a későbbiekben részletezésre kerülő bírósági gyakorlaton alapul, kezdetben a kvázi hatóságnak minősítés nem volt egyértelmű, ezen kérdés körül is vita alakult ki a jogalkalmazásban. A megkülönböztetés abból az okból bír különösen nagy relevanciával, hogy a hatósági és kvázi hatósági minősítés automatikusan a közigazgatási jog alkalmazását jelenti-e, vagy a két típusú szerv eltérő jogterület alkalmazását indokolja.

A támogatást nyújtó szervek azonban **nem minden esetben közvetlenül jelennek meg** a pályázati eljárás és a döntés okiratba foglalása során. A gyakorlat azt mutatja, hogy **gyakran közreműködő szervezetet vesznek igénybe**, akik a támogatást nyújtó fél nevében és képviselőként eljárva lefolytatják a pályázati eljárást, valamint a támogatási jogviszony során is közvetlen kapcsolatban maradnak a kedvezményezettel. A vonatkozó jogszabályok szerint közreműködő szervezet bármely olyan közjogi vagy magánjogi intézmény lehet, amely egy irányító vagy igazoló hatóság illetékessége alatt jár el vagy ilyen hatóság nevében hajt végre feladatokat a

kedvezményezettek vonatkozásában<sup>214</sup>. Közjogi intézményként működő közreműködő szerv például a **2014-2020-as időszakban a Magyar Államkincstár**, a 2007-2013-as időszakban pedig ilyen típusú feladatot magánjogi intézményként látott el a MAG – Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt., valamint az egyes regionálisan szervezett fejlesztési ügynökségek (pl. Közép-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft.).

Míg a pályázó egyszerűen a pályázati feltételeknek kíván megfelelni és az elnyert támogatás szabályszerű felhasználására törekszik, addig a támogató hatóságként vagy kvázi hatóságként jár el, uniós és nemzeti jogszabályokban részletesen rögzített jogköröket gyakorol, a közpénzek felhasználását irányítja, az Európai Unió 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**. Ugyanakkor a későbbiekben részletezésre kerülő bírósági gyakorlat egyértelműen rámutatott arra, hogy hierarchikus viszony kizárólag a közigazgatási jog által szabályozott támogatások esetében áll fenn, a kvázi hatóság részvételével létrejött támogatási jogviszonyokban a felek mellérendelt szerepben vannak és egyenrangúak annak ellenére, hogy a jogszabályok a támogatót speciális jogosítványokkal ruházzák fel.

Az 1/2012. (XII.10.) KMK-PK vélemény például kifejezetten a fenti problémakört rendezti annak kimondásával, hogy a pénzügyi támogatásokkal összefüggő jogviszonyban a támogató kizárólag akkor minősül közigazgatási hatósági jogkört gyakorló személynek, amennyiben jogszabály – az első fokon

---

<sup>214</sup> 2007-2013-as időszakban az ESZA, KA és ERFA alapokra alkalmazandó 1083/2006/EK rendelet 2. cikk 6. pontja, valamint valamennyi Strukturális Alapra nézve a 2014-2020-as időszakban alkalmazandó 1303/2013/EU rendelet 2. cikk 18. pontja. Az agrártámogatások esetében a 2007-2013-as időszakban sem az uniós, sem a nemzeti jogszabály nem ad konkrét definíciót a közreműködő szervezet fogalmára.

eljáró hatóság megnevezésével – egyértelműen így rendelkezik. Attól egy szerv még nem minősülhet közigazgatási szervnek, hogy a támogatási jogviszonyban közhatalmi jellegű státuszt kap. A közigazgatási hatáskör fennállásának sajátossága az, hogy a hatáskör címzettjének a jogszabály tételes rendelkezése alapján egyértelműnek kell lennie, ilyen rendelkezés hiányában közigazgatási hatáskör nem állapítható meg. A hatáskör nem vezethető le kifejezett rendelkezés hiányában sem a jogviszony jellegéből, sem az egyes résztvevők közjogi vagy magánjogi státuszából. Így nem jelentenek közigazgatási hatáskört a jogviszonyban megállapítható egyes közjogi elemek vagy az érintettek között a jogszabályi rendelkezésből következő hierarchikus pozíció.

### **5.3. A támogatási jogviszony létrejötte**

Miután a pályázati eljárás sikerrel zárul és kiválasztásra kerül a kedvezményezett személye, 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 van a támogatás típusától és a lefolytatott pályázati eljárástól függően: a) támogatási szerződés, b) támogatói okirat, c) támogató határozata.

#### **5.3.1. A 2007-2013-as pénzügyi időszakban**

##### **5.3.1.1. *ERFA, KA és ESZA alapú támogatások esetében***

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 nevezi meg, mint a támogatási jogviszony lehetséges alapidokumentumát. A rendelet támogatási szerződés alatt a kedvezményezett és a támogató között létrejött polgári jogi szerződést érti<sup>215</sup>, tehát a megállapodás mindenképpen a Ptk. által szabályozott

---

<sup>215</sup> 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2.§ (1) bekezdés 27. pontja

jogviszonyt hoz létre mindkét fél általi aláírást követően azzal, hogy a kedvezményezett akkor is a támogatóval kerül szerződéses jogviszonyba, ha a támogató helyett a közreműködő szervezet köti meg a szerződést<sup>216</sup>. Megjegyzem, hogy 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 szerződés mégsem kerül aláírásra, úgy a támogató döntése érvényét veszti és a kedvezményezett a támogatásra nem tarthat igényt<sup>217</sup>. A jogviszonyt tehát annak létrejöttétől a megszűnéséig a polgári jog (azon belül is a kötelmi jog) szabályai határozzák meg, a szerződő **felek** ennek megfelelően **mellérendelt pozícióban vannak**. Ez a jogszabályból egyértelműen kiolvasható, vitára nem ad okot.

A 2007-2013-as időszakot szabályozó Korm. rendelet e téren történő egyértelműsítésében bizonyára az vezette a jogalkotót, hogy a 2007 előtti időszakban a jogszabályban a támogatási szerződés fogalmánál nem került rögzítésre, hogy az a Ptk. által szabályozott kötelmi jogviszonyt hoz létre a felek között.<sup>218</sup> Ebből következően pedig bírósági perekben vitáztak a kedvezményezettek és a támogató arról, hogy miként kell tekinteni a támogatási szerződésre. Egyes ügyekben pedig éppen a támogató érvelt amellett, hogy nem kötelmi jogviszony keletkezett a felek között. Ilyen volt például az EBH2010.2237 számú bírósági határozat alapját képező (2005-ig visszamenő) ügy, ahol az **elsőfokú bíróság** a kötelmi jogviszonyt tekintette irányadónak, a **másodfokú bíróság** azonban a közigazgatási jog hatálya alá helyezte a támogatási szerződést. A másodfokú bíróság azzal érvelt, hogy a támogató a

---

<sup>216</sup> Éppen ezért a kedvezményezett a közreműködő szervezet ellen a támogatási szerződésből eredően nem indíthat pert sem, ellene nem támaszthat semmilyen követelést, hiszen a szerződésnek nem alanya. Ez megerősítésre került pl. a Székesfehérvári Törvényszék 5.G.40.132/2012/40. számú ítéletében és a Fővárosi Ítéletábla ezt helyben hagyó 16.Gf.40.660/2014/9. számú ítéletében

<sup>217</sup> 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 30.§

<sup>218</sup> 360/2004. (XII.26.) Korm. rendelet 2.§ (1) bekezdés 16. pontja

közhatalom gyakorlására feljogosított közigazgatási szervként kötötte meg a támogatási szerződést. A szerződéskötés folyamatát, eljárási rendjét, a szerződés tárgyát, tartalmát, a felek jogait és kötelezettségeit közjogi rendelkezések határozzák meg, melyek még szubszidiárius jelleggel sem rendelkeznek a Ptk. alkalmazásáról. 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 (pl. elállás, szerződésszegés, kamatfizetés), a szerződő felek között kötelmi jogviszony jött létre. Megerősíti továbbá, hogy semmilyen jogszabály nem szólt arról, hogy a támogató közigazgatási hatósági jogkörében eljárva lenne jogosult polgári jogi szerződés alapján őt megillető elállási jog gyakorlására, továbbá a támogatási szerződés aláírásakor nem volt még hatályban a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), így arra nem is lehet hivatkozni háttérjogszabályként. Megítélésem szerint az ügyben nem hagyható figyelmen kívül a kedvezményezettek polgári jogi szerződés melletti érvelése tekintve, hogy a Legfelsőbb Bíróság végül azokkal azonos következtetésre jutott. A kedvezményezettek szerint a támogatási szerződés azért nem minősíthető közigazgatási típusszerződésnek, mert a hatósági szerződést a hatóság közvetlenül az ügyféllel köti és az ügyfél aláveti magát a Ket-nek, ilyen alávetést pedig a támogatási szerződés nem tartalmazott. A támogatási szerződés kétség kívül atipikus szerződés, 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. Nincs akadálya annak, hogy közjogi személyek magánjogi viszonyok alanyai legyenek és ilyenkor a magánjogi személyekkel azonos elbírálás alá essenek. Továbbá az a körülmény, hogy a támogatási szerződés a visszafizetési kötelezettség tekintetében polgári jogi kamatszámítást (kamat és késedelmi kamat) rendeli alkalmazni, nem pedig pótlékról és bírságról szól, azt bizonyítja, hogy maga a jogviszony is polgári

jogi jellegű.<sup>219</sup> Az érvelést erősíti az is, hogy ha a szerződő felek között a Ket. lenne irányadó, akkor a szerződéstől elálló nyilatkozat közigazgatási határozat lenne, amelyben a támogatónak eleget kell tennie a jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségének is, a tárgyi ügyben azonban a támogató elállási nyilatkozata e követelménynek nem felelt meg.

Az előzőekben említetthez hasonló másik ügyben<sup>220</sup> is a másodfokú bíróság a közigazgatási jog hatálya alá helyezte a támogatási szerződést, míg a Kúria a **polgári jogot tekintette rá irányadónak**. A másodfokú bíróság azzal érvelt, hogy bár a támogatási szerződés az irányadó jogszabályok között felsorolta a Ptk-t, valójában a támogatási szerződést egyetlen jogszabály sem helyezi a Ptk. alá, így arra nem alkalmazható a magánjogi jogviszony. Már maga az a körülmény, hogy a kedvezményezett egy 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. Így a felek között nem jött létre olyan jogviszony, amelyből kötelezettség keletkezett volna szolgáltatás teljesítésére, és jogosultság a szolgáltatás követelésére. A Kúria nem értett egyet a fenti érveléssel és kimondta, hogy annak ellenére magánjogi jogviszonynak kell tekinteni a támogatási szerződést, hogy **abban közjogi elemek is megtalálhatóak**.

A kérdés egy viszonylag frissen, 2019-ben lezárult peres eljárásban<sup>221</sup> is szintén előkerült, amely a fentiek megerősítésén túl rámutatott arra is, hogy az irányító hatóság, támogató vagy közreműködő szervezet nem minősül közigazgatási szervnek, így nem közigazgatási döntést hoznak, hanem polgári

---

<sup>219</sup> E tekintetben megjegyzem, hogy ez a mondat jelenleg már nem lenne helyénvaló, mert az EMVA támogatásoknál – melyek nagy része közjogi jogviszonyban kerül odaítélésre – maguk a jogszabályok is késedelmi kamatfizetést írnak elő.

<sup>220</sup> 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.

<sup>221</sup> 10/2019. számú közigazgatási elvi határozat

jognyilatkozatot tesznek (legyen szó szabálytalansági, vagy attól eltérő döntésről). A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2017. dec. 31-ig hatályban volt Ket. 13.§ (4) bekezdése<sup>222</sup> az uniós megfelelés érdekében ugyanis általános felhatalmazást ad a jogalkotásnak a Ket-től eltérő szabály megalkotására, amely eltérő szabályozásra a Ket-et nem kell alkalmazni. Ez tehát azt jelenti, hogy bár egyes esetekben a támogató szerepében eljáró személy közigazgatási hatóságnak tűnhet, mégsem az, továbbá hiába jogszabály alapján biztosított jogkört lát el, arra a közigazgatási törvények nem, csak a polgári jogi szabályozás alkalmazandó.

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.<sup>223</sup> Tehát az így létrejött jogviszonyra is a polgári jog (azon belül a kötelmi jog) szabályai lesznek irányadók. A jogszabályi környezet megfogalmazása nem ad félreértelmezésre lehetőséget, így nem bizonytalanodunk el abban, hogy a támogatói okirat nem minősül-e esetleg közigazgatási határozatnak. 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 ERFA, KA, és ESZA alapú támogatások felhasználása esetén tehát a polgári jog szabályai rendezik a felek jogviszonyát, kizárólag ezen jogterület alkalmazandó.**

---

<sup>222</sup> A jogszabály így szól: *Ha az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa eljárási szabályt állapít meg, e törvény rendelkezései az ott szabályozott kérdésben nem alkalmazhatók. E törvény rendelkezéseitől az Európai Unió kötelező jogi aktusának végrehajtása céljából - az ahhoz szükséges mértékben és módon - törvény, kormányrendelet vagy a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete eltérhet.*

<sup>223</sup> 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2.§ (1) bekezdés 28. pontja

### 5.3.1.2. EMVA alapú támogatások esetében

A fentiekhez képest az **EMVA forrású támogatásokat eltérő szabályozás jellemzi a 2007-2013-as pénzügyi időszakban**. Itt is két lehetséges opció került meghatározásra, az azok alapján létrejött támogatási jogviszonyok közjogi-magánjogi tekintetben egymástól való különbözősége azonban vitatott.

Főszabály szerint a támogatást igénybe venni szándékozó személyek által benyújtott támogatási kérelem elbírálását követően a támogató közigazgatási határozatba foglalja a támogatás odaítéléséről szóló döntését. Az EMVA területét szabályozó 2007. évi XVII. törvény nem tartalmaz olyan konkrét definíciókat, mint a KA, SZA és ERFA esetében alkalmazandó 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet, így a határozat közigazgatási jogi jellege csak a rendelkezések szöveggörnyezetéből derül ki. A törvény a határozat meghozataláról szóló rendelkezés közvetlen környezetében utal a határozat elsőfokú jellegére és az az elleni fellebbezés lehetőségére, továbbá a **nyertes pályázót** nem kedvezményezettként definiálja, hanem **ügyfélként említi** valamennyi alkalommal. Egy esetben azt is megemlíti, hogy a támogató akár közszerződést, hatósági szerződést is köthet határozat kibocsátása helyett, továbbá kifejezetten kimondta 2018. január 1. előtt, hogy a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásban – ha a törvény bárhol eltérően nem rendelkezik - a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni. 2018. január 1. óta azonban a Ket hatályon kívül helyezése miatt, már közigazgatási per indíthatóságát említi a törvény. Ezek mind a **közjogi jelleg érvényesülését erősítik**.

A közigazgatási határozatok ellen a bírósági felülvizsgálat lehetősége mindig biztosított. Ezért célszerű volt megvizsgálni azt is, hogy a fenti határozat megfelelt-e a polgári perrendtartásról szóló (2017. december 31-ig hatályos) 1952. évi III. törvény (Pp.) 324.§ (2) bekezdése alapján a közigazgatási határozatokkal szemben támasztott követelményeknek. A Pp. hivatkozott

szakasza alkalmazásában közigazgatási határozat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényben meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat. Hatósági ügynek minősül minden olyan ügy, melyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot, tényt, vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez. A 2007. évi XVII. törvény szerint a támogatási eljárásokban részvevő szervek valamennyi, imént nevezett tevékenységet végeznek, a támogatási döntések esetében ügyfelet érintő jogot és kötelezettséget állapítanak meg konkrét érdemi aktussal, egyedi ügyként, azaz teljesülnek a közigazgatási határozattal szemben támasztott követelmények.<sup>224</sup> A fentiek alapján tehát a **közigazgatási jog irányadó főszabályként az EMVA támogatásokra.** Amennyiben a 2007-2013-as időszakra nézve 2018. január 1. után született/születik határozat, úgy a 2007. évi XVII. törvény jelenleg hatályos jogszabályi szövege alapján egyértelműen közigazgatási per indítható a határozat megtámadása érdekében.

Fontos megjegyezni, hogy a KA, SZA és ERFA alapú támogatásokkal ellentétben az EMVA alapú támogatásoknál a támogató akkor is hoz döntést (közigazgatási határozatot), ha a támogatási kérelmet elutasítja, azaz ha a támogatást igénylő személyt nem tartja jogosultnak a támogatásra. Továbbá, ha az EMVA alapú támogatás több szakaszból áll, a kedvezményezettnek akkor is szakaszonként külön kell támogatási kérelmet benyújtania, és minden kérelem vonatkozásában külön – negatív vagy pozitív tartalmú – közigazgatási határozat születik. A KA, SZA és ERFA alapú támogatások rendszere ettől annyiban eltér, hogy a pályázati eljárás végén kiválasztott kedvezményezett részére a teljes támogatási összeget megítélik és a teljes összegre nézve szólóan állítják ki a támogatói okiratot vagy írják alá a támogatási szerződést, a kifizetés azonban részletekben történik, a kedvezményezett által benyújtott kifizetési kérelmek alapján.

---

<sup>224</sup> WOPERA Zsuzsa: Az agrártámogatási döntések elleni jogorvoslatok egyes eljárási kérdései. In: Journal of Agricultural and Environmental Law 2008/6. p. 94.

A törvény lehetőséget ad az EMVA esetében pályázati eljárás lefolytatására is. A törvény V. fejezetében taglalt pályázati eljárás és az annak eredményeként létrejövő **támogatási jogviszony** azonban közel sem került olyan részletességgel kifejtésre, mint a közigazgatási határozatba foglalt döntéshez kapcsolódó támogatási jogviszony. Olyannyira szűkszavú a jogalkotó, hogy a rendelkezésekből az sem derül ki, hogy a támogatási jogviszony milyen okirattal jön létre. A fejezet vége, amely a pályázati eljárás lezárásáról szól, mindössze annyit határoz meg, hogy a pályázati eljárást lefolytató szerv köteles egy bírálati jegyzőkönyvet készíteni a beérkezett pályázatok összefoglalásáról és a **legkedvezőbb pályázatok elfogadásának részletes indokairól**. Megemlíti továbbá, hogy az ügyfelet a döntésről értesíteni kell, egyebekben a nyertes pályázók névsora és az elnyert támogatás összege a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv honlapján közzétételre kerül.<sup>225</sup> Felmerül a kérdés, hogy ilyen esetben a támogatási jogviszonyra a közigazgatási jog szabályai irányadóak, vagy pedig a polgári jog szabályai. Álláspontom szerint az értelmezéskor először a törvényi rendelkezésekből kell kiindulni, hiszen az bír jogilag kötő erővel. Ekkor a törvény két mondatára alapozhatunk. Egyrészt a 12.§-ra, amely kimondja, hogy a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásban – ha a törvény bárhol eltérően nem rendelkezik - a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Másrészt a 65.§-ra, amely arról szól, hogy jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a pályázati eljárás során a közigazgatási határozattal létrejövő támogatási jogviszonyhoz kapcsolódó szabályok alkalmazandók. Mivel az V. fejezet e tekintetben nem tartalmaz egyértelmű eltérő rendelkezést, akár **ki is jelenthetjük, hogy a pályázati eljárás végén született döntést is a Ket. szabályozta, jelenleg az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szabályozza**. Egy szakirodalomban azonban ettől eltérő álláspont jelenik meg, ott a szerző a törvény indokolásából fakadóan érvel a polgári jog alkalmazása mellett. A törvény indokolása az alábbi magyarázatot tartalmazza: *„a kérelemre indult eljárásokat a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv a Ket-nek a*

---

<sup>225</sup> 2007. évi XVII. törvény 68.§ (6)-(8) bekezdés

törvényben foglalt eltérések szerint lebonyolított eljárási rendje alapján bírálja el. Vannak azonban olyan, többnyire összetett fejlesztésekhez kapcsolódó támogatások, amely esetekben az erősen formalizált, és norma szinten rendezett kérelem típusú eljárások alkalmazására nincs mód. Ezen esetekre tartalmaz rendelkezést a törvény pályázati eljárásról szóló V. fejezete.” A szerző azzal érvel, hogy a jogalkotó célja éppen a más típusú szabályozás elérése volt, ezért bár szerinte is vitatott a végső válasz, ő mégis a polgári jogi jogviszony létrejötte mellett foglal állást.<sup>226</sup> **Én ezzel szemben** úgy gondolom, hogy a törvény indokolása arra világít rá, hogy a kérelemre induló eljárásoknak van kötött, formalizált rendje és kizárólag ez minősül akadállynak az összetett projekteknél, a döntés formája és típusa (azaz a közigazgatási határozat formája) nem jelent problémát. Én kizárólag a törvény indokolása alapján nem tartanám lehetetlennek azt, hogy pályázati eljárás során létrejött támogatási jogviszonyra is a Ket./Ákr. szabályai legyenek alkalmazandók, hiszen a Ket./Ákr. csak a háttérjogszabály ez esetben, a speciális rendelkezéseket a 2007. évi XVII. törvény tartalmazza. A kérdést tehát a 2007. évi XVII. törvény rendelkezésein és a törvény indokolásán túl szükséges vizsgálni. Mivel a bírósági gyakorlat kutatása során egy olyan esetet sem találtam, ahol pályázati eljárás eredményeképpen kapott volna valaki EMVA alapú támogatást, csak a korábbi, **2007 előtti időszakhoz tudok visszanyúlni.**

A mezőgazdasági támogatásokat szabályozó korábbi jogszabály<sup>227</sup> is külön szabályozta a kérelem alapú eljárásokat (melynek végén közigazgatási határozattal rendelkezett a támogató a támogatás odaítéléséről) és a pályázati eljárásokat. Utóbbi esetben azonban határozottan, törvényi rendelkezésbe foglaltan kiemelésre került, hogy pályázat elbírálásánál, valamint az azt követő eljárások esetében (az akkor hatályos) Ket. szabályait nem kell alkalmazni és a pályázat nyertesével a támogató támogatási szerződést köt. A törvény indokolása arról ad tájékoztatást, hogy a pályázati eljárásra és a Ket-től eltérő szabályozásra a Ket. 13. § (2) bekezdés b) pontja ad lehetőséget, nevezetesen,

---

<sup>226</sup> WOPERA Zsuzsa: i.m. p. 95-96.

<sup>227</sup> 2003. évi LXXIII. törvény, mely 2004.01.01. és 2007.04.6. között volt hatályban. A pályázati eljárást annak 29-34.§-ai szabályozzák.

hogy a központi költségvetés terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő eljárásban a Ket. rendelkezéseit csak akkor kell alkalmazni, ha a vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. Az indokolás továbbá utal arra is, hogy a pályázati eljárás bevezetése azért vált szükségessé, mert az összetett projektek esetében az elbírálás folyamata is oly mértékben összetett, hogy az elbírálás tartama nem fér bele a kérelem alapú eljárás által rögzített rövid határidőkhöz. Továbbá a pályázati feltételek teljesítése nem jelent automatikusan alanyi jogosultságot a támogatás elnyerésére, mivel a pályázatok esetében a rendelkezésre álló keretösszegek maximálva vannak, tehát a támogatási feltételeknek való megfelelés önmagában még nem elegendő ahhoz, hogy minden pályázó jogosultságot szerezzen az általa igényelt támogatásra. Ezzel tehát a korábbiakban feltett kérdés megválaszolásra került, a pályázati eljárás eredményeként létrejött támogatási jogviszonyra a polgári jog szabályai vonatkoznak.

A jogértelmezést azonban nagyban megkönnyítette volna, ha a jogalkotó a 2007. évi XVII. törvényben is egyértelműen kimondta volna ezt, hiszen kizárólag a törvényi rendelkezések alapul vétele esetén nem ezt a konklúziót lehet levonni, egy per során pedig a kedvezményezett vagy jogi képviselője nem feltétlenül lép tovább további kutatások elvégzése felé.

Érdekes tény továbbá, hogy a nem közigazgatási határozattal, illetve pályázati eljárás eredményeképpen biztosított támogatás polgári jogi elbírálás alá esése már **Magyarország Európai Unióhoz csatlakozása előtt is felmerült és megállapításra került.** Még 2001-ben hozott az **Alkotmánybíróság** egy határozatot<sup>228</sup>, melyben 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

---

<sup>228</sup> 719/B/2011 AB határozat

a felek mellérendelt viszonyban vannak egymással és a szerződés teljesítése során – kölcsönösen – jogok és kötelezettségek illetik és terhelik őket. A pályázatot elbíráló közigazgatási szerv nem hoz államigazgatási határozatot, hanem az elbírálásról csak értesíti a pályázót.

**Ebben az időszakban került lefolytatásra egy, az értekezés szempontjából kulcsfontosságú peres eljárás.** Az ügy háttere röviden, hogy a támogató (közreműködő szervezet útján) és a kedvezményezett agrártámogatási tárgyú pályázati eljárás eredményeképpen támogatási szerződést kötött egymással. A támogató azonban időközben szabálytalansági eljárást folytatott le, amely során megállapította, hogy a kedvezményezett szabálytalanságot követett el. Erre tekintettel a támogató (közreműködő szervezet útján) a támogatási szerződéstől elállt és elállási nyilatkozatában felhívta a kedvezményezett figyelmét arra, hogy a kifizetett támogatási összeg teljes egészét köteles kamatokkal növelten visszafizetni. Mindemellett azonban a közreműködő szervezet saját nevében, nem a támogató képviseletében eljárva hozott egy közigazgatási határozatot, melyben a kedvezményezettet a tőkeösszeg visszafizetésére kötelezte, hivatkozva arra, hogy a támogatási szerződéssel kapcsolatban lefolytatott szabálytalanságkezelési eljárás során megállapítást nyert, hogy a kedvezményezett a támogatási szerződésben foglalt rendelkezéseket több pontban megsértette, ezért a támogató a támogatási szerződéstől elállt. A kedvezményezett a szabálytalansági eljárás eredményeképpen született döntés ellen próbált jogorvoslati lehetőségeivel élni, amikor a fellebbezést követően jogerőssé vált közigazgatási határozat ellen bírósági felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. **A peres eljárás a Kúria döntésével zárult.** A Kúria megállapította, hogy a támogató és a kedvezményezett között létrejött szerződéses jogviszony megítélésében döntő az a mellőzhetetlen körülmény, hogy a felperes közpénzek felhasználására kapott jogot a támogatási szerződésben. A támogatási szerződés e közjogi helyzetnek megfelelő jogszabályi környezetben ment teljességbe, amely alapján az alperesnek hatósági jogkörei is voltak a költségvetési/közösségi források jogszerű

felhasználása érdekében. Mégis a támogatási szerződés tartalmát tekintve „közszerződés”, amely nem a Ket. szerinti közigazgatási hatósági szerződés, ám a szerződéses kötelezettségek kikényszerítése szempontjából speciális jogi rezsim alatt áll: a kedvezményezett szerződésszegés, azaz a közpénzek jogosulatlan felhasználása esetén a támogató a támogatási szerződésben foglaltaknak megfelelően elállhat a szerződéstől. Mivel a szerződésre a polgári jog alkalmazandó, **az elállás tekintetében polgári peres eljárás indítható.** A pertől való elzárással a kedvezményezett az elállás jogszerűségével kapcsolatosan jogorvoslati jogosultságától esne el, illetve törvényes – polgári – bíróhoz való jogától fosztaná meg. A támogató és a kedvezményezett közötti támogatási szerződés szerződésszerű teljesítésére, avagy a szerződésszegésből eredő elállás jogszerűségének elbírálására tehát közigazgatási peres eljárás keretei között nincs lehetőség. A perbeli esetben a visszafizetésre kötelező közigazgatási határozat meghozója nem járhatott el a támogatási szerződés alapján, hiszen annak – jogállása folytán közreműködő szervezetként – nem volt részese. A hatósági határozat alapját a támogató támogatási szerződéstől való elállása képezte. Erre tekintettel azonban 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 a visszafizetésre vonatkozó közigazgatási határozat alapját, amennyiben e jogot a támogató a támogatási szerződésnek megfelelően gyakorolta.<sup>229</sup>

**A fentiek alapján tehát különös az EMVA támogatások szabályozása,** hiszen kizárólag attól még nem a közigazgatási jog alkalmazandó, hogy közigazgatási hatóság a támogató. A vizsgálat konklúziója, hogy a **közigazgatási jog irányadó főszabályként, amely alól kivételt jelent a polgári jog által szabályozott pályázati eljárás eredményeképpen létrejött támogatási jogviszony.**

---

<sup>229</sup> 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.

### 5.3.2. A 2014-2020-as pénzügyi időszakban

A 2014-2020 közötti pénzügyi időszak jelentős újítása, hogy a Strukturális Alapokból eredő támogatások **egységes szabályozást kapnak** uniós, és így nemzeti szinten is. Az Alapokba tartozó támogatásokra létrejövő támogatási jogviszony, azaz az ERFA, KA, ESZA alapú támogatások mellett az EMVA alapú támogatás is azonos jogszabályban kerül szabályozásra (uniós szinten a 1303/2013/EU rendeletben, nemzeti szinten a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendeletben). Ezzel szoros összefüggésben a Strukturális Alapok megnevezés helyébe a Strukturális és Beruházási Alapok megnevezés lépett.

Kétség sem fér hozzá, hogy a **272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet irányadó az EMVA alapú támogatásokra**, hiszen annak 1.§ (1) e) pontja értelmében ezt a rendeletet kell alkalmazni a 2014-2020 programozási időszakban az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból származó források terhére történő kötelezettségek vállalására (is), a programok tervezésére, végrehajtására, nyomon követésére, továbbá a teljesítés ellenőrzésére, a felhasználásban, a lebonyolításban és az ellenőrzésben részt vevő szervezetekre, a támogatást igénylőkre és a támogatásban részesülőkre. Az agrártámogatásokat szabályozó, 2007-2013-as időszaknál ismertetett 2007. évi XVII. törvény 11.§ (1a) bekezdése is egyértelműen rögzíti továbbá, hogy a 2007-es törvény az EMVA támogatásokat csak a 2007-2013-as időszakra vonatkozóan szabályozza.

**Ez azonban kezdetben nem volt ennyire egyértelmű.** Az értekezés korábbi fejezetében általánosságban már megállapítottam, hogy a pénzügyi időszakok változásakor a támogatások szabályozása nem azonnal a pénzügyi időszak kezdeti évének január 1. napjától érvényesek, a szabályozás csak később kerül véglegesen kidolgozásra, következésképp később kerül az Országgyűlés által elfogadásra és később lép hatályba is. A 2014-2020-as időszakra irányadó 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet például csak 2014. november 5-én került a Magyar Közlönyben kihirdetésre és másnap lépett hatályba. Ezzel szemben a

2007. évi XVII. törvény csak 2015. január 1-től tartalmaz egyértelmű rendelkezést arra vonatkozóan, hogy főszabály szerint az EMVA támogatásokra már nem ez a törvény irányadó az új rezsimben. Tehát volt egy rövid köztes időszak, amikor úgy tűnhetett, hogy mind a két jogszabály irányadó az agrártámogatásokra, ráadásul két olyan jogszabály, amely gyökeresen ellentétes szabályozási rendszert követ. Szerencsére a jogalkotó ezt a bizonytalanságot hamar rendezte.

A támogatási jogviszony létrejötte, a polgári jog kötelező alkalmazása tekintetében **a fenti újítás nem eredményez változást az ERFA, KA, ESZA alapú támogatások szabályozásában. Az agrártámogatások esetében azonban gyökeres fordulat következik be** a változtatás révén. Hiszen ahogyan az az előző alfejezetben ismertetésre került, a 2007-2013-as pénzügyi időszakban az agrártámogatásokat jellemzően a közigazgatási jog szabályozta, egyedül a pályázatos eljárásoknál volt megfigyelhető a polgári jogi jelleg. Ezzel szemben az **új rezsimben már csak a polgári jogi szabályok érvényesülnek**, megváltoztatva ezzel az EMVA alapú támogatáshoz kapcsolódó támogatási jogviszony minden elemét. Bár a 2007. évi XVII. törvény 11.§ (1a) bekezdése a törvény néhány szakaszának alkalmazását (például adatkezelés, mezőgazdasági nyilvántartások) továbbra is alkalmazandóvá teszi az EMVA támogatásokra, az az irányadó jogágot, valamint a támogatási jogviszony elemeit nem befolyásolja. Az újítás tehát azzal az eredménnyel jár, hogy mind a támogató, mind a kedvezményezett a korábbitól eltérő tartalmú jogviszonyt létesít egymással, egymáshoz viszonyított helyzetükben csökken az alá-fölé rendeltség, a feleket megillető jogok és a jogorvoslati lehetőségek, továbbá a bírói gyakorlat is alapjaiban megváltozik. Megjegyzem, hogy a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet is tartalmaz speciális rendelkezéseket az EMVA támogatásokra, azoknak azonban az értekezés szempontjából nincs relevanciája.

**Pozitívként értekelem az egységesítési gondolatot**, mert könnyíti a jogértelmezést és jogalkalmazást. **Azonban a változtatás egy évtizedes alapvető gyakorlatot és előírást változtat meg** (az alkalmazandó jogterületet, amely igazán kardinális kérdés), amely az EMVA források kapcsán a támogató és kedvezményezett oldaláról teljesen más gyakorlatot és ismereteket kíván meg. A korábban említett, a magyar támogatói oldalon tapasztalt munkaerő képzettségi és fluktuációs problémák ismét fokozódhatnak emiatt, hiszen a munkavállalóknak egy szinte teljesen új rendszert kell elsajátítaniuk és alkalmazniuk.

Az előzőekben kiemelésre került a 22/2015. számú közigazgatási elvi határozatból, hogy a Kúria közszerződésnek tekinti a támogatási szerződést. Ennek háttérét, a kifejezés tartalmát érdemesnek tartom közelebbről is megvizsgálni, mert ez szintén rávilágít a közjogi-magánjogi elemek sajátos vegyülésére. Előrebocsátom, hogy a közszerződés (vagy közigazgatási szerződés) kifejezés csupán elméleti fogalom, az jogszabályi környezetben még nem került rendezésre, bár a közigazgatási jogi szakértők igencsak annak szükségessége mellett érvelnek.

A közszerződés a közigazgatási és polgári jogi lehetőségek egyfajta egybeolvasztását jelenti, oly módon, hogy a közhatalom, a közigazgatás kényszerítő ereje fennmaradjon. Előtérbe kerül a megállapodás, a konszenzus, de a háttérben mindig meghúzódik a közvetlen beavatkozás közigazgatási jogi kényszerítő eszközrendszere, a szankcionálás lehetősége, a közigazgatási szerv részére biztosított többletjogosítványok képében. A közszerződések közjogi jogviszonyt hoznak létre. Ugyanakkor a közigazgatási szerződések szerződések a szó jogi értelmében, abból kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére. A kötelmet nem csupán a szerződő felek közös akarata hozza létre, hanem a közjogi személy egyoldalú akaratából is fakadhat. A közfeladat ellátásért viselt felelősség miatt a közjogi személy többletjogosítványokkal rendelkezik. Mégis, a közigazgatási szerződésben a felek nem egyenlőek, de nem is alá-fölérendeltek. A magyar hatályos

jogrendszer már jelenleg is számos olyan szerződéses jogviszonyt intézményesít, amely tartalma alapján közszerződésnek minősülhet. Ágazati jogszabályok sora anélkül hoz létre és nevesít közszerződéseket, hogy a felek jogait és kötelezettségeit rögzítené, így azt a megoldást választják, hogy a Ptk-t hívják fel háttérjogszabályként.<sup>230</sup> Valójában ez történik az uniós támogatások felhasználására kötendő támogatási szerződések esetében is, melyet a Kúria mellett Nagy Marianna és Petrik Ferenc is megerősít.<sup>231</sup>

Hiszen jelenleg a támogatási szerződés egy polgári jogi szerződés, amelynek értelmezését nagyban hátráltatja a jogviszonyban megjelenő, de nem alkalmazható közjogi jelleg. Közjogi és magánjogi szerződés elhatároló jegyei a közcél megléte, szolgáltatás és ellenszolgáltatás jellege, közpénz felhasználásának ellenőrzése. Ha ezeket vesszük alapul a támogatási szerződések megítélésénél, akkor egyértelműen a közjogi jelleg dominál a támogatási szerződésekénél, jelenleg mégis a polgári jog szabályai szerint kell eljárni. A közjogi személynek a közjog hatálya alá tartozó cselekvését a polgári jog szabályai szerint megítélni nem lehet, ez a közjog-magánjog olyan keveredése, ami a jogrendszerben kibogozhatatlan konfliktusokat eredményez. Petrik Ferenc szerint az államháztartás hatálya alá tartozó pénzmozgásokat, a források feletti rendelkezést sem lehet a polgári jogba besorolni, még akkor sem, ha a szerződés közvetíti a pénz mozgását. Az állam csak a magánjogi viszonyok alanyaként válhat a polgári jogi szerződés alanyává. Közhatalmi szerepében vállalt vagyoni kötelezettségét nem lehet a polgári jogi szabályai szerint megítélni.<sup>232</sup> Tehát a támogatási szerződés egy olyan intézmény, amelyet a közigazgatási jog és polgári jog közös szabályozásával érdemes lehet rendezni. Az értekezésben soron következő elemzések is rávilágítanak a közjogi-magánjogi elemek sajátos keveredésére, emiatt keletkező joghézagokra

---

<sup>230</sup> BARABÁS Gergely: Kontraktuális közigazgatás – közszerződések a magyar jogban. In: XXVIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia. Állam- és Jogtudományi Szekció. 2007. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Budapest, 2007. p. 10-15

<sup>231</sup> Lásd: PETRIK Ferenc: A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés. In: Magyar Közigazgatás 2005/5. szám p. 270, NAGY Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. p. 198-201

<sup>232</sup> PETRIK Ferenc: Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. i.m. p. 7-8

és jogkérdésekre, amelyek orvoslására a közszerződés akár megoldást is jelenthetne.

#### **5.4. A támogató által hozott szabálytalansági döntés és az elleni jogorvoslat**

A jogalkalmazási gyakorlat és az értekezés alapját képező kutatás sarkallatos kérdése a támogató által lefolytatott **szabálytalansági eljárások végén hozott, a kedvezményezettre nézve hátrányos megállapításokat** és esetlegesen jogkövetkezményeket is **tartalmazó döntés közigazgatási jogi vagy polgári jogi kategorizálása és a kedvezményezettet megillető lehetséges jogorvoslatok áttekintése.** A döntésre vajon a támogatási jogviszonyt keletkeztető okirat típusával azonos jogterület szabályai érvényesek, vagy attól függetlenül kezelendők, mivel a támogató jogszabályi keretek között előírt ellenőrzést folytat le és jogszabályban meghatározott jogkövetkezményeket alkalmaz? Ezen kulcskérdés megválaszolásától függ többek között, hogy a döntés ellen milyen jogorvoslati lehetőségei vannak a kedvezményezettnek és mely bíróságok rendelkeznek hatáskörrel a jogviták elbírálására. **Az egyes bíróságok (szintenként és megyénként külön-külön is) kezdetben eltérő álláspontokra helyezkedtek** a témában, hosszú éveken keresztül nem volt kiforrott gyakorlat, amely ellentétes bírósági gyakorlatot eredményezett. Mára már azonban egyértelműbb jogszabályi rendelkezésekkel és bírósági gyakorlattal állunk szemben, annak eredménye, tapasztalatai azonban nem kerültek ezidáig összegyűjtésre, részletes elemzésre a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által elkészített összefoglaló kivételével. Azonban – ahogy korábban már említettem –, a Csoport által készített összefoglaló meglehetősen tág területet ölel fel, és csak végső konklúziókat von le. Ezzel szemben jelen alfejezet célja a kérdés megválaszolásához vezető út alapos és részletes bemutatása a Strukturális Alapok keretében nyújtott támogatások tekintetében.

#### 5.4.1. A 2007-2013-as pénzügyi időszakban

##### 5.4.1.1 *ERFA, KA és ESZA alapú támogatások esetében*

#### **Szabálytalansági döntés jogi minősítése**

Korábban már rámutattam a támogatási jogviszonyok polgári jogi és közigazgatási jogi minősítésének nehézségére, ez a sajátosság azonban a szabálytalansági döntések értékelésénél és így az az elleni jogorvoslati lehetőségeknél is szükségszerűen megjelenik. Az előzőekben már tettem említést a támogató sajátos jogállásáról, kvázi hatóságként való eljárásáról azon esetekben, amikor a támogatási jogviszony a polgári jog hatálya alá tartozik. Ez a sajátosság erőteljesen jelentkezik a szabálytalansági eljárások lefolytatásakor, a támogatás felhasználásának ellenőrzésekor. Hiszen ez a jogosultság elsősorban nem a támogatási szerződésben rögzített feltételekből fakadóan illeti meg a támogatót, hanem uniós és nemzeti jogszabályok rendelkezéseiből eredően. Álláspontom szerint ebből nem feltétlenül kellene egy magasabb szintű pozícióra következtetni, hiszen a kötelmi jog szabályainak megfelelően a szerződő felek szabadon állapítják meg a szerződés tartalmát, a feleket megillető jogok és kötelezettségek mérlege bármely fél javára, illetve terhére elbillenhet és nem összeegyeztethetetlen a polgári jog szabályaival egy egyik fél részéről a másik fél tevékenységének ellenőrzése (pl. bérleti jogviszonyban a bérbeadó ellenőrzi a bérlemény használatát, közérdekű célra történő kötelezettségvállalás esetén az anyagi támogatást nyújtó személy ellenőrzi a pénzösszeg felhasználását). **A gyakorlatban azonban a jogszabályok nem egyértelmű rendelkezései okán kezdetben nem volt egyértelmű a támogató szabálytalansági eljárásokban képviselt pozíciója.** A perekben a különféle támogatók több esetben arra az álláspontra helyezkedtek, hogy bár a támogatási szerződés szerződő felei egymás mellé rendelt pozícióban állnak, ebből még nem következik egyértelműen az, hogy a szabálytalansági eljárásokban is egyenrangúak lennének. Egy alkalommal például a támogató úgy érvelt a

hierarchikus jelleg érvényesülése mellett, hogy a támogatás visszakövetelése során a támogató nem saját elhatározásából jár el, hanem a hazai és uniós közjogi jellegű szabályozásba foglalt kötelezettségét teljesíti, a hazai és az uniós költségvetés pénzügyi érdekeinek védelmével lép fel.<sup>233</sup> A támogató ennél bővebb, hasonló érvelésre alapozott egy másik perben. Arra hivatkozott, hogy az uniós jogszabályok kötelező közigazgatási intézkedésként tartalmazzák a szabálytalansággal érintett támogatásra vonatkozó visszafizetési kötelezettséget, a jogszabályok teszik kötelezővé a támogató számára a szabálytalanul felvett támogatások visszakövetelését. A szabálytalanságok kivizsgálása, a szükséges pénzügyi korrekció elvégzése a tagállam feladata. A szabálytalansággal összefüggésben végrehajtott pénzügyi korrekció az uniós hozzájárulás egészének vagy részének visszavonása, a jogtalanul kifizetett és behajtandó összeget késedelmi kamattal együtt a Bizottság részére a nemzeti hatóság köteles visszafizetni, attól függetlenül, hogy a kedvezményezettől az behajtásra került-e vagy sem. A támogató, mint nemzeti hatóság az európai uniós támogatásból megvalósuló magyarországi projekttel kapcsolatos szabálytalansági döntés meghozatalára kizárólagos, diszkrecionális hatáskörrel rendelkezik, ezt a hatáskört elvonni nem lehet. A szabálytalanságok felderítése, kivizsgálása és a jogkövetkezmények levonása tehát uniós feladat, és 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.<sup>234</sup> Előfordult az is a bírósági gyakorlatban, hogy éppen a bíróság jutott arra a következtetésre, 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.

---

<sup>233</sup> A támogató ezen érvelése a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumán 7.G.40.001/2013. szám alatt indult peres eljárásban szerepelt.

<sup>234</sup> A támogató ezen érvelése a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumán 22.G.41.644/2007. szám alatt indult peres eljárásban szerepelt.

Ez pedig nem minősül egyenlő felek közötti szerződéskötésnek. Következésképp a szabálytalansági eljárás sem egyenlő jogú felek között zajlik.<sup>235</sup>

A fentieket azonban a bírósági gyakorlat, különösen **a legmagasabb bírói fórum felülírta és 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.<sup>236</sup> Tehát a támogatási jogviszonyban érvényesülő egyes közjogi elemek, így a támogatás megállapítójának esetleges - más feladatkörben - fennálló hatósági jogköre, vagy általános ellenőrzési jogköre önmagában a jogviszonyt nem teszi közjogi, ezen belül közigazgatási jogviszonnyá, mivel a hatósági eljárás lefolytatására az adott ügyben csak a jogszabály tételes felhatalmazása, és ehhez kapcsolódóan hatáskör biztosítása mellett van lehetőség. Ennek alapján hatósági hatáskör hiányában a **pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos igények**, így különösen a támogatás megfizetése, visszatérítése, vagy a jogviszonyban érvényesülő biztosítékok érvényesítése polgári jogra tartozik, és az eljárás lefolytatása is az **általános hatáskörű, polgári ügyekben eljáró bíróság feladata.**<sup>237</sup> A kutatás során megvizsgált bírói gyakorlat szerint a támogató szabálytalansági döntése jogszerűségének vizsgálatára polgári jogi úton lehetőség van, melyből

---

<sup>235</sup> Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.303/2011/3. számú ítéletéből

<sup>236</sup> Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumának 7.G.40.001/2013/6. számú ítéletben megjelenő következtetése, melyet a Fővárosi Ítéltábla 16.Gf.40.152/2014/13. számú ítéletével helyben hagyott. Nagy Marianna véleménye szerint az uniós támogatások közérdekűsége miatt a polgári jogi út nem tekinthető elfogadhatónak, hiszen egyrészt a szerződő felek érdekei, másrészt a közérdek sem tud érvényesülni. Lásd: NAGY Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. i.m. p. 198-201

<sup>237</sup> 1/2012 (XII.10.) KMK-PK. vélemény

egyértelműen következik, hogy a szabálytalansági döntés polgári jogi jognyilatkozat.

### **Szabálytalansági döntés elleni jogorvoslat**

A 2007-2013-as pénzügyi időszakra irányadó 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 85.§ (1) bekezdése értelmében a szabálytalansági eljárásokat mind a támogató, mind a képviselőjében eljáró közreműködő szervezet lefolytathatja és szabálytalanság megállapítása esetén elrendelheti a rendelet 90.§ (3) bekezdésében nevesített jogkövetkezményeket. Szabálytalanság megállapítására azonban kizárólag ez a kör jogosult, annak ellenére, hogy szabálytalanságot nemcsak a kedvezményezett követhet el, hanem a támogatói oldal is. A kutatásom szempontjából vizsgált 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) azonban már **csak a támogató jogosult** a rendelet 35.§ (1) bekezdése szerint. Kötelmi jogi szempontból, a 2007-2013-as időszakban irányadó Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (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. A gyakorlatban a szabálytalanságot megállapító szabálytalansági döntésnek mindenképpen következménye a támogatás visszafizetésére kötelezés és a támogatási szerződés elállás útján történő megszüntetése (más jogkövetkezmények ezzel egyidejű alkalmazása nem kizárt, azonban ezek mellőzése nehezen képzelhető el)<sup>238</sup>. Amennyiben azonban külön elállási nyilatkozat írásos formában bármilyen okból nem születne (például akár a támogatónál vagy közreműködő szervezetnél felmerülő adminisztrációs hiba vagy figyelmetlenség okán), úgy a bírósági gyakorlat iránymutatása szerint a

---

<sup>238</sup> A vizsgált bírósági gyakorlat során valamennyi peres eljárásban említett szabálytalansági döntés kivétel nélkül legalább ilyen jogkövetkezménnyel járt.

szabálytalansági döntés következtében a támogatás kifizetésének megtagadását, illetve a már kifizetett összeg visszakövetelését elállási körülményként kell értékelni<sup>239</sup> tekintettel arra, hogy az elállás nem követel meg kifejezett írásbeli nyilatkozatot. Ennek megfelelően a kedvezményezett szabálytalanság elkövetése esetén mindenképpen köteles a már folyósított támogatás visszafizetésére egyrészt a szabálytalansági döntés alapján, másrészt az arra alapozott elállási jognyilatkozat Ptk-ból eredő jogkövetkezményeként.

Álláspontom szerint **a fentiek azonban felvetik azt az elméleti kérdést, hogy ha a közreműködő szervezet nem minősül közigazgatási hatóságnak és a támogatási jogviszonynak nem alanya (hiszen csak a támogató képviselőjében jár el), akkor hogyan hozhat saját nevében a támogatási jogviszonyt érintően a kedvezményezettre, mint szerződő félre nézve kötelező erejű döntést?** Át lehet hidalni az elméleti problémát azzal, hogy a támogatási jogviszony feltételeit nemcsak a támogatási szerződés, de a Korm. rendelet is kötelező erővel szabályozza, jogszabály hatalmazza fel a közreműködő szervezetet a szabálytalansági eljárás lefolytatására és döntés meghozatalára. A jogszabályok viszont valójában nem a konkrét támogatási jogviszonyt szabályozzák (az egyes szerződéstípusokat és kötetmi jogviszonyokat ugyanis a Polgári Törvénykönyv szabályozza), hanem az uniós támogatás nemzeti szinten történő szétosztása és felhasználás ellenőrzése keretében a tagállam, valamint a támogató jogosultságait és kötelezettségeit határozzák meg, amelynek csak egyik eleme a támogatási jogviszonyban való részvétel. A jogviszony feltételeit elvileg maga a támogatási szerződés szabályozza.

Felvetődik az a kérdés is, hogy esetleg a szabálytalansági döntést közjogi döntésnek, míg az elállási döntést polgári jog jognyilatkozatnak kell-e tekinteni? Ilyen különbségtételt azonban egyértelműen nem lehet tenni tekintettel arra, hogy a támogató az ERFA, KA és SZA támogatások esetében nem jogosult közigazgatási határozat meghozatalára.

---

<sup>239</sup> Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiumának 19.G.40.704/2010/6. számú ítéletében foglalt megállapítás

## a) Jogorvoslati lehetőségek a támogatási jogszabályban

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

A szabálytalanságot megállapító döntés ellen a rendelet 92.§ (1) bekezdése értelmében **egy alkalommal lehet jogorvoslattal élni**, amely jogorvoslati kérelem elbírálására a rendelet 97.§ (1) bekezdése szerinti szerv jogosult. A rendelet hatályba lépése óta a **'másodfokú szerv' több alkalommal változott, azonban mindig minisztériumi szintet jelentett** (kezdetben a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter volt, majd a Miniszterelnökséget vezető államtitkár). A minisztériumi szinten született döntés ellen azonban további jogorvoslati lehetőséget a rendelet nem biztosít. Mivel nem közigazgatási határozat születik, a bírósági felülvizsgálat lehetősége jogszabályi követelményeknek való megfelelés hiányában kizárt. A másodfokú szerv a fentiek szerint mindig egy főben testesül meg, a miniszterben vagy államtitkárban, nem pedig egy testületben. **Ezen személyek állami és politikai vezetőnek minősülnek**<sup>240</sup>, így a politikától, az aktuális kormánytól nem választhatóak el, véleményem szerint így **függetlenségük és eljárásuk a hatalmi ágak szétválasztásának elve figyelembevételével akár meg is kérdőjelezhető.**

Az elállással, azaz az annak következményeként felmerülő támogatás visszafizetési kötelezettség megállapításával szembeni jogorvoslati lehetőséget a rendelet nem fogalmaz meg.

**Ebben a jogszabályi környezetben** a további teendők lehetőségével vagy azok esetleges kizárásával kapcsolatosan könnyen és érthetően **tanácstalan lehet a kedvezményezett és jogi képviselője. Fogadja el a szabálytalansági döntés kapcsán hozott másodfokú döntést** és vegye tudomásul az elállást, **vagy van esetleg más jogi lehetőség is a döntés vitatására és a jogkövetkezmények alkalmazásának megelőzésére? Bennem ez volt a legfőbb kérdés a kutatás**

---

<sup>240</sup> 2010. évi XLIII. törvény 6.§

**során**, de ez a gyakorlatban másban is felmerült. Tudomásomra jutott egy konkrét eset, amikor erre a problémakörre keresett választ egy kedvezményezett, ezért kérdést intézett írásban a közreműködő szervezet felé. A közreműködő szervezet mindössze azt a tájékoztatást adta, hogy jogorvoslatra a magyar jogrend szerint van lehetőség<sup>241</sup>.

## **b) Jogorvoslati lehetőségek a gyakorlatban**

A fenti tanácstalan helyzetben azonban **a kedvezményezettnek és jogi képviselőjének mégsem kell kétségbe esnie**, van további lehetséges lépés, amely a polgári jogi szabályok követése esetén rendkívül egyszerű és logikus, csak mivel a támogatásokat szabályozó Korm. rendelet nem tesz rá utalást sem, megerősítés hiányában az ember könnyen elbizonytalanodik vagy nem feltétlenül jut eszébe. A lehetőségek kutatásakor álláspontom szerint az ember szükségszerűen a szabálytalansági döntés megtámadásának módját keresi a vonatkozó jogszabályban, a másodfokú döntés „jogerős” jellegénél és bírósági felülvizsgálat alkalmazhatatlanságánál azonban megreked. **A lehetséges jogi útra** ezzel szemben **a bírósági gyakorlat mutat rá**, amely bírósági gyakorlat megismerése pár napos kutatómunkával nem lehetséges, amely időbeni tényező a kedvezményezettek jogorvoslati és jogérvényesítési lehetőségeit megítélésem szerint rendkívüli módon akadályozza. **Több hónapos**, kizárólag ezen kérdésre koncentráló **kutatómunka eredményeképpen jutottam csak a következő megállapításokra**. Mivel a támogatási jogviszony polgári jogi jogviszony, a kedvezményezett a támogatóval való egyet nem értés esetén polgári pert indíthat. A jogi csavar, avagy megoldás az, hogy **nem a szabálytalansági döntés „felülvizsgálata” lesz a kereseti kérelem jogalapja, hanem az elállás jogellenességének megállapítása**<sup>242</sup> **vagy a támogató teljesítésre (azaz a**

<sup>241</sup> Lásd a Pécsi Törvényszék G.20.389/2014/21. számú ítéletét

<sup>242</sup> Ilyen tárgyú peres eljárás volt például:

- 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 Ítéltábla 3.Pf.20.373/2013/4. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 25.G.40.350/2011/8);

**támogatás nyújtására való) kötelezése**<sup>243</sup>. Jogi szempontból szükségszerű rögzíteni, hogy a polgári pereknek nem a szabálytalansági döntés és a szabálytalansági eljárás felülvizsgálata a tárgya<sup>244</sup>, az így indított perekben azonban a bíróság vizsgálja az elállás indokának vagy teljesítésre kötelezésnek a megfelelőségét, a szabálytalanság elkövetésének körülményeit, hiszen a támogató és kedvezményezett közötti szerződéses viszony értékelése szükségszerű<sup>245</sup>. A kedvezményezettek több eltérő jogcímmel is próbálkoztak követelést érvényesíteni a támogatóval szemben (például támogatási szerződés érvénytelenségének megállapítása<sup>246</sup>, kártérítés<sup>247</sup>), azok azonban nem vezettek eredményre, a bírói gyakorlat szerint a fenti két módja van az igényérvényesítésnek.

A fentiek alapján **tehát polgári bíróság rendelkezik hatáskörrel az ilyen típusú perekre**, a polgári bíróságok támogatási jogviszonyban való hatáskörének megállapítása kezdetben viszont nem volt ennyire egyértelmű. Annak ellenére, hogy Magyarország 2004 óta az Európai Unió tagja és uniós támogatások felhasználására jogosult, **csak 2010-2012 környékén mondta ki a bírósági gyakorlat egyértelműen**, hogy ezen támogatási jogviszonyokban

- 
- Fővárosi Ítéltábla 17.Pf.20.050/2015/6. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 19.G.40.366/2014/14);
  - Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.015/2012/7. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék 66.P.23.359/2011/9);
  - Fővárosi Ítéltábla 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

<sup>243</sup> Ilyen tárgyú peres eljárás volt például:

- Fővárosi Ítéltábla 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 Ítéltábla 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)

<sup>244</sup> Ezt a megállapítást a Kaposvári Törvényszék P.21547/2015/33. számú ítélete is hangsúlyozza.

<sup>245</sup> Utóbbi megállapítást a Kúria Kfv.IV.35.689/2013/8. számú ítélete is kimondja.

<sup>246</sup> Lásd a Fejér Megyei Bíróság 5.P.20.672/2010/28. számú ítéletét

<sup>247</sup> Lásd Fővárosi Ítéltábla 3.Gf.40.682/2015/7-V. számú ítéletének alapját képező ügyet (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 9.G.41.245/2014/51), valamint a Pécsi Törvényszék G.20.389/2014/21. számú ítélet alapját képező ügyet

jogvita elbírálására polgári bíróság rendelkezik hatáskörrel<sup>248</sup>. **Legfelsőbb bírósági döntés szól arról, hogy a** polgári és közigazgatási ügyek elhatárolása során a jogviszonyban megjelenő **közjogi vagy magánjogi elemek dominanciájának nincs jelentősége**. Ezek arányának vizsgálata alapján a hatásköri probléma nem dönthető el, mivel az egyes elemek túlsúlya sem jelenti önmagában közigazgatási vagy polgári hatáskör fennállását.<sup>249</sup> Korábbi években gyakran előfordult, hogy a konkrét ügyekben az elsőfokú és a másodfokú bíróság hatáskör vizsgálata tekintetében eltérő álláspontra helyezkedett, és a legfelsőbb bírői fórumnak kellett végső megállapítást tennie.<sup>250</sup>

A hatásköri probléma egyébként általánosságban is felveti a másodfokú bíróság döntésének jelentőségét azokban az esetekben, amikor másodfokon kerül sor a bírósági hatáskör hiányának megállapítására. A másodfokú bíróság esetleges téves álláspontja az igényérvényesítés ellehetetlenüléséhez vezethet abban az esetben, ha a hatáskör hiányának megállapítása más jogviszonyra utalással történik, ugyanakkor ebben a jogviszonyban az igényérvényesítés önálló feltételei nem adóttak. Erre tekintettel a másodfokú bíróságnak a hatáskör vizsgálatakor nem csupán az adott jogviszony kereteit kell vizsgálnia, hanem az elemzésének arra is ki kell terjednie, hogy az általa megállapíthatónak vélt másik jogviszonyban a perben megjelölt igény érvényesítésének ténylegesen adóttak-e a feltételei.<sup>251</sup>

Az alfejezet kezdő problematikájára visszatérve, **aggályosnak tartanám, ha semmilyen formában nem lenne lehetőség a szabálytalansági eljárásban született döntés jogszerűségének bíróság előtti vizsgálatára. A**

---

<sup>248</sup> Az egyértelmű megállapítás legfontosabb bírósági gyakorlati forrásai: 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

<sup>249</sup> 1/2012 (XII.10.) KMK.-PK. vélemény

<sup>250</sup> Lásd például az EBH2010.2237 és 2237/2010. számú gazdasági elvi határozat alapját képező ügyet (Legfelsőbb Bírósági ítélet száma: Gfv.IX.30.186/2010), valamint a Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.30.218/2011/7 számú ítélet alapját képező ügyet (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 22.G.41.644/2007/38; másodfokú ítélet: 4.Pf.31.997/2010/3)

<sup>251</sup> 1/2012 (XII.10.) KMK.-PK. vélemény

kedvezményezettek számára alkotmányos jogként biztosítani kell a lehetőséget arra, hogy független és pártatlan bíróság bírálja el a jogvitát. Az ebben az időszakban irányadó Alkotmány 57.§ (1) bekezdése értelmében mindenkinek alapvető joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Amennyiben a bírósági út igénybevételének lehetősége teljesen ki lenne zárva, az súlyos jogi és gyakorlati aggályt vetne fel. Ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság is később, 2018-ban a 3385/2018. (XII. 14.) számú AB határozatban.<sup>252</sup> 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 aktuális állása, a kormány és az Európai Unió szervei közötti viszony. Arról sem szabad megfeledkezni továbbá, hogy abszolút gyakorlati szempontból vizsgálva legtöbbször a kedvezményezettek azért pályáznak a támogatásra, mert az adott projektet önerőből nem tudnák megvalósítani. A támogatás visszavonására azonban már a projekt megvalósítási időszakban kerül sor, amely sok esetben vissza nem fordítható, eredeti állapotra helyre nem állítható, így a kedvezményezett tőke hiányában és a károk elszenvedését követően gyakorlatilag akár teljesen képtelen visszafizetni a támogatást összegét, így eladósodik és gazdasági pozíciója végleg ellehetetlenül. Mindezt úgy, hogy egy független szerv sem vizsgálhatta felül a szerződésszegését, és az arra alapozott szabálytalansági döntést. Mindez pedig az állam szempontjából is negatív tényező, mert a szabálytalanul felhasznált támogatási összeget az állam saját „kasszájából” köteles visszafizetni az Európai Unió általános költségvetésébe, amennyiben azt a kedvezményezettől képtelen behajtani és bebizonyosodik, hogy a felmerült veszteséget a tagállam által elkövetett hiba vagy gondatlanság okozta.<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> Megjegyzem, hogy az egyik peres eljárásban ennek ellenére a támogató éppen azzal érvelt, hogy a szabálytalansági döntések bírósági felülvizsgálata és a döntések ellen bármilyen módon a bírósághoz fordulás joga kizárt, a jogszabályok nem biztosítanak lehetőséget rá. Lásd a Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.30.218/2011/7. számú ítélet alapját képező ügyet (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 22.G.41.644/2007/38; másodfokú ítélet: Fővárosi Ítéltábla 4.Pf.31.997/2010/3)

<sup>253</sup> Az állam visszafizetési kötelezettségét a 1083/2006/EK rendelet 70. cikk (2) bekezdése írja elő.

#### 5.4.1.2. EMVA alapú támogatások esetében

##### **Szabálytalansági döntés jogi minősítése**

Az EMVA alapú támogatás esetén a közigazgatási határozattal odaítélt támogatások tekintetében a jogalkalmazó viszonylag könnyen meg tudja ítélni a szabálytalanságot megállapító döntés jogi természetét. Megjegyzem, hogy az uniós rendeletek mindig a szabálytalanság kifejezést használják, a nemzeti jogszabályok azonban az intézkedésben való jogosulatlan részvétel kifejezést azzal, hogy intézkedés alatt a támogatás elnyerése és felhasználása értendő. Mivel az értekezés nagyobb arányban a KA, ERFA és ESZA alapú támogatásokra koncentrált, ahol a szabálytalanság kifejezés van használatban mind uniós, mind hazai szinten, az összehasonlító elemzés végzése során én is a szabálytalanság kifejezést használom.

Az irányadó 2007. évi XVII. törvény egyértelműen rögzíti, hogy a szabálytalansági döntést közigazgatási határozatba kell foglalni, így arra vonatkozóan a **közigazgatási jog kötelező alkalmazásához kétség sem fér**. Az ilyen közigazgatási határozatnak két típusát különbözteti meg a törvény:

- a) Az egyik típus a szabálytalansági eljárás kedvezményezettre hátrányos eredményének és az alkalmazandó jogkövetkezményeknek olyan határozatba foglalása, amely azonnal jogerőssé válik, fellebbezés lehetősége kizárt (a többi közigazgatási határozattal ellentétben). A határozat jogerőre emelkedésével a kedvezményezett jogosultsága a támogatásra (a határozat szövegétől függően a támogatás teljes összegére vagy csak egy részére) megszűnik.<sup>254</sup>
- b) A másik lehetőség, hogy a támogató szabálytalanság megállapítása esetén a korábbi, támogatás odaítéléséről szóló döntését visszavonja,

---

<sup>254</sup> 2007. évi XVII. törvény 69.§ (7) – (8) bekezdés

amely határozat ellen azonban már fellebbezésnek van helye és fellebbezés esetén a másodfokú döntés válik jogerőssé.<sup>255</sup>

Nem egyértelmű, hogy a pályázati eljárások esetén is a fentiek szerinti közigazgatási határozatba foglalják-e a szabálytalansági döntést, vagy az így létrejött támogatási jogviszonyra irányadó polgári jog elvei mentén a döntés polgári jogi jognyilatkozatnak fog minősülni. Ha kizárólag a 2007. évi XVII. törvény 65.§-ából indulunk ki, amely szerint eltérő rendelkezés hiányában a pályázati eljárás során a közigazgatási határozattal létrejövő támogatási jogviszonyhoz kapcsolódó szabályok alkalmazandók, akkor ez esetben is közigazgatási határozat születik. A pályázati eljárásos ügyek esetén a bírósági gyakorlat, a korábbiakban bemutatott 22/2015. számú közigazgatási elvi határozat alapját képező ügy kivételével nem ismert. A bemutatott korábbi ügy azonban **arra enged következtetni, hogy a támogatási szerződés polgári jogi jellege ellenére a támogató külön közigazgatási határozatot hoz a szabálytalansági eljárás eredményeiről és jogkövetkezményeiről.** Álláspontom szerint ennek az lehet az oka, hogy a szabálytalansági eljárások szabályozását a jogalkotó már nem kívánta kettéválasztani.

### **Szabálytalansági döntés elleni jogorvoslat**

A korábban ismertetettek szerint a jogerős közigazgatási döntés ellen a kedvezményezett jogszabálysértésre hivatkozással pert indíthat a bíróságon: 2017. december 31-ig a Pp. 324.§-a alapján és a 2007. évi XVII. törvény 12.§ (1) bekezdése alapján háttérjogszabályként alkalmazandó Ket. 109.§ alapján **bírósági felülvizsgálati kérelmet terjeszthetett elő**, míg 2018. január 1-től a Ket-et felváltó Ákr. 114.§-a alapján és a közigazgatási perekre a Pp. helyett alkalmazandó közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) alapján **közigazgatási pert indíthat.**<sup>256</sup> Tehát a kedvezményezett számára a

---

<sup>255</sup> 2007. évi XVII. törvény 57.§ (3) bekezdés és 57/A.§

<sup>256</sup> Megjegyzem, hogy 2018. január 1. óta a közigazgatási perek eljárásjogi szabályai nemcsak megváltoztak, de míg a magánjogi perekre 2018. január 1. óta irányadó új Pp. (2016. évi CXXX. törvény

jogszabályokból kiolvashatóan, egyértelműen biztosított a bírósághoz fordulás joga, a támogatótól független eljárásban a döntés jogszerűségének felülvizsgálata. A bírósági gyakorlat alapján pedig a kedvezményezettek ezen eljárás megindításának lehetőségével tisztában vannak, országszerte számos ilyen eljárás indult. A bírósági felülvizsgálatokra vonatkozóan azonban mindenképpen szükséges rögzíteni, hogy **a bíróságnak nincsen jogi lehetősége általános törvényességi felügyeletet gyakorolni a hatóság (azaz a támogató) eljárása, gyakorlata fölött**, csakis a konkrét hatósági határozat jogszerűségéről dönthet, és arról is csak a kereset és ellenkérelem keretei között<sup>257</sup>.

**A jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog gyakran sérül a gyakorlatban.** A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH), mint mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv eljárásait **az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és az alapvető jogok biztosa is vizsgálta már a kedvezményezettek által benyújtott panaszokra figyelemmel.** A kedvezményezettek többször kifogásolták az egyeztetés, tájékoztatás hiányát és az eljárások elhúzódását a támogatási ügyekben. A vizsgálatok eredményét a biztosok által készített jelentések foglalják össze.<sup>258</sup> **A jelentések a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal következő hiányosságaira, negatív gyakorlatára hívják fel a figyelmet:**

- *határozatok indokolásának hiányossága:* A Ket. 72.§ alapján a határozat indokolásában fel kell tüntetni azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta. Az MVH határozatai e követelménynek nem minden esetben tesznek eleget, elsősorban csak a döntés meghozatalánál figyelembe vett jogszabályok számát és nevét

---

a polgári perrendtartásról) osztott perszerkezetet vezetett be, addig a Kp. továbbra is az egységes szerkezetű perekre épít. Ez a támogatások körében tapasztalható polgári és közjogi sajátosságok közötti feszültséget tovább erősíti.

<sup>257</sup> Ez a Kúria Kfv.IV.35.494/2013/6. számú ítélet alapját képező ügyben került kimondásra (elsőfokú ítélet: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – 5.K.28.681/2013/6.)

<sup>258</sup> Lásd az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentését az OBH 5290/2007. számú ügyben, valamint az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB-1295/2016. számú ügyben.

tüntetik fel, a konkrét jogszabályhely említését, amely a határozat kötelező eleme, mellőzik.

- *eljárási határidők be nem tartása*: a hatóság elsősorban a másodfokú döntések meghozatalakor jelentős mértékben túllépte a jogszabályban rögzített ügyintézési határidőt, határidő hosszabbítása esetén pedig az ügyfelet elmulasztották értesíteni. A késedelem oka egyrészt az, hogy az egyes támogatási formákhoz kötődő döntések viszonylag azonos időszakban történnek, ezért a fellebbezések is egyszerre érkeznek meg a hatósághoz, másrészt az, hogy az MVH a vizsgált időszakban létszámot csökkentett, állandó fluktuációs gondokkal küzdött és kormányzati szerkezetátalakítás is történt. Az állam feladata és kötelezettsége ugyanakkor olyan közigazgatás működtetése, melyben a hatóságok ügyintézői létszáma igazodik az ügyek számához annak érdekében, hogy a határidők tarthatók legyenek.
- *tényállás nem megfelelő feltárása*

A határozatok generális hibájára egy peres ügy<sup>259</sup> is rámutatott. A bíróság megállapította, hogy a határozat csak megnevezte a jogvita eldöntésére irányadó jogszabályokat, de nem sorolta fel azon rendelkezéseit, amelyek az ügyben alkalmazásra kerültek. Nem tartalmazta a döntésnél figyelembe vett tényeket, körülményeket, bizonyítékokat. Nem voltak megismerhetők a határozatból, hogy melyek a kedvezményezett által felajánlott, de mellőzött bizonyítékok, illetve mi ez utóbbiak elutasításának indoka. A határozat ezen hiányosságai olyan, az ügy érdemi eldöntésére is kiható, lényeges eljárási jogszabálysértésnek tekintendők, amelyek a jogorvoslathoz való jogot is korlátozzák. Ha a kedvezményezett által nem ismerhetők fel a határozat Ket. szerinti kötelező kellei, akkor akadályoztatva és korlátozva van a döntésben, hogy kíván-e vagy sem, és mire alapítottan jogorvoslattal élni. Az eljárások indokolatlan elhúzódása pedig késleltetheti az ügy felettes közigazgatási fórumok vagy bíróság előtti felülvizsgálatát is, ezáltal okozhatja a

---

<sup>259</sup> Kúria Kfv.V.35.258/2011/4. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság 22.K.32.148/2010/9)

jogorvoslathoz való jog sérelmét. A jogorvoslathoz való jog korlátozásának minősül, ha a kedvezményezettnek csak a perben nyílik alkalma, illetve lehetősége az érdemi döntés alapjául szolgáló tényállásnak és jogszabályhelyeknek a megismerésére, és ennek kapcsán érdemi érvelés, illetve bizonyítékok előterjesztésére. Ezért a jogszabályi követelményeknek megfelelő tartalmú határozat határidőben történő meghozatala elsődleges elvárás.

#### 5.4.2. A 2014-2020-as pénzügyi időszakban

Ahogy az az 5.3.2 fejezetben bemutatásra került, 2014 óta az EMVA alapú támogatásokra **ugyanaz a szabályozás vonatkozik**, mint az ERFA, ESZA és KA alapú támogatásokra. Következésképpen ezen alapokból származó támogatások **szabálytalanságkezelése teljesen azonos**. Az 2014-2020-as időszakra irányadó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (amely a korábbi 4/2011. (I.28.) Korm. rendelet szabályozását követi) a szabálytalanságkezelés korábbi szabályaihoz képest jelen értekezés szempontjából érdemi változást nem tartalmaz. A Strukturális Alapok egységes szabályozásának eredménye mindössze azt a változást hozta e téren, hogy az EMVA alapú támogatások kapcsán lefolytatott szabálytalanságkezelési eljárás végén hozott határozat 2014 óta nem minősül közigazgatási határozatnak, az elleni jogorvoslatra így az ERFA, ESZA és KA alapú támogatásokra irányadó, korábban ismertetett szabályok szerint van lehetőség.

A jogalkotó a 4/2011. (I.28.) Korm. rendelet szabályozásához igazítva alkotta meg a 2014-2020-as pénzügyi időszakban hatályos 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletet, szabálytalanságkezelése a jelen értekezés alapjául szolgáló tételeket tekintve a fentebb ismertetett 4/2011. (I.28.) Korm. rendeletével azonos. Annak ismételt bemutatásától így eltekintek, **két apró sajátosságot azonban alaposabban megvizsgálók**: egyrészt a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet szerinti szabálytalansági döntés minősítését, másrészt a jogorvoslati eljárásban korábban felfedezett politikai szálát.

Szükségesnek tartottam elemzés alá vetni, hogy a polgári jog által vezérelt támogatási jogviszonytól függetlenül, a szabálytalansági eljárásra nézve a jogalkotó tett-e érdemi változtatást a támogató szerv státuszában, valamint a szabálytalansági döntés minősítésében. Ahogyan az előző, 5.4.1. számú alfejezetben kihangsúlyoztam, a 2007-2013-as pénzügyi időszakban a 4/2011. (I.28.) Korm. rendelet alapján a támogató nem minősült közigazgatási szervnek, így közigazgatási határozatot sem hozhatott. Az általa hozott határozat jogorvoslatára pedig egy egylépcsős eljárást dolgozott ki, ugyanakkor a rendelet nem említett lehetőséget a kedvezményezett számára a döntés ellen bírósághoz fordulni. Ezzel szemben az EMVA támogatásokat korábban szabályozó 2007. évi XVII. törvény kifejezetten közigazgatási határozattá minősítette a szabálytalansági határozatot, amely ellen egyértelmű jogorvoslati lehetőségek illeték meg a kedvezményezettet. Nos, a jogalkotó a **2014-2020-as időszak** szabályozásakor úgy döntött, hogy a Strukturális Alapokból származó támogatások felhasználásának vizsgálata körében hozott **szabálytalansági határozat nem minősül közigazgatási határozatnak**. A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet vizsgálatakor **ennek ellenére a következőkre lehetünk figyelmesek**.

A rendelet számos esetben a szabálytalansági határozat jogerőre emelkedése kifejezést használja.<sup>260</sup> A jogerőre emelkedés módját azonban nem részletezi olyan kifinomultan, mint például az (új) Pp. vagy a Ket. A kifejezés olvasatakor a jogalkalmazó fejében könnyen megfordulhat, hogy jogerős határozatot csak közigazgatási szerv hozhat, illetve jogerős határozat ellen a bírósági felülvizsgálat lehetőségének is biztosítva kell lennie. Ez azonban nem helytálló. Korábban már ismertetésre került az 1/2012. (XII.10.) KMK-PK vélemény, amely szerint a pénzügyi támogatásokkal összefüggő jogviszonyban a támogató

---

<sup>260</sup> Lásd pl. 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 79.§ (2) d) pontját, 166.§ (3) bekezdését, 165.§ (3) bekezdését, valamint az egységes működési kézikönyvet (rendelet 1. melléklete). A korábbi 4/2011. (I.28.) Korm. rendelet kb. három helyen használta a kifejezést, az új Korm. rendeletben azonban sokkal gyakrabban fordul elő.

kizárólag akkor minősül közigazgatási hatósági jogkört gyakorló személynek, amennyiben jogszabály – az első fokon eljáró hatóság megnevezésével – egyértelműen így rendelkezik. Így nem jelentenek közigazgatási hatáskört a jogviszonyban megállapítható egyes közjogi elemek, vagy az érintettek között a jogszabályi rendelkezésből következő hierarchikus pozíció. A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet szerint a támogató **az irányító hatóság**, amely a 24/A.§ alapján a rendelet mellékletében meghatározott miniszter által vezetett minisztériumban felállított szervezeti egységet jelenti. Így **továbbra sem minősül közigazgatási hatóságnak, következésképpen közigazgatási határozatot nem hozhat.**

Fontosnak tartottam megvizsgálni azt is, hogy a jogorvoslati rendszer változott-e, a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv típusa módosult-e az új szabályozásban. **A vizsgálat eredménye nemleges, minden maradt a régiben.** A rendelet a szabálytalansági határozat ellen továbbra is biztosítja a kedvezményezett számára a jogorvoslati kérelem benyújtásának jogát, az azonban továbbra is **miniszteri szinten kerül elbírálásra.** A 172.§ (1) bekezdés szerint az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter rendelkezik erre hatáskörrel.

A 2014-2020-as időszakra irányadó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet tehát abban hozott változást, hogy az EMVA alapú támogatásokat kezelő szervek és a kedvezményezettek új szabályozással kénytelenek szembenézni, míg az ERFA, KA és SZA esetében a támogató és kedvezményezettek az előző hét éves ciklusban kitapasztalt rendszer szerint haladnak tovább előre.

## **5.5. A követeléskezelés**

### **5.5.1. Magyar viszonylatban**

Amennyiben a kedvezményezettnek támogatás visszafizetési kötelezettsége keletkezik a támogató felé, úgy a támogató a kedvezményezettel szemben

követeléskezelési eljárást indít. A követeléskezelési eljárás **menetét** a vonatkozó **jogszabályok részletesen meghatározzák, abban a polgári jogi és közigazgatási jogi elemek egyaránt megjelennek**, vegyesen. A korábbiakhoz hasonlóan a követendő eljárásrendet és irányadó jogi területet az határozza meg, hogy milyen típusú a támogatási jogviszony, ugyanakkor a polgári jogi és közigazgatási típusú elemek keveredése ezúttal is megfigyelhető az egyes eljárásokban. A hagyományos követeléskezeléstől eltérően abban **különös sajátosság mutatkozik, hogy közigazgatási típusú követeléskezelési eszköz a polgári jog által szabályozott támogatási jogviszonyban is alkalmazható**, továbbá a közigazgatási és polgári típusú behajtási intézkedések egymás mellett megférnek. Az alábbiakban ezen sajátosságot mutatom be részletesen.

Az 5. fejezetben bemutatott struktúrát követve járok el jelen esetben is, azaz a 2007-2013 pénzügyi időszak vonatkozásában külön vizsgálom meg az ERFA, KA és SZA támogatásokkal kapcsolatos követeléskezelési eljárást (amely alapját képező támogatási jogviszonyt a polgári jog szabályozza) és az agrárpolitikai támogatásokkal kapcsolatos követeléskezelési eljárást (amely alapját képező támogatási jogviszonyt a közigazgatási jog szabályozza). Majd áttekintem, hogy a 2014-2020-as időszakban, amikor a fentiekben említett támogatások szabályozása összevonásra került a polgári jog által szabályozott jogviszonyba, történtek-e változások a korábbi hasonló rendszerhez képest.

A korábban ismertettek szerint a **2007-2013-as pénzügyi időszakban az agrárpolitikai támogatásokat szabályozó 2007. évi XVII. törvény** a közigazgatási jog szabályait rendelte alkalmazni a támogatási jogviszonyra (kivéve a pályázati alapú eljárásokat). Tekintettel arra, hogy kifejezetten követeléskezelési fejezetet a törvény nem tartalmaz, értelemszerűen a közigazgatási támogatások és közigazgatási határozatok végrehajtására általánosságban irányadó szabályokat szükséges figyelembe venni. A törvény mint a szabálytalanság lehetséges jogkövetkezményét említi a tipikusan közigazgatási jellegű mulasztási bírság kiszabást. Ezen túlmenően az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény szabályozza a behajtási

lehetőségeket. Polgári jogi elemként kizárólag a támogatási jogviszonyban a kedvezményezett által nyújtott biztosíték felhasználása mutatkozik meg<sup>261</sup>, egyebekben azonban közigazgatási intézkedések dominálnak. Az államháztartási törvény kifejezetten köztartozásnak minősíti a jogosulatlanul igénybe vett támogatást és azt adók módjára rendeli behajtani, az adóhatóság által fogatosítandó végrehajtási eljárás keretében<sup>262</sup>.

**Ezzel szemben a 2007-2013-as pénzügyi időszakban az ERFA, KA és ESZA támogatásokat szabályozó 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet a közigazgatási jog és polgári jog szabályait egyaránt alkalmazni rendelte a követeléskezelés során.**

A hivatkozott rendelet mellett **a fő részletszabályokat** azonban az egységes működési kézikönyvről szóló **26/2012. (X.24.) NFM utasítás tartalmazza, amely** a támogatások felhasználása során felmerülő minden kérdés kapcsán **egyfajta kézikönyvként szolgál** a támogatók és közreműködő szervek számára. A követeléskezelés polgári jogi eszközeiként az NFM utasítás a felszólító levél küldését, a kedvezményezett által nyújtott biztosíték felhasználását, beszámítást (az NFM utasítás egyedi szóhasználatával élve kompenzálást) említi, valamint hitelezői igény érvényesítését jogutód nélkül történő megszűnéssel kapcsolatos eljárásokban (pl. végelszámolás, felszámolás). Emellett pedig lehetőség van a tartozás adók módjára történő behajtására (tehát közigazgatási úton), köztartozás minősítés hiányában is. Ez egy rendkívül egyedi jogi lehetőség, amely az uniós előírásokkal történő harmonizáció megteremtése érdekében került kialakításra akkoriban: a forrás visszakövetelésével kapcsolatban az EU akkori költségvetési rendelete<sup>263</sup> szerint ugyanis a tagállamoknak a visszatérítendő uniós forrásokat a területükön működő állami szervezetek követeléseivel azonos módon kell kezelnie. A jogosulatlanul felvett támogatás köztartozásként vagy ahhoz hasonló módon kezelése az állami érdekek fokozott érvényesítését és a költségvetés védelmét

---

<sup>261</sup> 2011. évi CXCV. törvény 50/A.§

<sup>262</sup> 2011. évi CXCV. törvény 53/A.§

<sup>263</sup> 966/2012/EU, EURATOM rendelet

segíti elő. A tartozás behajtása ily módon könnyebbé és sokszor gyorsabbá válik, a kedvezményezettrel szembeni esetleges több hitelezői igény esetén a támogató követelése pedig elsőik között kerül(het) kielégítésre, ezzel magasabb fedezetet biztosítva. További sajátos közigazgatási jogi elemként jelenik meg ebben az időszakban, hogy a támogatónak az adósnak minősülő kedvezményezetteket évente minősítenie kell az államháztartás szervezetei gyakorlatához hasonlóan<sup>264</sup>, annak ellenére hogy ez esetben a támogató nem minősül közhatalmi szervnek vagy államháztartási szervnek.

**A 2014-2020-as pénzügyi időszakban is a fenti szabályok maradtak meg a vonatkozó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet értelmében.** Azonban tekintettel arra, hogy a Strukturális Alapokból származó támogatások szabályozása egységesítésre került és az agrártámogatásokat bevonták az ERFA, KA és SZA szabályozásával azonos körbe<sup>265</sup>, ezen időszakban nyújtott agrártámogatások esetén a követeléskezelési eljárás a korábbiakhoz képest valamelyest megváltozott.

Végezetül a támogatások felhasználásával kapcsolatos jogszabályok által a követeléskezelési témakörnél tárgyalt **késedelmi kamatfizetési kötelezettség vonatkozásában felmerült, uniós és magyar szabályozás közötti ellentét**ről szeretnék röviden beszámolni, melyre a kutatás során vizsgált bírói gyakorlat mutatott rá. Amennyiben egy támogatást a kedvezményezett visszafizetni köteles, úgy késedelmes visszafizetés esetére a vonatkozó jogszabályok – értelemszerűen – késedelmi kamatfizetési kötelezettséget írnak elő. A 2007-2013-as időszak agrártámogatásai kapcsán a késedelmi kamat mértékét a vonatkozó 2007. évi XVII. törvény egyedileg határozza meg, a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet és a 2014-2020-as időszakra egységesen irányadó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet azonban a Ptk. szerinti mértéket rendeli alkalmazni.<sup>266</sup> Az uniós és magyar szabályozás közötti **ellentmondás** azonban **a késedelmi**

---

<sup>264</sup> 26/2012. (X.24.) NFM utasítás 562.§

<sup>265</sup> Lásd erről az Európai Strukturális és Beruházási Alapok működése tárgyában született 1303/2013/EU rendeletet

<sup>266</sup> 2007. évi XVII. törvény 70. §, 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 101.§, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 175. §

**kamatszámítás kezdő időpontja tekintetében van.** A magyar jogszabályok – mindkét vizsgált pénzügyi időszakban – a kamatszámítás kezdő időpontjaként a támogatás folyósítása napját határozzák meg azon gondolatból kiindulva, hogy mivel utóbb megállapításra került a szabálytalanság, a kedvezményezett a támogatást elveszítette és a támogatás összegét annak folyósításától kezdődően jogosulatlanul használta. Egyes kedvezményezettek fellépésének eredményeként azonban **a bírói gyakorlat rámutatott arra, hogy ez a magyar szabályozás ellentétes az uniós előírásokkal,** utóbbi értelmében ugyanis a késedelmi kamatot felszámítani kizárólag azt követően lehet, hogy a szabálytalansági döntésben vagy fizetési felszólításban közölt fizetési határidő eredménytelenül eltelt. Tehát a magyar szabályozás hosszabb időre számít fel kamatot. A bírói gyakorlat alapján az uniós jog szabályai elsőbbséget élveznek.<sup>267</sup> Bár ezen ellentétre az elmúlt években fény derült, a 2014-2020-as szabályozást tartalmazó magyar jogszabály nem került korrigálásra, továbbra is a helytelenül implementált rendelkezést tartalmazza.

#### 5.5.2. Uniós viszonylatban

Az Európai Unió a kedvezményezettekkel szemben kiszabott pénzügyi korrekció behajtási eljárásának lebonyolítását az eddigi pénzügyi időszakokban a tagállamokra bízta/bízta, annak módszerei tekintetében sem határoz meg előírásokat, így a fenti magyar szabályok egyediek és önállóan kerültek kialakításra az implementáció során.

---

<sup>267</sup> A következő ügyekben foglalkozott a magyar bírósági rendszer ezzel a kérdéskörrel: a Kúria Kfv.IV.35.379/2015/5. számú ítélete alapját képező ügyben (amely a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.314/2014/10. ítélete elleni felülvizsgálati eljárás eredményeként született), a Kúria Kfv.IV.35.526/2015/5. számú ítélete alapját képező ügyben (amely Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.314/2014/15. számú ítélete elleni felülvizsgálati eljárás eredményeként született), a Kúria Kfv.IV.35.554/2015/4. számú ítélete alapját képező ügyben (amely Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.212/2014/19. számú ítélete elleni felülvizsgálati eljárás eredményeként született)

A 2007-2013-as és 2014-2020-as időszakra nézve egyező elvek és szabályok mentén<sup>268</sup>, az uniós jogszabályok követeléskezelési eljárás alatt – egészen pontosan visszafizetési eljárásként megnevezve – kizárólag azon eseteket szabályozzák, amikor a tagállamok kötelesek az uniós költségvetésbe történő visszafizetési kötelezettségüknek eleget tenni. Ez két fő esetkört foglal magában:

- a) A kedvezményezettrel szemben kiszabott pénzügyi korrekciót – brüsszeli szemszögből nézve – főszabályként az Unió által az operatív programnak közpénzből nyújtott hozzájárulásából nem törli, hanem az érintett operatív programban azt újra felhasználja, azaz a kedvezményezettől behajtott összeget visszaforgatja az adott operatív programba. Kivételes esetben, rendszerszintű szabálytalanság esetén azonban a tagállam ezt nem teheti meg, az uniós hozzájárulásból azt törölnie kell és a behajtott összeggel a Bizottság felé köteles elszámolni, a behajtott összeget köteles visszafizetni, sikertelen behajtás esetén fizetési kötelezettségének saját költségvetése terhére köteles eleget tenni.
- b) Másik eset, amikor a Bizottság kifejezetten a tagállammal szemben szab ki pénzügyi korrekciót és azt köteles a tagállam visszafizetni. Ilyen esetre akkor kerül sor, ha például a program irányítási és ellenőrzési rendszerében olyan súlyos hiányosság van, amely kockáztatja a program számára már korábban kifizetett közösségi hozzájárulást (ez igaz a 2007-2013-as és 2014-2020-as időszakra egyaránt), vagy amennyiben szabálytalan tartalommal adta be a tagállam a költségnyilatkozatát a 2007-2013-as időszakban és azt nem korrigálta, 2014-2020-as időszakban pedig amennyiben a kifizetési kérelemben szereplő kiadása volt szabálytalan és utólag nem korrigált.

Követeléskezelési intézkedésként **a rendeletek kizárólag fizetési felszólítás küldését írják elő a tagállam részére**, amely a felszólításban megjelölt határidőig köteles eleget tenni visszafizetési kötelezettségének, késedelem esetén késedelmi kamatokkal növelt összegben. A 2014-2020-as időszakra

---

<sup>268</sup> 1083/2006/EK rendelet 98-102. cikk, 1303/2013/EU rendelet 143-147. cikk

vonatkozó 1303/2013/EU rendelet már a fizetési határidőt is nevesíti, a tagállam a felszólítás kiadását követő második hónap utolsó napjáig köteles kötelezettségének eleget tenni.

## 6. FEJEZET

### A STRUKTURÁLIS ALAPOK ELLEN ELKÖVETETT UNIÓS CSALÁS

Az értekezés jelentős részében a szabálytalanságok közigazgatási és polgári jogi szabályozásai kerülnek bemutatásra és elemzésre tekintve, hogy a kutatás elsősorban ezen részekre irányult, továbbá PhD képzésem is a közigazgatási területhez kapcsolódott. Nem szabad megfeledkezni azonban arról sem, hogy a jogtudományokon belül a büntetőjog is szorosan kapcsolódik ezen témakörhöz, hiszen az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét büntetőjogi eszközökkel is biztosítani kívánják, az Unió szigorúan fellép a csalás és korrupció ellen.

Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmét az uniós jog egésze, a tagállamok nemzeti jogrendszerei, az Unió intézményei (központi szervei) és a tagállamok egész apparátusa szolgálja, illetve biztosítja. E védelemnek büntetőjogi, pénzügyi jogi, versenyjogi és közigazgatási jogi aspektusai vannak.<sup>269</sup> A közvélekedéssel ellentétben jelentős károk keletkeznek a közösségi költségvetés mind kiadási, mind bevételi oldalán, leginkább csalás és korrupció elkövetése útján. A legtöbb közösségi csalást – a bűnesetek és a feltárt összegek tekintetében egyaránt – a vámbevételek, a mezőgazdasági támogatások és a strukturális alapoknál kezelt pénzek kárára követik el.<sup>270</sup> **Így a költségvetés védelme ténylegesen indokolt és nagy hangsúlyt igényel.** Éppen ezért az EU politikái közül **két területen figyel igazán** a csalás (és korrupció) elleni küzdelemre, **a költségvetés és a közbeszerzések területén.** Az EU a csalás és

---

<sup>269</sup> TORMA András: A közigazgatási szankció helye és szerepe az EU jogában. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005 p. 158 Lásd ehhez még: ERDŐS Éva: Az Európai Unió költségvetése. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében (Szerk: FARKAS Ákos), KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, továbbá ERDŐS Éva: Az EU pénzügyi ellenőrzési rendszere In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében (Szerk: FARKAS Ákos), KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.

<sup>270</sup> LIGETI Katalin: Büntetőjog és bünyügyi együttműködés az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004. p. 183-184

korruptió elleni munkájában főleg stratégiai irányt határoz meg, illetve koordinatív szerepe van, mivel a tényleges feladat a tagállamok intézményeire, szerveire hárul. Emellett létezik az EU-nak a közösségi csalás és korrupció elleni stratégiája, ami a saját költségvetése és saját alkalmazottainak ügyeire vonatkozik. Az EU csalás és korrupció elleni stratégiájának **két alapelve a felelősség és az átláthatóság**. A felelősség alatt érteni kell azt is, hogy mindig kell a feladatnak felelősnek lenni, de érteni kell azt is, hogy a felelősség alól kibújni nem lehet, tehát vállalni kell az esetleges következményeket. Az átláthatóság követelménye a pénzek nyomon követhetőségét kell jelentse, a menedzselés, az ellenőrzés egészére értelmezve.<sup>271</sup>

Mivel az EU költségvetése kárára gyakran követnek el cselekményeket valamennyi tagállamban, azok szabályozása és szankcionálása indokoltta vált uniós és tagállami szinten is.

**A jelen fejezetben bemutatásra kerülnek a Strukturális Alapok ellen elkövethető uniós csalás legfontosabb jellemzői.** Elsőként az uniós csalás jogi szabályozásának bemutatására kerül sor, majd az uniós csalás és korrupció ellen fellépő legfontosabb uniós szervnek, az Európai Csalás Elleni Hivatalnak a jelentéseiből készült példákkal, statisztikákkal érzékeltetem az uniós csalások fontosságát, és mutatom be a megindult eljárások számszerűsített jellemzőit.

### **6.1. Az EU költségvetése védelmének joganyaga**

A közösségi szervek számára már a '60-as években látható volt, hogy a Közösség potenciálisan a „csalás és a fondorlat Paradicsomává” válhat. Paradox módon azonban a pénzügyi érdekek közösségi szintű védelme érdekében ekkor még lényegében nem történt semmi.<sup>272</sup>

---

<sup>271</sup> BALLA Zsuzsa: Az EU pénzügyi érdekeinek védelme különös tekintettel a korrupció elleni szervezetre. In: Profectus in litteris III., Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz konferencián, 2011. június 3. p. 27

<sup>272</sup> LÉVAI Iлона: Corpus Iuris Europae. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére? In: Európai Tükör 1998. 4. szám p. 65

Amennyiben vizsgálat alá vetjük a közösségi csalást (jelenlegi nevén: uniós csalást) szabályozó uniós joganyagot, úgy megállapíthatjuk, hogy a költségvetés védelmének elméleti alapjait az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés 280. cikke fektette le. A részletszabályok azonban két külön jogszabályban kerültek meghatározásra 1995-ben: egyrészt az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló rendeletben,<sup>273</sup> másrészt az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményben.<sup>274</sup> E jogforrások mellett vannak olyan, ún. ágazati (szektorális) jogszabályok is, amelyek a gazdasági élet egy-egy kérdéskörét szabályozzák, de közvetve tartalmazzák az Európai Unió pénzügyi érdekeit védő rendelkezéseket is. Pénzügyi érdekeket közvetve védő jogforrásokként említhetők még továbbá a versenyjog anyagát rögzítő tanácsi rendeletek, amelyek elsődlegesen a tisztességtelen, illetve a tiltott piaci magatartási formákat rögzítik.<sup>275</sup> A továbbiakban az uniós csalás definícióját, tényállását és jogkövetkezményeit foglalom össze a három főbb uniós jogszabály egyenkénti elemzésén keresztül, ezáltal biztosítva a lehetőséget arra, hogy az egyes jogszabályok céljait és főbb eltéréseit jobban érzékelhessük. A magyar jogszabály (Büntető Törvénykönyv) bemutatására külön nem kerül sor, bár az természetesen szabályozza a csalást, azonban az uniós érdekeket támadó csalásra külön nem helyez hangsúlyt.

#### 6.1.1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (Lisszaboni Szerződés) 325. cikke

Ahogy fentebb említésre került, a Maastrichti Szerződés rendelkezett első körben az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről azzal, hogy módosította az 1957-ben megkötött Európai Gazdasági Közösségről szóló szerződést. Ez a szerződés azonban már nincs hatályban. A korábbi 280. cikk rendelkezései az Európai Unió működéséről szóló szerződés 325. cikkébe

---

<sup>273</sup> A Tanács 2988/95/EK, EURATOM rendelete. HL L 312/1

<sup>274</sup> Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről. HL C3 16/49

<sup>275</sup> TORMA András: i.m. p. 160

kerültek átültetésre „**Küzdelem a csalás ellen**” alcím alatt, változtatások mellett az alábbiak szerint:

*(1) Az Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen az e cikknek megfelelően meghozandó olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.*

*(2) A tagállamok az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek.*

*(3) A Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül a tagállamok összehangolják az Unió pénzügyi érdekeinek csalással szembeni védelmét célzó tevékenységüket. Ennek érdekében a Bizottsággal együtt megszervezik a megfelelő hatáskörrel rendelkező hatóságaik közötti szoros és rendszeres együttműködést.*

*(4) Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően meghozza az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem terén a szükséges intézkedéseket azzal a céllal, hogy hathatós és azonos mértékű védelmet nyújtsanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.*

*(5) A Bizottság a tagállamokkal együttműködve évente jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az e cikk végrehajtása érdekében megtett intézkedésekről.*

A 310. cikk az Unió és a tagállamok kifejezett kötelezettségévé teszi a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység elleni küzdelmet a 325. cikkben foglaltak szerint, habár ezen „büntetendő” tevékenységek definícióját nem rögzíti a cikk. A vonatkozó rendelkezések azt nem határozzák meg, hogy a csalás és az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes cselekmények elleni küzdelem keretében milyen intézkedéseket kell

az Uniónak és a tagállamoknak fogantatosítani. Pusztán azt írják elő, hogy legyenek elrettentő hatásúak és biztosítsanak hatékony védelmet.

Az Unió a büntetőjog területén egyáltalán nem rendelkezik kompetenciával, és az uniós jog betartását illetően függő helyzetben van a nemzeti jogrendszerektől, azok eltérő szabályozási és jogalkalmazási gyakorlatától. Az Unió tehát „jogközösség – büntetőjog nélkül”.<sup>276</sup>

Fontos sajátossága a vonatkozó szabályozásnak, hogy e rendelkezések a közigazgatási és nem a büntető jogi szabályozás részét képezik. A büntetőjogi szabályozás, mint a tagállami szuverenitás egyik alapvető eleme ugyanis – sem anyagi, sem eljárásjogi szempontból – nem tartozik közösségi hatáskörbe. Erre tekintettel az EUMSZ 325. cikke külön ki is emeli, hogy bár a Tanács hozhat, illetve köteles megfelelő intézkedéseket hozni a csalások megelőzése, illetve a csalás elleni küzdelem tárgyában, ezen intézkedések nem vonatkozhatnak sem a nemzeti büntetőjog alkalmazására, sem pedig a tagállamokban folyó igazságszolgáltatásra. Ugyanakkor e téren nem szabad figyelmen kívül hagyni az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének rendelkezéseit sem, amely szerint a tagállamok kötelesek megtenni minden általános, illetve egyedi intézkedést, amelyek – a Szerződésből, vagy a Közösség intézményeinek rendelkezéseiből fakadó – kötelezettségeik teljesítéséhez szükségesek.<sup>277</sup> A Szerződés tehát egyfelől éles határvonalat húz a Közösség nem büntetőjogi (közigazgatási jogi) jellegű és a tagállamok büntetőjogi jellegű védelmi feladatai és eszközei közé, másfelől a Közösség – együttműködve a tagállamokkal – hatékonyan védi, illetve óhajtja védeni a pénzügyi érdekeit, ide értve a megelőzést és az elrettentő erejű szankcionálást is.<sup>278</sup>

---

<sup>276</sup> LÉVAI Ilona: i.m. p. 69

A Lisszaboni Szerződés 2009-ben történt hatályba lépése előtt ez az álláspont elfogadható volt, de azután már nem. Álláspontom szerint ugyanis az állam kizárólagos büntető hatalmi jogának védelme elvét áttörte/áttört az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 83. és 86. cikke. A 83. cikk kimondja, hogy az Európai Parlament és Tanács szabályozási minimumokat állapít meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására, olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, melyek több államra kiterjedő vonatkozásúak (pl. terrorizmus, emberkereskedelem, stb.). A 86. cikk pedig arról rendelkezik, hogy a Tanács és a Parlament jóváhagyását követően az EUROJUST-ból Európai Ügyészséget hozhat létre.

<sup>277</sup> HALÁSZ Zsolt: EU költségvetés: államháztartás és szuverenitás. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András: Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről. PPKE JÁK Budapest, 2010. p. 373-374

<sup>278</sup> TORMA András: i.m.

### 6.1.2. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló rendelet

Az 1995. december 18. napjára keltezett, **2988/95/EK, Euratom rendelet** az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről létrehozatalának indoka legfőképpen az Európai Unió pénzügyi érdekei elleni irányuló csalásokkal szembeni küzdelem eredményessé tétele érdekében a közösségi politikák által **érintett összes területen az egységes jogi keret meghatározása** volt. Ennek ellenére ezen rendelet kerüli a közösségi csalás kifejezést, helyette a **közösségi joggal kapcsolatos szabálytalanság** kifejezést használja.

A szabálytalanság tényállását az a gazdasági szereplő (természetes és jogi személy; egyéb jogképesnek nyilvánított jogalany) követi el, aki az uniós jog valamely rendelkezését cselekménye vagy mulasztása útján megsérti, amelynek eredményeként az Európai Unió általános költségvetése vagy az Európai Unió által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül az Európai Unió nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt. Érdekes, hogy nemcsak a szándékos magatartást rendeli szankcionálni a rendelet. Azon személyek is megvalósíthatják a tényállást, akik felelősséggel tartoznak a szabálytalanságot, illetve akiknek biztosítaniuk kell, hogy azt senki ne kövesse el.<sup>279</sup> A szabálytalanságok elkövetésére nézve elsősorban a tagállamoknak kell ellenőrzéseket folytatni, de a Bizottság is végezhet saját hatáskörében ellenőrzéseket.<sup>280</sup>

Az elkövetett szabálytalanságok közigazgatási jogkövetkezményeket vonnak maguk után. A fentiekben említett rendelet **intézkedéseket és szankciókat különböztet meg**, de kihangsúlyozza, hogy az intézkedés nem minősül szankciónak. Minden szabálytalanság maga után vonja a jogtalanul megszerzett előny és annak kamata elvonását. A rendelet ezt az **egy intézkedést** nevezi meg. Ezzel szemben a szankciók csak feltételesen kerülnek kiszabásra. A rendelet **hét szankciót** sorol fel tételesen:

---

p. 159

<sup>279</sup> Lásd 1. cikk és 7. cikk

<sup>280</sup> Lásd 8. cikk.

- a) közigazgatási bírság fizetése;
- b) olyan összeg megfizetése, amely a jogtalanul szerzett vagy kicsalt összeget meghaladja (többletösszeg)
- c) a közösségi szabályok által nyújtott előny teljes vagy részleges megvonása;
- d) az előnyből való kizárás vagy annak megvonása a szabálytalanságot követő időszak vonatkozásában;
- e) a közösségi támogatási rendszerben való részvételhez szükséges jóváhagyás vagy elismerés ideiglenes megvonása;
- f) a szabályokban rögzített feltételek teljesülését célzó biztosíték vagy letét elvesztése, vagy a jogtalanul elengedett biztosíték összegének visszafizetése;
- g) egyéb, tisztán gazdasági jellegű szankciók.

### 6.1.3. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményt (a továbbiakban: Egyezmény) 1995. november 27-én hirdették ki, tekintettel arra, hogy a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme szükségessé teszi az ezeket az érdekeket sértő csalás büntetőjogi üldözését, és e célból megköveteli egy egységes fogalom meghatározás bevezetését. A Rendelettel ellentétben ez az Egyezmény már a **csalás kifejezést használja, melyre két definíciót tartalmaz:** az egyik a bevételekhez kapcsolódó csalás, míg a másik a kiadásokkal összefüggő csalás. A közösségi csalás bűncselekményének két tényállásban szabályozása a tagállamok büntetőjogában az Európai Unió pénzügyi érdekének sérelmére elkövetett visszaélések büntetőjogi szabályozására kialakított modellhez igazodik. Ugyanakkor a szakirodalom többször hangsúlyozta, hogy az Egyezmény átültetése a belső jogba azért jelent nehézséget, mert a **közösségi csalás tényállása számos tekintetben eltér a**

**tagállamok szabályozásától.**<sup>281</sup> A tagállamok azonban kötelesek a hazai jogukba átültetni az egyezmény szövegét.

A szándékos cselekményt vagy mulasztást rendeli büntetni az Egyezmény mind a kiadások, mind a bevételek ellen elkövetett csalás tekintetében. Mindkét fordulat eredmény bűncselekmény. Már az Egyezmény kidolgozásakor vita tárgyát képezte, hogy büntetni rendeljék-e a mulasztást, valamint a hanyag gondatlanságot, mivel a gyakorlatban a károkozást a legtöbbször nem szándékosan, hanem gondatlanságból követik el. A gondatlanság büntetni rendelésében a tagállamok azonban nem tudtak megegyezni.<sup>282</sup>

A rendelettel ellentétben **itt már büntetőjogi szankciók** alkalmazhatóak. Az Egyezmény úgy fogalmaz, hogy minden tagállam köteles megtenni a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a tényállásban említett magatartásban való részvételt, felbujtást vagy annak kísérletét hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal büntesse. A büntetési nemet egyetlen egy esetben írja elő: a **csalás súlyos eseteire nézve kötelező a szabadságvesztés büntetés kiszabása.** Az Egyezmény a tagállamokra bízta a súlyos közösségi csalás meghatározásához szükséges kár értékét, ez azonban nem lehet magasabb 50.000 ECU-nél, azaz 50.000 EUR-nál. A tagállamoknak lehetővé kell tenni a vállalkozások vezetőinek, vagy egy vállalkozáson belül döntési vagy ellenőrzési jogosultsággal rendelkező személynek a büntetőjogi felelősségre vonását is.<sup>283</sup>

A Rendelettel szemben az Egyezmény azért torolja a közösségi csalást megvalósító tevékenységeket és mulasztásokat büntető jogi szankciókkal, mert ezáltal biztosítható, hogy a közösségi csalás minden tagállamban, függetlenül a cselekmény elnevezésétől bűncselekménynek minősül és a tagállamok bűnügyi együttműködéséhez megkövetelt kettős inkrimináció így teljesül. A Luxemburgi Bíróság gyakorlata szerint a tagállami szankcióknak hatékonynak, arányosnak

---

<sup>281</sup> LIGETI Katalin: i.m. p. 188-189, 191.

<sup>282</sup> LIGETI Katalin: i.m. p. 193.

<sup>283</sup> Lásd 2. és 3. cikk

és elrettentőnek kell lennie. A tagállamok szabadon dönthetnek a büntetés mértékéről és fajtájáról.<sup>284</sup>

A Rendelet által alkalmazott szabálytalanság és az Egyezményben szereplő csalás szabályozásának külön tartása büntetőjogi szempontból is szükséges volt. Mivel a szabálytalanság tényállása az objektív felelősség elvén alapul, annak a nemzeti büntetőjogba való beépítése egyes tagállamok számára a nemzeti dogmatika alapvető módosítását követelte volna meg. Ezzel szemben a közösségi csalás szándékosságot és tényleges kár bekövetkeztét feltételezi, vagyis a büntetőjogi felelősséget lényegesen szűkebben vonja meg.<sup>285</sup>

#### 6.1.4. Európai Ügyészség felállításának terve és a 2017/1371 irányelv

2017. július 5-én került elfogadásra az Unióban a 2017/1371 irányelv az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről, amely minimumszabályokat állapít meg az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás és egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem terén a bűncselekmények és a büntetőjogi szankciók fogalmának meghatározására vonatkozóan azzal a céllal, hogy az Unió e területre vonatkozó vívmányaival összhangban erősítse az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekményekkel szembeni védelmet. Tagállami implementációjának az előírások szerint 2019. július 6. napjáig kellett megvalósulnia. Az irányelv alkalmazása szorosan összefügg az Európai Ügyészség felállításával a következők szerint.

Az Európai Ügyészség létrehozása már 1998 óta napirenden szereplő kérdés, azonban a Lisszaboni Szerződés tette egyértelművé, hogy az Európai Ügyészség már nemcsak elméleti lehetőség, hanem a gyakorlati megvalósítása idő kérdése. A javaslat jogi alapja részben az EUMSZ 86. cikke, amely lehetővé teszi, hogy a Tanács az Eurojustból rendeletben Európai Ügyészséget hozzon létre az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére. Az Európai Ügyészség koncepciója sok vitát váltott ki, és a létrehozásáról szóló

---

<sup>284</sup> LIGETI Katalin: i.m. p. 195.

<sup>285</sup> LIGETI Katalin: i.m. p. 189.

rendelettervezet<sup>286</sup> sem kevesebbet. Az Európai Ügyészség megalakulása esetén olyan egyedi és sajátos szervezet lenne, mint amilyen egyedülálló az Európai Unió maga.<sup>287</sup> A rendelettervezet az értekezés kéziratának lezárásáig nem került elfogadásra.

A rendelettervezet 2. cikkének b) pontja határozza meg az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményeket, és visszautal az anyagi jogi szabályokat tartalmazó 2017/1371 irányelvre, amely szerint az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények a csalás, valamint a csaláshoz kapcsolódó bűncselekmények. Kapcsolódó bűncselekmények például a pénzmosás, az aktív és passzív vesztegetés vagy a pénzeszközök tisztviselő általi rendeltetésellenes kezelése. Mivel az Európai Ügyészség hatáskörét az említett irányelv jelöli ki, annak eredményes és teljeskörű implementációja előfeltételét képezi a fenti rendelettervezet alkalmazásának. Az implementáció elvileg már megtörtént, a harmonizáció eredményeit, vagyis a tagállamok által megtett lépéseket értékelő első jelentését a Bizottság azonban csak 2021 júliusában lesz köteles benyújtani. Aggályos, hogy a Bizottság értékelő jelentése hiányában az Ügyészség szinte ‘vakon’ fogja megkezdeni operatív tevékenységét, hiszen érdemi – a tagállami jelentésektől független, objektív és összehasonlítható – információ nem áll majd rendelkezésére a tevékenységének anyagi jogi alapját megteremtő PIF-irányelv tényleges átültetéséről.<sup>288</sup>

Felállítása azért vált szükségessé – bár ezzel minden tagállam jelenleg még nem ért egyet (eddig 22 tagállam csatlakozott a kezdeményezéshez), mert egyelőre csak a tagállami hatóságok vizsgálhatták ki az fenti típusú ügyeket, az egyes államok hatásköre azonban az országhatárokon véget ér. A nemzeti ügyészek kezében így csak nagyon kevés eszköz volt a határokon átnyúló, nagyléptékű pénzügyi bűncselekmények elleni küzdelemhez. A meglévő uniós szerveknek, például az Európai Csalás Elleni Hivatalnak (OLAF) vagy az Európai Unió

---

<sup>286</sup> Javaslat: a Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról – Brüsszel, 2013.7.17., COM (2013)534 final, 2013/0255 (APP).

<sup>287</sup> LÁRIS Liliána: Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezet és a Velencei Bizottság által megfogalmazott európai standardok. p. 124.

<sup>288</sup> BÉKÉS Ádám – GÉPÉSZ Tamás: Az Európai Ügyészség hatásköri szabályozása. Hatékony-e a köztes megoldás? In: Iustum Aequum Salutare XV. 2019. 2., p. 44, 46

Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségének (Eurojust) pedig arra nincs lehetősége, hogy nyomozást vagy büntetőeljárást indítsanak a tagállamokban. Ezt segítené orvosolni az Európai Ügyészség, és hozzájárulna ahhoz, hogy vissza lehessen szorítani az uniós pénzügyi érdekeket érintő bűncselekményeket.<sup>289</sup>

## **6.2. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) tevékenysége**

### **6.2.1. A szervezet és eljárása**

Az Európai Unió legfontosabb intézménye a csalás és korrupció elleni küzdelemben az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), amely az 1999. április 28-án kiadott 352/1999/ESZAK, EURATOM bizottsági határozat alapján 1999. május 31-én alakult meg.<sup>290</sup>

Ez a Hivatal önálló nyomozati hatáskörrel rendelkezik, és jogosult eljárni minden olyan csalással, korrupcióval és egyéb visszaéléssel kapcsolatos ügyben, amelyben sérülnek az EU pénzügyi érdekei. Az OLAF alapvető és elsődleges feladata, hogy az Európai Unió és polgárai pénzügyi érdekeit, valamint az európai intézmények jó hírnevét védelmezze. Célkitűzései elérése érdekében az OLAF vizsgálja a csalásokat, a korrupciót, valamint az európai intézményeken belüli hivatali mulasztásokat és bármely olyan jogellenes tevékenységet, amely a fentebb említett érdekeket veszélyezteti, támogatást nyújt az EU és a nemzeti hatóságok csalás elleni küzdelméhez, előmozdítja a visszatartó erejű és a megelőzést szolgáló eszközöket. A Hivatal a Bizottság segítségével a tagállamok számára megszervezi a szoros és rendszeres együttműködést a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai között, annak érdekében, hogy összehangolják tevékenységeiket a pénzügyi érdekeket sértő csalások ellen. A Hivatal megtervezi és kifejleszti az említett jogellenes

---

<sup>289</sup> Hivatalos uniós tájékoztató az Európai Tanács honlapjáról. Web (2020.09.12.): <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eppo/>

<sup>290</sup> FARKAS Ákos: Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005. p. 23

tevékenységekkel szembeni módszereket. A Hivatal vizsgálói kötelesek tevékenységeiket a jogszerűség, a feddhetetlenség és az arányosság elvével összhangban végezni.<sup>291</sup> Az EU szerveinek a vázolt jogsértések kivizsgálásával az OLAF-ot kell megbízni. A vizsgálatokat a Közösség valamennyi intézményénél, szervénél, hivatalánál és ügynökségénél azonos feltételek mellett kell lebonyolítani. A Hivatal közvetlen kapcsolatot tart fenn a nemzeti rendőrségekkel, illetve igazságszolgáltatási szervekkel.<sup>292</sup> Noha a Hivatal a **Bizottság szervezetébe tartozik, és annak hatásköreit gyakorolva jár el, feladatait mégis teljes függetlenséggel végzi.** A Hivatal igazgatója a hatáskörök gyakorlásával kapcsolatosan sem a Bizottságtól, sem a kormányoktól, sem pedig az intézményektől, szervektől nem kérhet és nem fogadhat el utasításokat.<sup>293</sup>

Az **OLAF szerepe folyamatosan erősödik**, vizsgálatát újabb és újabb stratégiák kidolgozása segíti. 2005-ben erősítette meg az Európai Parlament az OLAF további fejlesztésére tett javaslatát, ugyanis a dokumentumok szerint közel 1 milliárd EUR kára keletkezett az Uniónak a szabálytalan kifizetések és csalások miatt. Elsősorban a mezőgazdasági kifizetések és strukturális alaphól történt pénz-lehívásoknál fordultak elő szabálytalanságok. 2009-ben Antonio de Blasio, „A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről – Éves jelentés, 2007” című parlamenti beszámoló készítője javaslatot tett egy egységes csalásellenes szabálycsomag kidolgozására is.<sup>294</sup> 2009 körül pedig a Bizottság közös csalás-megelőzési stratégiát dolgozott ki az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap vonatkozásában,<sup>295</sup> amely azért lehetett indokolt, mert 2008-ban az OLAF tipikus problémaként a hibás nyilatkozatokat, rossz számlázást és a

---

<sup>291</sup> BALLA Zsuzsa: i.m. p. 28; 31-32

<sup>292</sup> FARKAS Ákos: i.m. p. 24

<sup>293</sup> HALÁSZ Zsolt: i.m. p. 378

<sup>294</sup> TUKA Ágnes: Az Európai Unió harca a korrupció ellen. In: Politika és korrupció. Konferencia kötet. Pécs, 2010. p. 255-256

<sup>295</sup> Annual report 2009 – European Anti-Fraud Office (Ninth Activity Report for the period 1 January 2008 to 31 December 2008). European Commission, Office for Official Publications of the European Communities. p. 52

közbeszerzési szabályok betartásának elmulasztását jelölte meg.<sup>296</sup> Az Európai Bizottság még 2018-ban is lépéseket tett egy közlemény keretében a csalás elleni stratégia korszerűsítése és továbbfejlesztése érdekében, az ekkor kidolgozott stratégia átfogó célja a csalás megelőzésének, a felderítésének és a vizsgálatok körülményeinek javítása, megfelelő kártérítés és elrettentés, arányos és visszatartó erejű szankciók révén, a megfelelő eljárás betartásával, különösen csalás elleni stratégiák bevezetésével a bizottsági szolgálatok szintjén, tiszteletben tartva és pontosítva a számos érdekelt különböző felelősségeit.<sup>297</sup>

A Strukturális Alapok ellenőrző rendszere azon az elven alapul, hogy elsősorban a tagállamok felelősek az alapok ellenőrzéséért és a felmerült szabálytalanság korrigálásáért. Amikor a súlyos szabálytalanságok vagy csalások az OLAF felé bejelentésre kerülnek, a Hivatal egy előzetes értékelést követően dönt a közbeavatkozásáról, amelyet követően a tagállami hatóságokkal való együttműködés döntő fontosságú.<sup>298</sup> Mivel nem minden esetben köteles vizsgálatot lefolytatni a szerv, ezért a későbbiekben megjelölt adatok nem azt igazolják, hogy ténylegesen hány jogellenes cselekményt követtek el az Alapok ellen, hanem kizárólag a súlyosabb, OLAF által vizsgált esetek számára utalnak. Ebből következik, hogy a költségvetés ellen elkövetett csalás mértéke a később ismertetésre kerülő adatoknál jóval több lehet.

### 6.2.2. OLAF vizsgálataival kapcsolatos statisztikák

Az OLAF-hoz beérkező információk 2/3-a a költségvetés kiadási oldalához kapcsolódik, amelyen belül összességében leginkább a Strukturális Alapok érintettek,<sup>299</sup> így nem véletlen, hogy a szervezet erre a területre helyezi vizsgálatainak súlypontját. A szervezet által készített és nyilvánosan közzétett

---

<sup>296</sup> Annual report 2009 – European Anti-Fraud Office. i.m. p. 49

<sup>297</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és Régiók Bizottságának a Bizottság Csalás Elleni Stratégiájáról. Brüsszel, 2011.6.24. COM(2011) 376 végleges

<sup>298</sup> Annual report 2009 – European Anti-Fraud Office. i.m. p. 49

<sup>299</sup> Eleventh operational report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2010). European Commission, Office for Official Publications of the European Communities. p. 14

éves jelentések lehetőséget adnak a statisztikák, a lefolytatott vizsgálatok és eredményeik megismerésére, áttanulmányozására. Az alábbiakban a **2006-2018 közötti időszak** Strukturális Alapokra vonatkozó eredményeit foglalom össze e dokumentumok alapján.

A 2. számú táblázat a Strukturális Alapok vonatkozásában vizsgált ügyek számát ismerteti évenkénti bontásban, míg a 3. számú táblázat az Alapok ellen elkövetett jogellenes tevékenységek vizsgálata folyamán behajtott, ill. visszanyert összegeket tartalmazza szintén évenkénti megosztásban.

2. számú táblázat

**A Strukturális Alapok vonatkozásában az OLAF által vizsgált ügyek száma<sup>300</sup>**

Év	2006	2007	2008	2009	2010	2018
Ügyek száma	214	189	167	150	143	84

3. számú táblázat

**A Strukturális Alapok ellen elkövetett bűncselekmények és szabálytalanságok OLAF általi vizsgálatának köszönhetően behajtott pénzeszegek<sup>301</sup>**

Év	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2018
Összeg (millió euró)	17,22	197,67 <sup>302</sup>	128	51,4	32,9	524,7 <sup>303</sup>	95 <sup>304</sup>

<sup>300</sup> Eleventh operational report of the European Anti-Fraud Office, i.m. p. 40

The OLAF Report 2018 (Nineteenth Report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2018). European Commission, Office for Official Publications of the European Communities. p. 13

<sup>301</sup> Annual report 2009 – European Anti-Fraud Office. i.m. p. 35

The OLAF Report 2011 (Twelfth Report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2011). European Commission, Office for Official Publications of the European Communities. p. 18  
Statistical evaluation of irregularities reported for 2018: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure accompanying the document 30th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud – 2018 p. 7

<sup>302</sup> Érdeklőség, hogy 2007-ben csak egy ügy keretén belül sikerült visszaszerezni 115 millió eurót.

<sup>303</sup> Érdeklőség, hogy 2011-ben kizárólag egy olasz ügy keretén belül sikerült behajtani 389 millió eurót.

<sup>304</sup> Érdeklőség, hogy a behajtási arány Magyarországon volt az egyik legmagasabb (91%).

A fenti táblázatokból megállapítható, hogy bár a lefolytatott vizsgálatok száma 2007 óta folyamatosan csökken, a csalással érintett pénzüsszegek visszaszerzése nem követ ilyen egyértelmű tendenciát, hiszen egyes években kiemelkedően magas pénzüsszegekre vonatkozó eredményt tudott elérni a szerv. Véleményem szerint ez annak tudható be, hogy minden egyes jogellenesen elkövetett cselekmény más pénzüsszegeket érint(het), az pedig az adott bejelentéstől, vizsgálattól függ, hogy éppen melyik cselekményt sikerült leleplezni és mely esetekben tudott a vizsgálatok során tényleges eredményt elérni a Hivatal. A 2007-es és 2011-es évekhez kapcsolt lábjegyzetben szereplő tények is ezt támasztják alá. A csalás természete egyébként közismerten megnehezíti annak megbecslését, hogy az elkövetett csalások miatt az Unió mennyi pénzt veszít el évente.<sup>305</sup> A jelentésekből továbbá egyértelműen megállapítható, hogy a Strukturális Alapokkal kapcsolatosan visszaszerzett pénzüsszegek arányaiban jelentősen meghaladják a többi területen végzett vizsgálatok eredményeképpen befolyt összegek nagyságát, ami igazolja, hogy a regionális politika, azon belül is az **Alapok ellen követik el a legtöbb jogellenes cselekedetet, köztük a csalást és korrupciót.**

A jelentések országonkénti bontásban, azon belül ügycsoportonként is tartalmazzák a vizsgált esetek számait. Az alábbi táblázat kizárólag a strukturális alapokra vonatkozóan lefolytatott eljárások számáról készült kivonat a 2008-as, 2010-es és 2018-as év vonatkozásában. Magyarország kezdetben azon országok közé tartozott, ahol nem jelentős számban követtek el olyan jogellenes cselekményeket, melyekben az OLAF kényszerül vizsgálatot folytatni, 2018-ra azonban élvonalba került e téren.

---

<sup>305</sup> Stephen GREY: Tackling fraud and mismanagement in the European Union. Centre for European Reform, working paper. p.6

**A Strukturális Alapok ellen elkövetett jogellenes cselekmények miatti OLAF vizsgálatok száma tagállamonkénti bontásban<sup>306</sup>**

<b>Tagállamok</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2018</b>
Belgium	2	2	nincs információ
Bulgária	0	6	4
Csehország	0	3	4
Dánia	0	0	nincs információ
Németország	3	6	1
Észtország	0	1	nincs információ
Görögország	4	4	8
Spanyolország	4	5	1
Franciaország	2	1	3
Írország	0	0	1
Olaszország	12	7	4
Ciprus	0	0	nincs információ
Lettország	0	0	nincs információ
Litvánia	1	1	1
Luxembourg	0	0	nincs információ
Magyarország	2	1	9

<sup>306</sup> Annual report 2009 – European Anti-Fraud Office. i.m. p. 31  
 Eleventh operational report of the European Anti-Fraud Office, i.m. p. 35  
 The OLAF Report 2018 i.m. p. 13

Málta	0	0	nincs információ
Hollandia	1	1	nincs információ
Ausztria	1	0	nincs információ
Lengyelország	1	5	8
Portugália	6	3	1
Románia	1	2	4
Szlovénia	0	0	nincs információ
Szlovákia	1	5	3
Finnország	0	0	nincs információ
Svédország	0	0	nincs információ
Egyesült Királyság	0	1	1
<b>Összesen:</b>	<b>41</b>	<b>54</b>	nincs információ

**A fentiek bebizonyították, hogy az Európai Unió költségvetésének védelme, a kiadási oldalán belül pedig a regionális fejlesztésekre biztosított pénzügyi támogatások védelme mennyire fontos kérdés.** A szabálytalansági eljárások során tehát nemcsak közigazgatási és polgári jogi szabályok megsértése és érdeksérelem történik, hanem büntetőjogi kategóriába tartozó magatartás is elkövetésre kerülhet. Tekintettel arra, hogy a magyar jogban a csalás tényállását a büntetőjog szabályozza, érdekes következtetés volt számomra, hogy az **uniós csalás esetén nemcsak büntetőjogi, de közigazgatási megközelítés is alkalmazásra került.** Figyelemre méltó volt számomra az is, hogy az **uniós csalásnak nincsen egységes definíciója,** hanem a jogszabályok darabszámától függő elnevezésfajtaival illetik, habár a céljuk tulajdonképpen ugyanaz. Az

egységes szabályozás és több esetben az Európai Unió hatáskörének hiánya azonban megnehezítheti az elkövetett uniós csalások felderítését. A pénzügyi támogatások „eltulajdonítása”, céltól eltérő felhasználása a tagállamoknak és az EU-nak nem csak a pénzügyi érdekeit sérti, az Európai Unió kifejezetten rossz szemmel tekint azokra a tagállamokra, amelyekben szabálytalanság került elkövetésre a regionális támogatások kapcsán. Az Európai Unió költségvetésének e cselekmények általi megsértésén túl súlyos problémát jelent az uniós csalás azért is, mert a biztosított pénzügyi forrás nem az adott régió fejlesztésére és felzárkóztatására lett fordítva, további hátrányt okozva ezzel a fejleszteni kívánt területnek és az érintett tagállamnak. Így tehát **nemcsak a költségvetés, de a regionális politika általános célja – a területfejlesztés – is veszélybe kerülhet!**

## ZÁRÓ GONDOLATOK, TÉZISEK

Dolgozatom tudományos eredményeit a bevezetőben rögzített feltételezéseim (hipotézisek) mentén foglalom össze. Az értekezés tartalma alapján a tézisek álláspontom szerint az alábbiak szerint tekinthetők megállapíthatónak.

**1. feltételezés: Az uniós támogatások felhasználására a tagállam által kialakított szabályozás esetleges hibái szerepet játszanak a szabálytalanságok elkövetésében.**

A kérdéskört elsősorban az értekezés 3. fejezetében és 4. fejezetében vizsgáltam, de az 5. fejezet tapasztalataival is van kapcsolódási pont. Arra a megállapításra jutottam, hogy **a feltételezés helyes volt.** Az uniós támogatások felhasználása kapcsán a tagállamnak két fő szabályozási feladata van: az uniós jogszabályokkal harmonizáló nemzeti jogszabályok kialakítása, valamint az uniós támogatások felhasználását kezelő intézményrendszer megteremtése. **2004-es csatlakozás óta azonban mindkettőben súlyos problémák tapasztalhatók,** amelyek közvetett módon, mögöttes forrásként a mai napig hozzájárulnak a szabálytalanságok meglétéhez és azok számának növekedéséhez. A problémák nemcsak hazánkban, hanem más uniós tagállamokban is megmutatkoznak, ugyanakkor – az Állami Számvevőszék jelentéseire és az értekezésben összefoglalt, nehézségként megjelenő körülményekre alapozott – álláspontom szerint azok orvoslására Magyarországon kevés szándék mutatkozik az állam részéről, vagy a meglévő szándék eredményei nem tudnak hatékonyan érvényesülni.

A **rendszer szintű problémák** az értekezésben feltártak szerint a következők:

5. számú táblázat

**Uniós források felhasználásában tapasztalt kritikus problémák<sup>307</sup>**

<b>Jogalkotási problémák</b>	<b>Intézményrendszeri problémák</b>
- átláthatatlan jogszabálycsomagok - kései jogalkotás - implementálási és értelmezési problémák	- folyamatosan változó intézményrendszer - kapacitáshiány, fluktuáció - tudástőke és elvárt képzettség hiánya

Határozott véleményem szerint a joganyagban való eligazodás fenti nehézségei nagyban hozzájárulnak a szabálytalanságok számának növekedéséhez. A szabálytalanságokat leginkább a kedvezményezettek követik el, a jogszerű eljárásukat azonban nehezíti a komplex és gyakran átláthatatlannak tűnő szabályrendszer, továbbá a szabálytalansági eljárásokban és azok befejezését követően a jogérvényesítési lehetőségeik is hátrányt szenvednek. Mivel gyakran a forráskezelő intézményrendszerben sem látják át a jogszabályi előírásokat és a követendő eljárásokat, támogatói oldalon az egységes gyakorlat kialakítása és a kedvezményezettek felé történő, megfelelő tájékoztatásnyújtás képessége szenved csorbát.

**A joganyag egyszerűbbé és átláthatóbbá tételével, a programok indulására elkészülő pontos előírásokkal a fennálló problémák részben orvosolhatók lennének,** hosszú távon ez hozzájárulna az uniós támogatások eredményességhez, a szabálytalanságok arányának csökkenéséhez, kevesebb pénzügyi korrekció esetén a költségvetés is kevésbé sérülne, a kockázatok alacsonyabbak lennének. Hazai szinten az is segítséget jelentene, ha a pénzügyi időszakok változása nem eredményezne a szabályozásban olyan gyökeres változásokat, mint ami az EMVA szabályozás kapcsán történt 2014-ben az 5.

<sup>307</sup> Saját szerkesztésű táblázat.

fejezetben bemutatottak szerint. **A változtatásra azonban nemcsak hazai, de uniós szinten is szükség lenne** tekintettel arra, hogy a Bizottság túlságosan a nemzeti (tagállami) rendszerekre bízta a támogatások felhasználásának módját és szabályainak részletezését. Pontosabb tartalommal bíró uniós jogszabályokra lenne szükség, a rendeletekben a bizottsági elvárásokat részletesebben volna indokolt meghatározni tekintve, hogy egy jogi kérdés esetén kizárólag az uniós jogszabályok általában nem adnak választ, nemzeti jogszabályból felmerülő jogi kétely esetén pedig az uniós előírások gyakran nem adnak megoldást.

A jogszabályi rendelkezések mellett a támogatásokat kezelő **magyar intézmények is folyamatos változáson mennek keresztül**, az intézmények típusát és darabszámát tekintve is. Ez szükségszerűen kéz a kézben jár a végrehajtást végző **személyi állomány gyakori változásával**. Vizsgálatok rámutattak arra, hogy a fejlesztési stratégia egyik sikere a humán kapacitás felkészültségében rejlik, amelyet hazánkban számos kritika ér. Álláspontom szerint a magyar intézményrendszer hatékonyabb működését segítené elő egy (viszonylag) állandó szervezeti felépítés, amely csekély mértékben változik az egyes pénzügyi időszakokkal. A fejlesztéspolitikában szerepet vállaló intézmények számának és hatáskörének egységesítése, állandósítása mellett javasolt nagyobb hangsúly fektetése a humán erőforrás állandóságára és képzettsége növelésére. A szabálytalansági kockázatok emelkedéséhez a fenti problémák jelentősen hozzájárulnak, egy gördülékenyen működő, egységes gyakorlattal rendelkező végrehajtó és ellenőrző rendszer azonban a fejlesztéspolitikában és szabálytalanságkezelésben nélkülözhetetlen.

A kezdeti (2004 körüli) nehézségek óta egy teljes olyan hét éves pénzügyi időszak lezárult, melynek kiértékelésére is elegendő idő állt rendelkezésre és a következő hét éves időszak is hamarosan a végére ér. Kritikák, tapasztalatok, tanulságok és javaslatok bőven vannak a szakirodalomban és a szakmában (hatósági oldalon), a 2021-ben induló **következő időszakra valóban érdemi változtatásokra lenne szükség!**

**2. feltételezés: A támogatási jogviszonyban és a szabálytalanságkezelésben a közigazgatási jogi és polgári jogi elemek sajátosan keverednek.**

A feltételezés az értekezés eredményei alapján **megalapozott**. Az 5. fejezetben részletesen elemzésre kerültek a támogatási jogviszonyban megjelenő közjogi és magánjogi elemek általánosságban és kizárólag a Strukturális Alapokból származó támogatások esetében. Kutatásom során bebizonyosodott, hogy ezen jogterületek keveredésének olyan egyedi kombinációja figyelhető meg, amelynek felderítéséhez a **bírói kar számára is több évre volt szükség**, illetve a **szakirodalomban is ellentmondásos vélemények találhatók**. A legtöbb szakember a közjogi elemek túlsúlya mellett érvel, azonban az értekezés eredményei alapján a polgári jogi szabályozottság kap egyre nagyobb szerepet, különösen 2014 óta. Az alábbi áttekintő táblázatomból jól szemlélteti, hogy az egyes támogatási típusoknál, az egyes pénzügyi időszakokban mely jogág szabályai alkalmazandók:

6. számú táblázat

**Strukturális Alapokból származó támogatások  
felhasználására irányadó jogág<sup>308</sup>**

Pénzügyi időszak / támogatás típus	ERFA, KA, SZA	EMVA	
		nem pályázatos eljárás: közigazgatási jog	pályázatos eljárás: polgári jog
2007-2013	polgári jog	nem pályázatos eljárás: közigazgatási jog	pályázatos eljárás: polgári jog
2014-2020	polgári jog	polgári jog	

Annak ellenére, hogy az egyes támogatási jogviszonyokra irányadó jogág az értekezésben foglalt elemzés segítségével egyértelműen megállapítható, a közjogi és polgári jogi elemek mégis egymás mellett fennállnak és sajátosan kihatnak minden jogviszonyra. Ez a sajátosság pedig a szabálytalansági

<sup>308</sup> Saját szerkesztésű táblázat.

eljárásokra is azonosan érvényes, amely különösen a negyedik hipotézisem vizsgálatánál kap szerepet.

A szétválasztásnak és irányadó jogág kiválasztásának több szempontból is szerepe van és kiemelkedő jelentőséggel bír: ez adja meg a támogatási jogviszonyban alkalmazandó jogszabályok körét, ez tisztázza az egyes felek jogait és kötelezettségeit, továbbá ez határozza meg jogvita esetére a hatáskörrel rendelkező bíróságok körét is. A jogesetelemzés különösen az utóbbi elem fontosságára és eldöntésének nehézségeire hívta fel a figyelmet, a támogatási szerződésekkel kapcsolatos bírói gyakorlatban a hatáskör kérdésének vizsgálata és iránymutató döntések meghozatala több évig tartott, a kérdés álláspontom szerint meglehetősen későn került tisztázásra. Ezen túlmenően a két jogág keveredésének a követeléskezelési eljárásokban is speciális szerepe van, az 5.5 pontban részletezettek szerint ugyanis polgári jogi jogviszonyokban közigazgatási típusú behajtási eljárások is érvényesíthetők, amely a magyar jogrendben egyedi és rendkívül sajátos szabályozást jelent.

**3. feltételezés: A támogatási jogviszonyt és szabálytalanságkezelést szabályozó jogszabályok komplexitása átláthatatlanságot és nehéz jogértelmezést eredményez.**

**A hipotézisben megfogalmazott probléma végigkísérte a kutatásomat, az 5. fejezet összehasonlító elemzése, jogesetkutatása ebből fakadóan és ennek eredményeként született. Bár az értekezés elkészültére a jogi bizonytalanságok szinte teljesen feloldódtak, továbbra is úgy gondolom, hogy a hipotézis beigazolódott és a problémakör áthatja az uniós támogatások felhasználásának egész szabályrendszerét. Bár az értekezés a teljes szabályrendszert csak általánosságban vizsgálja (a 3-4. fejezetben), a szabálytalanságkezelésnél áttekintett konkrét rendelkezések egyértelműen nehezen értelmezhetők, a jogértelmező személyben kétségeket és kérdéseket vetnek fel. A szabályrendszer első és sokadik olvasatra is komplexnek, gyakran átláthatatlannak tűnik. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint a sokrétű bírói**

gyakorlat, az egyes bíróságok eltérő jogértelmezése és az iránymutató legfelsőbb bírósági gyakorlat kialakulásához szükséges hosszú idő eltelte.

A szabályrendszer átlátását **nehezíti, hogy az egyes uniós hétéves pénzügyi időszakok eltérő szabályozásúak** és az egyes támogatások csoportosítást követően eltérően kerülnek szabályozásra, ez pedig jogi szempontból egymástól teljes egészében eltérő kifejezéseket és definíciókat (különösen a szabálytalanságkezelés területén), eljárásrendeket, irányadó jogágakat, eltérő kidolgozottságú szabályokat jelent. A 2014-óta fennálló, a Strukturális és Beruházási Alapokba tartozó támogatások **szabályozásának egységesítése pozitívumként értékelhető** e téren, hiszen egy rendszert szükséges csak megismerni, értelmezni.

A jogszabályi rendelkezések komplexitásához járul hozzá továbbá az első hipotézisnél is említett az a tény, miszerint **a pénzügyi időszakok kezdetére nem minden esetben lépnek hatályba az azt szabályozó új jogszabálycsomagok**. Ide sorolhatók továbbá az uniós jogszabályok szintén ott részletezett általános megfogalmazásai, valamint a nemzeti jogszabályokkal közösen történő jogértelmezés nehézségei.

**4. feltételezés: A kedvezményezett jogorvoslati lehetőségei a szabálytalansági döntéssel szemben korlátozottak.**

A feltételezésem a kutatás eredményei alapján csak **részben volt megalapozott**. A támogatás felhasználásáról szóló jogszabályok – különösen 2007-2013-ban az ERFA, KA és ESZA támogatások esetében, valamint 2014-től az EMVA támogatással kibővülve – valóban korlátozott jogorvoslati lehetőségeket tartalmaznak, ezért **a kutatás kezdetén úgy éreztem, hogy a feltételezés beigazolódik majd**. Ugyanakkor az 5. fejezetben részletezett jogesetkutatás eredményei alapján megállapításra került, **hogy a kedvezményezettnek szélesebb körű jogorvoslati lehetőségei vannak, mint azt elsőre gondolnánk**. A lehetőségek megismeréséhez azonban kétség kívül a

bírói gyakorlathoz kellett fordulni. Hátrányt jelent azonban, hogy bár a támogató eljárásának rendjét jogszabályok állapítják meg és emiatt a támogató személye kivételes és magasabb pozíciójúnak tűnik, valójában nincs olyan szervezet, amely a közigazgatási eljárásokban megszokott másodfokú szervként a támogató eljárását érdemben vizsgálhatná, a bírósági gyakorlat pedig egyértelműen arra mutatott rá, hogy ilyen felülvizsgálat elvégzésére a bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel.

Úgy ítélem meg, hogy miután a jogalkalmazó vagy jogi érdekeit érvényesíteni kívánó személy a támogatási jogviszonyok és szabálytalansági döntések polgári jogi vagy közigazgatási jogi minősítését tisztázni tudja és a polgári jog által szabályozott támogatási jogviszonyra képes úgy tekinteni, mint ténylegesen mellérendelt szerepben álló felek viszonyára (és a támogatóra sem a köznapi megítélés szerinti hierarchikus viszonyban, közigazgatási hatóságként tekint), **úgy kizárólag a polgári jog keretei közötti gondolkodási irányt követve el tud jutni a megoldásig**, azaz a peres eljárások megindításának lehetőségéig és a jogalap megállapításáig. Ugyanakkor a kutatásom időigényességét tekintve megállapítható, hogy **nem minden esetben van kellő idő és energia ezen logikai láncolat kielemezésére és feltérképezésére**. Emiatt meggyőződésem, hogy még ha a támogatóknak nem is kötelezettsége a tényleges jogorvoslati lehetőségek „hirdetése”, a Strukturális Alapok felhasználásáról szóló mindenkor hatályos jogszabályba a kedvezményezettek eljárásának segítésére **célszerű lenne legalább egy általános rendelkezés beillesztése**, mely arra utal, hogy további jogorvoslati eljárásokra a mindenkor Ptk. és Pp. keretei között van lehetőség. De lege ferenda javaslatokat nem fogalmaztam meg azon okból, hogy a kézirat néhány héttel a soron következő pénzügyi időszak kezdete (azaz 2021.01.01.) előtt került lezárásra, az új időszakra vonatkozó jogszabályok elkészítésénél az már nem tudná elérni célját, így nem bírna relevanciával. Jelentős eredménynek és értéknek tartom a bírói gyakorlat 5. fejezet szerinti feltérképezését és összefoglalását. Bízom benne, hogy mindez a jogalkalmazók munkáját a jövőben segíteni tudja.

## ÖSSZEGZÉS

Az értekezésem célja a Strukturális Alapokból származó támogatások területén előforduló szabálytalanságok és szabálytalansági eljárások vizsgálata, a kutatás során kulcskérdésnek bizonyult főbb jogi tézisek és kérdések alapos elemzése. A szabálytalanság intézményrendszere viszonylag új, részletesebb szabályokkal az Európai Unió szintjén 1994-1995 körül került kidolgozásra, Magyarországon pedig az EU-s csatlakozást követően csak néhány évvel később, a 2007-es kezdetű pénzügyi időszakkal lett ismert. Ugyanakkor a gyakorlatban történő előfordulása és a hibák, kritikák kiszűrése még évekig váratott magára, tekintve, hogy ezen eljárások nem a támogatások odaítélésének, hanem felhasználásának vagy csak annak utólagos ellenőrzésének szakaszában jelentkeznek. Azóta csak ez az egy, a 2007-2013 közötti pénzügyi időszak zárult le (de az sem teljesen, ha figyelembe vesszük a még 2019-ben is tartó utólagos ellenőrzéseket, valamint a 2007-2013 között kiosztott támogatásokkal kapcsolatos szabálytalansági eljárások jelenlegi előfordulását is), a következő pedig hamarosan befejeződik. Így az intézményi rendszer és jogszabályi rendelkezések még mindig változnak és a tapasztalatszerzési folyamat sem ért véget. Hogy ennek vagy másnak köszönhető-e, azt nem tudom, de kutatásom során a szakirodalom-hiány problémájával mindvégig találkoztam, amely egyrészt nehézséget jelentett, másrésztől megadta a lehetőséget, hogy értekezésem tartalma novum legyen.

Az értekezés felépítését tekintve a szabálytalanságkezelés történeti kialakulásának bemutatásával kezdődik, majd a szabálytalansági esetek kialakulásának közvetett indokait kutatja a jogszabályok és intézményrendszer kritikai elemzésével. Részletesen bemutatásra kerül uniós és hazai szinten a hatósági gyakorlat, ideértve nézőpontjaikat és eljárásuk minősítését. Ezután az értekezés a legfontosabb résszel folytatódik, a támogatási jogviszony jogkérdéseinek vizsgálatára kerül sor széleskörű joggyakorlat elemzés

technikájával. Alaposan vizsgálatra kerül a témakör közigazgatási és polgári jogi vetülete és megállapíthatóvá válik, hogy bármennyire is a közjog (közigazgatási jog) szabályozza az uniós támogatások rendszerét, **a szabálytalansági eljárásokat mégis polgári jogi szemmel kell megközelíteni. Ez a dolgozat legfőbb novuma** és a jogalkalmazást a jövőben a leginkább segítő rész. Mindezekon túl pedig rávilágítva arra, hogy ez a témakör a jogtudományokon belül is milyen tág teret ölel fel, a dolgozat kitekintést nyújt a szabálytalanságok szerepére a közbeszerzések világában, valamint a büntetőjog területén.

PhD tanulmányaimat levelező szakon végeztem, mellette mindvégig ügyvédjelöltként, majd szakvizsgát követően **ügyvédként dolgoztam, dolgozom a mai napig.** Ezen munkakör elvárása a gyakorlatias szemlélet, hatékonyság, az ügyfél érdekének és céljának megfelelő képviselete, valamennyi jogérvényesítési lehetőség feltérképezése és átlátása. Úgy gondolom, hogy ezen sajátosságok vittek engem a kutatás során abba az irányba, hogy **elsősorban kedvezményezett szemszögből közelítettem meg a témakört,** továbbá a téma elméleti bemutatása és vizsgálata mellett a mindennapi problémák és jogesetek gyakorlatias, könnyen érthető, jogalkalmazásban felhasználható összefoglalása lett a fő célom. Munkám során lehetőség adódott néhány szabálytalansági ügygel konkrétan is foglalkozni, mely során a kedvezményezett – hatóság közötti kapcsolat ügyfél általi megítélésének helytelenségével és a nehézkes hatósági ügyintézással jómagam is találkoztam. Szembesültem továbbá azzal, hogy a témára akár több éves elmélyülést nem szánó jogász számára (legyen az ügyvéd, bíró vagy közigazgatási szakember) **mennyire átláthatatlan a rendszer** és a kedvezményezettet megillető **jogorvoslati lehetőségek felderítése milyen nagy bizonytalanságokat szül.** Márpedig nem biztos, hogy a kedvezményezett a rendelkezésére álló viszonylag rövid idő alatt el tud jutni a megfelelő szakemberhez egyeztetés céljából, ezáltal pedig esetleg csak a hatóság nem teljeskörű tájékoztatására és esetleg hibás feltételezésekre, elképzelésekre

alapozhat. Ez is megerősített abban, hogy a komplex jogszabályi környezetet átláthatóvá kell tenni, – ha nem is jogalkotói szinten, de legalább az eligazodást segítő szakirodalmi anyagok, pl. jelen értekezés útján – hogy minél több kedvezményezett és jogalkalmazó számára ismertek legyenek a szabálytalansági eljárások közvetett okai és a kedvezményezettet megillető jogi lehetőségek. Az értekezés révén pedig – reményeim szerint – a jogalkotói oldal is muníciót kaphat a rendszer fejlesztéséhez, javításához. Javítva ezzel hazánk Európai Unió megbecsülését, másfelől pedig az Európai Unió és Magyarország költségvetési pozícióit, illetve a kohéziós politika sikerességét.

## SUMMARY

The purpose of my PhD thesis is the examination of irregularities and irregularity procedures connected to funds granted from the Structural Funds, thorough analysis of those main legal theses and matters that deemed to be the key questions during my research. The system of irregularities is relatively new, its detailed regulation had been developed around 1994-1995 on EU level, and it became known in Hungary only later, a few years after joining to the European Union with the financial framework commenced in 2007, however its presence in the practice area and identification of problems and critics were awaited a little later since these procedures appear only during the actual use or ex-post evaluation of the fund, not at the first stage which is the fund granting. Since then only the aforementioned financial framework expired (but has not been closed completely if we take into account the present ex-post evaluations and the occurrence of irregularity procedures even in 2019 with regards to funds granted between 2007-2013) and the next will expire soon, therefore the institutional system and legal provisions are under continuous change, furthermore the gathering of experiences are also in progress. I don't know whether the lack of literature which I had to face during my research is due to this or something else, but on one hand it caused difficulty, on the other hand served as an opportunity to consider the content my PhD thesis a novum.

If we examine the structure of the thesis it starts with the presentation of the history of irregularity handling regulation and continues with the critical analysis of legal regulations and institutional system as indirect reasons that may cause irregularity. The authorities' practice on EU and national level is also presented in details including their perspectives and their procedures. Afterwards comes the most important part of the thesis, the examination of legal questions of financial aid relationship by extensive legal case analysis. I thoroughly investigated the administrative law and civil law aspects of the topic

and found that irregularity procedures shall be viewed from a civil law perspective rather than administrative law perspective despite of the fact that the latter one regulates the entire system of EU funds. This is the most significant novum of the thesis and the part that will serve law enforcement the most. In addition I reflected that this topic covers a wide area within jurisprudence by showing the role of irregularities in the world of public procurement procedures and criminal law.

I have completed my PhD studies as a part time training because I was working full time as a trainee lawyer in a law firm, later after the bar exam, and also nowadays as an attorney. This job requires practical approach, effectiveness, the proper representation of the client's interests and aim, looking for and knowing clearly all opportunities for the vindication of the client's rights. I believe that these skills led my research into a direction where I examined the topic from the point of view of a beneficiary, furthermore beyond the theoretical introduction and examination of the subject my main purpose was writing a practical, easily understandable summary covering the everyday issues and legal cases, which summary may be also usable during law enforcement. During my job I had the opportunity to actually handle a few irregularity cases, where I personally experienced the improper approach of beneficiary – authority relationship by the client and the difficult authority administration. Furthermore, I faced the problem that the system is not transparent for a lawyer (whether it is an attorney, judge or member of administrative staff at an authority) who has not spent years for deepening its knowledge in this topic and the exploring for legal remedy options leads to great uncertainty. This also means that the beneficiary might not find the proper legal expert during the short time provided for legal remedy, this results that the beneficiary will depend on possible incomplete information provided by the authorities or false assumptions. These confirmed me that the complex legal regulations shall be made transparent – if not at legislative level, than at least at the level of literature, e.g. this thesis – , to ensure that the indirect reasons and legal remedy

opportunities is available for more beneficiaries and law enforcement bodies/persons. With the help of my thesis, the legislative bodies may receive also ideas to develop or correct the system.

# JOGSZABÁLYJEGYZÉK

## Uniós jogszabályok

### Elsődleges joganyag

- Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról (Római Szerződés)
- Egységes Európai Okmány
- Európai Unióról szóló szerződés (Maastrichti Szerződés)
- Amszterdami Szerződés
- Lisszaboni Szerződés

### Másodlagos joganyag

- 2052/88/EGK rendelet *a Strukturális Alapok feladatairól és hatékonyságáról, valamint azon belüli intézkedésekkel kapcsolatos koordinációról, az Európai Beruházási Bank és más meglévő pénzügyi intézmények közreműködésével*
- 4253/88/EGK rendelet *a 2052/88/EGK rendelet végrehajtásáról*
- 1681/94/EK rendelet *a strukturális politikák finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról és tévesen kifizetett összegek behajtásáról, valamint egy információs rendszer e téren történő létrehozásáról*
- 2988/95/EK, EURATOM rendelet *az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről*
- 1260/1999/EK rendelet *a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról*
- 448/2001/EK rendelet *a strukturális alapok keretében nyújtott támogatások pénzügyi korrekciós eljárásai tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról*

- 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*
- 1303/2013/EU rendelet 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*
- 2988/95/EK, Euratom rendelet az *Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről*
- 2017/1371 irányelv az *Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről*
- *Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről.* Brüsszel, 2018.5.2. COM(2018) 324 final
- *Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről.* HL C3 16/49

### **Magyar jogszabályok**

- *1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya*
- *Magyarország Alaptörvénye*
- *1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről*

- 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
- 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
- 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
- 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről
- 2003. évi LXXIII. törvény a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról
- 255/2006. (XII.8.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről
- 16/2006. (XII.28.) MeHVM-PM együttes rendelet a 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól
- 4/2011. (I.28.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- 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 a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó

pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról

- 26/2012. (X.24.) NFM az egységes működési kézikönyvről

## JOGESETJEGYZÉK

### Uniós jogesetek:

- Elsőfokú Bíróság által a T-182/96. sz. ügyben (Partex — Companhia Portuguesa de Serviços v. Európai Közösségek Bizottsága) 1999.09.16. napján hozott ítélet
- Az Elsőfokú Bíróság által a T-199/99. sz. ügyben (Sgaravatti Mediterranea Srl v. Európai Közösségek Bizottsága) 2002.09.26. napján hozott ítélet
- Az Elsőfokú Bíróság által a T-290/02. sz. ügyben (Associazione Consorzi Tessili vs. Európai Közösségek Bizottsága) 2004.09.14. napján hozott ítélet
- Az Elsőfokú Bíróság által a T-308/05. sz. ügyben (Olasz Köztársaság v. Európai Közösségek Bizottsága) 2007.12.12. napján hozott ítélet
- Az Elsőfokú Bíróság által a T-347/03. sz. ügyben (Eugénio Branco Lda v. Európai Közösségek Bizottsága) 2005.06.30. napján hozott ítélet
- Az Elsőfokú Bíróság által a T-374/04. sz. ügyben (NSZK v. Bizottság) ügyben 2007.11.07. napján hozott ítélet
- Az Elsőfokú Bíróság által a T-444/07. sz. ügyben (Centre de promotion de l'emploi par la micro entreprise v. Európai Bizottság) 2009.06.30. napján hozott ítélet
- A Bíróság által a C-158/06. sz. ügyben (Stichting ROM-projekten vs. Staatssecretaris van Economische Zaken) 2007.06.21. napján hozott ítélet
- A Bíróság által a C-199/03. sz. ügyben (Írország v. Európai Bizottság) 2005.09.15. napján hozott ítélet
- A Bíróság által a C-383/06. és C-384/06. és C-385/06. sz. egyesített ügyekben (Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening; Gemeente Rotterdam és a Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid v. Sociaal Economische Samenwerking West-

Brabant; Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening) 2008.03.13. napján hozott ítélet

- A Törvényszék által a T-265/08. sz. ügyben (Német Szövetségi Köztársaság v. Európai Bizottság) 2012.09.19. napján hozott ítélet
- A Törvényszék által a T-387/07. sz. ügyben (Portugál Köztársaság v. Európai Bizottság) 2011.03.03. napján hozott ítélet
- A Törvényszék által T-402/06. sz. ügyben (Spanyol Királyság v. Európai Bizottság) 2013.09.16. napján hozott ítélet

#### Magyar jogesetek:

#### **BH-k:**

- 1/2012 (XII.10.) KMK-PK. Vélemény
- EBH2010.2237
- 22/2015. számú közigazgatási elvi határozat
- 2237/2010. számú gazdasági elvi határozat
- 719/B/2011 AB határozat
- 3385/2018. (XII. 14.) AB határozat

#### **Kúria** (korábbi nevén: Legfelsőbb Bíróság):

- Gfv.IX.30.218/2011/7.
- Gfv.VII.30.179/2014/4.
- Gfv.IX.30.334/2011/5.
- Kfv.IV.35.689/2013/8.
- Gfv.IX.30.186/2010.
- Kfv.IV.35.494/2013/6.
- Kfv.V.35.258/2011/4.
- Kfv.IV.35.379/2015/5.
- Kfv.IV.35.526/2015/5.
- Kfv.IV.35.554/2015/4.

**Fővárosi Ítéltábla:**

- 9.Pf.20.303/2011/3.
- 16.Gf.40.152/2014/13
- 16.Gf.40.660/2014/9
- 4.Pf.31.997/2010/3
- 3.Pf.20.373/2013/4
- 17.Pf.20.050/2015/6
- 9.Pf.20.015/2012/7
- 9.Pf.21.524/2012/3
- Pfv.V.20.455/2014/5
- 3.Gf.40.682/2015/7-V.

**Fővárosi Törvényszék (korábbi nevén: Fővárosi Bíróság):**

- 22.G.41.644/2007/38.
- 7.G.40.001/2013/6.
- 19.G.40.704/2010/6.
- 19.G.40.366/2014/14
- 25.G.40.350/2011/8
- 66.P.23.359/2011/9
- 1.Gf.75.302/2013/6
- 9.G.41.245/2014/51
- 22.K.32.148/2010/ 9

**Kaposvári Törvényszék:**

- P.21547/2015/33.

**Pécsi Törvényszék:**

- G.20.389/2014/21.

**Székesfehérvári Törvényszék** (korábbi nevén: Fejér Megyei Bíróság):

- 5.G.40.132/2012/40
- 5.P.20.672/2010/28.

**Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság:**

- 10.K.29.962/2013/16.

**Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság:**

- 5.K.28.681/2013/6.

**Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság:**

- K.27.314/2014/10

**Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság:**

- 4.K.27.314/2014/15.
- 14.K.27.212/2014/19.

**Pesti Központi Kerületi Bíróság:**

- 43.P.87.590/2012/14

**Közbeszerzési Döntőbizottság:**

- D. 919/16/2010.

**Innovációs és Technológiai Minisztérium Környezeti és  
Energiahatékonysági Operatív Programokért Felelős Helyettes  
Államtitkárság:**

- KEHOPHÁT/53135-1/2018-ITM. számú szabálytalansági döntés  
KEHOPHÁT/56516/1/2018-ITM számú szabálytalansági döntés

## FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE

### Könyvek, folyóiratok, szakcikkek:

- Adó-kódex 2011/11., Complex Kiadó Kft.
- Mike ARTIS – Frederick NIXSON: *The Economics of the European Union: Policy and Analysis*. Oxford University Press, 2001.
- BACHTLER, J. – MACMASTER, I.: *Structural Funds Management Capacity*. European Week of Cities and Regions. Presentation. October 2006. European Policies Research Centre. Glasgow
- BALÁZS István: *Az „Európai Közigazgatási Tér” és az európai közigazgatási jog*. In: LAPSÁNSZKY András (Szerk.): *Közigazgatási jog – Fejezetek a szakigazgatásaink köréből*. Complex Kiadó, Budapest, 2013.
- BALÁZS István: *Az Európai Közigazgatási Térség változásairól*. In: FAZEKAS Mariann (Szerk.): *Gazdaság és Közigazgatás*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
- BALÁZS István: *Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről*. In: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. ANDRÁS (Szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Pázmány Press, Budapest, 2015.
- BALÁZS István: *Európai közigazgatás – álom, vagy valóság? Az „Európai Közigazgatási Térről”, mint egykor volt álomról*. In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (Szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014.
- BALLA Zsuzsa: *Az EU pénzügyi érdekeinek védelme különös tekintettel a korrupció elleni szervezetére*. In: *Profectus in litteris III.*, Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz konferencián, 2011. június 3.
- BARABÁS Gergely: *Kontraktuális közigazgatás – közszerződések a magyar jogban*. In: XXVIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia.

- Állam- és Jogtudományi Szekció. 2007. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Budapest, 2007.
- BÉKÉS Ádám – GÉPÉSZ Tamás: *Az Európai Ügyészség hatásköri szabályozása. Hatékony-e a köztes megoldás?* In: *Iustum Aequum Salutare* XV. 2019. 2.
  - BODNÁR Norbert – CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – NYITRAI Péter – TORMA András – TURKOVICS István: *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog Általános rész I.* Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015.
  - Sjaak BOECKHOUT, Luc BOOT, Menno HOLLANDERS, Klaas-Jan REINCKE, Jan Maarten DE VET: *Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds.* Rotterdam, February 2002. Web (2019. március 1.): [https://www.dotaceeu.cz/getmedia/447bacc9-f989-4440-aabb-232fcf0267b0/Souhrnna-studie-a-hodnoceni\\_447bacc9-f989-4440-aabb-232fcf0267b0.pdf](https://www.dotaceeu.cz/getmedia/447bacc9-f989-4440-aabb-232fcf0267b0/Souhrnna-studie-a-hodnoceni_447bacc9-f989-4440-aabb-232fcf0267b0.pdf)
  - BOROS Anita: *Közigazgatási eljárásjog Európában – Közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok.* In. GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. ANDRÁS (Szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései.* Pázmány Press, Budapest, 2015
  - Andrzej BUKOWSKI, Kaja GADOWSKA, Paulina POLAK: *Barriers and Obstacles in the Process of Awarding and Implementation of EU Funds in Poland.* In: *Polish Sociological Review* No. 164 (2008).
  - BURNSIDE, C. – DOLLAR, D.(2000): *Aid, Policies and Growth.* *American Economic Review* 90(4)
  - CHARRON, N. – Lapuente, V. – DIJKSTRA, L. (2012): *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU.* Directorate-General for Regional Policy. European Commission. 01/2012
  - Gabriele CIPRIANI: *The EU Budget Responsibility Without Accountability?* Centre for European Policy Studies Brussels, 2010.
  - CONCHA Győző: *Politika.* Budapest, 1905.
  - CSIKY Kálmán: *A magyar állam közigazgatási joga.* Budapest, 1888.

- CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – TORMA András – TURKOVICS István: *Európai közigazgatás*. Miskolci Egyetemi Kiadó 2019.
- CZUCZAI Jenő: *Közigazgatás és európai integráció*. In: FICZERE-FORGÁCS (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Különös Rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- EDERVEEN, S.–Groot, H.–NAHUIS, R. (2006): *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*. *Kyklos* 59(1).
- EGRI KOVÁCS Krisztián: *Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatás jellemzőinek vázlatos ismertetése*. In: *Jogelméleti Szemle* 2015/1. szám
- ERDŐS Éva: *Az állami támogatások polgári jogi szabályozásának anomáliái* (2010). *Pénzügyi Jogot Oktatók Országos Konferenciája*. Miskolci Egyetem 2009
- ERDŐS Éva: *Az Európai Unió költségvetése*. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében* (Szerk: FARKAS Ákos), KJK-Kerszöv, Budapest, 2005
- ERDŐS Éva: *Az EU pénzügyi ellenőrzési rendszere*. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében* (Szerk: FARKAS Ákos), KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.
- ERDŐS Éva: *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciájának előadása 2006-2009*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010.
- FÁBIÁN Adrián: *EU-jog és a nemzeti közigazgatási (eljárás)jog viszonya*. In: TILK Péter (Szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. Pécs, 2016.
- FARKAS Ákos: *Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben*. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005
- FICZERE Lajos: *Európai Közigazgatás - nemzeti közigazgatás*. Web (2020.01.29.): <https://ficzerelajos.files.wordpress.com/2010/01/ficzere-lajos-ta.pdf>

- FICZERE Lajos - FORGÁCS Imre (Szerk.) *Közigazgatási jog különös rész.* Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- FORGÁCS Imre: *Új tendenciák az európai közigazgatásban.* In: Európai Tükör 2004. évi 3. szám
- Jacques FORUNIER: *A megbízható közigazgatás.* Magyar Közigazgatás, 1997/10.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (Szerk.): *Összehasonlító és Európai Uniói közigazgatási jog, Közigazgatási jog IV.* Pázmány Press 2015.
- Pere GOMIS-PORQUERAS - Enrique GARCILAZO: *EU Structural and Cohesion Funds in Spain and Portugal: Is Regional and National Inequality Increasing?* In: Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 50343, posted 3 October 2013
- Stephen GREY: *Tackling fraud and mismanagement in the European Union.* Centre for European Reform, working paper.
- GYÖRINÉ SZABÓ Gabriella: *A kohéziós alapok minőségi felhasználásának feltételei és kihívásai* c. PhD értekezése, Budapesti Corvinus Egyetem, 2016.
- GYÖRINÉ SZABÓ Gabriella: *A 2014–2020-as kohéziós források felhasználásának hazai vállalásai az uniós kötelezettségek szorításában.* KÖZ-GAZDASÁG 2015/4.
- HALÁSZ Zsolt: *EU költségvetés: államháztartás és szuverenitás.* In: Schanda Balázs – Varga Zs. András: *Látlelet közjogunk elmúlt évtizedéről.* PPKE JÁK Budapest, 2010.
- HARMATHY Attila: *A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési folyamata.* Akadémiai Kiadó, 1977.
- HERVAINÉ SZABÓ Gyöngyvér: *A regionális fejlődés új hajtóerői a XXI. században.* In: Régiók Európája, Tanulmánykötet, Budapest Forum 2002.
- HORVAT, Andrej; MAIER, Gunther: *Regional development, Absorption problems and the EU Structural Funds* (44th Congress of the European Regional Science Association: "Regions and Fiscal Federalism", 25th - 29th

- August 2004, Porto, Portugal, European Regional Science Association (ERSA), Louvain-la-Neuve)
- HORVÁTH Gyula: *Európai regionális politika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998.
  - HUTKAI Zsuzsanna: *Az uniós források felhasználásának gyakorlata, szabályozási háttere*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2013/3.
  - JÓZSA Zoltán: *Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről*. In: Magyar Közigazgatás 2003/12.
  - Klara KANSKA: *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*. In: European Law Journal, 2004 Vol.10. No.3.
  - KÁRPÁTI Orsolya: *Az Európai Közigazgatási Tér kialakulása (I. rész)*. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIX/1. 2011.
  - KENGYEL Ákos: *A megszokott keretek csapdájában, gondolatok az Európai Unió 2014–2020 közötti költségvetési kiadásairól*. KÖZGAZDASÁG 2013/1.
  - KENGYEL Ákos: *Szubszidiaritás az EU és tagállamai regionális politikájában*. Prosperitas Vol. II. 2015/1.
  - KOVÁCS Mihály: *A területi közigazgatás szerkezeti kérdései*. Doktori értekezés, Szent István Egyetem Gazdálkodás és Szervezéstudományi Doktori Iskola, Gödöllő, 2010.
  - LÁRIS Liliána: *Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendeletervezet és a Velencei Bizottság által megfogalmazott európai standardok*. Web (2020.09.12.): <https://core.ac.uk/download/pdf/159317846.pdf>
  - LÉVAI Ilona: *Corpus Iuris Europae. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére?* In: Európai Tükör 1998. 4. szám
  - LIGETI Katalin: *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004

- KOZAK, M. W.: *Managing European regional policy in Poland in the initial period after the accession*. Web (2018.01.31.): [http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web\\_euroreg\\_publications\\_files/1220/2007\\_5\\_kozak.pdf](http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/1220/2007_5_kozak.pdf)
- Laura Elena MARINAS - Eugen PRIOTEASA: *Spotlight on Factors Influencing the Absorption Rate of EU Funds in Romania*. In: *Journal of Eastern Europe Research in Business & Economics* Vol. 2016.
- MARJÁN Attila: *Az EU-csatlakozás szerepe a magyar közigazgatás átalakulásában*. In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (Szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014.
- Tanja MARKOVIČ HRIBERNIK, Monika KIRBIŠ, Uroš VEK: *Institutional Regulation and the Effectiveness of Absorbing EU Funds: The Experiences of Ireland, Estonia and Slovenia*. In: *Društvena Istraživanja / Journal for General Social Issues*, 17(6), December 2008.
- Nicholas MOUSSIS: *Access to European Union, law, economics, policies*. European Study Service, 2002.
- NAGY Marianna: *A közigazgatás szankciórendszere*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat)* Web (2020.02.19.): <https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszere#block-956>
- NAGY Marianna: *Az állami ellenőrzés kérdőjelei, szabályos és szabálytalan a közigazgatásban*. In: *Pénzügyi Szemle* 2012/1. szám
- NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
- NAGY Marianna: *Új jogellenességi forma a láthatáron? A szabálytalanság a közigazgatási jogban*. In: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (Szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.

- NAGY Sándor Gyula: *Az európai uniós támogatások felhasználásának összehasonlítása egyes tagállamok esetében.* In: Európai Tükör 12. évf. 1. sz. / 2007
- NAGY Zoltán: *A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében.* In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridicata et Politica, Miskolc, Tomus XXX/2. (2012)
- NYIKOS Györgyi: *A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban.* In: „A közbeszerzés gyakorlata” Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek. Raabe Tanácsadó és Kiadó Kft. 2006. június
- NYIKOS Györgyi: *A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára.* Pénzügyi Szemle 58. évf. 2. sz. / 2013.
- NYIKOS Györgyi – Robert TALAGA: *Cohesion policy in transition, comparative aspects of the Polish and Hungarian systems of implementation.* In: Comparative Law Review 18/2014.
- NYIKOS Györgyi – SZABÓ Szandra: *Szabálytalanságok az EU kohéziós politikában – magyar tapasztalatok és tanulságok.* In: Európai Tükör 2019/1.
- NYIKOS Györgyi – TÁTRAI Tünde: *Public Procurement and Cohesion Policy.* Paper to 5<sup>th</sup> International Public Procurement Conference, Seattle.
- OLAJOS István: *A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja.* In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridicata et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/2. (2011)
- PETRIK Ferenc: *A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés.* In: Magyar Közigazgatás 2005/5. szám
- PETRIK Ferenc: *Közszerződés a közjog és a polgári jog határán.* In: Gazdaság és Jog 2005/11.
- PUPEK Emese: *Innováció-értelmezések módszerek és az Európai Közigazgatási Tér (Szervezés-, vezetés- és közigazgatás-elméleti*

- megközelítés*). Doktori értekezés, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, 2007.
- Dr. Moritz RÖTTINGER – Dr. Claudia WEYRINGER: *Handbuch der europäischen Integration*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1996
  - Eberhard SCHMIDT-ASSMANN – Bettina SCHÖNDORF - HAUBOLD: *Der Europäische Verwaltungsverbund*. Mohr Siebeck, 2005.
  - Prof. Dr. Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: *Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölé rendeltségi modellje*. In: *Európai Jog* 2003/3.
  - Susan SENIOR NELLO: *The European Union: Economics, Policies and History*. McGraw-Hill Education, 2005.
  - Marko ŠOSTAR, Ana MARUKIĆ: *Challenges of Public Procurement in EU Funded Projects*. In: *Journal of Contemporary Management Issues, Management*, Vol. 22, 2017, No. 2
  - Markéta ŠUMPÍKOVÁ, Jan PAVEL, Stanislav KLAZAR: *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic*, Web (2019. március 1.): [https://www.researchgate.net/profile/Staniislav\\_Klazar/publication/240618441\\_EU\\_Funds\\_Absorption\\_Capacity\\_and\\_Effectiveness\\_of\\_Their\\_Use\\_with\\_Focus\\_on\\_Regional\\_Level\\_in\\_the\\_Czech\\_Republic/links/551e94680cf29dcabb0430d8/EU-Funds-Absorption-Capacity-and-Effectiveness-of-Their-Use-with-Focus-on-Regional-Level-in-the-Czech-Republic.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Staniislav_Klazar/publication/240618441_EU_Funds_Absorption_Capacity_and_Effectiveness_of_Their_Use_with_Focus_on_Regional_Level_in_the_Czech_Republic/links/551e94680cf29dcabb0430d8/EU-Funds-Absorption-Capacity-and-Effectiveness-of-Their-Use-with-Focus-on-Regional-Level-in-the-Czech-Republic.pdf)
  - SZALAI András: *A közigazgatási jog alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
  - TEMESI István (Szerk.): *Közigazgatási jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
  - TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, 1926.
  - TORMA András: *A közigazgatási szankció helye és szerepe az EU jogában*. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünygyi együttműködési rendszerében*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005

- TORMA András: *Adalékok az EU-közigazgatás fogalmához*. Magyar Közigazgatás 2002/2.
- TORMA András: *Az Európai Közigazgatási Térségről magyar szemmel*. In: Miskolci Jogi Szemle 6. évf. 2011 különszám
- TORMA András: *Az Európai Unió és a tagállamok közigazgatásának kapcsolatrendszere*. In: PETRÉTEI József (Szerk.): Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs, 2001.
- TORMA András: *Megérkeztünk! Magyar közigazgatás az Európai Unióban*. In: Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. 2006.
- TORMA András: *Töredékek az Európai Közigazgatási Térségről*. In: FAZEKAS Mariann (Szerk.): Gazdaság és Közigazgatás. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
- TORMA András: *Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról*. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIX/2. 2011.
- TUKA Ágnes: *Az Európai Unió harca a korrupció ellen*. In: Politika és korrupció. Konferencia kötet. Pécs, 2010
- VÁCZI Péter: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex Kiadó, 2010.
- Krisztina VIDA: *New Modes of Governance in EU Cohesion Policy – Emergence, Evolution, Evaluation*. In: Kálmán DEZSÉRI: *New Modes of Governance and the EU Structural and Cohesion Policy in the new Member States*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007.
- VINCZE Ibolya: *Az EU-s támogatások irányítási és ellenőrzési rendszereinek működése Magyarországon*. Gazdasági Élet és Társadalom, 2011. I-II. szám.

- WOPERA Zsuzsa: *Az agrártámogatási döntések elleni jogorvoslatok egyes eljárási kérdései.* In: *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2008/6.
- Gheorghe ZAMAN – George GEORGESCU: *Structural fund absorption: A new challenge for Romania?* In: *Romanian Journal of Economic Forecasting* – 1/2009

Egyéb dokumentumok:

- Európai Bizottság: *A közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók meghatározására vonatkozó iránymutatások a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében.* COCOF 07/0037/02-FR
- Európai Bizottság: *Csalásra utaló jelek ismertetője az ERFA, az ESZA és a KA vonatkozásában* - COCOF 09/0003/00-EN
- *A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret.* A Bizottság közleménye Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Strasbourg, 2014.3.11. COM(2014) 158 final
- *Managing irregularities and financial corrections regarding absorption of the European Cohesion Policy Funds in the Republic of Slovenia.* Összefoglaló cikk a Szlovén Számvevőszék 2007. január 1 és 2015. december 1. közötti időszakot lefedő riportjáról. Web (2019.03.15.): <http://www.rs-rs.si/en/audits-auditing/audit-archive/audit/managing-irregularities-and-financial-corrections-regarding-absorption-of-the-european-cohesion-poli-1/>
- *ZÁRÓ ÉRTÉKELÉSI JELENTÉS a 2007-2012 időszak végrehajtási funkcióinak értékeléséről,* melyet az AAM Tanácsadó Zrt. készített a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felkérésére. Web (2018.03.15.): [https://www.palyazat.gov.hu/atfogo\\_intezmenyertekeles\\_a\\_2007\\_2013\\_idoszak\\_vegrehajtasi\\_funkcioinak\\_ertekelese](https://www.palyazat.gov.hu/atfogo_intezmenyertekeles_a_2007_2013_idoszak_vegrehajtasi_funkcioinak_ertekelese)

- *ZÁRÓ ÉRTÉKELÉSI JELENTÉS a 2007-2012 időszak végrehajtási funkcióinak értékeléséről, KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK*, melyet az AAM Tanácsadó Zrt. készített a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felkérésére. Web (2018.03.15.): [https://www.palyazat.gov.hu/atfogo\\_intezmenyertekeles\\_a\\_2007\\_2013\\_idoszak\\_vegrehajtasi\\_funkcioinak\\_ertekelese](https://www.palyazat.gov.hu/atfogo_intezmenyertekeles_a_2007_2013_idoszak_vegrehajtasi_funkcioinak_ertekelese)
- *Evaluation of the regulatory constraints*, melyet az AAM Tanácsadó Zrt. készített 2012-ben a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felkérésére. Web (2018.03.15.): [https://www.palyazat.gov.hu/evaluation\\_of\\_the\\_regulatory\\_constraints#](https://www.palyazat.gov.hu/evaluation_of_the_regulatory_constraints#)
- Európai Számvevőszék 2004/3. sz. speciális jelentése: *a közös agrárpolitika keretében szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítéséről a Bizottság válaszaival együtt*
- Európai Számvevőszék 2011/8. sz. különjelentése: *a közös agrárpolitika keretében jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetése*
- Európai Számvevőszék 2013/16. sz. különjelentése – *Az egységes ellenőrzés (single audit) áttekintése, avagy a Bizottság milyen mértékben támaszkodik a tagállami ellenőrző hatóságokra a kohéziós politikában*
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2005. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2006. augusztus)
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2006. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2007. szeptember)
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2008. szeptember)
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2008. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2009. szeptember)
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2009. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2010. november)
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2010. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2011. november)

- Állami Számvevőszék: *Jelentés az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről* (2010. augusztus)
- Állami Számvevőszék: *Jelentés az EU támogatások felhasználásának rendszere – A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (és a Közreműködő Szervezetek) uniós támogatásokkal kapcsolatos feladatellátásának ellenőrzéséről* (2015. február)
- Állami Számvevőszék: *Jelentés az EU támogatások felhasználásának rendszere – A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (és a Közreműködő Szervezetek) uniós támogatásokkal kapcsolatos feladatellátásának ellenőrzéséről* (2015. február)
- *Tájékoztató Az európai uniós források felhasználását, valamint a pénzek elosztásában közreműködő intézményeket érintő számvevőszéki ellenőrzésekről, elemzésekről, öntesztekről* c. cikk, amely az Állami Számvevőszék honlapján 2016.04.29-én került közzétételre. Web (2020.01.16.):  
[https://asz.hu/storage/files/files/Országgyűlésnek%20szóló%20tájékoztatók/taj\\_eu\\_forrasok.pdf?download=true](https://asz.hu/storage/files/files/Országgyűlésnek%20szóló%20tájékoztatók/taj_eu_forrasok.pdf?download=true)
- *Fókuszban az európai uniós források felhasználása* c. cikk, amely az Állami Számvevőszék honlapján 2017.09.19-én került közzétételre. Web (2020.01.16.): <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/fokuszban-az-europai-unios-forrasok-felhasznalasa>
- *Felmérés az uniós támogatási rendszerről* c. cikk, amely az Állami Számvevőszék honlapján 2013.01.10-én került közzétételre.
- Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja: *A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata* című összefoglaló vélemény, 2012.
- *Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez*. Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2015. Web (2017.10.23.):

<https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/10ff9bee-ca41-11e5-a4b5-01aa75ed71a1/language-hu>

- állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 5290/2007. számú ügyben
- alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1295/2016. számú ügyben
- *Annual report 2009 – European Anti-Fraud Office* (Ninth Activity Report for the period 1 January 2008 to 31 December 2008). European Commission, Office for Official Publications of the European Communities
- *Eleventh operational report of the European Anti-Fraud Office*, 1 January to 31 December 2010). European Commission, Office for Official Publications of the European Communities.
- *The OLAF Report 2011* (Twelfth Report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2011). European Commission, Office for Official Publications of the European Communities
- *The OLAF Report 2018* (Nineteenth Report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2018). European Commission, Office for Official Publications of the European Communities
- *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és Régiók Bizottságának a Bizottság Csalás Elleni Stratégiájáról*. Brüsszel, 2011.6.24. COM(2011) 376 végleges
- European Commission: *Statistical evaluation of irregularities reported for 2017: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure*. COM(2018) 553 final
- European Commission: *Statistical evaluation of irregularities reported for 2018: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure*. SWD(2019) 365 final

## IRODALOMJEGYZÉK

### Magyar szakirodalom:

#### Könyvek, folyóiratok, szakcikkek:

- Adó-kódex 2011/9., Complex Kiadó Kft.
- Adó-kódex 2011/11., Complex Kiadó Kft.
- Adó-kódex 2013/8., Complex Kiadó Kft.
- *A magyar közigazgatás és az európai integráció* témakörében a Negyedik Magyar Jogászgyűlésen (Balatonfüred, 1998. május 14-16.) tartott előadásokból készült összefoglaló kiadvány. Kiadta: Magyar Jogász Egylet, Budapest, 1998.
- *A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*. In: *Ön-Kor-Kép* 8. évf. 1998/9.
- *A Régiók Bizottsága*. In: *Ön-Kor-Kép* 2002/8-9
- BALÁZS István: *Az „Európai Közigazgatási Tér” és az európai közigazgatási jog*. In: LAPSÁNSZKY András (Szerk.): *Közigazgatási jog – Fejezetek a szakigazgatásaink köréből*. Complex Kiadó, Budapest, 2013.
- BALÁZS István: *Az Európai Közigazgatási Térség változásairól*. In: FAZEKAS Mariann (Szerk.): *Gazdaság és Közigazgatás*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
- BALÁZS István: *Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről*. In: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. ANDRÁS (Szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Pázmány Press, Budapest, 2015.
- BALÁZS István: *Európai közigazgatás – álom, vagy valóság? Az „Európai Közigazgatási Térről”, mint egykor volt álomról*. In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (Szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014.

- BALLA Zsuzsa: *Az EU pénzügyi érdekeinek védelme különös tekintettel a korrupció elleni szervezetére.* In: Profectus in litteris III., Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz konferencián, 2011. június 3.
- BARABÁS Gergely: *Kontraktuális közigazgatás – közszerződések a magyar jogban.* In: XXVIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia. Állam- és Jogtudományi Szekció. 2007. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Budapest, 2007.
- BATÓ Márk: *A pénzügyi eszközök szerepe az Európai Unió kohéziós politikájában.* In: KÖZ-GAZDASÁG 2013/1. szám
- BERÉNYI Sándor: *A közigazgatási szerződések.* In: Magyar közigazgatási jog, Általános rész, Szerk.: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos, Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- BERNEK Ágnes – KONDOROSI Ferenc – NEMERKÉNYI Antal – SZABÓ Pál: *Az Európai Unió.* Cartographia Kft, 2004.
- BÉKÉS Ádám – GÉPÉSZ Tamás: *Az Európai Ügyészség hatásköri szabályozása. Hatékony-e a köztes megoldás?* In: Iustum Aequum Salutare XV. 2019. 2.
- BODNÁR Norbert – CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – NYITRAI Péter – TORMA András – TURKOVICS István: *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog Általános rész I.* Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015.
- BOROS Anita: *Közigazgatási eljárásjog Európában – Közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok.* In. GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. ANDRÁS (Szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései.* Pázmány Press, Budapest, 2015
- CONCHA Győző: *Politika.* Budapest, 1905.
- CSÁKI Gyula: *EU-csatlakozás – magyar régiók.* In: Magyarország az Európai Unió csatlakozás küszöbén. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.
- CSIKY Kálmán: *A magyar állam közigazgatási joga.* Budapest, 1888.

- CSALÓTZKY György: *A Régiók Bizottságának lépései, erőfeszítései az európai önkormányzatok érdekében*. Comitatus, Önkormányzati Szemle 2002/3
- CSALÓTZKY György: *A régiók bizottságának szerepe az Európai Unió szervezetében és működésében*. Rendvédelmi Füzetek 2000/1, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2000.
- CSALÓTZKY György: *A régiók bizottságának szerepe az Európai Unió szervezetében és működésében I*. In: Comitatus, Önkormányzati Szemle 2000/4
- CS. PAVISA Anna – KOVÁCS-NAGY Rita: *A régiók egyenrangú részvétele*. In: Falu Város Régió 2006/4
- CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – TORMA András – TURKOVICS István: *Európai közigazgatás*. Miskolci Egyetemi Kiadó 2019.
- CZUCZAI Jenő: *Közigazgatás és európai integráció*. In: FICZERE-FORGÁCS (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Különös Rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- CZURIGA Eszter: *Az Európai Unió regionális politikája és eredményei Portugáliában – Konvergencia és divergencia a gyakorlatban*. Doktori értekezés, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, 2009.
- DÖBRÖNTE Katalin – VIDA Szabolcs: *A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon*. In: Tér és Társadalom 18. év. 2004/4.
- EGRI KOVÁCS Krisztián: *Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatás jellemzőinek vázlatos ismertetése*. In: Jogelméleti Szemle 2015/1. szám
- ERDŐS Éva: *Az állami támogatások polgári jogi szabályozásának anomáliái* (2010). Pénzügyi Jogot Oktatók Országos Konferenciája. Miskolci Egyetem 2009
- ERDŐS Éva: *Az Európai Unió költségvetése*. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében* (Szerk: FARKAS Ákos), KJK-Kerszöv, Budapest, 2005

- ERDŐS Éva: *Az EU pénzügyi ellenőrzési rendszere*. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünygyi együttműködési rendszerében (Szerk: FARKAS Ákos), KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.
- ERDŐS Éva: *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciájának előadása 2006-2009*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010.
- FÁBIÁN Adrián: *EU-jog és a nemzeti közigazgatási (eljárás)jog viszonya*. In: TILK Péter (Szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. Pécs, 2016.
- FÁBIÁN Tibor: *Az ellenőrzés az uniós támogatás feltétele*. In: Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat (SZAKma) 2003. 12. sz.
- FALUVÉGI Albert: *A társadalmi-gazdasági jellemzők területi alakulása és várható hatásai az átmenet időszakában*. In: Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Kutatóközpont. Műhelytanulmányok 2004/5
- FARAGÓ László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*. In: Tér és Társadalom 2016/2
- FARKAS Ákos: *Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben*. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünygyi együttműködési rendszerében. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005
- FAZEKAS Judit – ASZTALOS Zsófia – SÓS Gabriella: *Csatlakozás-jogközelítés. Az acquis communautaire adaptálása a magyar jog- és intézményrendszerbe*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest, 2003.
- FICZERE Lajos: *Európai Közigazgatás - nemzeti közigazgatás*. Web (2020.01.29.): <https://ficzerelajos.files.wordpress.com/2010/01/ficzere-lajos-ta.pdf>
- FICZERE Lajos - FORGÁCS Imre (Szerk.) *Közigazgatási jog különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- FORGÁCS Imre: *Új tendenciák az európai közigazgatásban*. In: Európai Tükör 2004. évi 3. szám

- FORMAN Balázs: *Regionális politika az Európai Unióban*. Váti Kht, 2000.
- FÖLDESSY Aranka – LOVÁSZ Gabriella: *Európai Unió Pályázatok Kézikönyve*. Korrekt Nyomdaipari Kft, 2004.
- FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog*. HVG-ORAD Kiadó, Budapest, 2015.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (Szerk.): *Összehasonlító és Európai Unió közigazgatási jog, Közigazgatási jog IV*. Pázmány Press 2015.
- GYÖRFI Anita – MOLNÁR Tamás – RESZKETŐ Petra – VÁRADI Balázs: *Az Európai Unió Kohéziós Politikája és a korrupció*. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, 1999. december 2. Web (2020.01.04.): [http://www.budapestinstitute.eu/BI\\_Green\\_Cohesion\\_HU\\_ExSum.pdf](http://www.budapestinstitute.eu/BI_Green_Cohesion_HU_ExSum.pdf)
- GYÖRINÉ SZABÓ Gabriella: *A kohéziós alapok minőségi felhasználásának feltételei és kihívásai* c. PhD értekezése, Budapesti Corvinus Egyetem, 2016.
- GYÖRINÉ SZABÓ Gabriella: *A 2014–2020-as kohéziós források felhasználásának hazai vállalásai az uniós kötelezettségek szorításában*. KÖZ-GAZDASÁG 2015/4.
- GYURÁN Ildikó: *A közösségi család elleni védekezés*. In: Miskolci Doktoranduszok jogtudományi tanulmányai 10, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2010.
- HALÁSZ Zsolt: *EU költségvetés: államháztartás és szuverenitás*. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András: *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről*. PPKE JÁK Budapest, 2010.
- HARMATHY Attila: *A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési folyamata*. Akadémiai Kiadó, 1977.
- HARMATHY Attila: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.
- HEIL Péter: *A szövetség kincsesládája. Az Európai Unió fejlesztési alapjai Magyarországon*. In: Európai Tükör 2009. különszám

- HEIL Péter: *EU-támogatások és kilátások. Megújul a pályázati rendszer.* In: Falu Város Régió 2006/4.
- HEIL Péter: *Új kezdet előtt. Az Európai Unió strukturális és kohéziós támogatásai Magyarországon.* In: Falu Város Régió, 2005/3-4
- HERVAINÉ SZABÓ Gyöngyvér: *A regionális és helyi politika lehetőségei az EU intézményrendszerében.* In: Tér és Társadalom 12. évf. 1998/1-2.
- HERVAINÉ SZABÓ Gyöngyvér: *A regionális fejlődés új hajtóerői a XXI. században.* In: Régiók Európája, Tanulmánykötet, Budapest Forum 2002.
- HERVAINÉ SZABÓ Gyöngyvér: *Önkormányzatok az Európai Unió érdekérvényesítési rendszerében.* Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár, 2005.
- HOFFMANN István: *Gondolatok az önkormányzatok (terület)fejlesztési feladatellátásának főbb európai modelljeiről.* In: Jegyző és Közigazgatás 19. évf. (2017) 6. sz.
- HORVÁTH Gyula: *European Regional Policy and the East-central European Enlargement.* In: GÁL Zoltán (Szerk.): *Role of the Regions in the Enlarging European Union.* Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, Pécs, 2001.
- HORVÁTH Gyula: *Európai regionális politika.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998.
- HORVÁTH Gyula – SZABÓ Péter: *Területfejlesztés és régiók.* Európai Füzetek 11., 2003.
- HORVÁTH M. Tamás: *A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója.* In: Magyar Közigazgatás 2005/3.
- HORVÁTH M. Tamás: *Verseny a megállapodásért (A nem hagyományos közszolgáltatási megállapodások jogi szabályozása).* In: Jogtudományi Közlöny 1994/4-5.
- HUTKAI Zsuzsanna: *Az uniós források felhasználásának gyakorlata, szabályozási háttere.* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2013/3.

- ILLÉS Iván: *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók.* Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2002.
- IVÁN Gábor: *Bevezetés az Európai Unió támogatási rendszerébe.* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2005.
- JÓZSA Zoltán: *Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről.* In: Magyar Közigazgatás 2003/12.
- JUHÁSZ Tamás: *Kohéziós politika – államizsna helyett befektetés?* In: Európai Tükör 2012/1
- Judit KÁLMÁN: *Possible Structural Funds Absorption Problems. The Political Economy View with Application to the Hungarian Regional Development Institutions and Financial System.* Web (2019.03.03.): [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41474873/Possible\\_Structural\\_Funds\\_Absorption\\_Pro20160123-31123-11q96ms.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1551609802&Signature=loIqXkl1zZrKaa0xtegeoutWfWg%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DPossible\\_Structural\\_Funds\\_Absorption\\_Pro.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41474873/Possible_Structural_Funds_Absorption_Pro20160123-31123-11q96ms.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1551609802&Signature=loIqXkl1zZrKaa0xtegeoutWfWg%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DPossible_Structural_Funds_Absorption_Pro.pdf)
- KÁRPÁTI Orsolya: *Az Európai Közigazgatási Tér kialakulása (I. rész).* In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIX/1. 2011.
- KENDE Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba.* Complex Kiadó, Budapest, 2009.
- KENGYEL Ákos: *Az Európai Unió kohéziós politikájának integrációs jelentősége és szabályozásának jövője.* In: Közgazdasági szemle LIX. évf. 2012. március
- KENGYEL Ákos: *Az Európai Unió közös politikái.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010.
- KENGYEL Ákos: *Kohézió és finanszírozás. Az Európai Unió regionális politikája és költségvetése.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008.

- KENGYEL Ákos: *Az Európai Unió regionális politikai támogatásainak szerepe a kevésbé fejlett tagországok felzárkózásában*. In: PALÁNKAI T. (szerk.): *Európa kapujában*. ISES, Szombathely, 2006.
- KENGYEL Ákos: *A megszokott keretek csapdájában, gondolatok az Európai Unió 2014–2020 közötti költségvetési kiadásairól*. *KÖZGAZDASÁG* 2013/1.
- KENGYEL Ákos: *Szubszidiaritás az EU és tagállamai regionális politikájában*. *Prosperitas* Vol. II. 2015/1.
- KONTÁR Ágnes: *A Régiók Bizottsága*. In: *Parlamenti Ösztöndíjasok, Parlamenti Módszertani Iroda* 2002/2003
- KOVÁCS Laura: *Helyi önkormányzatok hálózatainak szerepe a globális kormányzásban*. In: *Tér és Társadalom* 24. évf. 2010/1.
- KOVÁCS Mihály: *A területi közigazgatás szerkezeti kérdései*. Doktori értekezés, Szent István Egyetem Gazdálkodás és Szervezéstudományi Doktori Iskola, Gödöllő, 2010.
- LÁRIS Liliána: *Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezet és a Velencei Bizottság által megfogalmazott európai standardok*. Web (2020.09.12.): <https://core.ac.uk/download/pdf/159317846.pdf>
- LÁSZLÓ Csaba: *A területfejlesztés és a kistérség*. In: *Erdei Ferenc III. Tudomány Konferencia I. kötet* 2005. aug. 23-24., Kecskeméti Főiskola Nyomdája
- LENGYEL Imre: *Verseny és területi fejlődés*. JATEPress Szeged, 2003.
- LENGYEL Imre – RECHNITZER János (Szerk.): *A regionális tudomány két évtizede Magyarországon*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.
- LÉVAI Ilona: *Corpus Iuris Europae. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére?* In: *Európai Tükör* 1998. 4. szám
- LIGETI Katalin: *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004

- LÓRÁND Balázs: *Az Európai Unió kohéziós politikájának értékelése.* In: Európai Tükör 2010/4.
- LÓRÁND Balázs: *Regionális fejlesztések értékelésének problematikája az Európai Unióban.* In: LENGYEL I. – LUKOVICS M. (Szerk.): *Kérdőjelek a régiók gazdasági fejlődésében.* JATEPress, Szeged, 2008
- LŐRINCZ Lajos: *Európai integráció - magyar közigazgatás.* In: Magyar Közigazgatás 1998. 7. szám
- MACSITÁK JÁNOS: *Az egyéni vállalkozó és az önálló tevékenység bevételeinek „leköltségesítésével” kapcsolatos anomáliák, visszaélések.* In: Adó-Kódex 2011/9.
- MARJÁN Attila: *Gondolatok az EU regionális politikájának aktuális és jövőbeli kihívásairól.* In: Európai Tükör 2009/2
- MARJÁN Attila: *Az EU-csatlakozás szerepe a magyar közigazgatás átalakulásában.* In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (Szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben.* Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014.
- MIKLÓS-MOLNÁR Marianna: *Az európai uniós támogatások ellenőrzésének gyakorlati tapasztalatai az ellenőrzési hatóságnál.* In: Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat (SZAKma) 2013. évi 5. sz.
- MIKLÓS-MOLNÁR Marianna: *Az európai uniós támogatások ellenőrzési rendszere és módszertani kérdései.* In: Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat (SZAKma) 2012. évi 7-8. sz.
- MOLNÁR Miklós – Margaret M. TABLER: *Gondolatok a közigazgatási szerződésekről.* In: Magyar Közigazgatás, 2000/10.
- NAGY Marianna: *A közigazgatás szankciórendszere.* In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat)* Web (2020.02.19.): <https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszere#block-956>
- NAGY Marianna: *Az állami ellenőrzés kérdőjelei, szabályos és szabálytalan a közigazgatásban.* In: Pénzügyi Szemle 2012/1. szám

- NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
- NAGY Marianna: *Új jogellenességi forma a láthatáron? A szabálytalanság a közigazgatási jogban*. In: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (Szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
- NAGY Sándor Gyula: *A kohéziós politika hatékonysága*. In: KÖZGAZDASÁG 2010/4
- NAGY Sándor Gyula: *A kétszintű pályázati rendszer elemzése és kritikája*. Európai Tükör, 2010. május
- NAGY Sándor Gyula: *Az európai uniós támogatások felhasználásának összehasonlítása egyes tagállamok esetében*. In: Európai Tükör 12. évf. 1. sz. / 2007
- NAGY Sándor Gyula: *Az európai uniós támogatások hatékonysága és hatásossága közötti különbség a ROP 1.2 intézkedésnél*. Európai Tükör, 2008. június
- NAGY Sándor Gyula – HEIL Péter: *A kohéziós politika elmélete és gyakorlata*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2014.
- NAGY Zoltán: *A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében*. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridicata et Politica*, Miskolc, Tomus XXX/2. (2012)
- NYIKOS Györgyi (Szerk.): *Kohéziós politika 2014-2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.
- NYIKOS Györgyi: *A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban*. In: *„A közbeszerzés gyakorlata” Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek*. Raabe Tanácsadó és Kiadó Kft. 2006. június

- NYIKOS Györgyi: *A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára*. Pénzügyi Szemle 58. évf. 2. sz. / 2013.
- NYIKOS Györgyi – Robert TALAGA: *Cohesion policy in transition, comparative aspects of the Polish and Hungarian systems of implementation*. In: *Comperative Law Review* 18/2014.
- NYIKOS Györgyi – SZABÓ Szandra: *Szabálytalanságok az EU kohéziós politikában – magyar tapasztalatok és tanulságok*. In: *Európai Tükör* 2019/1.
- ORBÁN Endre: *A regionális politika helyzete és perspektívái*. In: *MTA Law Working Papers* 2014/30.
- OLAJOS István: *A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja*. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridicata et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/2. (2011)*
- Anssi PAASI: *A régiók fejlődése és a regionális identitás kialakulása*. In: *Tér és Társadalom* 3. évf. 1989/3.
- PÁLMAI Zsolt: *Regionális jelenlét Brüsszelben: a Dél-Dunántúli régió brüsszeli érdekérvényesítése öt év tapasztalatai alapján*. *Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyv* 2011, Pécs, 2011.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális reformok Európában*. IDEA-TÖOSZ, Budapest, 2005.
- PÁLVÖLGYI Tímea: *Cohesion Policy contested: The Debate on the Future of EU Regional Policy*. In: ÁGH Attila (Szerk.): *Europeanization and Regionalization: Hungary's Preparation for EU-Accession*. Hungarian Centre for Democracy Studies 2004.
- PERGER Éva: *Az EU kohéziós politika kormányzati irányításának magyar sajátosságai*. In: *Tér és Társadalom* 2010/1
- PERGER Éva: *EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége*. ECOSTAT Kormányzati Gazdaság- És Társadalom-Stratégiai Kutató Intézet, Budapest, 2009.

- PETRIK Ferenc: *A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés.* In: Magyar Közigazgatás 2005/5. szám
- PETRIK Ferenc: *Közszerződés a közjog és a polgári jog határán.* In: Gazdaság és Jog 2005/11.
- PUPEK Emese: *Innováció-értelmezések módszerek és az Európai Közigazgatási Tér (Szervezés-, vezetés- és közigazgatás-elméleti megközelítés).* Doktori értekezés, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, 2007.
- RADNÓCZY Zsolt: *Támogatások az Európai Unióban.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004.
- RECHNITZER János: *Az európai regionális politika és városfejlődés.* In: Magyar Tudomány 2007/06
- RECHNITZER János – LADOS Mihály: *A területi stratégiáktól a monitoringig (módszertan, gyakorlati praktikumok).* Dialóg Capus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004.
- RECHNITZER János – SMAHÓ Melinda: *Területi politika.* Akadémiai Kiadó, 2011.
- ROZSNYAI Krisztina: *A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban.* In: Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények 2013/1. szám
- ROZSNYAI Krisztina: *Külön, de mégis együtt. A közigazgatási perjog és a közigazgatási eljárásjog.* In: A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Szerk: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. András. Pázmány Press, Budapest, 2015.
- SÁGI Zsolt: *Az Európai Unió kohéziós és regionális politikája a magyar nemzetpolitika szemszögéből.* In: Földrajzi Közlemények 2015/139.
- SERES Tamás: *Régió-fogalom Magyarországon – hol a közép?* In: Politikai elemzések, 2007/19
- SOMAI Miklós: *Az EU 2014-2020-ra szóló közös költségvetési kerete, különös tekintettel a kohéziós és az agrárpolitikát érintő változásokra.*

- In: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet Kihívások, 209. sz., 2014. március
- SZABÓ Lajos: *A megye és a régió dilemmái a közigazgatásban*. In: Önkormányzati szemle XVII/10. 2007. október
  - SZABÓ Zsolt: *Bevezetés az európai uniós támogatások rendszerébe*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2012.
  - SZAKÁL Róbert: *Uniós támogatás visszakövetelése*. In: Gazdaság és Jog 17. évf. (2009) 6. sz.
  - SZALAI András: *A közigazgatási jog alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
  - SZATMÁRY Kristóf: *Régiók az EU döntéshozatalában: a Régiók Bizottsága*. In: Pro Minoritate 2001. nyár
  - TEMESI István (Szerk.): *Közigazgatási jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
  - TERTÁK Elemér: *Az Európai Unió 2007-2013. évi pénzügyi kerettervéről*. In: Pénzügyi Szemle 2006/2
  - TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, 1926.
  - TORMA András: *A közigazgatási szankció helye és szerepe az EU jogában*. In: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005
  - TORMA András: *Adalékok az EU-közigazgatás fogalmához*. Magyar Közigazgatás 2002/2.
  - TORMA András: *Az Európai Közigazgatási Térségről magyar szemmel*. In: Miskolci Jogi Szemle 6. évf. 2011 különszám
  - TORMA András: *Az Európai Unió és a tagállamok közigazgatásának kapcsolatrendszere*. In: PETRÉTEI József (Szerk.): Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs, 2001.

- TORMA András: *Megérkeztünk! Magyar közigazgatás az Európai Unióban.* In: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére.* 2006.
- TORMA András: *Töredékek az Európai Közigazgatási Térségről.* In: FAZEKAS Mariann (Szerk.): *Gazdaság és Közigazgatás.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
- TORMA András: *Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról.* In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIX/2.* 2011.
- TORMA András: *Európai közigazgatás, Régiók, Önkormányzatok.* Virtuóz Kiadó, 2001.
- TORMA András: *Quo vadis európai regionális politika?* In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXII.* 2004
- TORMA András: *Quo vadis európai regionális politika? (II).* In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXVII/2.* 2009
- TUKA Ágnes: *Az Európai Unió harca a korrupció ellen.* In: *Politika és korrupció. Konferencia kötet.* Pécs, 2010
- VÁCZI Péter: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga.* Complex Kiadó, 2010.
- VEREBÉLYI Imre: *Válságban a magyar középszintű közigazgatás – hogyan tovább?* In: VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (Szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett.* Századvég Kiadó, Budapest, 2009
- Krisztina VIDA: *New Modes of Governance in EU Cohesion Policy – Emergence, Evolution, Evaluation.* In: Kálmán DEZSÉRI: *New Modes of Governance and the EU Structural and Cohesion Policy in the new Member States.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007.

- VINCZE Ibolya: *Az EU-s támogatások irányítási és ellenőrzési rendszereinek működése Magyarországon.* Gazdasági Élet és Társadalom, 2011. I-II. szám.
- WOPERA Zsuzsa: *Az agrártámogatási döntések elleni jogorvoslatok egyes eljárási kérdései.* In: Journal of Agricultural and Environmental Law 2008/6.

#### Egyéb dokumentumok:

- Állami Számvevőszék: *Jelentés. A központi alrendszer intézményei. A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése – Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság* (2018.11.07)
- Állami Számvevőszék: *Jelentés a 2007-től uniós finanszírozással megvalósuló, kormányzati döntésen alapuló beruházási projektek pályáztatási, tervezési és előkészítési tapasztalatainak értékelése ellenőrzéséről.* (2012. május)
- Állami Számvevőszék: *Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának ellenőrzéséről.* (2011. július)
- Állami Számvevőszék: *Jelentés. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség működésének ellenőrzése.* (2008. június)
- Állami Számvevőszék: *Tanulmány a 2007-2013. évi EU költségvetési időszakban Magyarország részére juttatott közösségi támogatások összefoglaló bemutatásáról, értékeléséről.* (2015. augusztus)
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2005. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2006. augusztus)
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2006. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2007. szeptember)
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2008. szeptember)
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2008. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2009. szeptember)

- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2009. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2010. november)
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2010. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2011. november)
- Állami Számvevőszék: *Jelentés az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről* (2010. augusztus)
- Állami Számvevőszék: *Jelentés az EU támogatások felhasználásának rendszere – A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (és a Közreműködő Szervezetek) uniós támogatásokkal kapcsolatos feladatellátásának ellenőrzéséről* (2015. február)
- *Számvevőszéki ellenőrzések az uniós források felhasználásáról* c. cikk, amely a Pénzügyi Szemle honlapján 2015.11.25-én kerül közzétételre. Web (2020.01.16.): <https://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/szamvevoszeki-ellenorzesek-az-unios-forrasok-felhasznalasarol>
- *Zárszámadás: uniós ügyekkel zárult a bizottsági szakasz* c. cikk, amely az Állami Számvevőszék honlapján 2013.09.16-án került közzétételre.
- *Az ÁSZ javaslataival összhangban fejlődik a fejlesztéspolitika* c. cikk, amely az Állami Számvevőszék honlapján 2013.04.16-án került közzétételre.
- *Felmérés az uniós támogatási rendszerről* c. cikk, amely az Állami Számvevőszék honlapján 2013.01.10-én került közzétételre.
- *Fókuszban az európai uniós források felhasználása* c. cikk, amely az Állami Számvevőszék honlapján 2017.09.19-én került közzétételre. Web (2020.01.16.): <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/fokuszban-az-europai-unios-forrasok-felhasznalasa>
- *Tájékoztató Az európai uniós források felhasználását, valamint a pénzek elosztásában közreműködő intézményeket érintő számvevőszéki ellenőrzésekről, elemzésekről, öntesztekről* c. cikk, amely az Állami Számvevőszék honlapján 2016.04.29-én került közzétételre. Web

(2020.01.16.):

[https://asz.hu/storage/files/files/Országgyűlésnek%20szóló%20tájékoztatók/taj\\_eu\\_forrasok.pdf?download=true](https://asz.hu/storage/files/files/Országgyűlésnek%20szóló%20tájékoztatók/taj_eu_forrasok.pdf?download=true)

- Dr. KOVÁCS Árpád: *Az Uniós alapok igazgatása magyar szemmel – az ÁSZ olvasata* című előadás, amely a Szabad Európa Vitanapok a Parlamentben: „Strukturális és Kohéziós Alapok igazgatása Magyarországon, avagy a felügyeleti és ellenirzi rendszerek működése” c. Konferencián hangzott el Budapesten, 2008. november 21-én. Web

(2014.04.04.):

[https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Kovacs\\_Arpád/t253.pdf?download=true](https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Kovacs_Arpád/t253.pdf?download=true)

- Nemzetgazdasági Minisztérium: *Útmutató az európai uniós ellenőrzésekre való felkészüléshez. 2007 – 2013 programozási időszak az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatásokra vonatkozóan.* Web

(2017.10.13.):

[https://allamhaztartas.kormany.hu/download/8/da/01000/Felkeszules\\_Unios\\_Ellenorzesekre\\_Velemenyek\\_v4\\_kozzetelelreNE.pdf](https://allamhaztartas.kormany.hu/download/8/da/01000/Felkeszules_Unios_Ellenorzesekre_Velemenyek_v4_kozzetelelreNE.pdf)

- *ZÁRÓ ÉRTÉKELÉSI JELENTÉS a 2007-2012 időszak végrehajtási funkcióinak értékeléséről*, melyet az AAM Tanácsadó Zrt. készített a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felkérésére. Web (2018.03.15.):

[https://www.palyazat.gov.hu/atfogo\\_intezmenyertekeles\\_a\\_2007\\_2013\\_idoszak\\_vegrehajtasi\\_funkcioinak\\_ertekelese](https://www.palyazat.gov.hu/atfogo_intezmenyertekeles_a_2007_2013_idoszak_vegrehajtasi_funkcioinak_ertekelese)

- *ZÁRÓ ÉRTÉKELÉSI JELENTÉS a 2007-2012 időszak végrehajtási funkcióinak értékeléséről, KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK*, melyet az AAM Tanácsadó Zrt. készített a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felkérésére. Web (2018.03.15.):

[https://www.palyazat.gov.hu/atfogo\\_intezmenyertekeles\\_a\\_2007\\_2013\\_idoszak\\_vegrehajtasi\\_funkcioinak\\_ertekelese](https://www.palyazat.gov.hu/atfogo_intezmenyertekeles_a_2007_2013_idoszak_vegrehajtasi_funkcioinak_ertekelese)

- *Evaluation of the regulatory constraints*, melyet az AAM Tanácsadó Zrt. készített 2012-ben a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felkérésére. Web

(2018.03.15.):

[https://www.palyazat.gov.hu/evaluation\\_of\\_the\\_regulatory\\_constraints#](https://www.palyazat.gov.hu/evaluation_of_the_regulatory_constraints#)

- *Csökken a szabálytalanságok aránya.* In: Magyar Mezőgazdaság, 66. évf. 35. szám (2011. augusztus 31.)
- *Kevesebb a szabálytalanság.* In: Magyar Mezőgazdaság, 64. évf. 47. szám (2009. november 18.)
- *Fizetnek a szabálytalan felhasználók.* In: Magyar Mezőgazdaság, 62. évf. 1. szám (2007. január 3.)
- *Támogatások visszafizetése.* In: Agrár Európa 10. évf. 8. szám (2006. augusztus)
- *Agrártámogatások visszafizetése.* In: Agrár Európa 9. évf. 5. szám (2005. május)
- *128 millió eurós visszafizetési kötelezettség.* In: Agrár Európa 10. évf. 5. szám (2006. május)
- *Szakmai segédlet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások szabálytalanságainak jelentéséhez.* Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Központi Hivatal, OLAF Koordinációs Iroda, 2011. októbere
- ZÖLDRÉTI Attila: *Magyar ellenőrzési tapasztalatok a strukturális és kohéziós alapok felhasználása terén* c. előadása, amely az EU Kapcsolattartó Bizottság Helsinkiben (Finnország) 2007. december 3-án tartott ülésén hangzott el. Web (2018.01.01.): [https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Zoldreti\\_Attila/t182.pdf?download=true](https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Zoldreti_Attila/t182.pdf?download=true)
- Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja: *A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata* című összefoglaló vélemény, 2012.
- *Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai*

*során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez.* Az Európai Unió  
Kiadóhivatala, 2015. Web (2017.10.23.):  
<https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/10ff9bee-ca41-11e5-a4b5-01aa75ed71a1/language-hu>

- állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 5290/2007. számú ügyben
- alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1295/2016. számú ügyben

### **Külföldi szakirodalom:**

#### Könyvek, folyóiratok, szakcikkek:

- Mike ARTIS – Frederick NIXSON: *The Economics of the European Union: Policy and Analysis.* Oxford University Press, 2001.
- John BACHTLER – Ivan TUROK (Szerk.): *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives of the Structural Funds.* Jessica Kingsley Publishers Ltd, 1997
- John BACHTLER – Grzegorz GORZELAK: *Reforming EU Cohesion Policy. A Reappraisal of the Performance of the Structural Funds.* In: Policy Studies, Routledge, Vol. 28, No. 4
- BACHTLER, J. – MCMMASTER, I.: *EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States.* In: Journal Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 26, No. 2
- BACHTLER, J. – MACMASTER, I.: *Structural Funds Management Capacity.* European Week of Cities and Regions. Presentation. October 2006. European Policies Research Centre. Glasgow

- BACHTLER, J. – MÉNDEZ, C.: *Who Governs EU Cohesion policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds*. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 3
- BACHTLER, J. – MENDEZ, C – WISHLADE, F: *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*. Ashgate Publishing, Ltd. 2013
- BACHTLER, J. – TAYLOR, S. (Szerk.): *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*. University of Strathclyde, European Policies Research Centre, Glasgow, 2003.
- BACHTLER, J. – WREN, C.: *Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*. In *Regional Studies*, Vol. 40, No. 2
- BAILEY, D. – DE PROPRIIS, L.: *The 1988 Reform of the European Structural Funds: Entitlement or Empowerment?* In: *Journal of European Public Policy*, Routledge, Vol. 9, No. 3
- BARCA, F. – BREZZI, M. – TERRIBILE, F. – UTILI, F.: *Measuring for Decision Making. Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies*. In: Uval Working Paper, 2004. No. 2.
- Fabrizio BARCA: *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Web (2018.01.02.): [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf)
- BARRY, F. – BRADLEY, J. – HANNAN, A.: *The Single Market, the Structural Funds and Ireland's Recent Economic Growth*. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 3
- BEGG, I.: *Structural Policy and Economic Convergence*. In: *CESito Forum*, Vol. 9, No. 1.
- BEUGELSDIJK, M. – EIJJFINGER, S.C.W.: *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: an Empirical Analysis for the*

- EU-15 in 1995-2001*. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 1
- Sjaak BOECKHOUT, Luc BOOT, Menno HOLLANDERS, Klaas-Jan REINCKE, Jan Maarten DE VET: *Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds*. Rotterdam, February 2002. Web (2019. március 1.): [https://www.dotaceeu.cz/getmedia/447bacc9-f989-4440-aabb-232fcf0267b0/Souhrnna-studie-a-hodnoceni\\_447bacc9-f989-4440-aabb-232fcf0267b0.pdf](https://www.dotaceeu.cz/getmedia/447bacc9-f989-4440-aabb-232fcf0267b0/Souhrnna-studie-a-hodnoceni_447bacc9-f989-4440-aabb-232fcf0267b0.pdf)
  - Jacques BOUDVILLE: *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh University Press, 1966
  - BRADLEY, J. – UNTIEDT, G.: *EU Cohesion Policy and ‘Conditional’ Effectiveness. What do Cross-Section Regressions Tell Us?* In: GEFRA Working Paper, No. 4/2008.
  - Constantin BRAGARU: *Absorption of European Funds, Priority Objective for Local Communities Development*. In: *Revista de cercetare si interventie sociala*, 2011, vol. 35.
  - BRUSIS M. (Szerk.): *Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Regional Policy-Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia*. Web (2015.02.12.): [http://www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/cap/regional\\_policy\\_making.htm](http://www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/cap/regional_policy_making.htm)
  - Andrzej BUKOWSKI, Kaja GADOWSKA, Paulina POLAK: *Barriers and Obstacles in the Process of Awarding and Implementation of EU Funds in Poland*. In: *Polish Sociological Review* No. 164 (2008).
  - Vasile BURJA – Ioana JELER: *The Control of the Implementation and Management of European Funds*. In: *Academic Journal of Economic Studies* Vol. 4, No. 1, March 2018
  - BURNSIDE, C. – DOLLAR, D.(2000): *Aid, Policies and Growth*. *American Economic Review* 90(4)

- Virginia CÂMPEANU: *Eu Funded Projects: Management Tools For Preventing Fraud. A comparative analysis of Administrative measures in the Member States.* Web (2019.03.03.): [http://nos.iem.ro/bitstream/handle/123456789/695/geo\\_2014\\_vol2\\_no2\\_art\\_022.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://nos.iem.ro/bitstream/handle/123456789/695/geo_2014_vol2_no2_art_022.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- CHARRON, N. – Lapuente, V. – DIJKSTRA, L. (2012): *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU.* Directorate-General for Regional Policy. European Commission. 01/2012
- Michelle CINI: *European Union Politics.* Oxford University Press, 2003.
- Gabriele CIPRIANI: *The EU Budget Responsibility Without Accountability?* Centre for European Policy Studies Brussels, 2010.
- Tony COLE: *The Committee of the Regions and subnational representation to the European Union.* In: *Maastricht Journal of European Comparative Law* 2005. Volume 12, No. 1.
- DĄBROWSKI, M: *Structural Funds as a Driver for Institutional Change in Poland.* In: *Routledge, Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 2
- DALY, M: *EU Social Policy after Lisbon.* In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3
- EDERVEEN, S.–Groot, H.–NAHUIS, R. (2006): *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy.* *Kyklos* 59(1).
- ELIAS, A.: *Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics.* In: *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, No. 5
- Thomas FAROLE – Andres RODRIGUEZ-POSE – Michael STORPER: *Cohesion Policy in the European Union: growth, geography, institutions.* In: *Journal of Common Market Studies*, 49 (5)
- Martin FERRY: *Comparing the influence of Structural Funds programmes on regional development approaches in Western Scotland*

- and Silesia: Adaptation or Assimilation?* In: Refereed Articles Oct 2007, no 23, European Journal of Spatial Development
- Jacques FORUNIER: *A megbízható közigazgatás.* Magyar Közigazgatás, 1997/10.
  - Pere GOMIS-PORQUERAS - Enrique GARCILAZO: *EU Structural and Cohesion Funds in Spain and Portugal: Is Regional and National Inequality Increasing?* In: Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 50343, posted 3 October 2013
  - Deniz GENC: *Addressing Organised Crime in Fraud Cases – Developing a More Efficient Legal Framework.* In: EUCRIM 4/2012
  - Stephen GREY: *Tackling fraud and mismanagement in the European Union.* Centre for European Reform, working paper.
  - GYŐRINÉ SZABÓ Gabriella: *Current trends and special characteristics in the spending of the European Union's Regional Development Funds.* In: European Scientific Journal 2014, 10(16)
  - Ines HARTWIG: *Managing Structural Funds: Institutional Constraints to Efficiency.* Paper prepared for ECSA Conference, Pittsburgh, June 1999. Web (2019.10.15.): [http://aei.pitt.edu/2289/1/002620\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/2289/1/002620_1.PDF)
  - HORVAT, Andrej; MAIER, Gunther: *Regional development, Absorption problems and the EU Structural Funds* (44th Congress of the European Regional Science Association: "Regions and Fiscal Federalism", 25th - 29th August 2004, Porto, Portugal, European Regional Science Association (ERSA), Louvain-la-Neuve)
  - H. Van HOUTTE: *Dispute settlement of contracts financed by the European Development Fund.* In: Common Market Law Review volumee 19, No. 4, November 1982
  - Michel HUYSSEUNE – M. Theo JANS: *Brussels as the capital of regions? Regional offices as European policy actors.* In: Brussels Studies, Issue 16, 25 February 2008

- Klara KANSKA: *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*. In: *European Law Journal*, 2004 Vol.10. No.3.
- KENGYEL Ákos: *Evaluating the Added Value of EU-level Regional Policy*. In: *Society and Economy*, December 2008
- Ivan KNEZEVIC: *Absorption Capacity of Serbia for Use of EU Funds: Practical Lessons from Slovakia*. Belgrade, July 2010. Web (2019.03.03.):  
<http://www.centaronline.org/postavljen/64/Evropski%20pokret%20u%20Srbiji.pdf>
- KOZAK, M. W.: *Managing European regional policy in Poland in the initial period after the accession*. Web:  
[http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web\\_euroreg\\_publications\\_files/1220/2007\\_5\\_kozak.pdf](http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/1220/2007_5_kozak.pdf)
- Robert LEONARDI: *Cohesion Policy in the European Union, The Building of Europe*. Palgrave Macmillan, 2005.
- Emil LUNGEANU: *Audit of Public Procurements under Projects Financed From Structural Funds*. In: *Economy Informatics* vol. 12, no. 1/2012
- MAIRATE, A.: *The 'added value' of European Union Cohesion Policy*. In: *Regional Studies*, Volume 40, No. 2
- Laura Elena MARINAS - Eugen PRIOTEASA: *Spotlight on Factors Influencing the Absorption Rate of EU Funds in Romania*. In: *Journal of Eastern Europe Research in Business & Economics* Vol. 2016.
- Tanja MARKOVIČ HRIBERNIK, Monika KIRBIŠ, Uroš VEK: *Institutional Regulation and the Effectiveness of Absorbing EU Funds: The Experiences of Ireland, Estonia and Slovenia*. In: *Društvena Istraživanja / Journal for General Social Issues*, 17(6), December 2008.
- MENDEZ, C – BACHTLER, J: *Prospects for Cohesion Policy in 2014-20 and Beyond: Progress with Programming and Reflections on the*

- Future*. European Policy Research Paper, 2015, No. 88, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow
- Nicholas MOUSSIS: *Access to European Union, law, economics, policies*. European Study Service, 2002.
  - MUSYCK, B. – REID, A.: *Innovation and Regional Development, Do European Structural Funds Make a Difference?* In: Routledge, *European Planning Studies*, Vol. 15, No. 7
  - NAKROSIS V.: *Managing EU Funds in the Candidate Countries: Administrative Organization and Resource Distribution*. In: FUNCK B. – PIZZATI L. (Szerk.): *European Integration, Regional Policy, and Growth*. The World Bank, 2003
  - NYIKOS Györgyi – TÁTRAI Tünde: *Public Procurement and Cohesion Policy*. Paper to 5<sup>th</sup> International Public Procurement Conference, Seattle.
  - Gheorghe OPRESCU - Daniela Luminița CONSTANTIN – Florinel ILIE – Dragoș PÎSLARU: *Analysis of absorption capacity of the EU funds in Romania*. In: *Pre-Accession Impact Studies III*, No. 1. Web (2019.03.03.): <http://hdl.handle.net/10419/74625>
  - Iana PALIOVA – Tonny LYBEK: *Bulgaria's EU Funds Absorption: Maximizing the Potential!* In: IMF Working Paper 14/21 Web (2019.03.03.):  
[https://books.google.hu/books?hl=hu&lr=&id=M1n4AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=eu+fund+irregularities&ots=flQSyRMZG3&sig=6apNDp-vNF4FIZgf\\_zBwTA0mUno&redir\\_esc=y#v=onepage&q=eu%20fund%20irregularities&f=false](https://books.google.hu/books?hl=hu&lr=&id=M1n4AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=eu+fund+irregularities&ots=flQSyRMZG3&sig=6apNDp-vNF4FIZgf_zBwTA0mUno&redir_esc=y#v=onepage&q=eu%20fund%20irregularities&f=false)
  - Laura POLVERARI – John BACHTLER – Arno van der ZWET: *Evaluating the Effectiveness of Regional Policy. March 2015*. In: *European Policy Research Paper Number 91*
  - Laura POLVERARI – John BACHTLER – Rona MICHIE: *Taking Stock of Structural Fund Implementation: Current Challenges and Future*

- Opportunities*. In: 13th IQ-Net Conference, 2003-02-12 - 2003-02-19. Web (2017.10.23.): <https://strathprints.strath.ac.uk/38801/>
- Dr. Moritz RÖTTINGER – Dr. Claudia WEYRINGER: *Handbuch der europäischen Integration*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1996
  - Indhira SANTOS: *Evaluating EU Structural Policy*. In: *Society and Economy*, Vol. 30 No. 2
  - Indhira SANTOS: *Is Structural Spending on Solid Foundations?* In: *Bruegel Policy Brief* 2008/02
  - Eberhard SCHMIDT-ASSMANN – Bettina SCHÖNDORF - HAUBOLD: *Der Europäische Verwaltungsverbund*. Mohr Siebeck, 2005.
  - Prof. Dr. Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: *Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölé rendeltségi modellje*. In: *Európai Jog* 2003/3.
  - Susan SENIOR NELLO: *The European Union: Economics, Policies and History*. McGraw-Hill Education, 2005.
  - Popescu Anca SIMINA: *The Absorption Capacity of European Funds – Concepts*. In: *Annals of the „Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Economy Series*, Issue 3/2015
  - Ann SHERLOCK: *Controlling Fraud within the European Community*. In: *European Law Review* 1991/1.
  - Marko ŠOSTAR, Ana MARUKIĆ: *Challenges of Public Procurement in EU Funded Projects*. In: *Journal of Contemporary Management Issues, Management*, Vol. 22, 2017, No. 2
  - STIMSON, R. J.: *Changing Approaches to Regional Economic Development: Focusing on Endogenous Factors*. In: ROWE, J. E. (Szerk.): *Local Economic Development: Linking Theory and Practice*. Ashgate Publishing Company, Farnham, 2009
  - Markéta ŠUMPIKOVÁ, Jan PAVEL, Stanislav KLAZAR: *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic*, Web (2019. március 1.):

[https://www.researchgate.net/profile/Stanislav\\_Klazar/publication/240618441\\_EU\\_Funds\\_Absorption\\_Capacity\\_and\\_Effectiveness\\_of\\_Their\\_Use\\_with\\_Focus\\_on\\_Regional\\_Level\\_in\\_the\\_Czech\\_Republic/links/551e94680cf29dcabb0430d8/EU-Funds-Absorption-Capacity-and-Effectiveness-of-Their-Use-with-Focus-on-Regional-Level-in-the-Czech-Republic.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Stanislav_Klazar/publication/240618441_EU_Funds_Absorption_Capacity_and_Effectiveness_of_Their_Use_with_Focus_on_Regional_Level_in_the_Czech_Republic/links/551e94680cf29dcabb0430d8/EU-Funds-Absorption-Capacity-and-Effectiveness-of-Their-Use-with-Focus-on-Regional-Level-in-the-Czech-Republic.pdf)

- Monica SUSANU: *Romanian Pattern in Absorption and Management of European Structural Funds: A Critical Analysis*. 14 October 2008. In: MPRA Paper No. 11095. Web (2019.03.03.): <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/11095/>
- János VARGA – Jan IN'T VELD: *The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007–2013 Programming Period: A Model-Based Analysis*. *European Economy*. European Union, 2010. Web (2018.01.21.): [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2010/pdf/ecp422\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/pdf/ecp422_en.pdf)
- Gheorghe ZAMAN – George GEORGESCU: *The absorption of EU Structural and Cohesion Funds in Romania: international comparisons and macroeconomic impact*. 28 May 2014. In: MPRA Paper No. 57450. Web (2019.03.03.): <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/57450/>
- Gheorghe ZAMAN – George GEORGESCU: *Structural fund absorption: A new challenge for Romania?* In: *Romanian Journal of Economic Forecasting* – 1/2009
- *Permanent revolution in Cohesion policy: restarting the reform debate*. European Policy Research Paper No. 93.

#### Egyéb dokumentumok:

- Európai Bizottság: *A közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók meghatározására vonatkozó iránymutatások a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében*. COCOF 07/0037/02-FR

- Európai Bizottság: *Csalásra utaló jelek ismertetője az ERFA, az ESZA és a KA vonatkozásában* - COCOF 09/0003/00-EN
- Európai Bizottság: *Iránymutatás a tagállamok számára az elszámolások elkészítéséhez, vizsgálatához és elfogadásához. 2018-as felülvizsgálat (2018.12.03.)* Web (2019.10.11.):  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_prep\\_exam\\_accounts\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_prep_exam_accounts_hu.pdf)
- Európai Bizottság: *Európai strukturális és beruházási alapok, Iránymutatás a tagállamok számára a visszavont, visszatérített, visszatérítendő és nem visszatéríthető összegekről. 2018-as felülvizsgálat.* Web (2019.10.11.):  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_withdrawals\\_recoveries\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_withdrawals_recoveries_hu.pdf)
- Európai Bizottság: *22. éves jelentés a Strukturális Alapok végrehajtásáról (2010).* COM(2011) 693 végleges
- Európai Bizottság Főigazgatóság: *Európai strukturális és beruházási alapok, Útmutató a tagállamok és a programhatóságok számára, A csaláskockázatok értékelése, valamint hatékony és arányos csalásellenes intézkedések* (2014. június) Web (2017.10.23.):  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_fraud\\_risk\\_assessment\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_hu.pdf)
- Európai Bizottság: *Útmutató a közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez.* 2015.
- Európai Bizottság: *Csalásra utaló jelek ismertetője az ERFA, az ESZA és a KA vonatkozásában.* COCOF 09/0003/00-EN
- Bizottság határozata (2013.12.19.) *az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi*

*korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról. C(2013) 9527 final*

- *A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. A Bizottság közleménye Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Strasbourg, 2014.3.11. COM(2014) 158 final*
- *European Commission: European Structural and Investment Funds 2014-2020: Official texts and commentaries. November 2015. Web (2018.01.14.):*  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/legislation/2015/european-structural-and-investment-funds-2014-2020-official-texts-and-commentaries](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/legislation/2015/european-structural-and-investment-funds-2014-2020-official-texts-and-commentaries)
- *European Commission: Commission Staff Working Document, Financial Instruments in Cohesion Policy. Brussels, 27.2.2012 SWD(2012) 36 final*
- *European Commission: Commission Staff Working Document, Statistical evaluation of irregularities reported for 2017: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure. SWD(2018) 386 final*
- *European Commission: Commission Staff Working Document, Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2011. SWD(2012) 230 final*
- *European Commission: Commission Staff Working Document, Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2012. SWD(2013) 286 final*
- *European Commission: Guidance note to Certifying Authorities on reporting on withdrawn amounts, recovered amounts, amounts to be recovered and amounts considered irrecoverable, applicable to programming period 2007-2013 and the remainder of the 2000-2006 programming period. COCOF 10/0002/02/EN*
- *European Commission: Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee*

- and the Committee of the Regions. *Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013*. COM(2013) 210 final
- European Commission: *23rd annual report on implementation of the Structural Funds (2011)* COM/2012/0633 final
  - European Commission: *Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2014*. May 2015. Web (2017.10.23.): <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9cacce88-4c43-11e7-a5ca-01aa75ed71a1>
  - European Commission: *Financial instruments under the European Structural and Investment Funds Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council. Situation as at 31 December 2016*. Web (2019.01.12.): [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/summary\\_data\\_fi\\_1420\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/summary_data_fi_1420_2016.pdf)
  - European Commission: *Follow-up recommendations to the Commission report on the protection of the EU's financial interest – fight against fraud, 2009*. SEC(2011) 1109 final
  - European Commission: *Follow-up recommendations to the Commission report on the protection of the EU's financial interest – fight against fraud, 2010*. SWD(2012) 228 final
  - European Commission: *Follow-up recommendations to the Commission report on the protection of the EU's financial interest – fight against fraud, 2011*. SWD(2013) 285 final
  - European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Better protection of the Union's financial interests. Setting up the European Public Prosecutor's Office and reforming Eurojust*. COM(2013) 532 final

- European Commission: *Note: Court Rulings with Relevance to OLAF: Legal Nature, Practical Impact and Value Added of Anti-Fraud Measures as Reflected in the Case Law of The ECJ and the CFI*. Web (2013.11.16.): [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/court\\_rulings\\_update\\_2011\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/court_rulings_update_2011_en.pdf)
- European Commission: *Working Document: Requirement to notify irregularities: practical arrangements*. 19th CoCoLaF 11/04/2002
- European Commission: *Statistical evaluation of irregularities: Agriculture, Structural & Cohesion Funds and Own Resources – year 2003*. SEC(2004) 1059
- European Commission: *Statistical evaluation of irregularities: Agriculture, Structural and Cohesion Funds and Own Resources – year 2004*. SEC(2005) 974
- European Commission: *Statistical evaluation of irregularities: own resources, agriculture, structural measures, pre-accession funds– year 2006*. SEC(2007)938
- European Commission: *Statistical evaluation of irregularities: own resources, agriculture, structural measures, pre-accession funds and direct expenditure – year 2007*. SEC(2008)2300
- European Commission: *Statistical evaluation of irregularities: own resources, agriculture, structural measures, pre-accession funds and direct expenditure – year 2008*. SEC(2009) 1003 final
- European Commission: *Statistical evaluation of irregularities: own resources, agriculture, cohesion policy, pre-accession and direct expenditure – year 2009*. SEC(2010) 898 final
- European Commission: *Statistical evaluation of irregularities: own resources, agriculture, cohesion policy, pre-accession and direct expenditure – year 2010*. SEC(2011) 1108 final
- European Commission: *Statistical evaluation of irregularities reported for 2011: own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession and direct expenditure*. SWD(2012) 229 final

- European Commission: *Annual Report 2000. Protection of the Communities' Financial Interests and the Fight Against Fraud*. COM(2001) 255 final/2
- European Commission: *Protection of the Financial Interests of the Communities and Fight Against Fraud. Annual Report 2001*. COM(2002) 348 final/3
- European Commission: *Protection of the Financial Interests of the Communities and Fight Against Fraud. Annual Report 2002*. COM(2003) 445 final/2
- European Commission: *Protection of the European Communities' Financial Interests and the Fight Against Fraud. Annual Report 2003*. COM(2004) 573 final
- European Commission: *Protection of the financial interests of the Communities - fight against fraud – Commission's annual report 2004*. COM(2005)323 final
- European Commission: *Protection of the financial interests of the Communities - Fight against fraud - Annual Report 2006*. COM(2007)390
- European Commission: *Protection of the Communities's financial interests - Fight against fraud - Annual Report 2007*. COM(2008) 475
- European Commission: *Protection of the Communities's financial interests - Fight against fraud - Annual Report 2008*. COM(2009) 372 final
- European Commission: *Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud - Annual Report 2009*. COM(2010)382 final
- European Commission: *Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud - Annual Report 2010*. COM(2011) 595 final

- European Commission: *Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud - Annual Report 2011. COM(2012) 408 final*
- European Commission: *Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud – 2012 Annual Report. COM(2013) 548 final*
- *Annual report 2009 – European Anti-Fraud Office* (Ninth Activity Report for the period 1 January 2008 to 31 December 2008). European Commission, Office for Official Publications of the European Communities
- *Eleventh operational report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2010*). European Commission, Office for Official Publications of the European Communities.
- *The OLAF Report 2011* (Twelfth Report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2011). European Commission, Office for Official Publications of the European Communities
- *The OLAF Report 2018* (Nineteenth Report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2018). European Commission, Office for Official Publications of the European Communities
- *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és Régiók Bizottságának a Bizottság Csalás Elleni Stratégiájáról*. Brüsszel, 2011.6.24. COM(2011) 376 végleges
- European Commission: *Statistical evaluation of irregularities reported for 2017: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure. COM(2018) 553 final*
- European Commission: *Statistical evaluation of irregularities reported for 2018: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure. SWD(2019) 365 final*

- Európai Számvevőszék: *Az Európai Unió intézményeitől, szerveitől, hivatalaitól és ügynökségeitől származó tájékoztatások.* Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2013.11.14.
- Európai Számvevőszék: *Az Unió beszámolója megbízható és valós képet ad, és 2016-ban tovább csökkent a szabálytalan kiadások aránya.* Sajtóközlemény. Luxembourg, 2017. szeptember 28. Web (2017.10.23.):  
<https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INauditinbrief-2016/INauditinbrief-2016-HU.pdf>
- Európai Számvevőszék: *Mezőgazdaság és kohézió: áttekintés a 2007–2013-as uniós kiadásokról.* Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014. Web (2017.10.23.):  
[https://www.eca.europa.eu/Other%20publications/PL14\\_AR13/PL14\\_AR13\\_HU.pdf](https://www.eca.europa.eu/Other%20publications/PL14_AR13/PL14_AR13_HU.pdf)
- Európai Számvevőszék 2004/3. sz. speciális jelentése: *a közös agrárpolitika keretében szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítéséről a Bizottság válaszaival együtt*
- Európai Számvevőszék 2011/8. sz. különjelentése: *a közös agrárpolitika keretében jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetése*
- Európai Számvevőszék 2013/16. sz. különjelentése – *Az egységes ellenőrzés (single audit) áttekintése, avagy a Bizottság milyen mértékben támaszkodik a tagállami ellenőrző hatóságokra a kohéziós politikában*
- Európai Számvevőszék 2017/4. sz. Különjelentése - *Az Unió költségvetésének védelme a szabálytalan kiadásokkal szemben: a Bizottság a 2007–2013-as időszakban fokozottan élt a kohéziós politika területén a megelőző intézkedések és a pénzügyi korrekciók lehetőségével.*
- *Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról: Regionális politika.* Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2014
- *Managing irregularities and financial corrections regarding absorption of the European Cohesion Policy Funds in the Republic of Slovenia.*

Összefoglaló cikk a Szlovén Számvevőszék 2007. január 1 és 2015. december 1. közötti időszakot lefedő riportjáról. Web (2019.03.15.): <http://www.rs-rs.si/en/audits-auditing/audit-archive/audit/managing-irregularities-and-financial-corrections-regarding-absorption-of-the-european-cohesion-poli-1/>

## TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. számú táblázat: Uniós források kiosztásában részt vevő szervek típusa és számának alakulása 2004-2020 között
2. számú táblázat: A Strukturális Alapok vonatkozásában az OLAF által vizsgált ügyek száma
3. számú táblázat: A Strukturális Alapok ellen elkövetett bűncselekmények és szabálytalanságok OLAF általi vizsgálatának köszönhetően behajtott pénzüsszegek
4. számú táblázat: A Strukturális Alapok ellen elkövetett jogellenes cselekmények miatti OLAF vizsgálatok száma tagállamonkénti bontásban
5. számú táblázat: Uniós források felhasználásában tapasztalt kritikus problémák
6. számú táblázat: Strukturális Alapokból származó támogatások felhasználására irányadó jogág

## ÉRTEKEZÉS TÉMÁJÁHOZ KAPCSOLÓDÓ SAJÁT KÖZLEMÉNYEK

1. *Az uniós forrásból származó támogatások felhasználására előírt ütemterv betartásának jelentősége, különös tekintettel a közbeszerzési törvény szerinti jogorvoslat erre gyakorolt hatására.* In: A hely szelleme - a területi fejlesztések lokális dimenziói, Fiatal Regionalisták VIII. Konferenciáján elhangzott előadások, Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskolája, Győr, 2013, p. 557-564
2. *Uniós támogatások visszafizetésének kötelezettsége.* In: Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában c. konferencia kötete, Budapest-Debrecen, 2014, p. 466-473
3. *Az európai regionális politika kialakulása és fejlődése.* In: Tavaszi Szél konferenciakötet, Budapest, 2013 p.135-140
4. *Szabálytalansági eljárások a gyakorlatban két közreműködő szervezet tapasztalatai alapján.* In: Doktoranduszok Fóruma, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa, Miskolc, 2013. november 7. p. 263-267
5. *Judicial practice of the European Union on the financial correction applied in case of irregularity.* In: Tavaszi Szél konferencia kötet, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Debrecen, 2014 p. 260-266
6. *A Strukturális Alapok ellen elkövetett közösségi csalás.* In: Miskolci Doktoranduszok Tanulmányai 13, Miskolc, 2014 p. 449-467
7. *Financial correction applied in case of irregularity.* In: Studia Juridica et Politica Jaurinensis elektronikus folyóirat, 2014.2 p 27-31
8. *Uniós bírósági gyakorlat a szabálytalanságok területén.* In: PEME VIII. PhD konferencia kötete Hitelesebb tudományos prezentációk címmel, Budapest, 2014. március 13., p. 97-101

9. Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: *Szabálytalanságok az EU kohéziós politikában – magyar tapasztalatok és tanulságok*. In: Európai Tükör 2019/1. p. 67-87
10. *Uniós támogatásokkal kapcsolatos szabálytalanságok kialakulásában közrejátszó háttérfaktorok*. In: Bibó Jog- és Politikatudományi Szemle Folyóirat 2020. évi II. szám (megjelenés alatt)

## SZERZŐSÉGI NYILATKOZAT

Ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám. A benne található, másoktól származó nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti leelőhelyét a hivatkozásokban és az irodalomjegyzékben hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést tudományos fokozatszerzés céljából más egyetemen nem nyújtottam be.

A fenti nyilatkozatot büntetőjogi felelősségem tudatában tettem meg.

Miskolc, 2020. szeptember 19.

Dr. Szabó Szandra Kinga