

Nagy Marianna

Az állami ellenőrzés kérdőjelei, szabályos és szabálytalan a közigazgatásban

ÖSSZEFOGLALÓ: A tanulmány a szabálytalanság fogalmának elméleti és jogi megjelenési formáit vizsgálja. A szabálytalanság a magyar jogban több értelemben használatos, és ezek közül az egyik alakja az Európai Unió szabályozásán alapul. Az uniós szabálytalansági szabályozás és a hazai joggyakorlat számos ellentmondást rejt. A cikk a hazai szabályozási és szerződési gyakorlat ellentmondásaira hívja fel a figyelmet.

KULCSSZAVAK: szabálytalanság, ellenőrzés, szerződés, közigazgatási szankció

JEL-KÓD: H73, H79, H83, K42

A SZABÁLYTALANSÁG CSEPPFOLYÓS FOGALMA A MAGYAR JOGBAN

Az állami ellenőrzés rendszerének jogtudományi szempontú vizsgálata során elengedhetetlen, hogy a jogi felelősséget megalapozó kategóriákat időről időre górcső alá vegyük.¹ Ha azonban a mai közigazgatási jogi elméletet és szakirodalmat áttekintjük, azzal szembesülünk, hogy az ellenőrzés, felügyelet nem tartozik a népszerű elméleti témák közé, pedig az elmúlt két évtizedben az ellenőrzési rendszer jelentősen diverzifikálódott, részben az állami szervezetrendszer átalakulásának következtében, részben az ellenőrizendő tevékenységek átstrukturálódása miatt. A rendszerváltozás következtében átalakult közjogi rendszer az egyes ellenőrzési hatáskörök elosztásával ellensúlyozta az egyközpontú és főként a szervezetirányítási jogkörkön alapuló ellenőrzési megoldásokat. Ebben a hatáskörmegosztásban központi szerepet kapott az Országgyűlés szakosított ellen-

őrző szerve, az Állami Számvevőszék. Ugyancsak felértékeli az ellenőrzés funkcióját, hogy megváltozott és kiszélesedett az ellenőrizendők köre: *a szocialista nagyvállalatok helyett állami és magánszervezetek vagy akár magánszemélyek is részt vehetnek az állami feladatok ellátásában*, és e feladatok ellátásához akár az állami költségvetésből is részesülhetnek. Az elmúlt húsz év közjogi történetének talán egyik legjellemzőbb tanulsága, hogy szinte az összes „állami kudarcunk” egyik oka, hogy vagy lyukas volt az ellenőrzési háló, vagy az ellenőrzési rendszer egyes elemei nem megfelelően töltötték be jelző- és fékfunkciójukat. Szinte minden korrekciós mechanizmus az ellenőrzési rendszer javítását (is) célozta, inkább kevesebb, mint több sikerrel.

Az uniós csatlakozással még bonyolultabbá vált az állami ellenőrzési rendszer feladata, és még több elméleti és gyakorlati problémával kell szembenéznie. A tanulmány olyan témával foglalkozik, amely *közös pontja* az állami ellenőrzésnek, s ezen belül is jelesül az Állami Számvevőszék mindennapi tevékenységének és a

Levelezési e-cím: nagym@ajk.elte.hu

közigazgatási jogdogmatika egyik alapvető problémakörének, a közigazgatási jogérvényesítésnek: ez pedig a *szabálytalanság fogalma és jogdogmatikai tartalma*, helye a közigazgatási jogérvényesítési rendszerben.

Az állami ellenőrzés elsődleges célja, hogy a címzettek (főként az állami szervek, de akár a magánszféra feljogosított személyei is) jogszerű magatartását kikényszerítse. Az ÁSZ ennél tovább megy: *eredményességi és hatékonysági szempontokat* is vizsgál. Mégis vizsgálatának középpontjában a *szabályos/szabálytalan ellentétpár* áll, anélkül azonban, hogy valaha is kísérletet tett volna bárki a fogalom meghatározására.

A hatályos magyar közigazgatási jogban szabálytalanság mint jogintézmény jelenleg nem egyértelműen definiált fogalom, s ez a jogérvényesülés hatékonyságát erősen lerontja. Ha a számítógépes jogszabály-nyilvántartásban a szabálytalanság kifejezésre keresünk, a versenytanácsi határozatokat leszámítva 255 olyan jogszabályt, illetve alkotmánybírósági határozatot találunk, amelyek különböző értelemben használják a kifejezést. A szabálytalanság ma a tételes jogban öt értelemben használatos:

① egyes (főként hálózatos szolgáltatások nyújtása során) műszaki – technikai feltételek megsértése;

② az építési tevékenységre vonatkozó előírások megsértése;

③ az egyes minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok, területi államigazgatási szervek belső eljárásrendjének megsértése, vagyis főként az ágazati normák és a Szervezeti és Működési Szabályzatokban foglalt kötelezettségek megsértése;

④ az Európai Unió költségvetéséből nyújtott támogatásokkal kapcsolatos jogellenességhez fűződő szankciók alapja;

⑤ bármely szervezet belső normáinak, szabályzatainak megsértése.²

ad) 1. A hálózatos szolgáltatásokra vonatkozóan első csoportba tartozó szabálytalanságok alapjául szolgáló műszaki feltételeket többnyire az ágazati törvények, illetve a végrehajtási rendeleteik szabályozzák. Sem a szabálytalanság tartalmáról, sem az elkövetés módjáról nem rendelkeznek, többnyire csak annyi derül ki a szabályozásból, hogy ha a szolgáltatás nyújtásának feltételeit akár szándékosan, akár gondatlanul megszegik, szabálytalanságnak minősül, és általában a szolgáltatásból való kizárást vonja maga után.³

ad) 2. Az építési előírások megsértése részint a jogszabályi kötelezettségek, részint a hatósági engedélyben foglalt előírások megsértését jelenti, és a tételes jogban nem definiált, pusztán abból következtethetünk a léteire, hogy az építésügyi bírság kiszabásának az alapja az építkezés szabálytalansága.

ad) 3. A harmadik csoportba tartozó szabálytalanságok esetében felfedezhető némi esetleges kapcsolódás az uniós jogban szabályozott szabálytalanság fogalommal, azonban sokkal inkább jellemzi a helyzetet a zűrzavar, mint az elhatárolhatóság. A szervezeti és működési szabályzatok (szmsz) miniszteri utasításban jelennek meg, ezért nem is tekinthetők *erga omnes* normának, ugyanakkor a *közigazgatási jogviszonyban alkalmazható irányítási eszközök között kiemelkedő helyet foglalnak el*. Ezek a szabálytalanságok kivétel nélkül a szervezet szmsz-eiben található, az ágazatok – legalábbis a miniszteri utasítások elemzése alapján – egységes szabálytalanság fogalomra építenek. A definíciók azonban cseppfolyósak.

A minisztériumi szmsz-k a következő fogalmat használják: „A szabálytalanságok fogalomköre széles, a korrigálható mulasztások vagy hiányosságok, illetve a fegyelmi, büntető-, szabálysértési, illetve kártérítési eljárás megindítására okot adó cselekmények egyaránt beletartoznak. A *szabálytalanság valamely létező szabálytól (törvény, rendelet, utasítás, szabályzat stb.) való eltérést jelent, az állambáztartás működési rendjében, a költségvetési gazdálkodás bármely gazdasági eseményében, az állami feladatellátás bármely tevékenységében, az egyes műveletekben*

stb. előfordulhat. Alapesetei lehetnek: a) szándékosan okozott szabálytalanságok (félrevezetés, csalás, sikkasztás, megvesztegetés, szándékosan okozott szabálytalan kifizetés stb.), b) a nem szándékosan okozott szabálytalanságok (figyelmetlenségből, hanyag magatartásból, helytelenül vezetett nyilvántartásból stb. származó szabálytalanság).”

A Miniszterelnökség szabálytalanság fogalma⁴ az irányítási jogosítványokat emeli ki: „Szabálytalanság a jogszabály, az állami irányítás egyéb jogi eszközének, illetve a miniszterelnök, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter utasításának, a Miniszterelnöki Hivatal belső szabályzatának szándékos, vagy gondatlan megszegésével elkövetett tevékenység vagy mulasztás, amely az *állambáztartás működési rendjét*, a költségvetési, illetve vagyongazdálkodást, az *állami feladatellátást sérti, vagy veszélyezteti.*”

A központi hivatalok nagyvonalúbban definiálnak: „A költségvetési szerv működésének valamennyi folyamatát jogi normák, belső utasítások, eljárásrendek (a továbbiakban együtt: előírások) szabályozzák, határozzák meg. Az előírásoktól való eltérést tekintjük szabálytalanságnak.”

Bármeddig is soroljuk a példákat, a szabálytalanságok e csoportját az jellemzi, hogy a *normasértést* tekinti szabálytalanság alapjának, de az *irányítási jogosítványok sérelme* is megalapozhatja azt, gyakorlatilag tehát minden olyan működési mód, amely a szabályszerű működést sérti, szabálytalanságnak minősül. A védendő jogi tárgyak közül kiemeli az *állambáztartás rendjének védelmét.*⁵

ad) 4. Az uniós költségvetésből fizetett támogatásokkal kapcsolatos a szabálytalanságok döntő hányada, s az erre vonatkozó hazai szabályozás vizsgálata elválaszthatatlan a közösségi szabályozástól. Korábbi vizsgálataink azt igazolták,⁶ hogy az Európai Unió közösségi jogának közigazgatási szankciórendszere a szektorális szankcióktól *elmozdulni látszik a hori-*

zontális szankciószabályozás felé. Álláspontom szerint azonban ma még nem tekinthető horizontálisnak a közigazgatási szankciók és intézkedések szabályozása, de több olyan elem is megjelent a közösségi jogi szabályozásban, amely egy későbbi átfogó szabályozás lehetőségét rejti. Az uniós tagállamok közigazgatási büntetőhatalma mellett igen hamar megjelentek a közösségi szinten szabályozott és alkalmazott szankciók.⁷ A közösségi jog érvényesítése érdekében alkalmazott szankciókat kezdetben a *„sem bírság, sem büntetés”* negatív definícióval illették, később azonban az uniós szabályozás és elmélet⁸ három kategóriát különböztetett meg: a quasi büntető szankciókat, amelyek többnyire a bírság típusú szankciókat jelentette, 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 közösségi pénzügyi érdekek védelmére vonatkozó európai tanácsi rendelet rejtheti a csíráját egy későbbi átfogó szabályozásnak, de ma még nincs kimunkálva a valamennyi ágazatra és valamennyi jogellenességre alkalmazható formája. A szupranacionális szankciófogalom központi kategóriája a *szabálytalanság*, amely a közösségi költségvetéssel szembeni jogellenességhez kapcsolódik.

ad) 5. A Tanács 1995. december 18-i 2988/95/EK EURATOM-rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről a szabálytalanságot akként definiálja, hogy: *„...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 beszédett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.”*

A szabálytalanságok közül a közösségi sza-

bályozás *kiemeli a csalást*, amelyet az Európai Bizottság „szándékos szabálytalanságként” definiál,⁹ de ezt a büntetőjog terebélyébe utalja. Az egyéb szándékos vagy gondatlan szabálytalanságok elkövetőit a közösségi közigazgatási szankciókkal bünteti. A szupranacionális szankciók *szubjektív alapúak*, egyelőre a közösségi jogalkotó által ideiglenesen lezárt katalógust alkotnak. A közösségi pénzügyi érdekek megsértése az alábbi közigazgatási jogi szankciókkal sújtható: *közigazgatási bírság, a jogtalanul megszerzett összeg megfizetése, közösségi szabályok által nyújtott előnyök teljes vagy részleges megvonása, előnyből való kizárás a továbbiakra nézve, biztosíték vagy letét elvesztése, egyéb tisztán gazdasági szankciók.*

A közösségi jog sérelme azonban nemcsak szankciókat, hanem rendszeti célú intézkedéseket is magával hozhat. A közösségi rendszeti intézkedések célja a *reparáció*, a szabályozás szerint idetartozik a *tartozás tárgyát vagy jogtalanul kapott összegek utáni fizetési vagy visszafizetési kötelezettség*, illetve a kérelemhez beadott *biztosíték teljes vagy részletes elvesztése*. Míg a szektorális szankciók esetében többnyire világos a szankciók és az intézkedések megkülönböztetése, a pénzügyi érdekek védelmében született rendelet megkerüli annak definiálását, hogy mi a különbség a kettő között. A két jogintézményt legalább négy szempont alapján különíthetjük el: egyrészt a *célja* különböző, hiszen a szankció a kötelezettség teljesítésének hiánya miatti közigazgatási fellépés, az intézkedés célja pedig az adott ágazati szakrend helyreállítása. A *jogi szabályozottság* vonatkozásában a szankción számon kérik az alkotmányos és büntetőjogi elveket (szupranacionális szankciónál is számos büntetőjogi és büntető eljárásjogi alapelvet), míg az intézkedéseknél nem kérik számon az összes garanciát. *Tartalmukat* tekintve a szankciók többnyire kifejezik az állam/közösség repressziós igényét, mert gyakran csak utólagosan, a jogsértést meg nem törtéنتté téve szabják ki, nincs lehetőség in inte-

grum restitutio-ra, az intézkedések mindig a rend helyreállításra szólnak. *Időtartamukat* tekintve a szankciók mindig határozott idejűek, az intézkedések lehetnek határozatlan idejűek is. A közösségi közigazgatási szankciók alkalmazására három alapelvet rögzít a 2988/95/ Tanácsi rendelet: *hatékonyság, arányosság és visszatartó erő*. A közösségi jog védelmére született szankciók indokolása azonban előre vetíti, hogy a közigazgatási szankciók más ágazatokban is megjelenhetnek a jövőben. (Így például ugyanezen elvek, de korlátozott eszközök jelentek meg a foglalkoztatási diszkrimináció elleni irányelvben.)

A Tanács 2006. július 11-i 1083/2006/EK-rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról a 98. cikkében a tagállamok által végrehajtott pénzügyi korrekciók körében a szabálytalanságokban történő eljárást a *tagállamok hatáskörébe utalja*. Szabályozása szerint 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 korrekciók elvégzése. A tagállamok elvégzik a műveletek vagy az operatív programok esetében feltárt *egyedi* vagy a *rendszerből adódó szabálytalanságokkal* kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat. A tagállamnak figyelembe kell vennie a szabálytalanságok természetét és súlyosságát, valamint az alapot ért pénzügyi veszteséget. Rendszerből adódó szabálytalanság esetében a tagállam valamennyi, valószínűleg érintett műveletre kiterjeszti a vizsgálatait. Jelen tanulmányban csak az egyedi szabálytalanságokkal foglalkozom, a rendszerszintű szabálytalanság kérdésköre külön vizsgálódás tárgya.

A szupranacionális szankciók a jogharmonizáció következtében hatottak a magyar jogra, de *egyelőre csak a rendeleti jogalkotásban je-*

lente meg. Ez már önmagában is problémákat vethet fel, mert mint a következőkben látható, a címzettek érintő súlyos döntéseket hozhat a közigazgatási szerv, a szabálytalanság egy kialakulóban lévő, önállóságra törekvő jogellenességi formát jelent. A szabályozás mai fejlődési szakaszában és a joggyakorlat problémái miatt nem állítom, hogy magáról a szabálytalanságról kellene törvényt alkotni. Sokkal célszerűbbnek tartanám egy, a nemzeti fejlesztéspolitika alapvető intézményeit szabályozó törvényben rendezni a fejlesztési ügyekben felmerülő sajátos jogsértésekkel kapcsolatos legfontosabb kérdéseket.

ELMÉLETI BIZONYTALANSÁG – JOGALKALMAZÁSI ZÚZAVAR

A hazai jogban az uniós támogatásokkal kapcsolatos szabálytalanság több ágazat jogalkalmazásában jelenik meg, de két modellértékű szabályozást különíthetünk el: a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a mezőgazdasági ágazat tevékenységét. Bár nagyon sok közös vonás van kettőjük szabálytalansági szabályozásában, rengeteg eltérés is jellemzi a szabályozást és a gyakorlatot is. Természetesen más ágazatok is érintettek a támogatások odaítélésében és főként ellenőrzésében (kiemelendő még a munkaügyi és szociális ágazat), de a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) és a mezőgazdasági ágazat gyakorlata két párhuzamosan működő modellt jelent.

Közös vonása mindkét modellnek, hogy a szabályozás elsősorban a szabálytalansági eljárásra koncentrál, eljárásrendet és eljárási fogalmakat definiál, míg az anyagi jogi, felelősségi kérdéseket teljesen figyelmen kívül hagyja. A mezőgazdasági ágazatban a 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről (a továbbiakban: tám-

törvény) szabályozza a szabálytalansági eljárást, és ebben mindösszesen annyit találunk, hogy „szabálytalanság: az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95/EK EURATOM Tanácsi rendelet (1995. december 18.) 1. cikk. (2) bekezdésében megállapított tényállás.”

Korábban a 17/2009. (IX. 4.) NFGM-utasítás a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség szervezeti és működési szabályzatáról részletes szabálytalanságkezelési szabályzatot alkotott, de a mai szabályozás¹⁰ semmit nem mond a szabálytalanság fogalmáról. Ennek minden bizonnyal az az oka, hogy az NFÜ gyakorlatában a szabálytalanságot a korábbi szabályozás is a dodonai jóslat mintájára határozta meg: „A szabálytalanság a vonatkozó jogszabályokban szereplő fogalom meghatározások szerint értendő fogalom. A szabálytalanság olyan általánosan meghatározott keretfogalom, amely magában foglalja a csalás gyanúját is.” Látható, hogy mindkét ágazat kerülte a szabálytalanság, mint jogellenességi alakzat érdemi definiálását és utaló szabállyal próbálta kikerülni a dogmatikai buktatókat. Ha azonban megvizsgáljuk az utaló szabály által felhívott 2988-as Tanácsi rendeletet, akkor már azzal kapcsolatban is felvetődnek felelősségi dogmatikát érintő kérdések, hiányok, amelyeket sem az uniós értelmezés, sem a nemzeti szabályozás nem tölt ki.

Az egyik ilyen probléma, a szabálytalansággért való felelősségnek az a specialitása, hogy nemcsak a közigazgatási szerv döntése után, hanem már a támogatási eljárás alatt is el lehet követni. Vagyis eltérően a közigazgatási jogi szankciórendszer más elemeitől, a szabálytalansággért való felelősséget egyaránt megalapozza az anyagi vagy az eljárási jogsértés is, vagy a kettő együtt is. A szabálytalanságnak három lényegi eleme van, amelyek közül bármelyik hiányzik, akkor nem állapítható meg a tényállás:

- jogsértés, amely lehet a közösségi jog megsértése, vagy a magyar jog megsértése, vagy a támogatási szerződés megsértése;

- az *Európai Unió pénzügyi érdekeinek sérelme* vagy a *Magyar Köztársaság pénzügyi érdekeinek sérelme* (indokolatlan kiadás okozása vagy elmaradt bevétel okozása);
- *okozati összefüggés* a jogsértés és a pénzügyi érdeksérelem között.

Az uniós rendelet nem szól a lehetséges elkövetési magatartásokról, ami a folytonosan változó projektekre tekintettel érthető. A hazai szabályozásban legalább példálózó felsorolással lehetne élni a leggyakoribb felelősséget megalapozó jogellenességekről. A támogatásokkal kapcsolatos normaalkotás azonban nem feltétlenül publikus jogi normában jelenik meg, ezért a szabálytalanság megállapításnak alapját gyakran a „*pszeudojog*” megsértése alapozza meg. A pályázati kiírás feltételrendszerének megsértése ugyanúgy eredményezheti a szabálytalanság megállapítását, mint a tényleges jogszabálysértés. A mezőgazdasági ágazatban a tám-törvény 6. §-a ad egy példálózó felsorolást, amely leginkább a támogatás odaítélése utáni jogsértéseket tartalmazza, de találhatunk olyan elemeket is, amelyek már a pályázati eljárás során elkövethetők. Így a szabálytalanság megállapítható, ha a pályázó valótlan tényről közöl, adatot eltitkol, a támogatás céljának megvalósulásával kapcsolatos vizsgálatot vagy ellenőrzést akadályozza, a támogatást rendeltetéstől eltérően használja fel, a jogszabályban, illetve a pályázati felhívásban meghatározott támogatási feltételeket – ideértve a támogatás kifizetését követő időszakra vállalt kötelezettségeket is – megszegi.

A „*pszeudojog*” megjelenik abban a vonatkozásban is, hogy időről időre közzé teszik a megállapított szabálytalanságokat és azok kiváltó okait, illetve az ellenőrző hatóságok és a szabálytalanság kezelő szervek közléseket az úgynevezett „*bad practice listákat*”, azaz a korábban feltárt rossz gyakorlatokat, mintegy jelezve, hogy ezek a magatartások megalapozzák a szabálytalansági eljárást és a felelősséget. Az ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. – mint a HEFOP-, a TÁMOP-, TIOP-, KMOP-

programok közreműködő ellenőrző szervének – bad practice listáján szerepel például

- a beszerzések dokumentálásának hibája;
- a nem megfelelő közbeszerzési eljárás megválasztása;
- a beszerzési eljárás hibáiból eredően a szakmai megvalósulás ellehetetlenülése;
- az indikátorok teljesítésnek nem megfelelő dokumentálása;
- eltérés a pályázattól;
- a szerződésmódosítás elmulasztása;
- a jelenléti íveken felfedezett ellentmondás(!);
- az eredeti számla helyett a számla másolatának záradékolása;
- számla és szerződés, egyéb szakmai dokumentumok összhangjának hiánya stb.

A *felelősség alapjára* vonatkozóan egyértelműen megállapítható, hogy az uniós támogatásokkal kapcsolatos szabálytalanság szubjektív alapú, a Tanácsi rendelet értelmében a szándékosan elkövetett vagy gondatlanul okozott cselekvésekről vagy mulasztásokról van szó. Kérdéses azonban, mi a szándékosság, illetve a gondatlanság zsinórmértéke? Egyértelmű-e, hogy a büntetőjogi szándékosság-gondatlanság fogalompár tölti ki a szubjektív oldalt? Ez a probléma a hazai szankciós irodalomban már az anyagi jogi bírságok kapcsán is felmerült abban az értelemben, hogy mi lehet az önállósodó közigazgatási jogi szankciótípus vétkességi mércéje. Az uniós szabálytalanságok kapcsán még bonyolultabb a helyzet, hiszen mind az NFÜ által kialakított modellben, mind a mezőgazdasági ágazatban a támogatásokat polgári jogi szerződések alapján folyósítják, és a támogatottak kötelezettségeit is a polgári jogi szerződés határozza meg, így lényegében a *szabálytalanság egy polgári jogi szerződés kikényszerítésének eszköze*.

A mezőgazdasági ágazatban a szerződés megkötését megelőzi egy, a támogatási jogosultságot megállapító hatósági határozat, az összes többi támogatás esetében azonban a támogatás nem hatósági aktuson, hanem direkt

módon a polgári jogi szerződésen alapul. Ez pedig kétséges, 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, így abban kell döntést hozni, hogy a büntetőjogban kialakult szándékosság-gondatlanság fogalmak tartalma vajon megfelel-e a céloknak, esetleg a polgári jogi felróhatóság (úgy járt el, ahogy az általában elvárható) fogalmával kellene operálni? A különböző támogatás programoknál a szubjektív oldal kitöltése vagy fel sem merül, mintha ez nem felelősségi kérdés lenne, vagy az ellenőrző hatóság önkényesen a polgári jogi vétkesség mércéjét alkalmazza. Az ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. szabálytalanságkezelési útmutatójában csak *felróhatóság* szerepel (úgy járt el, ahogy az adott helyzetben elvárható kimentési okkal), holott a 2988-as Tanácsi rendelet szándékosságról-gondatlanságról szól. A jogalkalmazás szempontjából nem elhanyagolható körülmény, hogy a támogatási szerződések kapcsán felmerülő szabálytalansági ügyintézők nem feltétlenül jogászok, ezért nem lehet bonyolult mérlegelési konstrukciókat kialakítani. Némileg enyhíti a helyzetet, hogy az NFÜ gyakorlatában szabálytalansági bizottságok hozzák a döntéseket, amelyekben mindig van jogász vagy esetleg a bizottság többségének van jogi végzettsége. A szabálytalansági gyakorlat azt mutatja, hogy mivel az uniós szabályozás nem tesz különbséget a szándékos, illetve gondatlan elkövetés jogkövetkezményei között, ezért a jogalkalmazó akként differenciál, hogy a szankció mértékében jelzi a vétkesség formájából eredő különbségeket. A szándékos szabálytalanság azonban elkövethető olyan magatartásokkal, amelyek már a Btk. 314. §-ában szabályozott tényállást merítik ki. Ez a tényállás az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek megsértése büntetett szabályozza, és akár öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.

Ez azonban nem csak a szabálytalanság sajátja, hiszen bármely jogi tárgyat lehetséges olyan súlyos mértékben megsérteni, hogy az elérje a büntetőjogi védelem szintjét.

Ha megnézzük akár az NFÜ honlapján közzétett szabálytalanságokat, akár az egyéb publikus ellenőrzési és szabálytalanságkezelési útmutatókat, akkor az a benyomásunk támad, mintha a közigazgatás kisebb-nagyobb mértékű, de többnyire *gondatlanul elkövetett szabálytalanságokban* hozna döntést. Ez azonban nem így van. Az ÁROP-, EKOP-programokban a támogatottak jórészt állami szervek, itt a leggyakoribb elkövetési magatartás az közbeszerzési szabályok megsértése, illetve a nyilvánosság arculati kézikönyvnek nem megfelelő biztosítása. A kiszabott szankciók mértékéből és az elkövetési magatartásokból arra következtethetünk, hogy ezeket többnyire gondatlanul követték el. (Mintha azt feltételeznék a jogalkalmazó, hogy az állami szerv szándékosan nem sérti meg a normákat, illetve a szerződést.) Ugyanakkor találunk olyan szabálytalanságot is, amelyet a valótlan adatszolgáltatás miatt állapítottak meg és a pályázatból kizárással járt, s ennél elképzelhető a szándékos elkövetés is. Ha viszont a HEFOP-program szabálytalanságait vizsgáljuk, nehéz elképzelni, hogy gondatlanul nem tartanak meg egy szerződésben megígért uniós vagy nyelvi továbbképzést, esetleg a helyszíni ellenőrzés során „gondatlanul lelakoltva” találják az ellenőrizni kívánt továbbképzés helyszínét. Ugyancsak nehéz gondatlanul visszatümozni egy postára adási igazolást, amely a ROP-programban igen gyakori szabálytalansági ok. A gyakorlatban a jogalkalmazó elsősorban a jogkövetkezmények mértékében tesz különbséget a szándékos és gondatlan elkövetés között. Mindenképpen fontos lenne, hogy törvény rendezze a vétkességi mércét, valamint a vétkesség és a jogkövetkezménye összefüggéseit, különös tekintettel arra, hogy a 2988-as Tanácsi rendelet a jogsértés súlyához igazított szankciót kíván meg.

A szabálytalanságokkal kapcsolatos másik jelentős problémakört a *hatósági aktus versus szerződéses konstrukciók tisztázatlansága* jelenti. A szakirodalomban F. Rozsnyai Krisztina¹¹ már felhívta a figyelmet számos, az állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásjogi problémára. Ebben a tanulmányában foglalkozott többek között az a kérdéssel, hogy milyen gondokat okozhat a támogatások odaítélésének eljárásjogi szabályozásának sokfélesége vagy a szabályozásoknak a ket-hez viszonyított szubszidiaritása, valamint polgári jogi szerződésben foglalt kötelezettségekben fakadó viták jogorvoslati anomáliája. A tanulmány végén Rozsnyai is felhívja a figyelmet arra, hogy mindezek a problémák megelőzhetők lennének, ha nem polgári jogi szerződésből fakadnának a támogatást odaítélő közigazgatás és a támogatottak kötelezettségei. Álláspontja szerint vagy az odaítélési eljárásnál kellene a hatósági eljáráshoz közelíteni a döntést, és a mezőgazdasági támogatások mintájára legalább egy hatósági határozati alapot teremteni a támogatás folyósításának, vagy a korábban az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban előkészített közszerződésekre vonatkozó törvénytervezet alapján a *fejlesztési közszerződés* jogintézményének megteremtésével oldható meg a ma a közjog és magánjog határán lévő problémák zöme.

Ennek a problémának a megoldása nemcsak az eljárásjogra, hanem a szabálytalansággért való felelősségre is hatással lenne és mielőbbi lépést kíván a jogalkotótól. Jelenleg ugyanis a polgári jogi szerződési forma miatt *nem elég hangsúlyos* a támogatások *állami jellege*. Hiszen polgári jogi szerződést bárki köthet, a szerződészegés mögöttes joga a Ptk.-ban (és a 2988-as Tanácsi rendeletben) van, de ebben a konstrukcióban nem jelenik meg, hogy a támogatással *az állam közcélok megvalósítását finanszírozza közpénzből*, és ehhez éppen a közérdek miatt az államnak többletjogosítványokra van szüksége. Magam is azon a véleményen vagyok, hogy a közszerződések külön törvényi szabályozására van szükség, amíg azonban ez meg nem törté-

nik, a mai szabályok is lehetővé tennék, hogy nagyobb hangsúlyt kapjon az állami jelleg a felek közötti viszonyban. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (ket) szabályozott *hatósági szerződési forma* (annak összes szabályozási hibájával együtt is) ma is lehetővé tenné, hogy a hatósági határozat és a szerződés előnyeit egyaránt élvezve olyan kapcsolat jöjjön létre a felek között, amelyből nyilvánvalóvá válik a szerződés közjogi dominanciája. A szabálytalansággért való felelősség szempontjából ennek azért van jelentősége, mert a 2988-as Tanácsi rendelet olyan szankciók alkalmazását írja elő, amelyek egyértelműen a jogsértésért való közigazgatási jogi felelősséget teremtik meg, a szankciót közigazgatási eljárásban a szabálytalansági hatóság szabja ki.

Ezzel kapcsolatban nap mint nap gyakorlati problémák is jelentkeznek, hiszen olyan anyagi és eljárásjogi fogalmak keverednek a jogalkalmazásban, amelyek egy alapos bírói felülvizsgálat próbáját nyilván nem állnák ki. Az ESZA NFÜ-modellre épülő szabálytalanságkezelési útmutatója például a védelemhez való jognak külön pontot szentel, de ebben afféle vegyes felvágott mintájára minden jogág elemei megtalálhatók. Az útmutató 3.1.4. pontja szerint: „A védelemhez való jog az EU jogrendszerében a bírói és a hatósági eljárásokban illeti meg az érintetteket. *A szabálytalansági eljárás nem ezek közé tartozik, az gyakorlatilag a kedvezményezett szervezet és a támogató hatóság között létrejött polgári jogviszonnyal függ össze.*” Az idézet mutatja, hogy óriási zűrzavar van a szabálytalansági szankció jogági elhelyezkedését illetően. Véleményem szerint egyértelmű, hogy *szabálytalanság a védett jogi tárgy és a megsértett jogi normák alapján egyértelműen a közigazgatási jogi szankciórendszer része*, amely jelenleg a polgári jogi szerződéses konstrukció miatt a *közigazgatási jog és a polgári jog határán helyezkedik el*, de ha akár a fejlesztési közszerződéses, akár a hatósági szerződéses konstrukció váltaná fel a jelenlegi helyzetet, ak-

kor sokkal világosabban látszana a szankció jogági helyzete és funkciója.

Ahhoz, hogy a hazai közigazgatási jogalkotás eleget tegyen a közösségi támogatások szabályszerű kezelésével kapcsolatos követelményeknek, *mielőbb szükség lenne a szabálytalanság fogalom megtisztítására és korrekt szabályozására*. Definiálni kell a szabálytalanságot, mégpedig a fogalmat fenn kellene tartani a közösségi jog és érdekek érvényesítésének. Indokolt a szabálysértés és az objektív anyagi jogi bírságok mellett a tételes jogban létező, de az elmélet által nem klasszifikált és a többi jogellenességi alakzat alá be nem sorolható *szabálytalanságokat önálló jogellenességi alakzatként elismerni*. Önállóságát a speciális védendő jogi tárgy, a Közösségek pénzügyi érdeke indokolja. A másik két értelemben használt szabálytalanságot ki kell venni a hazai tételes jogból és elméletből. Az szmsz-ekben foglalt szabálytalanságok az irányítási, illetve a köztisztviselői felelősségi jogviszonyok körébe tartoznak, az egyéb szervezetek normasértéseire pedig leginkább a szabályzatellenesség kifejezés illene.

A közösségi jog fejlődésére tekintettel ma már nyugodtan kijelenthetjük, hogy a szabálytalanság a közigazgatási jog új, de egyre erősödő önálló jogellenességi formájaként értelmezhető, és mint ilyen, körültekintő szabályozást igényel. A mai szabályozás sem anyagi jogi, sem az eljárásjogi garanciális igényeknek nem felel meg. Nem csupán a szabálytalanságot viselt felelősség anyagi jogi kérdései kapcsán tehetünk kérdőjeleket, hanem az eljárás is számos specialitással és problémával küzd. E helyütt nincs mód a szabálytalanságok eljárási kérdéseit vizsgálni, de annyit mindenképpen rögzíteni kell, hogy ha önálló jogellenességnek tekintjük a szabálytalanságot, akkor a korrekt bírói felülvizsgálatot meg kell teremteni. Már csak emiatt is indokolt lenne törvényben szabályozni, mert a hatósági határozaton alapuló támogatás bírói megtámadásának van ugyan alkotmányos és törvényi alapja, de ha a támogatás odaítélését nem előzi meg közigazgatási határozat, a polgári jogi szerződésen alapuló jogvitát bajos a polgári perrendtartás XX. fejezete alá utalni.

JEGYZETEK

¹ A cikk a 2011. november 29-én tartott Értékőrző megújulás – Állami Számvevőszék a történelem sodrában című konferencián tartott előadás szerkesztett változata. (Állami Számvevőszék – ELTE)

² Ebbe az utolsó csoportba tartoznak azok a magatartások, amelyek egy-egy szervezet szervezeti és működési szabályzatának (szmsz), egyéb belső szabályzatainak a megsértését jelenti, lényegében a szabályzatellenességgel azonos fogalom. Mivel ez leginkább a szervezeti jog szempontjából érdekes, ebben a dolgozatban csak a teljesség kedvéért említtem, de részletesen nem foglalkozom vele.

³ 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

⁴ 4/2008. (IV. 15.) MeHVM-utasítás a Szabálytalanságok Kezelésének Eljárásrendje kiadásáról. (A szabályozás a Miniszterelnöki Hivatal szabálytalanságfogalmára készült, de a cikk megírásakor is hatályban van.)

⁵ 292/2009 (XII. 9.) kormányrendelet az államháztartás működési rendjéről

⁶ Nagy Marianna (2006): A közigazgatási jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti, dogmatikai rendszerének fejlesztési lehetőségei”, T-037894 jelű OTKA-kutatás zárójelentése. Kutatásvezető: Nagy Marianna, kézirat

⁷ Különösen jellemzők a halászati, a közös mezőgazdasági politika, a szén- és acéltermelési ágazatban alkalmazott bírságok és egyéb intézkedések.

⁸ Tiedeman (szerk.) (1994): Étude sur les systemes des sanctions administratives dans les Etats membres des Communautés Européennes Volume I–II., Commission des Communautés Européennes 1994. Luxemburg; p. 11.

⁹ Európai Unió Bizottságának 2005. évi jelentése COM (2006) a csalás elleni küzdelemről

¹⁰ 2/2011. (I. 7.) NFM-utasítás a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség szervezeti és működési szabályzatáról

¹¹ F. Rozsnyai Krisztina (2009): Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei, *Új Magyar Közigazgatás*, 8. pp. 12–18

IRODALOM

F. ROZSNYAI K. (2009): Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. pp. 12–18

NAGY M. (2006): A közigazgatási jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti-dogmatikai rendszerének fejlesztési lehetőségei, T-037894 jelű

OTKA-kutatás zárójelentése Kutásvezető: Nagy Marianna, kézirat

TIEDEMAN (szerk.) (1994): Étude sur les systemes des sanctions administratives dans les Etats membres des Communautés Européennes Volume I–II., Commission des Communautés Européennes, 1994. Luxemburg, p. 11.