

A Ket. Szakértői Bizottságának szakmai véleményét tartalmazó

20. számú módszertani állásfoglalás

a Ket.-nek az állami támogatások odaítélésével kapcsolatos eljárásokban való alkalmazásáról

A Ket. 13. §-ának (1) bekezdése sorolja fel azokat az eljárásfajtákat, amelyekre a Ket. hatálya nem terjed ki. E felsorolás azonban kizárólag azokra az eljárásokra vonatkozik, amelyek jogi jellegüknél fogva, egyébként a Ket. hatálya alá tartoznának. Mivel azonban a közigazgatási szervek hatáskörébe igen sok egyéb – s ezen belül jónéhány, kifejezetten közhatalmi jegyeket viselő – eljárásfajta tartozik, a hivatkozott bekezdés semmiképpen sem értelmezhető akként, hogy minden olyan eljárásra, amely nem szerepel a 13. § (1) bekezdésében foglalt felsorolásban, automatikusan a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. (A kodifikáció kezdetén készült a törvénytervezethez egy melléklet, amely – nem zárt taxációval – felsorolta azokat a leggyakrabban előforduló eljárásfajtákat, amelyek jogi jellegük folytán nem tartoznak a Ket. szabályozási tárgykörébe. A későbbi egyeztetések során azonban ez a melléklet – vitatható módon – kikerült a tervezetből.)

A Ket. 12. §-a ugyan meghatározza a közigazgatási hatósági ügy, valamint a közigazgatási hatóság fogalmát, s ekként megadja a kiinduló pontot a helyes jogszabályértelmezéshez, ám ettől még ténylegesen merülnek fel a jogalkalmazás során problémák annak megítélésénél, hogy valamely eljárásfajta a Ket. hatálya alá tartozik-e vagy sem. Ez már csak amiatt is így van, mert esetenként két – egymáshoz nagyon hasonló – eljárásfajta közül az egyik a Ket. hatálya alá tartozik, a másik azonban nem. Így például – a 179/2005. (IX.9.) Korm. rendeletben foglaltakra is tekintettel – a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal által a hatósági közvetítőkről vezetett nyilvántartás a Ket. hatálya alá tartozik, az ugyanezen hivatal által a tolmácsokról vezetett nyilvántartás viszont nem. Az ilyen „úszó határok” miatt valamely eljárásfajtának a Ket. hatálya alá tartozása tekintetében csak az eljárás alanyainak (különösen a döntést hozó szervnek), az eljárás céljának (egyedi vagy normatív aktus kibocsátása), a döntés közhatalmi jellegének, valamint a döntéshozó szerv jogszabályban biztosított döntési „mozgásterének” együttes vizsgálata és elemzése alapján lehet felelősségteljesen állást foglalni. Így például vitathatatlan közjogi jellege ellenére nem tartozik a Ket. hatálya alá a közigazgatási szervek által végzett jogszabály-előkészítési és jogalkotási eljárás, a Ket. által szabályozott eljárási cselekmények kivételével a közigazgatási szervezeten belüli úgynevezett „belső eljárás” (így egyebek között a felügyeleti szerv által tartott átfogó felügyeleti vizsgálat, a társhatóságtól való eseti – nem a jogszabály által előírt – vélemény-kérés, a központi irányító szervtől való eseti tanácskérés a helyes jogszabály-értelmezésre nézve), az intézményirányítás vagy a vállalatfelügyeleti eljárás.

Az állam sokféle módon és sokféle célra nyújt támogatást a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek számára. Az ilyen támogatások odaítélésének módja is eltérő: esetenként pályázati eljárás előzi meg, más esetekben kérelem alapján vagy hivatalból indított eljárás nyomán kerül sor az állami támogatásra. A kifejtetteknek megfelelően pusztán a támogatást megelőző eljárás milyensége önmagában véve nem perdöntő annak elbírálásánál, hogy az adott eljárásfajta a Ket. hatálya alá tartozik-e vagy sem.

- a) Általában véve kiterjed a Ket. hatálya az olyan, állami támogatással kapcsolatos eljárásokra, amelyekben a jogszabály alanyi jogot vagy közjogi várományt ad az állami támo-

gátás elnyerésére név szerint megjelölt szervnek, vagy pontosan meghatározott személyi kör számára. Ilyenkor a közigazgatási szervek szerepe vagy csak a lebonyolításra szorítkozik, vagy annak megállapítására korlátozódik, hogy a pályázó (kérelmező, érintett ügyfél) a jogszabályban meghatározott „címzetti körhöz” tartozik-e, megfelel-e a jogszabályban meghatározott előfeltételeknek. Az említett eljárásokban tehát mind a jogosultak körét, mind az állami támogatás mértékét maga a jogszabály határozza meg, az eljáró közigazgatási hatóságnak tehát nincs mérlegelési jogköre, feladata a tényállás tisztázása, valamint – ha erre szükség van – az egyes jogosultakat megillető állami támogatás összegének a jogszabály alapján történő meghatározása. (A közoktatási intézmények normatív állami hozzájárulásának megadására irányuló eljárásnak a Ket. hatálya alá tartozására nézve l. a Bírósági Határozatok 2006. évi 5. számában megjelent 171. számú jogesetet.)

- b) A jogszabály – a Ket.-re történő utalással – a Ket. hatálya alá vonhat olyan eljárásfajtákat is, amelyekben – rendszerint a rendelkezésre álló pénzügyi források korlátai miatt – az eljáró hatóságnak már van bizonyos mérlegelési jogköre, így például. felhatalmazása van arra, hogy az állami támogatásra jogosultak között a jogszabályban megállapított mérlegelési szempontok alapján rangsort állapítson meg, illetőleg döntsön a támogatás mértékéről. (Azt az Alkotmánybíróság határozta meg alkotmányos követelményként, hogy mérlegelési jogkör telepítése esetén az erről szóló jogszabály határozza meg a mérlegelésnél irányadó szempontokat.) A különös eljárási szabályokban a Ket.-re történő utalás azért fontos, hogy az e körbe tartozó eljárásokat egyértelműen el lehessen határolni a jelen felsorolás további pontjaiba tartozó eljárásfajtáktól.
- c) Nem tartoznak a Ket. hatálya alá azok az eljárások, amelyekben a jogszabály (pályázati kiírás) csupán kis mértékben – pl. a pályázat tárgykörének megjelölésével (gyógyfürdők fejlesztése, kórházak korszerű műszerekkel való ellátása, stb.), vagy a pályázók körének meghatározásával (önkormányzatok, kisvállalkozók, non profit szervezetek, stb.) korlátozza az eljáró közigazgatási szerv döntési jogkörét, egyébként azonban diszkrecionális jogkörébe utalja, hogy legjobb belátása szerint, a nemzetgazdasági, területfejlesztési, közegészségügyi, tudományos, stb. érdekek, értékek és preferenciák figyelembe vételével határozza meg az érintettek rangsorát és a támogatás mértékét.
- d) Nem tartoznak a Ket. hatálya alá az olyan eljárások, amelyekben – törvényi felhatalmazás alapján – nem közigazgatási szerv, hanem diszkrecionális jogkörrel felruházott tudományos testület (pl. az OTKA Bizottság) vagy társadalmi szervezet (pl. az Illyés Közalapítvány) dönt bizonyos, költségvetési forrásból származó támogatások odaítéléséről.
- e) Nem tartoznak a Ket. hatálya alá azok az állami támogatások vagy megbízások, amelyeket valamely közigazgatási szerv – akár pályázat keretében, akár anélkül – nem közhatalmi, hanem tulajdonosi minőségében ítél oda (pl. közbeszerzési eljárás, díjak odaítélése).
- f) Nem tartoznak a Ket. hatálya alá az olyan pénzügyi támogatások, amelyekről nem magyar, hanem külföldi vagy nemzetközi szervezet dönt, s a magyar szervek legfeljebb lebonyolítóként, a pályázatban foglaltakat ellenőrző szervként vagy javaslattevőként vesznek részt az eljárásban.
- g) Végül nem tartoznak a Ket. hatálya alá a nem jogszabály alapján, hanem egyszeri alkalmalmmal, meghatározott célra, egyedi döntéssel (pl. kormányhatározattal) odaítélt támogatások sem.

Az, hogy a c)-g) pontban felsorolt ügyek nem tartoznak a Ket. hatálya alá, nem akadályozza annak, hogy az említett ügyekre vonatkozó jogszabály (szabályzat, pályázati felhívás) a Ket-ből – kisebb változtatással vagy anélkül átvegyen egyes rendelkezéseket (pl. a hiánypótlási felhívást vagy az elbírálásra vonatkozó határidő meghosszabbítását). Ugyanígy annak sincs akadályozása, hogy jogszabály vagy szabályzat speciális jogorvoslati lehetőséget biztosítson arra az esetre, ha egy érintett azt sérelmezi: őt jogszabálysértő vagy a pályázati kiírásba ütköző módon zárták ki a pályázók közül. Hatályos jogunkban arra is van példa, hogy a jogalkotó a Ket. hatálya alá nem tartozó eljárásban hozott döntés ellen a Ket. hatálya alá tartozó szervhez címzett jogorvoslati lehetőség igénybevételét tette lehetővé (közbeszerzési eljárás nyomán a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulás).