

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ: 1866.

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓIRATA

TARTALOM

Tanulmány

PAPP TEKLA: A közigazgatási szerződés egy magánjogász szemszögéből	313
SZILÁGYI PÉTER: Peschka Vilmos nyomában – korrekciókkal	324
GRAD-GYENGE ANIKÓ: Nincs új a nap alatt – avagy górcső alatt a bizottság szerzői jogi reformjának szabad felhasználásai	334
ÁMÁN ILDIKÓ: Az 1874. évi oktatásügyi reform, avagy a jogászképzés első átalakítása a dualizmus időszakában	346

Szemle

KENDERES GYÖRGY – PRUGBERGER TAMÁS: Hozzászólás Szalma József „A munkajogi felelősség – osztályozása, és helye a magánjogi felelősségi rendszerben” című írásához	355
--	-----

Jogirodalom, jogélet

MÉCS JÁNOS: Választójog Európában – dilemmák és válaszutak	359
---	-----



CONTENTS / INHALT

Studies / Abhandlungen

- TEKLA PAPP:**
The Administrative Contract From a Private Law Jurist's
Point of View /
Der Verwaltungsvertrag aus der Sicht einer
Privatrechtsjuristin 313
- PÉTER SZILÁGYI:**
On the Track of Vilmos Peschka – with Corrections /
In den Fußstapfen von Vilmos Peschka – mit Korrekturen 324
- ANIKÓ GRAD-GYENGE:**
Nothing New Under the Sun – Or the Free Utilization in the
Copyright Reform of the European Commission Under
Scrutiny /
Es gibt nichts Neues unter der Sonne – über die freie
Verwertungen der Urheberrechtsreform der
EU-Kommission 334
- ILDIKÓ ÁMÁN:**
The Education Reform of 1874, or The First Transformation
of The Legal Education in The Period of the Dual Monarchy /
Ungarische Bildungsreform 1874 oder die erste Umgestaltung
von Juristenausbildung in der Zeit der Doppelmonarchie 346

Review / Rundschau

- GYÖRGY KENDERES – TAMÁS PRUGBERGER:**
Reflection on József Szalma's Article on the Classification
of the Labor Law Liability and its Place in the Private Law
Liability System /
Zur Studie „Systematik der Haftung im Arbeitsrecht und
deren Platz im Haftungssystem im Privatrecht“ von
József Szalma 355

Legal Life, Legal Literature / Rechtsliteratur – Rechtsleben

- JÁNOS MÉCS:**
Right to Vote in Europe – Dilemmas and Cross-roads /
Wahlrecht in Europa – Dilemmas und Scheidewege 359

A KIADVÁNY
A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY
A MTA Állam- és Jogtudományi
Bizottságának folyóirata

A Szerkesztőbizottság vezetője:
Dr. Korinek László

A Szerkesztőbizottság tagjai:
**Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda,
Dr. Szalma József**

Főszerkesztő: **Dr. Vörös Imre**

Szerkesztők: **Dr. Szalai Éva,
Dr. Udvarý Sándor**

A szerkesztőség címe: 1037 Budapest,
Montevideo u. 14.

Kéziratot nem őrzünk meg, és nem
küldünk vissza. Amennyiben szerzőnk
valamelyik egyetem állam-
és jogtudományi karán tevékenykedik,
a Jogtudományi Közlöny szerkesztősége
csak az egyetem megjelölésével közli
a szerző beosztását. A kar, tanszék
megjelölését csak abban az esetben
közöljük, ha nem jogtudományi
karon tevékenykedő szerzőről
van szó. Igazgatási jellegű funkció
(tanszékvezető, igazgató stb.) közlését
a Szerkesztőbizottság ugyancsak
mellőzi.

A publikálással kapcsolatos további
kérdések a voros44@gmail.com címre
küldhetők.

A Kiadó a lapban megjelenő
tanulmányok szerzőinek azonos
összegű honoráriumot fizet.

Kiadja a HVG-ORAC
Lap- és Könyvkiadó Kft.

hvgorac
Lap- és Könyvkiadó Kft.

Előfizetési díja egy évre: 22 800 Ft
Egyes lapszámok külön is
megvásárolhatók 1900 Ft/szám áron.

Nyomdai munkálatok: Multiszolg Bt.

HU ISSN 0021-7166

A Jogtudományi Közlöny korábbi
lapszámai hamarosan kutathatóvá
válnak a Jogkódeken. A 2012 és
2017 közötti lapszámok már online
elérhetőek. www.jogkodex.hu



Jogkódex

Internetes jogi tudástár

Papp Tekla egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Államtudományi és Közigazgatási Kar (Budapest)

A közigazgatási szerződés egy magánjogász szemszögéből*

Az elmúlt évtizedekben a közigazgatási jogban megjelentek a megállapodások, ezt a folyamatot a társadalmi szervezetek beágyazottsága, a pályázati rendszerek dominanciája, a közigazgatással szemben támasztott követelmények (átláthatóság, hatékonyság, együttműködés, szolgáltató jelleg stb.), a közfeladatok magánjogi eszközökkel és keretek között történő ellátása, valamint a piaci mechanizmusok közigazgatásbeli feltűnése generálta; a közjog kontraktualizációjának legjellemzőbb példája a közigazgatási szerződés jogintézménye.

„A demokratikus jogállamok közigazgatásában általánosnak mondható, hogy a hatóság nem minden esetben a hatalom pozíciójából tárgyal az ügyféllel, hanem azt gyakran egyenrangú partnernek tekinti, s közösen keresnek optimális megoldást a konkrét ügyben. Ennek megfelelő formája a hatósági határozatot mintegy »kiváltó« egyezség az ügyféllel, illetőleg a közigazgatási szerződés. [...] A közigazgatási szerződés révén ugyanis gyakran többet lehet elérni, mint amennyit hatósági határozatok nyomán ki lehetne kényszeríteni.”¹

Rövid tanulmányunk megírására a jelenkori szerződési jogi tendenciák, a közjogi szakirodalom felvetései (pl. a Ptk. alkalmazhatósága közjogi szerződésekre), ellentmondásai (pl. nincs egységes fogalom- és kategóriakészlet), problémái és egyoldalúsága (a legújabb, vonatkozó magánjogi munkák mellőzése) késztettek. Emiatt először egy szerződés csoportosítási szisztémát ismertettünk (mintegy keret-/referenciarendszerként), majd a közjog-magánjog viszonyára térünk ki röviden, ezt követően pedig a közjogi definíciókat, kontraktustípusokat és jellemzőiket elemezzük, végül konzekvenciák levonására kerül sor.¹

1. A szerződések rendszere Magyarországon²

A piacgazdaság kialakulása és jelenségei – amelyek a XIX. századi nagy természetjogi kódexek deklarálta szerződési szabadságra visszavezethető jogi „képződményeket” eredményezték – a polgári törvénykönyv szabályozási keretét szétfeszítették, illetve szétfeszítik:

- az üzletszerű gazdálkodás (a rendszeres jellegű termelő, szolgáltató, kereskedelmi tevékenység folytatása nyereségszerzés érdekében), a tömegmértetű vagyoni és árukapcsolatok, a nagy mértetű beruházások, a nemzeti határokat átlépő jogügyleti viszonyok újabb és

* A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében a „Premier plan a magyar szerződési jog rendszeréről” Lőrincz Lajos Professzori Program támogatásával, a Nemzeti Közszerológati Egyetem felkérésére készült.

¹ KILÉNYI GÉZA: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója. Magyar Közigazgatás, 2002/1., 12.

² Jelen alpon PAPP TEKLA: Szerződéstípusok. és PAPP TEKLA: Az atipikus szerződések áttekintése. In: AUER ÁDÁM – BALOG BALÁZS – JENOVAI PETRA – JUHÁSZ ÁGNES – PAPP TEKLA – STRIHÓ KRISZTINA – SZEGHŐ ÁGNES (szerk. PAPP TEKLA): Atipikus szerződések. Budapest, Opten, 16., 29–31., 37–41., 43. alapján készült.

újabb szerződések meghonosodását és alkalmazását tették lehetővé, valamint

- a hagyományosan intézményesült szerződési alaptípusokat meghaladó, új szerződési *technikák* jelentek meg: egységesítésre, standardizálásra irányuló (lásd: lízing-, faktoringsszerződés), illetve túl részletező, önszabályozó jellegű megállapodások (lásd: szindikátusi szerződés).^{3,4}

Éppen ezért a szerződések tipizálásának jelentősége abban rejlik, hogy a kontraktusra alkalmazandó jog eldöntése céljából szükséges a megállapodásokat egy meghatározott szempontrendszer szerint megállapított *kategóriákba* besorolni.⁵ Egy szerződés típusának eldöntésénél nem a szerződő felek által adott elnevezés, és nem a felek szóhasználata a meghatározó, hanem a kontraktus *tartalmából és fogalmi elemeiből* kell kiindulnunk a Ptk. kötelmekre irányadó általános, és a szerződésekre vonatkozó közös és speciális szabályai alapján. Bárdos Péter és Menyhárd Attila szerint a szerződések minősítése – típusba sorolása – egyúttal a kötelezettségvállalás jogcímét is azonosítja, valamint a jog általi elismerést is megadja.⁶ Bíró György pedig a típusalkotás jelentőségét a jogalkotást és jogalkalmazást segítő csoportosításban látja.⁷

1.1. A kontraktusokat köz- és magánjogi szerződésekre oszthatjuk fel, a magánjogi kategórián belül további alfajt képeznek a kötelmi jogi szerződések és a nem kötelmi jellegűek (pl. a társasági szerződés, amely sui generis, organizációs: jogalanyt keletkeztető, és kooperációs: gazdaság-szervező szerződés).⁸ A magánjog kötelmi jogi szerződéseit *nevesített és nevesítetlen* megállapodásokra tudjuk bontani⁹: a nevesített szerződések közé a *tipikus és atipikus, a nevesítetlenek közé a vegyes és a de facto innominát* kontraktusok tartoznak.¹⁰

A Ptk. (2013. évi V. törvény, Hatodik Könyv, Harmadik Rész) tartalmazza a nevesített tipikus kontraktusokat. Az egyes szerződéstípusok közös magjuk szerint¹¹, a szerződés közvetlen tárgya: a megállapodás alapján kifejtendő magatartások szempontjából vannak csoportosítva¹², úgymint: tulajdonátruházó, vállalkozási típusú, megbízási típusú, használati, letéti, forgalmazási és jogbérleti, hitel- és számla-, biztosítéki, biztosítási, tartási és életjáradéki, valamint polgári jogi társasági szerződések.

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

- az atipikus megállapodásoknak általában nincs magyar elnevezésük, hanem idegen eredetű nevük van (pl. lízingszerződés, franchise-szerződés, koncessziós szerződés, szindikátusi szerződés, licenciaszerződés, merchandisingsszerződés, faktoringsszerződés), vagy bonyolult, a jogviszony lényegét nem a legprecízebben kifejező megjelölések (pl. konzorciós szerződés mint a fogyasztói csoportban való részvételre irányuló megállapodás; timesharingszerződés mint a szállások időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló szerződés) alatt kerültek szabályozásra;
- a polgári törvénykönyv „Egyes szerződések” része (Hatodik Könyv, Harmadik Rész) nem rendelkezik az atipikus kontraktusokról, ezek nem sorolhatók az itt nevesített szerződéstípusokba. Megjegyzendő, hogy ez az ismérv viszonylagos: a Ptk. rekodifikálása e tekintetben új helyzetet teremtett (lásd az önálló kereskedelmi ügynöki szerződés, a pénzügyi lízingszerző-

3 PAPP TEKLA: *Atipikus szerződések*. Szeged, Lectum Kiadó, 2009. 9.

4 Szerződési jogunk változásaival kapcsolatban lásd részletesen: DIÓSDI GYÖRGY: *Atipikus szerződések a bírósági gyakorlatban – egy felmérés margójára*. Jogtudományi Közlöny, 1971/2., 89–94.; VÉKÁS LAJOS: *A szerződéstipizálás válságjelenségeiről*. Jogtudományi Közlöny, 1975/12., 706.; HARMATHY ATTILA: *Jogpolitika – polgári jog*. Magyar Jog, 2010/12., 705–719.; GRUNDMANN, STEFAN: *Zukunft des Vertragsrechts*. In: Festschrift 200 Jahre Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin. Berlin–New York, Walter de Gruyter, 2010. 1035–1037., 1043–1045.

5 A következő idézetek világítanak rá a legjobban a szerződések tipizálásának szükségességére: „First, classification is practically important. Without a good classification scheme, trying to find the law on a particular topic is like looking for books in an unsorted library. Second, and a related point, classification is intimately connected to knowledge. Learning the law, like learning biology or chemistry, is in large part a matter of learning classificatory schemes... Third, and of greatest significance, classificatory questions are morally important. [...] In the case of law, classification and morality are closely linked, because the most basic principle justice is that like cases should be treated alike... But to the extent that a classification scheme is accurate, it can help courts and other lawmakers to know which cases are alike and which are different.” ATIYAH, PATRICK S. – SMITH, STEPHEN A.: *Atiyah's Introduction to the Law of Contract*. London, Clarendon Press, 2005. 29.; „First, the fact that contract law involves classification, explicit and implicit, tell us something about the systematic nature of legal reasoning. Secondly, the fact that we recognise classifications based on the status of contracting parties is testament to an important development in the modern law, namely that we no longer treat all parties as undifferentiated contractors (as business or as consumer contractors). Thirdly, the utility of particular classifications depends on our particular cognitive interest.” FURMSTON, MICHAEL (ed.): *The Law of Contract*. London, LexisNexis, 2010. 28–29.

6 BÁRDOS PÉTER – MENYHÁRD ATTILA: *Kereskedelmi jog*. Budapest, HVG-ORAC, 2008. 357–358.

7 BÍRÓ GYÖRGY: *A szerződések rendszere a magyar polgári jogban*. In: 20 éves a jogászképzés Miskolcon, Facultas Nascitur. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2001. 37.

8 AUER ÁDÁM – BAKOS KITTI – BUZÁSI BARNABÁS – FARKAS CSABA – NÓTÁRI TAMÁS – PAPP TEKLA: *Társasági jog*. Szeged, Lectum Kiadó, 2011. 54.

9 Ezt a fajta felosztást még a kínai szerződési jog is ismeri, lásd: JONES, WILLIAM C. (ed.): *Basic Principles of Civil Law in China*. Armonk, M. E. Sharpe Inc., 1989. 207.

10 PAPP: i. m. (3. jegyzet) 11–14.; VÖRÖS IMRE: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I*. Budapest, KRIM, 2004. 7.

11 VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, Complex, 2008. 866.

12 VÉKÁS LAJOS (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*. Budapest, Complex, 2013. 679.

Tanulmány

- dés, faktoringszerződés, franchise-szerződés vonatkozásában);
- a Ptk. 6:1. § (3) bekezdése és 6:59. §-a alapján, a típus szabadság¹³ értelmében – a jogszabályba ütközés tilalmának betartásával – ezen megállapodások tetszőleges tartalommal köthetők, és a szerződések általános szabályai (Ptk., Hatodik Könyv, Második Rész) rájuk is irányadók¹⁴;
 - az atipikus szerződések szabályainak kialakulásánál és kialakításánál fontos szerepük volt a külföldi gyakorlati és jogalkotási mintáknak, valamint a hazai szokásoknak (pl. a timesharingszerződés üdülőszoövetkezeti formára épülő konstrukciója). Egy évtized vagy akár néhány év alatt az így kialakult jogi konstrukciók letisztultak és jogi szabályozást nyertek;
 - e megállapodások kapcsán az európai jogfejlődésben jogközelítési, jogegységesítési törekvések figyelhetők meg (pl. 2011/83/EU irányelv az üzemhelyiségen kívül és a távollévők között kötött szerződésekről, a 2008/122/EK irányelv a timesharingról), amelyek eredményei az európai uniós jogharmonizáció által a magyar szabályozásban is tükröződnek;
 - az atipikus szerződések számottevő közjogi „behatásnak”: közjogi jogi normák általi érintettségnek vannak kitéve;
 - az atipikus szerződések kereskedelmi ügyletnek¹⁵ minősülnek;
 - a szindikátusi, a konzorciós és a franchise-szerződés kivételével az atipikus szerződések törvényi (pl. koncessziós szerződés, egészségügyi kezelési szerződés, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással kapcsolatos szerződések), kormányrendeleti (pl. üzleten kívüli kereskedés, távollévők között kötött szerződések, timesharingszerződés) szinten vagy implementált nemzetközi egyezmények (pl. a faktoring és a lízing esetén) révén kodifikálva lettek, a licenciaszerződés, a merchandisingszerződés és a PPP-szerződés pedig sporadikusan jelenik meg néhány jogszabályban;
 - bár az atipikus kontraktusok egy részénél (szindikátusi szerződés, franchise-szerződés, operatív lízingszerződés) nincs alakszerűségi előírás, másik részüket (timesharingszerződés, koncessziós szerződés, PPP-szerződés, faktoringszerződés, pénzügyi lízingszerződés)

pedig – jogszabályi rendelkezésnek megfelelően – írásba kell foglalni, a gyakorlat következetesen az írásbeliség mellett „tör lándzsát”: nem feltétlenül érvényességi kellékként, inkább biztonsági, bizonyíthatósági szerepe miatt;

- a részletes és pontos írásbeli megfogalmazásra törekvés vonta magával az általános szerződési feltételek alkalmazását¹⁶ és a blankettaszerződések használatát (például a licencia-, lízing-, faktoring- és franchise-szerződésekénél);
- az atipikus szerződések egyik pólusán – szerződő félként – általában egy vállalkozás¹⁷ jelenik meg, de a formai élet kiterjedtebbé és komplexebbé válásával a szerződéses jogviszony mindkét alanya is lehet vállalkozás (pl. távollévők között kötött szerződésnél, faktoringszerződésnél, franchise-szerződésnél);
- az atipikus megállapodások hosszabb távú piaci kapcsolatokat szabályoznak, így általában tartós jogviszonyra irányulnak (kivéve: távollévők között kötött szerződés, üzleten kívüli kereskedés).¹⁸

A csoportismérvek alapján jelenleg Magyarországon a szindikátusi szerződést, a PPP-szerződést, a távollévők között kötött szerződést, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő szerződést, az üzlet helyiségen kívül kötött szerződéseket, a timesharingszerződést, a konzorciós szerződést, a koncessziós szerződést, a licenciaszerződést, a franchise-szerződést, a merchandisingszerződést, a lízingszerződést, a faktoringszerződést és az egészségügyi kezelési szerződést soroljuk az atipikusok közé.

A modern szerződések egy részének minősítésére vonatkozóan dolgozták ki a „vegyes szerződés” (*contractus mixtus*) kategóriát¹⁹: tipikusokból álló, többtípusú szerződések.²⁰ Ebbe az osztályba azon megállapodások tartoznak, amelyek több nevesített szerződés szolgáltatását többféleképpen foglalják magukban²¹:

- vagy típusegyesítő szerződésről van szó (pl. ajándékozással vegyes adásvétel), ahol más szerződések elemei vegyülnek, azaz nem állapítható meg, nem bontható szét, hogy melyik rendelkezés melyik szerződésből eredeztethető;

13 Erről részletesen lásd: TÖRÖK ÉVA: *A szerződés létrehozásának alapkérdései*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 14–27.; SZALMA JÓZSEF: *A polgári és a kereskedelmi jog kapcsolata az új Ptk. fényében*. Jogtudományi Közlöny, 2014/10., 458.

14 PÍT Pf. III. 20 272/2010/4.

15 LAMM VANDA – PESCHKA VILMOS (főszerk.): *Jogi lexikon*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2000. 332.: „olyan, a gazdasági élet résztvevői, szereplői között létrejövő viszonytípus, amely a gazdasági fejlődés, a forgalmi élet gyors átalakulása miatt állandóan változik, bővül”; „ha a jogügyletben valamelyik fél szakértelem, szaktudás, hasonló jellegű ügyletek lebonyolítására vonatkozó ismeretek birtokában vesz részt, az ilyen féllel szemben támasztott magasabb követelmények, fokozottabb elvárások kifejezésekként ezek az ügyletek is kereskedelmiek”.

16 Erről részletesen lásd: LESZKOVEN LÁSZLÓ: *Az általános szerződési feltételek útján létrejövő szerződések*. Gazdaság és Jog, 2014/10., 3–9.

17 Ptk. 8:1. § (1) bek. 4. pont.

18 Lásd még: SÁNDOR ISTVÁN (szerk.): *Előadásvázlatok a kötetmi jog különös részéből*. Budapest, Patrocinium, 2011. 192–193.

19 SZLADITS KÁROLY: *A magyar magánjog vázlat II. rész*. Budapest, Grill K. Könyvkiadó Vállalata, 1933. 174.; EÖRSI GYULA: *A szerződések rendszere*. In: EÖRSI GYULA – KEMENES BÉLA – SÁRÁNDI IMRE – VILÁGHY MIKLÓS: *Kötelmi jog, Különös rész*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1984. 6–8.; NOVOTNI ZOLTÁN: *Magyar polgári jog, Kötelmi jog, Különös rész*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1977. 90.; VÉKÁS LAJOS: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977. 90.; VÉKÁS: i. m. (4. jegyzet) 704.

20 SZLADITS KÁROLY: *A magyar magánjog vázlat*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1933. 175.

21 Fővárosi Ítéltábla 17. Pf. 20.615/2010/3.

- vagy típuskombinációs szerződésről beszélünk (pl. színházi szerződés, fuvarozással és vállalkozással vegyes letéti szerződés²²), ahol más szerződések ismérvei nem vegyülnek egymással, hanem szétválaszthatóan, azonosíthatóan keverednek egy új szerződésben;
- vagy teljesen sajátos szolgáltatásra irányul a szerződés (pl. a „házmesteri” tevékenység ellátására kötendő megállapodás), de más jellemzőiben nem nyújt specialitást, nem tér el a Ptk.-beli szerződésektől.

Az atipikus szerződések – aggálymentesen – nem sorolhatók be a vegyes szerződések egyik alfajába sem: az atipikus szerződések önálló, *sui generis* megállapodáscsoportot alkotnak, mivel vagy a vegyes szerződések valamennyi típusát magukba olvasztják, vagy egyiket sem; tehát a vegyes szerződések és az atipikus szerződések nem azonos kategóriák: az atipikus csoport több (vegyes típusfajták ötvözése) és más (ugyanakkor e fajtákba való besorolhatatlanság), egy új szerződési minőség. Leszkoven László szerint az atipikus szerződések közös jellemvonása az önállóság, a specializáció, a „különbség” a megállapodás valamelyik ismérve kapcsán, a nem megszokott szerződési érdekek kielégítése.²³

A *de facto* innominát kontraktusok általában „Megállapodás” cím alatt jelennek meg, nem tartós jogviszonyt szabályoznak, hanem egyszeri (nem rendszeresen felmerülő) speciális jogügyletet fednek le. Az atipikus szerződésektől eltérően nincs elnevezésük, nem olyan elterjedtek, hanem egyedi, kivételes kontraktusok, normatív szabályozás nélkül.²⁴ A Ptk. szerződésekre vonatkozó közös szabályainak alkalmazásával rendezhetők az innominát szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek (lásd példaként egy szolgálmunkához közel álló, de haszonkölcsönnek nem minősíthető megállapodás kapcsán²⁵, vagy a kezességnek nem minősülő sajátos kötelezettségvállalás²⁶).

Az atipikus szerződések csoportja nem lezárt, hanem egyre terebélyesedő kategória: véleményünk szerint ezt a tendenciát jól szemlélteti az, hogy egy néhány éves megszilárdulási és meggyökeresedési folyamat után az atipikus szerződések közé tartozik már az egészségügyi kezelési szerződés (treatment contract, Behandlungsvertrag) és a merchandising szerződés is.²⁷

Megjelentek az atipikus és a vegyes szerződések közötti éles határvonalat „elmosó”, relativizáló ún. álatipikus szerződések. Az „álatipikus” szerződések közé olyan kontraktusok sorolhatók, amelyek a megállapodások elnevezése és tartalmának megfogalmazása alapján azt a látszatot keltik, mintha az atipikus szerződések néhány csoportismervének megfelelnek, valójában pedig vagy vegyes szerződésnek minősíthetők, vagy valamelyik nevesített szerződésnek feleltethetők meg. Idesorolható például a disztribútori szerződés (az új Ptk. ezt a szerződési konstrukciót másként közelíti meg: forgalmazói kontraktusként közvetítői szerződésnek tekinti),²⁸ vagy a dealeri, az outsourcing- és a befektetési szerződések.

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

- határozott időre kötött, plakát kihelyezésére vonatkozó megbízási szerződéssel vegyes albérleti szerződés²⁹,
- parkolási rendszer bevezetésére, használatára és üzemeltetésére kötött kontraktus felhasználási, haszonbérleti elemeket is hordozó, a franchise-szerződéshez hasonló komplex jogviszonyt lefedő vegyes megállapodás.³⁰

A tipikus és az atipikus megállapodások csoportjai között

- egyrészt átmeneti képződményként (vegyes szerződésként) ezek mixtúrája („hibrid”) tűnt fel: így a számítógépes program (szoftver) hasznosítására köthető megállapodás, amely vállalkozási, bérleti, haszonbérleti és lízingszerződési elemeket is tartalmazhat³¹;
- másrészt pedig a néhány atipikus szerződés egy-egy alfaja, vagy kisebb szegmense részleges szabályozásra került a Ptk.-ban (franchise-, faktoring-, pénzügyi lízingszerződés).

A szerződések területén jogági „keveredés” is megfigyelhető: napjainkra számos vegyes jogági megállapodás alakult ki, például közszolgáltatási szerződés, közbeszerzési szerződés, támogatási szerződés.³² Ezekben az esetekben nem a szerződés közvetlen tárgya (a szolgáltatás) alapján minősíthetők a kontraktusok vegyesnek, hanem aszerint, hogy több jogág jogi normái alkalmazandók rájuk, amelyek a szerződés teljes dinamikáját meghatározzák.

Meglátásunk szerint a gazdasági és társadalmi viszonyok változásai és a globalizáció eredményezte átalakulások a szerződések területén a *de facto* innominát kontraktusok irányából induló és a nevesített tipikus szerződések felé mutató fejlődést generálnak. A megelőzően még fel nem

22 Budapest Környéki Törvényszék G.40.147/2010/38.

23 LESZKOVEN LÁSZLÓ: Nevesítés? Tipizálás? Atipikus gondolatok az új Polgári Törvénykönyv kapcsán. (2013. 12. 05-én, Szegeden, az „Atipikus szerződések” hallgatói fórumon elhangzott előadás.)

24 SZUDOCZKY RITA: A szerződési rendszer (A Polgári Törvénykönyvben nem nevesített szerződések helye a szerződési rendszerben). In: A Polgári Jogi Tudományos Diákkör Évkönyve 1998–1999. Budapest, ELTE ÁJTK, 2000. 125.; NIZSALOVSKY ENDRE: Kötelmi jog, Általános tanok. Budapest, MEFESZ Jogász Kör, 1949. 225–226.

25 LB Pfv. I/A. 20.446/2001.

26 BH 1992. 239.

27 Erről részletesen lásd JENOVAI PETRA – PAPP TEKLA – STRIHÓ KRISZTINA – SZEGHŐ ÁGNES (PAPP TEKLA szerk.): Atipikus szerződések. Szeged, Lectum Kiadó. 314–340., 241–266.

28 Erről részletesen lásd: PAPP TEKLA: A disztribútori szerződés. Gazdaság és Jog, 2010/5., 14–19.

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

30 SZIT-H-GJ-2008-89.

31 Fővárosi Ítéltábla 5. Pf. 21.373/2006/3.

32 PAPP TEKLA: A támogatási szerződés I. Céghírnök. 2012/6., 12–14.; PAPP TEKLA: A támogatási szerződés II. Céghírnök. 2012/7., 3–6.

Tanulmány

merült megállapodások először de facto innominát szerződésként tűnnek fel, majd rendszeressé válásukkal a vegyes (pl. befektetési szerződés) vagy az atipikus szerződések (pl. a fogyasztói csoport létrehozására és működtetésére irányuló konzorciums szerződés) közé sorolódnak, és végül – nem annyira gyakoriságuk, mint inkább – jogalkotói szándék folytán bekerülhetnek a Ptk.-ba (pl. az álatipikus, vegyes szerződésnek minősülő disztribútori szerződés³³, vagy az eddig még csak a de facto innominát megállapodásként feltűnt, az új Ptk.-ba bizalmi vagyonkezelésként bekerült kontraktus).³⁴

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

1.2. Szintén körvonalazható fejlődési ív és jelenség, hogy a szerződési jog jövőjét napjainkban egyre kevésbé a nemzeti magánjogok alakítják. Európában egyre inkább szupranacionális síkra terelődik a szerződési jog fejlődése³⁵, amelynek útvesztőiben is a szerződéstípusok meghatározásával tudunk eligazodni. A XXI. századra a nemzeti szerződési jogok egy többretegű magánjog³⁶ részei, amelyet európai és globális hatások befolyásolnak, alakítanak. Ebből adódóan elképzelhetetlen a magánjog bármely részének kutatása és feldolgozása ezen behatások vizsgálata nélkül.

A magánjog szerződéseinek klasszifikálási szempontjaira vonatkozóan az európai szerződési jogi szakirodalomban új megközelítések is feltűntek: az egyedi és az egymással összefüggő megállapodások kategorizálásával³⁷, azaz a bilaterális szerződési jogviszonyok mellett a multilaterális kontraktuális kapcsolatok vizsgálata is elkezdődött. Az utóbbiak kapcsán³⁸

- a) szerződési lánc(olat) (contractual chains) elnevezés alkalmazása olyan szerződésekre, amelyeket az kapcsol össze, hogy ugyanaz a közvetlen és közvetett tárgyuk³⁹ (lásd: disztribútori megállapodás);
- b) a hálózati (network⁴⁰, Netzvertrag) szerződések kife-

jezés használata jelent meg olyan kölcsönösen összefüggő tartalmú jogviszonyokra, amelyek jogalanyai megőrzik jogi és gazdasági elkülönültségüket (pl. PPP-szerződés, társaságon belüli kapcsolat a tagok és munkavállalók között stb.)⁴¹, (contract clusters)⁴²;

- c) az 'esernyő' (umbrella), vagy keretmegállapodások (framework agreements) megjelölés is használatossá vált olyan kontraktusokra, amelyek formális keretet biztosítanak a közös célnak alárendelt szerződési döntéseknek, valamint a közös célra irányuló szerződési feltételek kidolgozásának⁴³ (pl. a szindikátusi szerződés konzorcionális válfaja, amely konzorciumot hoz létre)⁴⁴;
- d) a kapcsolt szerződések (linked contracts, Vertragsverbund, collegamento negoziale, contratos conexos o vinculados) elnevezés az európai magánjog-egységesítési folyamatokban terjedt el.⁴⁵ A kapcsolt szerződések megjelentek a távollévők között kötött szerződésekre vonatkozó 97/7/EK irányelvben, a fogyasztói hitelt szabályozó 87/102/EGK és 2008/48/EK irányelvekben, a timesharing-szerződést érintő 94/47/EK és 2008/122/EK irányelvekben, valamint a közös referenciakeret vázlatában is (DCFR). A kapcsolt szerződéseknél az egymással való összefüggés a szerződési felek részleges azonosságában és a szerződések tartalmi kölcsönhatásában mutatkozik meg (pl. egyszerű kapcsolt kontraktus a fogyasztói hitellel kötött adásvételi szerződés, komplex kapcsolt megállapodás a franchise-szerződés).⁴⁶

Az egymással – bármilyen szempontból is – összefüggő megállapodásokat szerződés csoportnak (group of contracts, groupes de contrats, collegamento negoziale, contratos conexos o vinculados) is nevezik; ezen jogintézmény ismérve az, hogy nem szerepelnek benne sem járulékos, sem alárendelt (másik kontraktustól függő) szerződések, hanem a csoportot alkotó megállapodások önálló szerző-

33 Ptk. 6:372–6:375. §§

34 Ptk. 6:310–6:330. §§

35 GRUNDMANN: i. m. 1019.

36 SZILÁGYI FERENC: *Európai szerződési jog és a nemzeti szerződési jog rendszere: aktuális kontextus és problémakörök*. Magyar Jog, 2012/2., 82.

37 CAMPBELL, DAVID – COLLINS, HUGH – WIGHTMAN, JOHN (eds.): *Implicit Dimensions of Contract, Discrete, Relational and Network Contracts*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003.; MITCHELL, CATHERINE: *Contract Law and Contract Practice, Bridging the Gap Between Legal Reasoning and Commercial Expectation*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2013.

38 Az alábbi kategóriák egy nevesített szerződésre való kivetítését lásd: PAPP TEKLA: *Komplex szerződések és a biztosítási kontraktusok*. Biztosítás és Kockázat, 2018/1., 6–13.

39 VAN DONGEN, SANNE: *Groups of contracts, An exploration of types and the archetype from a Dutch legal perspective*. In: SAMOY, ILSE – LOOS, MARCO B. M.: *Linked Contracts*. Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia, 2012. 10.

40 TEUBNER, GUNTHER: *Networks as connected contracts*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2011. 95.: „the decisive motor within hypermodern economic arrangements”; GRUSIC, UGLJESKA: *Con-*

tractual networks in European Private International Law. International and Comparative Law Quarterly, 2016/7., 584–588.: „relational and symbiotic contracts”.

41 ALESSANDRO, ARRIGHETTI – BACHMANN, REINHARD – DEAKIN, SIMON: *Contract Law, Social Norms and Inter-firm Co-operation*. Cambridge Journal of Economics, 1997/21., 171–172.; COLLINS HUGH: *The Research Agenda of Implicit Dimensions of Contracts*. In: CAMPBELL–COLLINS–WIGHTMAN (eds.): *Implicit Dimensions of Contract, Discrete, Relational and Network Contracts*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003. 21.; GRUNDMANN: i. m. 1047.

42 BROWNSWORD, ROGER: *Network Contracts Revisited*. In: AMSTUTZ MARC – TEUBNER GUNTHER (eds.): *Networks: Legal Issues of Multilateral Cooperation*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2009. 31–32.

43 MITCHELL: i. m. (37. jegyzet) 60–61.

44 NAGY BARNA KRISZTINA: *A konzorciumi és szindikátusi szerződés a polgári jogi társaság relációjában I. Céghírnök, 2016/11., 9–11.; II. 2016/12., 10–12., III. 2017/1., 4–6.*

45 URIBE, RODRIGO M.: *Linked contracts: elements for a general regulation*. In: SAMOY–LOOS: *Linked Contracts*. Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia, 2012. 158.

46 URIBE: i. m. (45. jegyzet) 155–156., 162–163.

dések (Bausteinverträge, module-contracts)⁴⁷, egymás közti hierarchia nélkül.⁴⁸ Kutatások tárgyát képezi az, hogy a szerződés csoporton belüli komplexitás függvényében az egyik szerződés megkötése, érvénytelensége, megszűnése, vagy megszüntetése kihat-e és hogyan a többi, csoportot alkotó kontraktusra.

A külföldi szakirodalom az egymással összekapcsolt szerződések archetípusának a *Hoge Raad-ügyben* (1998) jogvita tárgyává tett hitelezett adásvételt (fogyasztói szerződést) tekinti⁴⁹; az ebben az ügyben hozott ítéletre további bírói gyakorlat⁵⁰ és a DCFR definíciója is épült⁵¹, továbbá megjelent az adásvételhez tapadóan a kölcsön és a biztosítás összekapcsolása⁵² is.

2. Gondolatok és észrevételek a közigazgatási szerződés kapcsán

2.1. Közjog és magánjog

A közjog és a magánjog szétválasztása régóta diszkussziók középpontjában áll: már a XX. század első felében vagy kategorikus ellentétpárként kezelték⁵³, vagy elismerték olyan jogviszonyok létezését, amelyek köz- és magánjogi szabályozás alatt egyaránt állnak⁵⁴; erre markáns példa Szontagh Vilmos és Moór Gyula polémiaja.⁵⁵

E fennmaradt kettősséget jól világítja meg Menyhárd Attila⁵⁶, felhíva a figyelmet a két jogág azonos értékrendjére és arra, hogy bizonyos joghelyzetek nem teszik lehetővé egymástól való következetes elhatárolásukat. A *dualitás adottságának elfogadása és annak kibékítése* egyaránt megfigyelhető napjainkban is:

- a közjogi személyek közjogi cselekvései a polgári jog szerint nem minősíthetők, mert „ez a közjog-magánjog olyan keveredése lenne, ami a jogrendszerben kibogozhatatlan konfliktusokat eredményez”⁵⁷;

- a közérdek magánjogba hatolását a polgári jog közjogiasodásaként is értékeli azzal, hogy ez csak rendkívül visszafogott és közvetett lehet⁵⁸;
- a polgári jogi szerződés állami tevékenységmegvalósító eszközként (nem kifejezetten polgári jogi jellegű kötelezettségtartalmakkal) való elfogadása⁵⁹;
- átfogó, konszenzusos kategóriák alkalmazása mindkét jogágban (a kettősséget nem a priorinak tekintve), amelyeket speciális jogszabályok töltenek meg tartalommal.⁶⁰

A *bírói gyakorlat* is elfogadja azt, hogy a közjogi és magánjogi jogviszonyok egymáshoz kapcsolódása révén jogviszonyi komplexitás alakulhat ki, azonban „nem lehet »hintázni« a köz- és a magánjogi jogviszonyok között, azaz mindig onnan kölcsönvenni egy-egy elemet, ahonnan célszerűbbnek látszik”⁶¹. Azaz „a közigazgatás – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – szabadon dönt arról, hogy a közdolgok használatának biztosítása kapcsán a magánjogi vagy a közigazgatási utat választja-e”⁶². Azonban ha ez a közigazgatási döntés megtörtént, akkor következetesen vagy a magánjog⁶³, vagy a közjog ösvényén kell végigmennie a joggyakorlónak, jogalkalmazónak, nem keverve és vegyítve a két jogág jogintézményeit és definícióit.⁶⁴ A Kúria ugyanakkor nyomatékosan hangsúlyozza egy műzumi letéti szerződés kapcsán azt is – a 11/2013. (V. 9.) AB határozatban rögzített jogbiztonságra tekintettel –, hogy

- el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét;
- az állam magánjogi jogviszonyok alanyaként a másik félhez képest mellérendelt, nem élvezhet nagyobb védelmet;
- az állam közhatalmi aktusa a felek magánjogi jogviszonyában nem eredményezhet jelentős módosulást;
- ha ez mégis megtörténne, az sérti a jogbiztonság alap törvényi követelményét.⁶⁵

A két jogág egymás közötti kölcsönhatására és kölcsönös átfedettségére két tendencia is példát szolgáltat: egyrészt a szerződések közjogiasodása, másrészt a közjog szerződésiedése.

47 MAULTZSCH, FELIX – CZARNECKI, MARK A.: Bausteinverträge in der Dogmatik der Schuldverhältnisse. Zeitschrift für Europäisches Privatrecht, 2016/4., 832–858.

48 URIBE: i. m. (45. jegyzet) 157–158.

49 VAN DONGEN: i. m. (39. jegyzet) 9.

50 JANS/FCN; Von Hohenmeiss/Arenda; Mooijman/Netjes; lásd: VAN DONGEN: i. m. (39. jegyzet) 11–13., 25–27.

51 Article II.-5:106

52 VAN DONGEN: i. m. (39. jegyzet) 24.

53 KUNCZ ÖDÖN: A jog birodalma. Bevezetés a jog- és államtudományba. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1946. 129.

54 BECK, SALAMON: Szerződés, mint közigazgatási jogviszony. Polgári Jog (Közgazdaság és Pénzügy), 1938/S., 250–252.: „magánjogi tartalmú szerződés formájában közigazgatási jogviszony rejlik”.

55 SZONTAGH VILMOS: Közjog és magánjog elválasztása. Jogállam, Jog- és államtudományi Szemle, 1938/XXXVII., 172–181.

56 A polgári jog tudománya Magyarországon. In: JAKAB ANDRÁS – MENYHÁRD ATTILA (szerk.): A jog tudománya Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 250–251.

57 PETRIK FERENC: Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. Gazdaság és Jog, 2005/11., 7.

58 DARÁZS LÉNÁRD: Közérdekvédelem a tisztességtelen szerződési feltételek megítélésében. Opuscula Civilia, 2017/1., 2.

59 KISFALUDI ANDRÁS: A szerződés jogintézménye az államfunkciók ellátásában. Polgári Jog, 2018/1., 4. és 11.

60 AUER ÁDÁM: A jogi személyiség a közjog és a magánjog paradigmájában – fragmentum. In: BODA JÓZSEF – FELKAI LÁSZLÓ – PATYI ANDRÁS (szerk.): Ünnepi kötet a 70 éves Janža Frigyes tiszteletére. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 54–55.

61 A Kúria Önkormányzati Tanácsának Kof.5033/2017/4. számú határozata (számos AB-határozatra utalással).

62 MENYHÁRD ATTILA: Köztulajdon – közdolgok – forgalomképesség. Polgári Jogi Kodifikáció, 2005/2., 6., 8.

63 3091/2016. (V. 12.) AB határozat; NASZLADI GEORGINA: Az állam(i szervek) alapjogi jogalanyisága az Alkotmánybíróság értelmezésében. Közjogi Szemle, 2016/3., 65–66.

64 AUER ÁDÁM – PAPP TEKLA: A corporate governance jelentősége a köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknál. Jogtudományi Közlöny, 2017/5., 219.

65 KGD 2018. 4.

Tanulmány

Az Alkotmánybíróság a tartós, hosszú idejű, folyamatos jogviszonyokban rejlő kockázatviselés szempontjaira (jelentős gazdasági, politikai, pénzügyi és egyéb társadalmi változások – háború, válság, infláció, gazdasági lehetetlenség stb. – hatásaira) több határozatában hivatkozott⁶⁶ és ezzel kapcsolatban felhívta a figyelmet a szerződések „közjogosodására” (az állami beavatkozásra, a szerződési kötelezettségek ártértékelésére, megváltoztatására, esetlegesen szerződések megszüntetésére) is. „A szerződésekbe történő beavatkozás lehetősége és a szerződési szabadságnak a nemzetközi jogösszehasonlításban is felismerhető korlátozása összefügg azzal, hogy az állami szerveknek a szerződésekkel kapcsolatos magatartása a gazdasági élet változásai folytán korunkban világviszonylatban lényegesen megváltozott [...] Nemzetközi tapasztalatok egyértelműen mutatják, hogy összgazdasági, továbbá nemzetgazdasági szempontok a szerződési szabadság közérdekű korlátozását esetenként szükségessé teszik [...] gyakran kétséggé válik a felek szerződéskötési szabadsága, a szerződések tartalmának a felek részéről történő meghatározása, sőt a szerződés tartalmának változatlanul maradása is.”⁶⁷

A közigazgatási jogban megjelennek a megállapodások: „a kontraktualizáció, amit a szerződéses folyamatával lehet azonosítani”; amit a társadalom szervezetedése, a pályázati rendszerek dominanciája, a közigazgatással szemben támasztott követelmények (hatékonyság, együttműködés, szolgáltató jelleg stb.), a közfeladatok magánjogi eszközökkel és keretek között történő ellátása, valamint „a közigazgatás piaci mechanizmusokkal való »átszövése«” indokol.⁶⁸

2.2. Kontraktuselnvezések

Magyar Zoltán a közigazgatás cselekedeteit szakirányú aktusokra, szervi aktusokra és közigazgatási jogi aktusokra bontja, az utóbbiban helyezi el a közigazgatási jogi szerződéseket (két közigazgatási jogi személy közötti közigazgatási tárgyú szerződés).⁶⁹

Szamel Lajos felváltva és szinonimaként használja az államigazgatási és a közjogi szerződés kifejezéseket.⁷⁰ Ádám

Antal⁷¹, Szilágyi István⁷² és Olajos István⁷³ is közjogi szerződés kategóriával dolgozik, azonban míg az előbbieket ezt gyűjtőfogalomként értik (ennek körébe sorolva a közigazgatási szerződést), addig utóbbi a közigazgatási szerződést meg sem említi.

Közszerződés elnevezéssel él Petrik Ferenc⁷⁴ és Horváth M. Tamás⁷⁵, míg közigazgatási szerződés definíció használatos Patyi Andrásnál és Varga Zs. Andrásnál⁷⁶, Fazekas Mariannál és Ficzer Lajosnál⁷⁷, Bándi Gyulánál⁷⁸, Bencsik Andrásnál⁷⁹, a ReNEUAL Modell Szabályok értékelőinél⁸⁰, és újfent Horváth M. Tamásnál.⁸¹

Érzelkelhetően nem egységes a közjogi szakirodalom a terminológia kérdéskörében, ahogy a bírói gyakorlat sem (mind a három elnevezés használatára van példa)⁸², míg ezzel a témával foglalkozó magánjogászok: Harmathy Attila⁸³, Török Gábor⁸⁴ és Strihó Krisztina⁸⁵ alapvetően a közigazgatási szerződés definícióval dolgoznak.

Nemzetközi összehasonlításban megállapítható, hogy az angol jog nem ismeri a magánjogi és közjogi megkülönböztetést a szerződési jogban, a holland jog a két jogágot szigorúan elkülöníti egymástól azzal, hogy a közjogi szereplők kont-

71 ÁDÁM ANTAL: A köztisztviselők és a közjogi szerződések a postmodern társadalom és állam kapcsolataiban. Acta Humana, 1995/21., 16–30.; ÁDÁM: i. m. (68. jegyzet) 5–17.; ÁDÁM ANTAL: A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés. Magyar Közigazgatás, 2005/S., 267–275.

72 SZILÁGYI ANDRÁS: Hatósági szerződések Magyarországon. Jura, 2005/2., 135–136.

73 OLAJOS ISTVÁN: A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja. Sectio Juridica et Politica Tomus XXIX. Miskolc, 2011. 503–514.

74 PETRIK: i. m. (57. jegyzet) 3–7.

75 HORVÁTH M. TAMÁS: Csendes fordulat, A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásának eredete és hatása. Jogtudományi Közlemény, 2013/4., 173–183.

76 PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk. VARGA ZS. ANDRÁS): Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2013. 248–250.

77 FICZERE LAJOS (szerk.): Magyar közigazgatási jog, Általános rész. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. 317–322.; FAZEKAS MARIANN – FICZERE LAJOS (szerk.): Magyar közigazgatási jog, Általános rész. Budapest, Osiris Kiadó, 2006. 303–309.

78 BÁNDI GYULA: Az együttműködés elve a környezetvédelemben és a közigazgatási szerződés. In: Lőrincz Lajos-jubileum. 2006. 27–34.

79 BENCSIK: i. m. 191–198.

80 KOVÁCS LÁSZLÓ – VÁRHOMOKI-MOLNÁR MÁRIA – SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER – KOI GYULA – IVÁN DÁNIEL: A közigazgatási szerződések. In: PATYI ANDRÁS – BOROS ANITA (szerk.): Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2017/2. különszám 134–179.

81 HORVÁTH M. TAMÁS: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója. Magyar Közigazgatás, 2005/3., 142–147.

82 Közjogi szerződés: EBH 2005. 1231., BH 2005.295.; közszerződés: KGD 1997. 15., BH 1997.208.; közigazgatási szerződés: KGD 2015. 90.

83 HARMATHY ATTILA: Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1989.

84 TÖRÖK GÁBOR: A közigazgatási szerződés. In: Lőrincz Lajos-jubileum. 2006. 427–429.

85 STRIHÓ KRISZTINA: Nem magánjogi (közjogi) szerződések: a közigazgatási szerződés és a hatósági szerződés. In: PAPP TEKLA (szerk.): Atipikus szerződések. Budapest, Opten, 2015. 461–467.

66 32/1991. (VI. 6.), 1473/B/1991., 43/1995. (VI. 30.) és 66/1995. (XI. 24.) AB határozatok

67 32/1991. (VI. 6.) AB határozat; 31/1998. (VI. 25.) AB határozat; JUHÁSZ ZOLTÁN: Közjogi elemek a polgári jogi szerződésekben: a villamos-energia közüzemi szerződés szerződésszegési szabályainak példája. Jogelméleti Szemle, 2005/4. <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz24.html> (2018. 03. 27.)

68 ÁDÁM ANTAL: A közjogi szerződésekről. Jura, 2004/1., S.; BENCsik ANDRÁS: A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. Jura, 2009/2., 191.

69 MAGYARY ZOLTÁN: Magyar közigazgatás, A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 587–588.

70 SZAMEL LAJOS: A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. Az államigazgatási szerződés. Állam és Igazgatás, 1984/6., 522–541.

raktuális jogviszonyainak nagy részét vegyes szerződésnek tekintti, ezzel szemben Franciaországban és Németországban nagy tradíciója van a közigazgatási szerződésnek⁸⁶, a dán jog használja a magánjogi és közjogi szerződés kifejezéseket, azonban a 'public (law) contract' kategóriája nem kidolgozott (típusa, tárgya bizonytalan, csak az adott, hogy az egyik szerződő fél közjogi személy).⁸⁷

2.3. A közigazgatási szerződés jellemzői

Szakirodalmi konszenzus az alábbi ismérvek vonatkozásában alakult ki:

- a szerződés egyik alanya mindig közigazgatási szerv, vagy közjogi jogi személy;
- a szerződés tartalmát csak közigazgatási szerv állapíthatja meg közjogi (alapvetően kógens) jogszabályok alapján;
- a megállapodás célja közszolgáltatás nyújtása, biztosítása, közfeladat ellátása, közcél megvalósítása;
- a közigazgatási szerv egyoldalú cselekményével módosíthatja, megszüntetheti a szerződést, szankcionálhatja a másik fél szerződésszegését (elő-/többlet-jogok);
- a szerződésből eredő jogviták közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak.⁸⁸

További nem konszenzusos ismérvalakok:

- rendszeres törvényességi felügyelet érvényesülése a közigazgatási szerződés vonatkozásában⁸⁹;
- alá-fölé rendeltség eltűnése a szerződő felek között (mellérendeltség)⁹⁰, ezen kritériummal nem értünk egyet, nézetünk szerint azon álláspontok helyesek, amelyek szerint nincs teljes körű egyenjogúság⁹¹ a szerződés alanyai között, azonban speciális, együttmű-

ködési jellegből adódó kezdetleges partneri viszony igen⁹²;

- szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége (szinallagma) nem jellemző a közigazgatási szerződésre⁹³;
- nyilvánosság és többletgarancia biztosítása a nem közjogi szerződő fél számára⁹⁴, ezen ismérvek kapcsán az első meglétét vitatjuk, a második kapcsán pedig hangsúlyozandó, hogy a bírói kontroll igénybevételének lehetősége magánjogi szempontból nem többletbiztosíték, hiszen a Ptk. Bevezető rendelkezéseiben⁹⁵ rögzített, alapvető jelentőségű jogérvényesítési mód.

A közigazgatási szerződés közvetlen és közvetett tárgyának, valamint tartalmának meghatározására kísérletet tett Petrik Ferenc a támogatási szerződések elemzésén keresztül⁹⁶, Olajos István inkább a közigazgatási szerződés jellemzői közé kevert tartalmi elemeket⁹⁷; azonban a közigazgatási szerződésbe foglalható jogok és kötelezettségek konkretizálását szinte lehetetlenné teszi az irányadó jogi normák sporadikus, konkrét típusra koncentráló és nem a szerződési dogmatikához és dinamikához igazodó szabályozási jellege.

A fenti szintetizáló összefoglalóból egyértelműen lezűrhető, hogy a közigazgatási szerződés ismertettét jegyei távol esnek a magánjogi szerződések jellemvonásaitól.

2.4. Típusai

A közigazgatási szerződés kategóriájába sorolható/sorolandó kontraktusok tekintetében elég nagy zűrzavar uralkodik a közjogi szakirodalomban. Fellelhetők a rendszerezés igényével készített kategorizálások, ezen kívül felsorolásszerű ismertetések és fragmentált megközelítések⁹⁸ is.

Az átfogó és szisztematikus típustartalom megállapításánál nem található átfedés az egyes álláspontok között:

- Szamel Lajos államigazgatási szervek vagyoni és nem vagyoni tárgyú megállapodásai, valamint a közigazgatási hatóságok által kötött egyezségeken alapuló szerződések között tesz különbséget⁹⁹;
- Petrik Ferenc hatósági határozatot pótló, fejlesztési, támogatási és szervezetalakító közszerződéseket határol el egymástól¹⁰⁰;
- Patyi András és Varga Zs. András a közigazgatási jogviszonyokon belül mellérendeltségi jellegű jogviszonynak tekinti a közigazgatási szerződést azzal, hogy

86 BEALE, HUGH – FAUVARQUE-COSSON, BÉNÉDICTE – RUTGERS, JACOBIE – TALLON, DENIS – VOGENAUER, STEFAN: *Cases, Materials and Text on Contract Law*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2010. 160–167.

87 ULFBECK, VIBE: *The liability of public authorities in Denmark*. In: OLIPHANT, KEN (ed.): *The liability of public authorities in comparative perspective*. Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia, 2016. 108.

88 A felsorolt közigazgatási szerződési jellemzők megegyeznek a Jogi Lexikonban (Budapest, KJK-Kerszöv, 1999. 366–367.) feltüntetett ismérvekkel. A fogalmi ismérvek HARMATHY: i. m. (83. jegyzet) 13., 31., 125., 14.; MOLNÁR MIKLÓS – TABLER MARGARET M.: *Gondolatok a közigazgatási szerződésekről*. Magyar Közigazgatás, 2000/10., 597–610.; BERÉNYI SÁNDOR: *A közigazgatási aktus*. In: FAZEKAS MARIANN – FICZERE LAJOS (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006. 303–309.; ÁDÁM: i. m. (68. jegyzet) 6–7.; SZAMEL: i. m. 536., 538.; PETRIK FERENC: *A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés*. Magyar Közigazgatás, 2005/5., 268.; ÁDÁM: i. m. (71. jegyzet) 28.; PETRIK: i. m. (57. jegyzet) 7.; OLAJOS: i. m. 503., 504., 510–511.; PATYI-VARGA Zs.: i. m. 250.; BÁNDI: i. m. 32.; TÖRÖK: i. m. 428.; HORVÁTH M.: i. m. (81. jegyzet) 142.; BENCsik: i. m. 192.; SZILÁGYI: i. m. (73. jegyzet) 135–136.; STRIHÓ: i. m. (85. jegyzet) 462.; PATYI-BOROS: i. m. 138. alapján kerültek kialakításra.

89 ÁDÁM: i. m. (68. jegyzet) 7.; STRIHÓ: i. m. (85. jegyzet) 462.; PETRIK: i. m. (57. jegyzet) 8.

90 OLAJOS: i. m. 511.; HORVÁTH M.: i. m. (81. jegyzet) 142.

91 TÖRÖK: i. m. 428.

92 PATYI-VARGA Zs.: i. m. 249.

93 PETRIK: i. m. (57. jegyzet) 7. Ellenvéleményen: OLAJOS: i. m. 511.; álláspontom szerint ezzel kapcsolatban az a mérvadó, hogy milyen szerződéseket sorolunk a közigazgatási szerződés kategóriájába, mert hatósági szerződésnél a szinallagma fel sem merül.

94 HORVÁTH M.: i. m. (81. jegyzet) 143.; OLAJOS: i. m. 511.

95 Ptk. 1:6. §

96 PETRIK: i. m. (57. jegyzet) 7–8.

97 OLAJOS: i. m. 511. (hatodik, tizedik ismérvek)

98 OLAJOS: i. m. 512–513.

99 SZAMEL: i. m. 537.

100 PETRIK: i. m. (88. jegyzet) 270–275.

Tanulmány

a kooperációs megállapodások, továbbá közigazgatási szervek közötti, valamint a közigazgatási szerv és egyéb szerv közötti kontraktusok tartoznak ide¹⁰¹;

- Bándi Gyula a közigazgatás önkéntes megállapodásait veszi górcső alá: szabályozási, jogkövetési, szabványosítási, jogvita helyzetet megelőző és a magatartási kódex altípusokra osztva ezeket.¹⁰²

A közigazgatási szerződés altípusaiban a következő „listák” kialakítására került sor (amelyek között már van meg egyezés is):

- a) közhatalmi szervek és egyházak illetékes szervei közötti, politikai pártok, Országos Érdekegyeztető Tanács, önkormányzatok közötti, önkormányzat és rendőrség közötti, társadalmi bázisú szervezetekkel kötött közjogi szerződések, a közbeszerzési szerződés, az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására szolgáló szerződések, közoktatási megállapodások, közigazgatási szerv és ügyfél közötti közigazgatási szerződés, vegyes természetű közjogi szerződések (pl. privatizációs, sportjogi stb.)¹⁰³;
- b) önkormányzatok társulási megállapodásai, Országos Egészségbiztosítási Pénztár finanszírozási szerződesei, önkormányzat és rendőrség közötti, közszolgáltatások átruházását célzó, koncessziós, közbeszerzési és hatósági szerződések¹⁰⁴;
- c) koncessziós, közüzemi hálózatok üzemeltetési, közszolgáltatási, közbeszerzési szerződések, törvény alapján önkormányzati rendelettel szabályozott szerződésszerű viszonyok, közoktatási és közművelődési megállapodások, szociális szolgáltatást nyújtóval kötött és egészségügyi ellátási szerződések, finanszírozási szerződés, Országos Egészségügyi Pénztár és az önkormányzatok közötti egészségügyi szakellátási kötelezettséget meghatározó kapacitáslekötési megállapodások¹⁰⁵;
- d) közbeszerzési, privatizációs, közigazgatási együttműködési, közfeladat ellátásáról szóló és támogatási szerződések (eldöntetlenül hagyva a koncessziós és a közszolgáltatási szerződések besorolását).¹⁰⁶

A legszűkebb kategóriájú, sajátos közigazgatási szerződésnek a hatósági szerződést tekintik¹⁰⁷, amely magánjogi érte-

lemben egyáltalán nem minősül szerződésnek¹⁰⁸, ezt a kapcsolódó, gyér számú közzétett bírósági eseti döntés is alátámasztja.¹⁰⁹

A ReNEUAL Modell Szabályok közigazgatási szerződésnek az uniós hatóság/EU-szervek és magánjogi jogalanyok közötti megállapodások, a tagállami igazgatás ilyen jellegű tevékenysége révén keletkező szerződéseket tekintik.¹¹⁰

A fenti csoportosítások egyik konklúziója a koncessziós, közbeszerzési, közszolgáltatási és támogatási szerződések jogági jellegének *eltérő megítélése* a magánjogi besoroláshoz képest; ennek kapcsán mind a magyar szerződési rendszerről fentebb (lásd 1. pontban) kifejtetteket fenntartom (a koncessziós szerződés atipikus, magánjogi kontraktus¹¹¹; a közbeszerzési¹¹², a közszolgáltatási és a támogatási szerződések vegyes jogági megállapodások, amelyekben eltérő mértékű közjogi dominancia érvényesül)¹¹³, mind az ezeket a szerződéseket monografikusan feldolgozó, részletes analízist nyújtó munkákban (lásd előző két lábjegyzet) leírtakkal egyetértünk.

A közigazgatási szerződés *regulációs hátterét* vizsgálva a legfontosabb jogszabály a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (eljárásjogi és nem anyagi jogi norma), amely 4. § (7) bekezdése 2. pontjában [a 2017. évi L. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról 526. § a) pontja által korrigáltan] rögzíti: közigazgatási szerződés a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít. A definíció első fordulata tekinthető csak fogalmi meghatározásnak, amely megegyezik Magyar Zoltán (lásd 2.2. pontban), valamint Patyi András és Varga Zs.

TILK PÉTER: *A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárás törvény alapján*. Magyar Jog, 2006/2., 85–94.

108 Ebben a vonatkozásban mindenben egyetértek Strihó Krisztinának az általam szerkesztett *Atipikus szerződések* című könyvben közzétett, a hatósági szerződést magánjogi szempontok alapján elvégzett elemzése tartalmával és eredményével; lásd: STRIHÓ: i. m. (85. jegyzet) 464–472.

109 BDT 2013. 2870.; KGD 2014. 15.; KGD 2015. 90.; KGD 2017. 76.; BDT 2017. 3631.

110 PATYI–BOROS: i. m. 135., 177.; ennek némiképp ellentmondva PATYI–BOROS: i. m. 138–139.

111 PAPP TEKLA: *A koncesszió*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2006. 16–19.; PAPP TEKLA – BALOG BALÁZS: *A koncessziós szerződés*. In: PAPP TEKLA (szerk.): *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten, 2015. 272–274.

112 2017. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról 68–75. §§ indokolása: A közbeszerzési szerződés nem közigazgatási szerződés.

113 JUHÁSZ ÁGNES: *A közbeszerzési szerződés*. In: PAPP TEKLA (szerk.): *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten, 2015. 473–529.; AUER ÁDÁM: *A közszolgáltatási szerződés*. In: PAPP TEKLA (szerk.): *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten, 2015. 530–549.; PAPP TEKLA: *A támogatási szerződés*. In: PAPP TEKLA (szerk.): *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten, 2015. 550–561.

101 PATYI–VARGA Zs.: i. m. 248.

102 BÁNDI: i. m. 31.

103 ÁDÁM: i. m. (68. jegyzet) 7–17.; STRIHÓ: i. m. (85. jegyzet) 463.

104 BERÉNYI: i. m. 307–309.

105 HORVÁTH M.: i. m. (81. jegyzet) 143–144.; STRIHÓ: i. m. (85. jegyzet) 462–463.

106 OLAJOS: i. m. 506.

107 TÖRÖK: i. m. 429.; PATYI–VARGA Zs.: i. m. 252.; BENCSIK: i. m. 193–196.; SZILÁGYI: i. m. (72. jegyzet) 136–143.; FARKAS ERIKA: *A hatósági szerződés*. Közigazgatás a gyakorlatban, 2012/1., 20–23.; STRIHÓ KRISZTINA: *A hatósági szerződésről – szerződés?* In: PAPP TEKLA (szerk.): *A szerződés interdiszciplináris megközelítésben*, *Lectiones Iuridicae*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2012. 59–65.;

András (lásd 2.4. pontban) egyik közigazgatási szerződés kategóriájával, kizárva a meghatározásból a közigazgatási szerv és magánjogi jogalany közötti kontraktuális jogviszonyokat (lásd: közbeszerzési, támogatási, közszolgáltatási és koncessziós kontraktusok); azonban a *jogszabályi rendelkezés második fordulata mindenféle definitív elemet nélkülöz, szimplán a jogalkotó számára fenntartott jogági minősítést lehetővé tevő jogtechnikai eszköz, amely alkalmazása során kérdéses, hogy tekintettel vannak-e a 2.3. pontban kifejtett közigazgatási szerződési jellemzőkre. A normatív előírások többsége a közigazgatási szerződés kapcsán a hatósági szerződésre koncentrál, elenyésző számban lehet más, nevesített közigazgatási szerződéstípusra bukkanni.¹¹⁴ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 92–93. §§ erejéig rendezi a hatósági szerződés alapjait, közigazgatási szerződésnek tipizálva azt. A *hatósági szerződés* közvetlen tárgya szerint sokféle lehet: településképvé javítása¹¹⁵, médiaszolgáltatás¹¹⁶, műsorszórásra felosztott frekvenciák frekvenciahasználati jogosultságának megszerzése¹¹⁷, mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési és halászati támogatásokhoz kapcsolódó intézkedések és eljárás¹¹⁸, elektronikus hírközlés¹¹⁹, környezetvédelem¹²⁰, (köz)foglalkoztatást elősegítő támogatás¹²¹, MNB fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárása¹²², postai szolgáltatás,¹²³ víziközmű bekötése¹²⁴, mozgóképszakmai hatóság eljárása¹²⁵,*

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elektronikus hirdetéssel összefüggő eljárása¹²⁶, konzuli tisztviselő által hazatérés elősegítésére kölcsön nyújtása¹²⁷, jármű előzetes eredetiségvizsgálata, típusvizsgálata¹²⁸, fogyasztóvédelmi hatóság általi jogsértés-megszüntetés¹²⁹, településrendezési kötelezettség¹³⁰, szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység¹³¹ stb.¹³² A feldolgozott jogszabályokban a hatósági szerződés többféle funkciója érhető tetten: vagy mint határozathozatalt elkerülő lehetőség¹³³, vagy az eljárási rend részeként¹³⁴, vagy szankcionálás keretében¹³⁵ jelenik meg. A normatív vizsgálat is azt mutatja, hogy a hatósági szerződés létesítésének szerepe és irányultsága távol áll a magánjogi szerződésektől.

2.5. A köz- és magánjog küzdelme a közigazgatási szerződés kapcsán? Megoldhatatlan probléma?

A bírói gyakorlatból közzétett eseti döntések jól példázzák a közigazgatási szerződés egyértelmű *besorolhatatlanságát*: polgári jogi jellegűnek¹³⁶ és közigazgatási joginak¹³⁷ is minősítik.

114 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről 9/D. § (4) bek.: közszolgáltatás ellátására közigazgatási szerződés köthető; 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről 30/A. § (8) bek.: településrendezési szerződés; az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 49/A. § (1) bekezdése nem besorolást, hanem alkalmazandó közigazgatási jellegű előírásokat vonatkoztat a támogatási szerződésre [lásd még: 368/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról].

115 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről 29. § (3) bek.

116 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról 22. § (2) bek.

117 2007. évi LXXIV. törvény a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól 14. § (1) bek.

118 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről 46. § (1) bek., 71. § (1) bek.

119 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről 10. § (1) bek. 7. pont, 41. § (1) bek.

120 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól 12. § (8) bek.

121 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról 21. § (1) bek.; 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról 1. § (2b) bek.; 327/2012. (XI. 16.) Kormányrendelet a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról; 39/1998. (III. 4.) Kormányrendelet a munkába járással összefüggő terhek csökkentését célzó támogatásokról, valamint a munkaerő-toborzás támogatásáról.

122 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 95. § (1) bek.

123 2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásról 67. § (3) bek.

124 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról 55. § (8) bek.

125 2004. évi II. törvény a mozgóképéről 19/O. § (1) bek.

126 2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről 16/D. § (1) bek. c) pont.

127 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről 5. § (3) bek.

128 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról 33/A. § (2) bek.; 301/2009. (XII. 22.) Kormányrendelet az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól; 303/2009. (XII. 22.) Kormányrendelet a típusvizsgáló engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és a típusvizsgálóval kötendő hatósági szerződés tartalmáról.

129 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről 47. § (6) bek.

130 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról 17. § (1) bek. 16. pont.

131 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról 92/K. § (8) bek. b) és c) pontok; 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról 98. § (11) bek. c) pont; 369/2013. (X. 24.) Kormányrendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről.

132 50/2017. (III. 20.) Kormányrendelet az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alapból származó támogatásokról, valamint a támogatások igénylésével és felhasználásával kapcsolatos szabályokról; 302/2016. (X. 13.) Kormányrendelet a közterületek és az állami tulajdonban álló ingatlanok filmforgatási célú használatának részletes szabályairól; 302/2009. (XII. 22.) Kormányrendelet a vizsgálgó állomással kötendő hatósági szerződés tartalmáról és a vizsgálgó állomással kötendő hatósági szerződés tartalmáról; 332/2007. (XII. 13.) Kormányrendelet a határátkelőhely és az ideiglenes határátkelőhely megnyitásáról és működtetéséről, valamint a határátlépési pontról.

133 Például 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről; 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról.

134 Például 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról; 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról.

135 Például 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről; 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.

136 EBH 2015. K. 22.; BH 2002. 142.; BDT 2010. 2250.; KGD 1997. 15.; BH 1997. 208.

137 BH 2010. 124.; EBH 2005. 1231.; BH 2005. 295.; BDT 2010. 2251.; KGD 2012. 150.; Curia P. VI. 5779/1937.

Tanulmány

A szakirodalom megosztott:

- Petrik Ferenc monista felfogású (a közszerződés mint egységes jogügylet a közigazgatási jog része lehet csak)¹³⁸;
- Olajos István szerint a közjog beolvastja a magánjogot, a szerződések egyes intézményeit is (nem elismerve azok magánjogi jellegét és származását)¹³⁹;
- Török Gábor a fraternizáló közhatalom elkerülése végett óv a Ptk. szabályait figyelmen kívül hagyó közigazgatási szerződés (azon belül is a hatósági szerződés) alkalmazásától¹⁴⁰;
- Patyi András és Varga Zs. András arra hívja fel a figyelmet, hogy a közigazgatási szerződés egyelőre a kiforatlanság stádiumában van (fogalmi bizonytalanság, dogmatikai alapszerkezet kidolgozatlansága, a szerződési tipológia hiánya)¹⁴¹;
- Horváth M. Tamás vegyes jogviszony részének tekinti a közigazgatási szerződés tartalmát adó jogokat és kötelezettségeket¹⁴²;
- a ReNEUAL Modell Szabályok értékelői is egy köztes rezsim használatát tartanak célszerűnek a közigazgatási eljárásjog szerződéses vonatkozásainál.¹⁴³

A bevezetőnkben jelzett anomáliák a fenti, többirányú analízisünkben jól megállapíthatók, ezek kiküszöbölése érdekében *eldöntendő, hogy a közigazgatási szerződés minek minősüljön*: közjogi megállapodások gyűjtőkategóriájának (lásd 2.4. pont listái), vagy a hatósági szerződés más elnevezésének (a két jogintézmény mintegy kölcsönösen hasonlóan a jogszabályi háttérnek köszönhetően), vagy (megalkotandó) saját fogalommal, tárggyal és tartalommal rendelkező, önálló szerződéstípusnak. Amennyiben ez utóbbi minősítést fogadjuk el, akkor meglátásunk szerint a közjogi jogszabályok tárgyi hatálya alá tartozik, hogy mit minősít közigazgatási szerződésnek, azonban *a szerződés a magánjog „terméke”*: a szerződés definiálása, a szerződéshez mint jogintézményhez kapcsolódó elvek (szerződési szabadság, egyenjogúság, mellérendeltség, szinallagma etc.) kidolgozása, a kontraktus dinamikájának kibontása (előkészítés, szerződéskötés, érvényesség, hatályosság, módosítás, megszűnés), a dinamika megbicsaklásának (szerződési jogi problémák feltűnése, úgymint, érvénytelenség, hatálytalanság, szerződésszegés) korrigálása a mindenkori polgári törvénykönyv feladata¹⁴⁴, és *a közjogi jogalkotás is csak ezzel összhangban dolgozhat, mert egyébként konzerválódik a jelenlegi helyzet (listázás, vagy hatósági szerződésre szűkülés).*

Erre tekintettel a monista és a szerződési jogot beolvastató közjogi felfogással nem tudunk egyetérteni, hiszen a magánjogi szerződési dogmatika, szakszókészlet, rendszertan nélkül semmilyen szerződés sem értelmezhető, ahogy ezek nélkül és még ezekkel sem tudtak a közigazgatási szerződés tekintetében koherens közjogi szisztémát és tipizálást kidolgozni. Továbbra is *időtálló*nak és *mérvadónak* tartjuk Harmathy Attila véleményét: „... nem látjuk szükségesnek önálló jogi kategória (közigazgatási szerződés) megalkotását, nem tartjuk indokoltnak minden vagyoni elemmel rendelkező jogviszonynak a polgári jogba való vonását, de azt sem, hogy az államigazgatási jogi vonatkozások miatt eltűnjenek a polgári jogi jellegű elemek. [...] Nézetünk szerint az olyan megoldások szolgálják a leginkább a gyakorlati igényeket, amelyek mérlegelik az adott esetsorozatban jelen levő államigazgatási és polgári jogi jellegű elemek súlyát és szerepét, és ennek megfelelően adnak több vagy kevesebb teret az egyes jogágakba tartozó szabályoknak.”¹⁴⁵ Ezek alapján *két járható utat látunk* (kizárva az állam nélküli magánjog teóriáját)¹⁴⁶:

- a jogágilag vegyes megállapodások elismerését (lásd 1. pontban), betartva a 2.1. pontban részletezett bírói értelmekeket, és elfogadva a jogviszonyok jogágilag egyre komplexebbé válásának hipotézisét;
- normatív megalapozással, egy köztes jogterület kialakítása a közigazgatási szerződés vonatkozásában, a német Verwaltungsprivatrecht¹⁴⁷ mintájára.

138 PETRIK: i. m. (57. jegyzet) 8.

139 OLAJOS: i. m. 509.

140 TÖRÖK: i. m. 429.

141 PATYI–VARGA ZS.: i. m. 250.

142 HORVÁTH M.: i. m. (81. jegyzet) 142.

143 PATYI–BOROS: i. m. 137., 178.

144 Ptk. Hatodik Könyv. Kötelmi jog. Második rész. A szerződés általános szabályai

145 HARMATHY: i. m. (83. jegyzet) 195.

146 WAGNER, GERHARD – ZIMMERMANN, REINHARD: *Vorwort: Methoden des Privatrechts*. Archiv für die civilistische Praxis, 2014/4., 4.: nichtstaatliches Privatrecht

147 PATYI–BOROS: i. m. 137.; BEALE et al.: i. m. 164.; BECK: i. m. 252.: „magánjogi tartalmú szerződés formájában közigazgatási jogviszony rejlik”.