

Közigazgatási szerződés

Szerző: NAGY Marianna

Affiliáció: egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2023.04.23

Idézési javaslat: NAGY Marianna: „Közigazgatási szerződés” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes> (2023).

A közigazgatási szerződés a közigazgatási jog egyre inkább alkalmazott, a közigazgatási szervek mellérendeltségi jogviszonyban működő közfeladatellátást szolgáló eszköze. A közigazgatási szerződés számos elemet kölcsönöz a polgári jogi szerződésfogalomból, de a közigazgatási jog önálló jogintézménye, melyet elsősorban a közszolgáltatás-szervezésben használ. A közigazgatási szerződés elméleti-dogmatikai fogalma eltér a tételes jogi fogalomtól. A joggyakorlatban az egyes szerződéstípusok besorolása számtalan jogalkalmazási problémát rejt. Az Európai Unió saját közszerződéseivel rendelkezik, amelyek erőteljesen hatnak a nemzeti szabályozásokra.

Tartalomjegyzék

- 1. Kontraktualizáció a közigazgatásban**
- 2. Jogválasztás: a közigazgatási szerződés – magánjogi szerződés kettéválása**
- 3. Terminológiai zűrzavar – a szerződések szakirodalomban használt elnevezései**
- 4. A közigazgatási szerződés, mint elméleti-dogmatikai kategória**
- 5. A közigazgatási szerződés mint tételes jogi jogintézmény**
- 6. A közigazgatás által kötött szerződések tipizálása**
- 7. Elméleti és gyakorlati ütközőpontban lévő szerződések**
 - 7.1. A hatósági szerződés
 - 7.2. A közterület-használati szerződések
 - 7.3. Az állami támogatási szerződés
 - 7.4. A közbeszerzési és a koncessziós szerződés
 - 7.5. A közszolgáltatási szerződések
- 8. Közigazgatási szerződések az Európai Unióban**
- 9. ReNeual**
- 10. A közigazgatási szerződés szabályozási lehetőségei**
- 11. JEGYZETEK**

1. Kontraktualizáció a közigazgatásban

[1] A közjog és magánjog megkülönböztetésének egyik elsődleges elemét illetően konszenzus alakult ki a különböző jogterületek jogászaik között abban, hogy a közigazgatási jog elsősorban a közhatalom gyakorlásával oldja meg a feladatait, a magánjog pedig a felek érdekeinek kiegyensúlyozására törekszik, s ennek elsődleges technikája a szerződési jog. A szerződéses feladatmegoldást azonban a modern közigazgatás egyre növekvő mértékben alkalmazza, s ennek következtében sokszor elmosódnak a közjog és magánjog korábban világosnak tűnő határai. Éppen ezért a közigazgatás szerződéses feladatmegoldása értelmezhető jogi konstrukcióként, de ennél szélesebb viszonyrendszerben társadalmi kérdésként is.^[1] Azzal, hogy az állami feladatok végrehajtását az egyes közigazgatási rendszerek nem vagy nem feltétlenül saját szervezetük útján, hanem a magánszereplők bevonásával oldják meg, olyan komplex jogviszonyok alakulnak ki, melyek a hagyományos közigazgatási működési módok mellett új típusú eszközöket igényelnek, és a hagyományos közigazgatási működési módok újraértékelésre készítetik az elméletet és a jogalkotót egyaránt.

[2] A közigazgatási jog „szerződésesedése” (kontraktualizációja) nem napjaink jelensége, gyökerei a XIX. századra nyúlnak vissza. Klasszikus polgári jogi szerződéseket (például adásvétel, bérlet) a közigazgatási szervek mindig is kötöttek, hiszen a mindennapi piaci forgalomban szerezték be a saját működésükhöz szükséges termékeket és szolgáltatásokat. A hagyományos, közhatalmi típusú feladatvégrehajtás elsősorban a rendészeti közigazgatás sajátja, de az ipari forradalmat követő társadalmi folyamatok olyan új feladatok elé állították a közigazgatást, amelyekhez nem volt elég az egyoldalú akaratnyilvánítás, a cselekvő, aktív közigazgatás új eszközöket igényelt. A technikai fejlődés átalakította a társadalmat: jelentősen csökkent a mezőgazdaságból élők aránya, a modern nagyipar és a közlekedés fejlődése miatt létrejöttek a nagyvárosok, amelyek magukkal hozták a nyomornegyedeket, a közegészségügyi problémákat, a bűnözést, a szociális válságokat. A közigazgatás számára ezek megoldandó feladatokat jelentettek. Míg a liberálkapitalizmus idejében a közigazgatás nagyon kevés kivételtől eltekintve csak rendészeti eszközökkel élt, azaz akkor lépett fel, ha a fennálló rend megsérült, akkor is általában kényszerítő eszközök alkalmazásával, addig a *laissez faire* elv feladását követően maga próbált megoldásokat találni a gazdasági növekedés akadályainak felszámolására és a társadalmi problémák megoldására. Ennek az lett a következménye, hogy nemcsak többször avatkozott bele a társadalom mindennapi életébe, hanem új típusú eszközöket is alkalmazott a problémák megoldására. Az új típusú eszközök alkalmazási területei közül kiemelkedő volt a közszolgáltatások szervezése, amit vagy saját intézmények létesítésével és működtetésével, vagy a közigazgatáson kívül állók bevonásával oldott meg. A közigazgatási szerződés fogalma, tartalma és alkalmazási köre elsősorban a közigazgatáson kívül állók közigazgatási feladatok ellátásába való bevonásához kötődik. A szerződő felek lehetnek más közigazgatási szervek, vagy a közigazgatási szervezetrendszeren kívül álló szervezetek, magánszemélyek. Kezdetben elsősorban a gazdasági közszolgáltatások megszervezésében kötött szerződéseket a közigazgatás, a XX. században – különösen a második generációs alapjogok megjelenését követően – a humán közszolgáltatások területén is megjelentek a szerződéses megoldások szinte minden ország közszolgáltatás-szervezésében. Az 1973-as olajválság felgyorsította a gazdasági közigazgatási feladatok szerződéses kiszervezését, és ehhez elméleti háttérrel biztosított a New Public Management eszme, amely a 2000-es évek elejére a humán közszolgáltatásokra is kiterjedt.

[3] A közigazgatás kontraktualizációjának újabb impulzust adott a globalizáció. Egyrészt a világgpiaci szereplők a nemzeti jogok különbözőségeiből eredő problémákat szerződéses konstrukciókkal hidalták át. A közigazgatás kontraktualizációjának kiszélesedését magyarázta, hogy a *pacta sunt servanda* elv – különösen, ha állami garanciák kapcsolódnak hozzá – jobban garantálta a teljesítést, mint az olykor nagyon bizonytalan állami akarat.^[2] Másrészt a második világháború után egyre nagyobb számban megjelenő nemzetközi szervezetek saját maguk is kötöttek szerződéseket nemcsak az államokkal, hanem egymással és a nemzeti közigazgatások egyes alanyaival, valamint a

közigazgatáson kívül álló szervezetekkel is. Ez nemcsak a szerződések számának megnövekedését eredményezte, hanem a szerződéssel érintett tevékenységek köre is kiszélesedett. Olyan területekre is kiterjedt a szerződések alkalmazása, amelyek a közszolgáltatás-szervezésen kívül esnek. Megjelentek a politikai, kormányzati szerződések, az együttműködési megállapodások, civil szervezetekkel, egyházakkal kötött szerződések. A szupranacionális szervezetek esetében a szerződéses technika volt az egyetlen lehetőség, mivel közhatalmi eszközökkel nem rendelkeztek. A közigazgatási feladatvégrehajtásban a kontraktualizáció a XXI. századra elismert és bevett eszközzé vált mind a nemzeti jogok, mind a szupranacionális szervezetek jogában.

2. Jogválasztás: a közigazgatási szerződés – magánjogi szerződés kettéválása

[4] A szerződések a római jog óta hagyományosan a vagyoni szféra, az üzleti kapcsolatok szabályozására jöttek létre. A magánjog közel kétezer év alatt lassan csiszolta ki a szerződési jog dogmatikáját. Ezért minden olyan jogfejlődés, amely a szerződési jogban történt, indokoltan először a magánjog szűrőjén ment keresztül, és a magánjogi dogmatikának kellett megfelelnie. A közigazgatás szerződéseinek jogági elhelyezése azóta érzékeny pontja a diskurzusnak, amióta a közigazgatás szerződéseket köt, illetve amióta az általa kötött szerződések újabb és újabb területeken jelennek meg. A magánjog versus közjog vitában a választóvonal leginkább ott húzódik, hogy a melyik jogág képes leginkább megvédeni a szerződő felek érdekeit. A magánjogászok a közigazgatással szerződő fél érdekeire helyezik a hangsúlyt, és azzal érvelnek, hogy a magánjog érdek-kiegyensúlyozó funkciója és eszközei alkalmas arra, hogy a felek egyenrangúságát biztosítsa a szerződő feleknek, hiszen az államban nem lehet megbízni, a közigazgatással szemben álló mindig kiszolgáltatottabb, a polgári jog klasszikus garanciarendszere és – jogvita esetén – a polgári per alkalmas arra, hogy kiegyensúlyozza a felek között megbillenő mérleget. Ezen álláspont szerint a közigazgatás szerződéseivel felett gyakorolt magánjogi kontroll biztosítja, hogy az állam ne uralja a piacot, ne élhessen vissza a helyzetével. A közigazgatási szerződéseket a magánjogban elhelyező álláspont fő kérdése: „megoldható-e a közérdek védelme magánjogi eszközökkel?”^[3]

[5] A közigazgatási szerződéseket a közjogban elhelyező közigazgatási jogászok válasza értelemszerűen mást helyez középpontba. Míg a polgári jogi megközelítés elsősorban az anyagi jogi dogmatika lassú érése miatt keresztül jutott el oda, ahol most tart, a közigazgatási jogi szerződéses koncepció processzuális fejlődés eredménye. Ez alapvetően két premisszában különbözik a magánjogi megközelítéstől: egyrészt elismeri, sőt indokoltnak tartja a közigazgatási jog beavatkozó, jogalakító szerepét, másrészt a szerződésre mint a közfeladat megoldásához vezető legcélszerűbb technikára tekint. Ebben a megközelítésben a központi elem nem az érdek-kiegyensúlyozás, hanem a közfeladat leggyorsabb, leghatékonyabb megoldása. A közjogi megközelítés is fontosnak találja a magánfél szerződéses érdekeit, és alkalmaz garanciális elemeket: felfogásában a közigazgatási szerződési rendszer korrekt szabályozása arra biztosíték, hogy a közigazgatási szervezetrendszer szerződéses viszonyban se élhessen vissza a hatalmával, itt is érvényesüljön a közigazgatási joghoz kötöttsége.

[6] A közigazgatási szerződés – magánjogi szerződés kettéválása a kontinentális jogfejlődés eredménye. A kontinensen azonos irányban, de eltérő úton fejlődött a francia és a német jog, az angol jog azonban erősen más irányt vett.

[7] A közigazgatási szerződés fogalma elsőként a francia jogban jelent meg, köszönhetően annak, hogy a napóleoni közigazgatás cselekvő, beavatkozó válaszokat adott a közszolgáltatás-szervezés kihívásaira. A közigazgatási szerződés kialakulása a francia jogban a *service public* eszméjének folyamatos értelmezésén alapult, és a bírói jogfejlesztés eredménye.^[4] A francia jogban a közigazgatási szervezetrendszeren belül kialakuló önálló közigazgatási bíróságok hatáskörének meghatározása döntő hatással volt a közigazgatási szerződés kialakulására. A közigazgatási szervek működésének kontrollját ezzel ugyanis leválasztották a rendes bírósági rendszerről, és rögzítették, hogy a közigazgatás feletti bírászkodás maga is közigazgatási tevékenység. Az 1873-ban hozott Blanco-ítélet^[5] – a korábban kialakult álláspontot megerősítve – kifejtette, hogy a közüzemek a

közigazgatási szervezetrendszer részét képezik, s a velük szemben támasztott, szerződésen kívüli kár megtérítésére vonatkozó igény elbírálása a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik. A francia közigazgatás a közszolgáltatás-szervezés kapcsán számos szerződést kötött a szervezetrendszeren kívüli jogalanyokkal, és az ezekből fakadó jogvitákban hozott esetjog további elemekkel erősítette a közigazgatási bíróságok hatáskörét, ezzel kitöltve a közigazgatási szerződés fogalmát is. A Terrier-ügyben^[6] hozott ítélet közigazgatási tevékenységnek minősítette a közszolgáltatás-szervezést, függetlenül attól, hogy közhatalmi vagy szerződéses megoldást választott a közigazgatási szerv. A Thérond-ügyben^[7] kimondták, hogy minden olyan szerződés, amely a közszolgáltatás érdekét szolgálja, közigazgatási szerződésnek minősül. A *service public* eszméjének egyik metszete, hogy a közigazgatás közszolgáltatás-szervezési tevékenysége is közigazgatási tevékenységnek minősül az ahhoz használt eszköz jellegétől függetlenül. Ennek kapcsán a közérdek és magánérdek folyamatos kiegyensúlyozására van szükség, de a közérdek mindig megelőzi a magánérdeket. Ugyanakkor a magánérdeket csak a feltétlenül szükséges mértékben szabad korlátozni, és a korlátozás által okozott érdeksérelmet ellensúlyozni kell. Ez pedig ahhoz vezetett, hogy a közszolgáltatás szervezésben kötött szerződésekre a magánjogi szerződésektől eltérő jogi rezsím alakult ki, melyet a közigazgatási jogban helyeznek el.

[8] A német jogban a közigazgatási szerződés relatív önállósodása a második világháború után gyorsult fel. Hasonlóan a francia joghoz, a német jogban is szorosabb ellenőrzés alá vonták a végrehajtó hatalom működését, de nem azonos okokból. Míg a francia jogban a *service public* állameszme a közigazgatás feletti kontroll oka, a német jogban ezt az ordoliberalis gazdaságfelfogás indokolta.^[8] Az ordoliberalizmus központi gondolata, hogy a jognak megfelelő garanciákkal kell korlátoznia a gazdaság szereplőit, hogy a gazdasági hatalom ne koncentrálódhasson, és ne konvertálódhasson politikai hatalommá. Ennek eszköze a gazdasági verseny és a gazdasági alkotmányosság. A piacgazdaság alapvetően a magánjog szabályain alapul, a szerződéses viszonyok a magánjogban gyökereznek, de hogy elkerüljék az egyéni szabadságjogokat is korlátozó hatalomkoncentrációt, a magánjogi szabályok mellett a német jogban megjelent a gazdasági közjog,^[9] amelynek kettős funkciója van: egyrészt akkor alkalmazzák, ha a magánjog nem képes a közérdeket biztosítani, másrészt a hatalomkoncentráció irányába mutató politikai döntések korlátját képezi. Ennek a gazdaságfilozófiának az egyenes következménye, hogy a közigazgatás által kötött szerződések között megkülönböztetik a klasszikus magánjogi szerződéseket, melyek a magánjog (*Privatrecht*) hatálya alá tartoznak, és azokat a szerződéseket, melyeket a közigazgatás a feladatvégrehajtásához kötődően köt, amelyeket elkülönült jogi rezsímben, a közjog és magánjog határán álló „közigazgatási magánjog” (*Verwaltungsprivatrecht*) szabályoz. Ez az ún. két lépcsős elmélete (*Zwei-Stufen-Theorie*). A német jogfejlődés, elsősorban a versenyjog és a gazdasági jog alkotmányossági kérdéseinek felértékelődése révén nagyon jelentősen hatott az Európai Unió szerződési jogára is.

[9] Gyökeresen eltérő fejlődés jellemezte az angol jogot a szerződési jog területén. *Arule of law* elvűből kiindulva az angol jogban nem tesznek különbséget a magánérdek és a közérdek között, ezért nagyon sokáig a közigazgatási jog létjogosultságát is vitatták. A parlament szuverenitása és a bírói precedensjog jogfejlesztő szerepe oda vezetett, hogy a közigazgatás szerződésai is a rendes bíróságok hatáskörébe tartoztak, és hagyományosan a magánjog körébe voltak vonhatók. Bár a XX. század második felében egyre elismertebbé váltak a közigazgatás működésének sajátosságai, azt az alaptételt, hogy a közigazgatás a szuverén parlament döntéseit hajtja végre, és a bíróságok egyenlő mércével mérik a szerződéseket, nem haladták meg. Az angolszász jogfejlődést követte az amerikai jog is.

[10] A magyar közigazgatási jogfejlődés a német közjogi dogmatikára épül, ezért a közigazgatás által kötött szerződések hagyományosan a magánjogi dogmatika elemeit hordozták. A közigazgatás szerződésai a magánjog keretei között helyezkedtek el, és bár a közigazgatási jogi dogmatika, ha nem is hangsúlyos témaként, de foglalkozott a közigazgatási szerződésekkel, ezek csak elméleti megközelítések voltak. A közjogi fejlődés a magyar jogban is processzuális úton indult meg: *a közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény*(Ket.) új

jogintézményként bevezette a sok vitát kiváltó hatósági szerződést, majd újabb jelentős változást a *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.)* hozott, amely definiálta a közigazgatási szerződés fogalmát, és sajátképi eljárási szabályokat rendelt hozzá. Ezzel megjelent a közjogba tartozó közigazgatási szerződés jogintézménye, de továbbra is többségben vannak azok a szerződések, amelyek a magánjog hatálya alá tartoznak.

[11] Az eltérő jogfejlődési utak mutatják, hogy az egyes feladatok megoldáshoz különböző utakon is lehet jutni. Ugyanakkor a XXI. században felerősödő kontraktualizáció egyre inkább feloldja a közjog – magánjog határait. A közigazgatás szerződésai mindkét jogágba kapaszkodnak, alkalmazza mind a magánjog szerződéses elemeit, mind a közjog aktív, beavatkozó technikáit. Ezért a magánjogászok a „közjog magánjogba hatolásától” tartanak, míg a közigazgatási jogászok a „közjog magánjogba menekülésétől” óvják a jogterületet. Mind az elméleti viták, mind a közigazgatási szerződések számának növekedése és a hozzájuk kapcsolódó joggyakorlat afelé mutat, hogy érdemes és szükséges lenne elismerni a közigazgatási szerződések kettős kötődését, és olyan önálló szabályozást igénynek, amelyek a két jogág sajátosságait egyaránt alkalmazó önálló jogintézményként ismerik el a közigazgatási szerződéseket. Ez a funkcionális megközelítés lehetővé tenné, hogy a közigazgatás által kötött szerződések túlnyomó többségére közös szabályokat alakítson ki a jogalkotó.

3. Terminológiai zűrzavar – a szerződések szakirodalomban használt elnevezései

[12] A közigazgatás által kötött szerződéseket már csak azért is nehéz klasszifikálni, mert a különböző szerzők eltérő elnevezésekkel illetik a szerződéseket, és az eltérő elnevezések eltérő halmazokat foglalnak magukban. A szakirodalomban legkorábban Magyary Zoltánnál^[10] találkozunk a fogalommal, aki a közigazgatási szerződés fogalmat használta. Igen gyakori, hogy a közigazgatás által kötött szerződéseket, tekintet nélkül a konkrét céljukra, a közjogi szerződés ernyője alá vonják. Minden olyan megállapodás ide tartozik, amelyet közjogi jogalanyok kötnek, és nem polgári jogviszonyt érintenek. Ezt az ernyőfogalmat használja például Ádám Antal és Olajos István.^[11] A közjogi szerződés fogalom használata azért nehezen kezelhető, mert ez a fogalom a közigazgatási szervek olyan szerződéseit is e fogalom alá tartozónak tekinti, amelyek kívül esnek a közszolgáltatás-szervezésen, a politika világába tartoznak, az ún. kormányzati tevékenységgel kapcsolatosak (*political question* doktrína): például a kormány által kötött államközi szerződések, egyházakkal kötött együttműködési megállapodások stb. A szerződések megnevezésére igen gyakran használt fogalom a közszerződés kifejezés. A közszerződés szintén ernyőfogalom, de szűkebb a közjogi szerződésnél. Ezek a szerződések elsősorban a közszolgáltatás-szervezéssel kapcsolatosak, de nem kivétel nélkül. Ezt a fogalmat használja Petrik Ferenc, Horváth M. Tamás, Patyi András, Varga Zs. András és Auer Ádám^[12] is. Anélkül, hogy ugyanazon szerződéseket sorolná a közigazgatási szerződés fogalma alá, számos szerző közigazgatási szerződésként hivatkozik a szerződésekre, ezzel különíti el ezeket a szerződéseket a közigazgatás által magánjog alapján kötött szerződésektől. A közigazgatási szerződésekre vonatkozó szakirodalom alapvető szerzője, Harmathy Attila következetesen ezt a fogalmat használta, akárcsak Bándi Gyula, Török Gábor, F. Rozsnyai Krisztina, Bencsik András, Nagy Marianna vagy Várhomoki-Molnár Márta.^[13] Ugyancsak a közigazgatási szerződésről írt a Molnár Miklós – Margaret Tabler szerzőpáros is. Ugyancsak a közigazgatási szerződés kifejezést használja Papp Tekla,^[14] aki atipikus polgári jogi szerződésként tekint a közigazgatási szerződésekre.

[13] A közjogi szerződés, közszerződés, közigazgatási szerződés elnevezések mögött álló szerződésfajták jelentős átfedésben vannak, ezért jelen szócikkben a magyar szakirodalomban leginkább bevett közigazgatási szerződés kifejezést használjuk. A terminológiai sokszínűség azonban az egyes szerzők álláspontjának összevetésén túl azt a problémát is elmélyíti, hogy az elméleti és tételes jogi fogalom közelítése jelentős nehézségeket okoz. A további elemzésekhez azonban szükséges lenne a terminológiában megegyezni, és ehhez a legtöbb közös elemmel a közszerződések fogalom rendelkezik.

4. A közigazgatási szerződés, mint elméleti-dogmatikai kategória

[14] A közigazgatás által kötött szerződések kétoldalú, mellérendeltségi aktusnak tekintendők. A mellérendeltségi aktusként minősítés nem azt jelenti, hogy a felek azonos jogokkal rendelkeznek, hanem azt, hogy nem a közigazgatás egyoldalú akaratelhatározásán múlik az aktus létrejötte, és a jogosítványaik/kötelezettségeik megközelítőleg kiegyenlítik egymást. A közigazgatási szervek többféle jogviszonyban köthetnek mellérendeltségi aktust, de a fogalomalkotás során a közigazgatás szerződése közül ki kell zárunk a polgári jogi aktusokat, és azokat az együttműködési aktusokat, amelyeket hierarchikus viszonyokban köt meg a közigazgatási szerv. Horváth M. Tamás helyesen világít rá, hogy a „közszerződés rendszertani fogalom. Más hangsúlyokkal jelenik meg a magánjogi megközelítésben, mint a közjogban.”^[15]

[15] Attól függően, hogy a szerzők a közigazgatási szerződést a magánjogban vagy a közjogban helyezik el, különböző fogalmi elemeket helyeznek középpontba. A polgári jogi szerződésfogalom a közigazgatás feladatvégrehajtása során kötött szerződéseket igyekezik ugyanúgy megítélni, mint bármely szerződést: a magánautonómia során a szerződő felek eldönthetik, hogy a) akarnak-e szerződést kötni, b) joguk van a szerződő partner és c) a szerződéstípus szabad megválasztására, valamint d) a szerződés tartalmának szabad, egyező akaratú meghatározására.^[16] A közigazgatási szerződések esetében azonban ez a magánautonómia minden ponton jelentősen korlátozott, sőt a közigazgatás által kötött szerződések többségében kizárt. Nem a közigazgatási szerven múlik, hogy akar-e szerződést kötni (mert például jogszabály kötelezi rá), nem dönthet szabadon a szerződéstípusok között (mert csak meghatározott szerződés[ek] állnak rendelkezésére), a szerződő partner megválasztása sem mindig a szabad belátásán múlik (jogszabály vagy más szerv döntése kijelölheti), és a legkorlátozottabb a szabadsága a szerződés tartalmának meghatározásában, még akkor is, ha [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény \(Ptk.\) 6:60. § \(1\) bekezdése](#) szerint „ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre”. A különbség a mértékben van. Míg a klasszikus polgári jogi szerződések egyes elemeit kitöltheti a jogszabály, a közigazgatás által kötött szerződések többségében alig marad valami a szabad belátásnak, a jogszabály igen kemény korlátok közé szorítja a felek egyezkedését.

[16] A közigazgatási jogi dogmatikai fogalom elméleti kategória, nem került át a jogalkotásba, bár több sikertelen törekvés is volt a fogalom normatív tartalommal megtöltésére. A közigazgatási jogászok elsősorban szervezeti és funkcionális megközelítést alkalmaznak, és nem a szerződéses elemekből, hanem a szerződés specialitásaiból vezetik le a közigazgatási szerződés fogalmát. A dogmatikai fogalom az alábbi konszenzuális elemekből áll:

- Az egyik vagy mindegyik fél közigazgatási szerv.
- A szerződés tárgya minden esetben a közigazgatási szerv jogszabályban rendszeresített közfeladatának az ellátása.
- A szerződés jogszabályban meghatározott tartalommal köthető meg.
- A közigazgatási szervet többletjogosítványok, ennek ellensúlyozására pedig a másik felet többletgaranciák illetik meg.
- A szerződés során gyakran közpénz, közvagyon, a közt megillető vagyoni értékű jog felhasználására kerül sor.
- Végül egy processzuális különbség: a szerződéses jogvita közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik, és/vagy speciális perjogi szabályok alkalmazását igényli. Nézzük meg ezeket részletesebben.

[17] Az egyik vagy mindegyik fél közigazgatási szerv. Az elméleti fogalomban a szervezeti elem minimuma, hogy legalább az egyik fél közigazgatási szerv legyen. Az, hogy mely szerveket minősítünk közigazgatási szervnek, a közigazgatási szerződések fejlődése során minden nemzeti jogban mindig sarokponti kérdés volt. A leggyakoribb megközelítésben a közigazgatási szervezetrendszerben elhelyezkedő szerveket soroljuk ide. A civil közigazgatásból tehát ide tartozik a kormány, a központi

államigazgatási szervek, a területi államigazgatási szervek, valamint azok önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egységei és közegei, a helyi-területi önkormányzat képviselő-testülete és annak szervei, a nemzetiségi önkormányzatok testületei és annak szervei, a kormány alárendeltségébe nem tartozó központi autonóm államigazgatási és önálló szabályozó szervek. Elvileg nem kizárt, hogy a fegyveres közigazgatás (rendvédelem, honvédelem) szervei is kössenek elméleti értelemben vett közigazgatási szerződést, de gyakorlatilag ennek a valószínűsége garanciális okokból minimális. Az elmélet és a joggyakorlat a közigazgatási szerv fogalma alá vonja azokat a szerveket is, amelyek nem részei a közigazgatási szervezetrendszernek, de ellátnak közigazgatási feladatokat. Ilyenek a közttestületek. A közttestületek a közjog és a magánjog határán álló szervek, amelyekre a jogszabály közigazgatási feladatot telepíthet. A közigazgatási szerv fogalma alá vonható szervek köre a [Kp. 4. §-a](#) értelmében nem teljesen zárt, mert nemcsak a szervei minősége, hanem a közigazgatási feladat ellátása is avathat valamely szervezet közigazgatási szervvé, hiszen közigazgatási szerv a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított szervezet vagy személy. A szerződés másik alanya lehet akár egy másik közjogi, ezen belül közigazgatási szerv, akár egy polgári jogi jogalany, magánszemély is.

[18] A szerződés tárgya minden esetben a közigazgatási szerv jogszabályban rendszeresített közfeladatának az ellátása. A közfeladat a fogalom funkcionális eleme, amely azonban a legnehezebben megfogható. Ahhoz, hogy közfeladatnak minősítsünk egy feladatot, elengedhetetlen, hogy a közfeladatot jogszabály írja elő a közigazgatási szerv számára. A közfeladat mögött mindig valamilyen közérdek áll. Fontos hangsúlyozni, hogy a közérdeket ugyan a közigazgatási szerv képviseli, de ez nem a közigazgatási szerv önérdeke. Ezért nem tekinthetők közigazgatási szerződésnek azok a szerződések, amelyeket a közigazgatási szerv a saját érdekében köt (például autó vagy bútor adásvétele, irodahelyiség bérlete, a polgármesteri hivatal felújítására kötött szerződés). Ezeket a közigazgatási szerv a magánautonómiájában köti, a klasszikus polgári jogi szabályok szerint. A közérdek a legnehezebben megfogható fogalmak egyike. Mindig kisebb-nagyobb társadalmi csoport érdekét minősíti közérdekké a jogalkotó. Erősen politika- és kontextusfüggő a közérdek szabályozása. A közérdek érvényesítése sokszor csak jogalkotó eszközökkel valósítható meg, a *satus quo* fenntartása kevés, mert a körülöttünk lévő társadalom gyorsabban változik, és ez gyorsabb reagálást kíván, mint a magánviszonyokban. Nem minden közfeladatot lehet szerződés útján megoldani. A közfeladatok lehetnek olyanok, amelyek közhatalom igénybevételével oldhatók meg, mint például a jogalkotás, a hatósági jogalkalmazás vagy a törvényességi felügyelet. Korábban elméletileg kizárt volt, hogy a közhatalmat igénylő feladatok szerződés tárgyai legyenek, de a hatósági jogalkalmazásban megjelent a hatósági szerződés, amely igen vitatott kivételt jelent. Vannak olyan közigazgatási feladatok, amelyek nem igényelnek ugyan közhatalmat, de igazgatási feladatnak minősülnek, mint például az alárendelt államigazgatási szervek irányítása, belső vezetési viszonyok vagy a szervezési tevékenységek. Ezek esetében már a feladat jellege dönti el, hogy szerződéses úton ellátható-e vagy sem. A szerződések tárgyai leggyakrabban a közszolgáltatás szervezésére vagy nyújtására irányuló feladatok. A közszolgáltatások szervezése tipikus területe a közigazgatási szerződéseknek. A közszolgáltatás fogalma is legalább annyira cseppfolyós, mint a közigazgatási szerződésé. Hoffman István az alábbi módon definiálja a közszolgáltatást:

Azok a gazdasági vagy társadalmi szempontól (hozzáadott) érték teremtésével járó tevékenységek [...] amelyek tiszta vagy vegyes közjavak előállításához és az azokkal összefüggő szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, de nem foglalják magukban az állam közhatalom birtokában ellátott tevékenységét. A közszolgáltatások [...] meghatározására az adott társadalom polgárai és közösségei szükségleteinek és gazdasági teherbíró képességének figyelembevételével kerül sor. A közösségi (állami) beavatkozást gazdasági szempontból elsősorban a piaci kudarcok, azon belül a különösen az aszimmetrikus információs problémák és az információ manipulálhatósága indokolják. Ezek alapján a legfontosabb közszolgáltatások az

egyes államok alkotmányaiban manifesztálódnak – alapjogokként. A szolgáltatást az állam jogi úton, meghatározott eljárás keretében minősíti közszolgáltatásnak, s ezt a szolgáltatást az állam nyújtja, finanszírozza vagy szabályozza.^[17]

Lehetnek olyan közfeladatok, amelyek megoldhatók mind a közigazgatás egyoldalú aktusa, mind közigazgatási szerződés útján is. Ilyenek például a helyi önkormányzatok közterülethasználat átengedésére vonatkozó döntései. Ezeket átengedheti hatósági határozattal vagy hatósági szerződéses konstrukcióban.

[19] A szerződés jogszabályban meghatározott tartalommal köthető meg. A magánjogi autonómián alapuló szerződések központi eleme a felek szerződési szabadsága. A közigazgatás által kötött szerződések esetében azonban a magánautonómia fogalma vagy erősen korlátozott, vagy egyáltalán nem értelmezhető. Mivel nem a szabad akaratelhatározásukat jeleníti meg a szerződés, ezért a szerződések egy a jogszabályok által meghatározott keretrendszerbe illeszkednek. A közjog kógeniája kiterjedhet arra, hogy a közigazgatási szerv milyen módon oldja meg a feladatot, tehát hogy egyáltalán köthet-e szerződést, vagy más módon kell kiszolgáltatni a közérdeket. Gyakran előfordul, hogy a szerződéskötést kötelezővé teszi a jogszabály, de az is lehet, hogy választható megoldás lesz. A [Ptk. 6:60. § \(1\) bekezdése](#) szerint „ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre”. A közigazgatási szerződések esetében jóval nagyobb mértékben avatkozik be a jogszabály a szerződő felek akaratába. A jogszabály előírása kiterjedhet a szerződő felek megválasztására, a szerződéstípus kijelölésére vagy bizonyos szerződéstípusok kizárására, a szerződés tartalmi elemeinek akár teljes kitöltésére. Ezekben a szerződésekben a jogalkotó olyan szerződési kikötéseket írhat elő, amelyek a felek akaratát jelentősen korlátozzák, és nem térhetnek el azoktól. Előfordulhat, hogy olyan mélyen nyúl bele a jogalkotó a szerződésbe, hogy gyakorlatilag csak az érték – ellenérték megállapítására van lehetősége a feleknek. Minél részletesebb a jogszabály által meghatározott feltételek köre, annál inkább hasonlít egy közjogi „blankettaszerződésre” a közigazgatási szerződés. A közigazgatási szerződések esetében igen gyakran jellemző a formakényszer. Ezek a közjogi korlátok azt a célt szolgálják, hogy a szerződés a közfeladatban megjelenő közérdeket szolgálja, és a közigazgatás szorosabb ellenőrzés alatt tartsa a szerződéssel érintett viszonyokat. A jogi kötöttség nemcsak az anyagi jogi feltételekre, hanem a szerződéskötési eljárásra is vonatkozik. A közigazgatási szerződések esetében igen gyakori a pályáztatási, tendereztetési eljárás és a szigorú eljárási rend.

[20] A közigazgatási szervet többletjogosítványok, ennek ellensúlyozására pedig a másik felet többletgaranciák illetik meg.^[18] A polgári jogi szerződés esetén a felek jogosítványai optimális esetben kiegyenlítik egymást, a mellérendeltségi jogviszonyban egyensúly alakul ki, a kialakult egyensúlyt együttes akarral változtathatják meg. A közigazgatási szerződés esetén a közigazgatási szervet többletjogosítványok, ún. szerződési hatalmasságok illetik meg. Ilyen lehet például, hogy egyoldalúan módosíthatja a szerződés egyes elemeit vagy hogy könnyebben szabadulhat a kötelemből, mint a másik fél. A közérdekű okból foganatosított felmondás tipikus példája, hogy elegendő ok szerződés felmondására, ha megszűnik a feladat közfeladat jellege, vagy az is, ha más úton olcsóbban vagy hatékonyabban oldható meg a feladat. Ugyanakkor nem illeti meg a közigazgatási szervet az a jogosultság, hogy általános felmondási klauzulát iktasson a szerződésbe, hanem a jogszabály sorolja fel a kontraktus egyoldalú felmondási okait. Hasonlóan ilyen többletjogosítvány, hogy ha a vele szerződő fél nem tartja be a szerződésben foglalt vállalásait, akkor a közigazgatási szerv egyoldalúan szankcionálhatja a szerződésszegő magatartást vagy kikényszerítheti a szerződés végrehajtását. A többletjogosítványok kiegyensúlyozására a másik szerződő felet többletgaranciák illetik meg, amelyek leginkább az ún. értékgarancia elvének érvényesítésében jelennek meg. Amennyiben a közigazgatási szerv jogszerűen él egy vagy több hatalmasságával, és ezzel elbillenti a szerződés egyensúlyát, akkor a másik szerződő félnek joga van a teljes díjazáshoz, vagy amennyiben kára is keletkezett, a kártalanításhoz. Mivel a közigazgatási szervnek eleve több jogosítványa van a szerződés módosítására, ezért indokolt, hogy a másik szerződő fél kockázatait legalább az ellenérték megtérítésével csökkentse

a közigazgatás.

[21] A szerződés során gyakran közpénz, közvagyon, a közt megillető vagyoni értékű jog felhasználására kerül sor. Ez az ismérv szorosan kapcsolódik a közfeladat és a közérdek elemeihez. Mivel a közigazgatási szerződést leginkább a közszolgáltatás-szervezés vagy közszolgáltatás-nyújtás területén használja a közigazgatás, ezért az ellenszolgáltatást nem a saját forrásai, hanem a költségvetési források, a közvagyon elemei felhasználásával vagy értékesítésével, esetleg a közigazgatási szervet megillető vagyoni értékű jog átruházásával nyújtja. A prudens gazdálkodás követelménye miatt indokolt tehát a közpénzek elköltésének szorosabb kontrollja, amelyet a szerződésre vonatkozó jogszabályi követelmények biztosíthatnak. A közpénzek jogellenes vagy hanyag költésének nem elegendő korlátja a jó erkölcsbe ütközés, itt szigorúbb mérce indokolt.

[22] A szerződéses jogvita közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik, és/vagy speciális perjogi szabályok alkalmazását indokolja. A közigazgatási bíróság hatáskörét a frankofón jogfejlődés alapozta meg, mivel a közigazgatási szerződés kétoldalú közigazgatási aktusnak minősül. Ott, ahol van akár a végrehajtó hatalmon belül (Franciaország), akár a bírósági szervezetrendszerben elkülönült közigazgatási bíróság, a szerződéses jogviták az ő hatáskörébe tartoznak, hiszen a szerződés mögött fellelhető közérdeket a közigazgatási bíróság képes megítélni. A monista rendszerekben a közigazgatási szerződéses jogvitákat tipikusan elkülönült perjog keretei között tárgyalják. Ezt a megoldást alkalmazza a magyar perjog is. Horváth M. Tamás a processzuális többletgaranciák közé sorolja a közigazgatási bírói jogvédelmet, illetve azt az igen gyakran alkalmazott megoldást, hogy a szerződés megkötéséhez egy másik közigazgatási szerv előzetes engedélyére lehet szükség.^[19] Papp Tekla ugyanakkor felhívja a figyelmet, hogy a bírói jogvédelem minden szerződéses jogvita minimuma, ezért ez többletgaranciának nem tekinthető.^[20] Több szerzőnél^[21] felmerül az a – nem konszenzuális – fogalmi elem, hogy a közigazgatási szerződésekre rendszeres törvényességi felügyelet vonatkozik. Ez azonban nem terjeszthető ki valamennyi közigazgatási szerv szerződéseire.

5. A közigazgatási szerződés mint tételes jogi jogintézmény

[23] A közigazgatási szerződés közjogban kialakult dogmatikai fogalmi elemeit a jogalkotás nem akceptálta teljes mértékben sem a közigazgatási anyagi jog, sem pedig a Ptk. kodifikációja során, hanem a perjog keretein belül alkotta meg a közigazgatási szerződés tételes jogi fogalmát. A [Kp. 4. §-a](#) a közigazgatási jogvita fogalmi elemeként a [\(7\) bekezdésben](#) akként definiálja a közigazgatási szerződést, hogy az „a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít”. A fogalom egyrészt ad egy konkrét tételes definíciót, másrészt számos kivételre ad lehetőséget. A tételes jogi fogalom elsősorban a szervezeti elemet emeli ki, és ezzel jelentősen leszűkíti a szerződések körét. A dogmatikai fogalommal szemben főszabályként csak akkor minősül egy kontraktus közigazgatási szerződésnek, ha mindkét szerződő fél közigazgatási szervnek minősül. A definíció tehát főszabályként kizárja azokat a szerződéseket, amelyek másik fele nem közigazgatási szerv, tehát amelyek a közigazgatási feladatok kiszervezésére irányulnak. A Kp. közigazgatási szerv fogalma ugyanakkor tágabb, mint az elméleti fogalom: a közigazgatási szervezetrendszerbe tartozó szerveken kívül ide sorolja a köztestületeken kívül a felsőoktatási intézményt és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervét vagy tisztségviselőjét is. Az alanyi oldalon tehát a tételes jog alapján minden szerződő félnek bele kell férnie a Kp. közigazgatási szerv fogalmába. A tárgyi oldal funkcionális megközelítésű: a szerződés tárgya mindig közfeladat kell hogy legyen. A közfeladatot azonban nem definiálja a Kp., ennek kitöltése a joggyakorlat dolga. A közigazgatás ma is számos olyan közfeladatot old meg szerződéses konstrukcióban, amely a joggyakorlat szerint a polgári jogba tartozik. A [Kp. 4. § \(7\) bekezdés 2. pont](#) második fordulata a korábbi definíciótól függetlenül a jogalkotói szándékra utalja a közigazgatási szerződéssé minősítést. Ez alapján bármely törvény vagy kormányrendelet minősíthet bármilyen szerződést közigazgatási szerződéssé, nincs semmilyen korlátja. A jogalkotói minősítésnek azonban lehet olyan garanciális funkciója, amely kiküszöböli a hatásköri összeütközéseket, és a közjog/magánjog kollízió ellen kellő védelmet ad.

[24] A Kp. közigazgatási szerződés fogalmának főszabálya szervezeti oldalról indokolatlanul leszűkíti a szerződés fogalmát, másrészt a második fordulattal kiüresíti és parttalaná teszi azt. Ennek ellenére rendkívül nagy lépésként értékelhető, hogy egyáltalán megjelent a magyar jogban a közigazgatási szerződés mint tételes jogi fogalom. A Kp. 4. §-ában foglalt definíciója inkább tekinthető hatáskörtelepítési szabálynak, mint anyagi jogi fogalomnak, de az elméleti fogalmi elemek többsége nem került be a fogalomba. Az, hogy a fogalom a Kp.-ba került be, és nem a Ptk.-ba vagy valamely közigazgatási anyagi jogszabályba, nem véletlen. A közigazgatási szerződésből származó jogvitákat a Kp. különleges peres szabályai, a marasztalási per szabályai szerint kell lefolytatni. E szabálytömeg mögött természetesen ott van a hiátusokat kitöltendő a Pp. szabályrendszere is.

6. A közigazgatás által kötött szerződések tipizálása

[25] A közigazgatás által kötött szerződéseket számos szempont alapján csoportosíthatjuk. Ahány szerző, annyiféle csoportosítás létezik, különböző osztályozási alapokon nyugszanak. Eltérő megközelítést alkalmaznak a közigazgatás szerződéseivel foglalkozó polgári jogászok és közjogászok. A csoportosítás függhet attól, hogy közjogi szerződés, közszerződés vagy közigazgatási szerződés elnevezés alatt tárgyalják az egyes szerzők a szerződéseket.^[22]

[26] A polgári jogászok csoportosításai közül meghatározó Papp Tekla klasszifikációja,^[23] aki a közigazgatás által kötött szerződéseket elsősorban a szerződési jog oldaláról vizsgálja, és a klasszifikációjának alapja a kontraktuális jog általános szabályaitól való eltérés mértéke: ő a közigazgatási szerződéseket az atipikus szerződések közé sorolja, mert ezen szerződések „számottevő közjogi »behatásnak«, közjogi normák általi érintettségnek vannak kitéve”.^[24] A közbeszerzési, közszolgáltatási és a támogatási megállapodásokat vegyes jogági kontraktusoknak minősíti, „amelyekben eltérő mértékű közjogi dominancia érvényesül”.^[25]

[27] Közigazgatási jogászok közül a tételes jogi besorolás alapján csoportosítja a szerződéseket Nagy Marianna.^[26] Ez alapján a közigazgatási jog hatálya alá tartoznak a közigazgatási szerződéseknek minősített szerződések, a közigazgatás által kötött minden más szerződés polgári jogi szerződésnek minősül.

a) A közigazgatási szerződések közé tartoznak az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (Ákr.)* szabályozott hatósági szerződések, a Kp. definíciója alapján két közigazgatási szerv között közfeladat ellátásra irányuló szerződések, és mindazok a szerződések, amelyeket a jogalkotó törvényben vagy kormányrendeletben annak minősített, leginkább ágazati igazgatási érdek érvényesítése miatt.

b) A tételes jog alapján polgári jogi szerződések kategóriája nem homogén. Ebben ugyanis számos olyan szerződés van, amely közfeladat ellátásra irányul, a Ptk. hatálya alá tartozik, és vannak benne olyan szerződések is, amelyek a közigazgatási szerv működéséhez szükséges feltételeket biztosítják a piaci viszonyok között.

ba) A polgári jogi szerződések között a legvitatottabbak az ún. közszolgáltatási szerződések, amelyek nevesített szerződéstípusként nem jelennek meg a Ptk.-ban (de a Kp. közigazgatási szerződés fogalmába sem illeszkednek), sajátképi jogi szabályozásuk van, legfeljebb mögöttes jogszabályként jelenik meg a Ptk., de nem a végfelhasználóval kötik ezeket, a jogszabály kifejezetten közszolgáltatási szerződésnek minősíti. Ilyen például a koncessziós szerződés, a közbeszerzési szerződés, a gyermekéktetési szerződés, a kegyeleti közszolgáltatási szerződés stb. Ezek valójában nem közszolgáltatási szerződések, hanem a közszolgáltatás megszervezésére irányuló szerződések.

bb) A polgári jogi szerződések másik nagy csoportját azok a szerződések alkotják, amelyek kifejezetten a Ptk. hatálya alá vannak utalva. Ez is rendkívül heterogén szerződés csoport. Ide sorolhatók a közigazgatási szervek klasszikus, saját igényt kielégítő polgári jogi szerződései, a viták kereszttüzében álló állami támogatási szerződések és a [Ptk. 6:256. §-ában](#) szabályozott közszolgáltatási szerződés, amely azonban nevével ellentétben a végfelhasználóval kötött szerződés.

[28] F. Rozsnyai Krisztina csoportosítása^[27] funkcionális felosztáson alapul, és a közigazgatási szerződés elméleti definícióját tekinti kiindulási alapnak. Megkülönbözteti a közhatalomhoz kapcsolódó közigazgatási szerződéseket, a közfeladat szervezését érintő szerződéseket, valamint a tulajdonszerzéshez, egyéb gazdasági tevékenységhez kapcsolódó szerződéseket.

a) A közhatalomhoz kapcsolódó szerződések közé tartoznak a közhatalmi aktust helyettesítő hatósági szerződések és a közhatalmi feladatok támogatását szolgáló szerződések: ezek lehetnek közhatalmi aktust előkészítő szerződések (például településrendezési szerződés) vagy közhatalmi tevékenység ellátásnak módjához kapcsolódó szerződések (például önkormányzati társulási megállapodás).

b) A közfeladat szervezését érintő szerződéseket további két csoportra bontja: a közszolgáltatások ellátására irányuló szerződésekre: koncessziós szerződések és egyéb közszolgáltatói szerződések (például finanszírozási, ellátási szerződések) és nem nevesített közszolgáltatási szerződések. A másik csoportba az ún. közszolgáltatás ellátási kooperációk tartoznak.

c) A tulajdonszerzéshez, egyéb gazdasági tevékenységhez kapcsolódó szerződések: az állami vagyon kezelésére kötött szerződések és az állami támogatási szerződések.

7. Elméleti és gyakorlati ütközőpontban lévő szerződések

[29] A közigazgatási szerződések definíciójából is látszik, hogy rendkívül heterogén szerződések alkotják. A közjogi elméleti definíció és a tételes jogi szabályozás nem fedi egymást. Külön gondot okoz, hogy a Ptk. szerződésfajtái között sem szerepel a közigazgatási szerződés. Ezért vannak bizonyos szerződések, amelyek vagy a magánjogászok kritikájának célpontjában állnak, vagy a közjogászok elvárásainak nem felelnek meg, a közigazgatási szerződésekről folytatott viták ütközőpontjában helyezkednek el.

7.1. A hatósági szerződés

[30] A hatósági szerződés az egyetlen közhatalmi aktust helyettesítő szerződésünk. Mivel a közigazgatás működésének tipikus formája az egyoldalú közhatalmi, szuprematív aktuskibocsátás, ezért sokáig elképzelhetetlen volt a közigazgatási szerv és a vele sem szervezeti, sem tulajdonosi viszonyban nem álló ügyfél közötti egyezkedés, szerződés. A Ket. által bevezetett, majd a hatályos általános közigazgatási rendtartás, az [Ákr. 92–93. §](#)-ában is szabályozott hatósági szerződés szabályai szerint

[j]jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön. A hatósági szerződés közigazgatási szerződés.

A hatósági szerződés helyett tehát akár hatósági határozatot is hozhatna a közigazgatási szerv, de mind a saját szempontjából, mind az ügyfél számára előnyösebbnek ítéli a szerződéses feladatmegoldást.

[31] A civiljogi kritika szerint ez a megállapodás semmiben nem felel meg a szerződés feltételeinek,^[28] mert a felek között alá-fölé rendeltség van, nincs szerződési szabadság, a jogosítványok nem egyenértékűek, lényegében tehát ez egy ügyfélre kényszerített, kétoldalú aktus köntösébe bújtatott diktátum. A közjogászok szerint hatósági szerződés a közigazgatási szerződések „szélsőértéke”. Azonban a hatósági szerződés is szerződés, a felek közös akaratelhatározásán alapul, hiszen az ügyfél dönthet úgy, hogy nem vállalja a szerződésben foglaltakat, vagy azokkal a feltételekkel nem ért egyet, amelyeket a hatóság a szerződésbe foglalna. A hatósági szerződésben ugyanakkor nem érvényesül a felek megválasztásának a szabadsága, a

típuszabadság és a tartalom szabadsága is jelentősen korlátozott.^[29] A hatósági szerződés esetében a szerződésben általában olyan feltételeket rögzít a hatóság, amelyeket egyébként hatósági határozatban nem írhatna elő. Tehát mindkét fél számára tartalmaz előnyöket, de nem azonos előnyöket. A hatósági szerződésben nincs alá-fölé rendeltség, ez csak a szervezeti vagy tulajdonosi alapuló hatalmon jogviszonyokban lehetséges. A jogviszonyban azonban kétségtelenül megnyilvánul a hatóság szupremáciája, de ez abból fakad, hogy a szerződés megíiusulása esetén visszatérhet az egyoldalú hatósági aktus kibocsátásához. Maga az Ákr. is rögzíti, hogy a benne nem szabályozott kérdésekben a Ptk. szerződésre vonatkozó szabályait kell rögzíteni.

7.2. A közterület-használati szerződések

[32] A közterület-használat közigazgatási korlátozásának eltérő okai lehetnek, és ezek az okok meghatározzák a korlátozás módjait. A közterület-használat jogszerű módjai:^[30] a „rendes” vagy közös (közönséges) használat, és a saját célra való vagy „különös” (mégis tipikusan közvetett módon a közös használatot elősegítő, annak minőségét javító) használat, valamint az e két mód között elhelyezkedő, a helyben lakók általi használat. A szerződéses megoldások e „különös” használathoz kapcsolódhatnak. A közterület sajátos közjóság, bizonyos használatok szempontjából „véges közjóság”. A különös használat esetében a valaki általi használat kizárja a mások általi használatot, a használat csak korlátok között lehetséges. E korlátoknak hatályos jogunkban alapvetően két típusa van. Az egyik irány a közterület-használat biztosításának közszolgáltatássá minősítése, a másik irány pedig a közterület-használat hatósági engedélyhez kötése.^[31]

[33] A közterület-használat szerződéses konstrukciói a helyi önkormányzatok működésében jelentenek elméleti és joggyakorlati problémát. A joggyakorlatban az önkormányzatok vagy önkormányzati hatósági ügyként, tehát közhatalmi jogkörben, vagy tulajdonosi minőségükben közigazgatási szerződéssel engedélyezik a közterülethasználatot. A joggyakorlat ingadozására reflektálva a Kúria is több eseti döntésben vizsgálta az önkormányzatok közterület-használati gyakorlatát. A Kúria a Köf. [5033/2017/4.](#) és a Köf. [5031/2019/5.](#) döntésében megindokolta, hogy az önkormányzatok a beavatkozás célja alapján választhatják meg a korlátozás módját, mind a közigazgatási jogviszony, mind a polgári jogviszony indokolt lehet, de

nem lehet „hintázni” a köz- és magánjogi jogviszonyok között, azaz mindig onnan kölcsönvenni egy-egy elemet, ahonnan célszerűbbnek látszik [...] Ha a közhatalmi szereplő diktálni tudja a szerződési feltételeket, akkor a másik megállapodó fél számára közjogi garanciákat kell biztosítani, mindenképp jogorvoslati formában.^[32]

Az önkormányzatnak a törzsvagyonba tartozó tulajdonosi jogosítványait illetően a Kúria leszögezte, hogy „nem ugyanolyan tulajdonosi jogosítványok”, mint a magánjogi jogosítványok, és az önkormányzat „nem szokványos magánjogi szerződő fél”. F. Rozsnyai Krisztina értékelése^[33] szerint a döntés a közterület-használati jogviszony közjogias értelmezése felé vezető folyamat állomásaként értékelhető. Papp Tekla vitatja,^[34] hogy a kérdéses tárgyban vannak-e egyáltalán közjogi sajátosságok, vagy azok végeredményben akadálytalanul kezelhetők a polgári jogi keretek között. Horváth M. Tamás amellettt érvelt,^[35] hogy mindkét jogági megoldás rendelkezésre áll, de a beavatkozás célját nem lehet szem elől téveszteni.

[34] A jogviszony jellegéről szóló vitát a Kúria a közterület-használati jogviszony közjogi vagy magánjogi jellegének megítéléséről és az ilyen tárgyú perben eljáró bíróság meghatározásáról szóló [1/2022. közigazgatási-polgári jogegységi határozatában](#) akként döntötte el, hogy 1. a közterület-használati jogviszony közjogi jogviszony, 2. a közterület-használati jogviszonnyal kapcsolatos jogvita elbírálása a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik.

Ebben a közigazgatási jogi keretben a szabályozásnak ugyanakkor többféle megoldása lehet, és a szerződéses kapcsolat nem kizárt a közigazgatási anyagi és eljárási jogviszony körébe illeszkedő módon, mögöttes magánjogi szabályok alkalmazása mellett. Bizonyos körben lehetőség van tehát határozathozatal helyett közterület-használatra irányuló megállapodás kötésére, azonban e hatósági szerződés megkötése nem változtat a felek közötti jogviszony jellegén, azt nem teszi magánjogi jogviszonnyá.^[36]

Ezt a döntést Papp Tekla magánjogi szempontok alapján kritizálja.^[37]

7.3. Az állami támogatási szerződés

[35] Az állam számos jogcímen nyújthat pénzügyi támogatást a különböző jogalanyoknak, az itt tárgyalt állami támogatási szerződések az Európai Unió forrásainak elosztásához kapcsolódnak, itt nem vizsgáljuk az alanyi jogon járó támogatásokat. A szerződésekben foglalt támogatások odaítélése alapvetően három szakaszra osztható. A szerződés előkészítő szakasza a közigazgatási jog hatálya alá tartozik. A második szakasz, a szerződéskötési szakasz a polgári jog terepére, a harmadik szakaszban, a végrehajtási szakaszban pedig eshetőlegesen és vegyesen keverednek a két jogág eszközei, minden elméleti-dogmatikai alap nélkül.

[36] Az előkészítő szakaszban^[38] kétféle megoldást alkalmaz ma a magyar jog a pályáztatásra: az egyik szerint hatósági eljárásban dönt a jogosultságról, vagyis a felek között közigazgatási jogviszony jön létre, a másik esetben formátlan pályázati eljárásban ítéli oda a támogatást, ahol a felek között polgári jogi jogviszony jön létre. A támogatási rendszer korlátos erőforrások szétosztását célozza. A hatósági eljárási modellben előre rögzített normatív szabályokat egyedi élethelyzetekre adaptálnak. A támogatásoknál azonban nincs ilyen előre rögzített normatív elvárásrendszer, inkább célrendszerrel beszélhetünk, számos normatív szabállyal támogatva. A pályázati kiírás rögzíti a közfeladatnak, közérdeknek megfelelő célrendszert, természetesen igen nagy mérlegelési jogot biztosítva. Abban az esetben, ha valaki számára odaítélik a támogatást, erről vagy egy hatósági döntés születik, amely a jogorvoslati szabályok alapján megtámadható, és ez a hatósági határozat lesz az alapja a támogatási szerződés megkötésének, vagy hatósági szerződés születik a pályáztató és a pályázó között. A hatósági szerződés közigazgatási szerződés, ez alapján a felek rögzítik, hogy mit kérnek és vállalnak a közpénz ellenértékeként. Azonban azok a pályázók, akik nem kaptak támogatást, általában az elutasításról nem hatósági határozatot kapnak, hanem tájékoztatást, így többnyire nincs formális jogi aktus, amelyet megtámadhatnának.

[37] A polgári jogviszonyban odaítélt támogatások esetében ún. támogatási okirat kiadása alapozza meg a szerződéskötést. Ezzel a megoldással kapcsolatban megfogalmazott közjogi kritika,^[39] hogy miért formátlan polgári jogi okiratban ítél oda a közigazgatási szerv sokmilliós, esetleg milliárdos költségvetési pénzeket, melyeket kizárólag közcél megvalósítására lehet(ne) felhasználni. Ez közigazgatási döntés, melynek formális keretek közé szorított meghozatalának, a közpénzek elköltése átláthatóságának garanciális jelentősége van. Itt sincs jogorvoslat annak, aki nem jut támogatáshoz. A pályáztatási eljárásban a kifogást mint speciális jogorvoslati eszközt alkalmazza a magyar jog. A kifogás mind a pályázati kiírás, mind az eljárás, mind a döntés ellen igénybe vehető, de nem illeszkedik sem a hatósági eljárás, sem a polgári eljárás logikájába. A közigazgatási előkészítő szakasz a tisztességes eljárás és a jó közigazgatás elvárásainak akkor felel meg, ha a pályázók számára kiszámítható eljárásról lenne szó. A vegyes jogági előkészítő eljárás után a hazai jog szerint egyértelműen a polgári jog hatálya alá sorolt szerződést^[40] kell kötni a nyertesekkel, mintha csak a közigazgatási szerv és a pályázó magánautonómiájába tartozna a pénz felhasználási feltételeinek meghatározása és a közpénz felhasználása ellenében vállalt kötelezettségek rögzítése. Itt olyan közfeladatokról van szó, melyeket uniós és/vagy hazai jogszabályok, állami fejlesztési

programok rögzítenek, tehát a magánautonómia meglehetősen korlátozott.

[38] A harmadik, az ellenőrzési szakasz ugyancsak vegyes jogági, de teljesen esetleges módon. Mint ahogyan erre Várhomoki-Molnár Márta rámutatott, a magyar bírói gyakorlat egyértelműen a polgári jog körében értékeli a támogatási szerződések megszegését, és nem választja el a támogatási döntés ellen igénybe vett jogorvoslatok során hozott döntéseket és a támogatási szerződésekkel szemben alkalmazott jogorvoslatokat, hanem „az előbbi döntéseket a szerződéses jogviszony keretében tett döntéseként értelmezi”.^[41] A bírói gyakorlat kritikájaként joggal fogalmazható meg, hogy ez ellentétes a hatályos európai joggal.^[42] A támogatási szerződések megszegése esetén alkalmazható jogellenesség az ún. szabálytalanság, és a szabálytalanság megállapításának a hatályos európai jog alapján definitíven közigazgatási szankciók a következményei.

[39] A szabálytalanság jogintézményét a Tanács az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. december 18-i [2988/95/EK, Euratom rendelele](#) intézményesítette. Ez volt az első olyan közösségi szankció, amely már nem ágazati, hanem horizontális közigazgatási szankciót statuált a közösségi közigazgatási szabályok megszegőivel szemben.^[43] Az [1. cikk 1. § \(2\) bekezdése](#) szerint

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

Valamint a [2. cikk \(3\) bekezdése](#) szerint

[a] közösségi jog meghatározza azon közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, amelyek a szóban forgó szabályok megfelelő alkalmazásához szükségesek, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a nyújtott vagy szerzett előnyt és a felelősség mértékét.” Az 5. cikk kifejezetten közigazgatási szankcióknak minősíti a bírságfizetési kötelezettséget; a jogtalanul megszerzett összeg visszafizetési kötelezettségét; a közösségi szabályok által nyújtott előny teljes vagy részleges megvonását, az előnyből való kizárás vagy annak megvonása a szabálytalanságot követő időszak vonatkozásában; a közösségi támogatási rendszerben való részvételhez szükséges jóváhagyás vagy elismerés ideiglenes megvonását; a szabályokban rögzített feltételek teljesülését célzó biztosíték vagy letét elvesztését, vagy a jogtalanul elengedett biztosíték összegének visszafizetését; és az egyéb, tisztán gazdasági jellegű szankciókat. A magyar bírói gyakorlat figyelmen kívül hagyja, hogy a támogatási szerződések megszegése önálló jogellenességi alakzat, és ennek a jogellenességi alakzatnak közigazgatási szankciói vannak, ezért nem felel meg az európai jognak.

[40] Az állami támogatásokra vonatkozó polgári bírói gyakorlat egyenlőségjelet tesz a közigazgatás közhatalmi és nem közhatalmi működése közé. Ezt tükrözi a még az új Ptk. és a Kp. hatálybalépése előtt született, de a töretlen gyakorlatot azóta is kifejező [1/2012. \(XII. 10.\) KMK-PK vélemény](#),^[44] mely szerint

[a] pénzügyi támogatásokkal összefüggő perek az alapján minősülhetnek polgári

vagy közigazgatási ügynek, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére a jogszabály tételes rendelkezése biztosít-e közigazgatási hatósági hatáskört. Közigazgatási hatáskör csak akkor állapítható meg, ha arról jogszabály – az első fokon eljáró hatóság megnevezésével – egyértelműen rendelkezik. A jogviszonyban jelentkező közjogi elemek vagy bármely résztvevő „közhatalmi-jellegű” státusza a támogatási döntést nem teszi közigazgatási határozattá, közigazgatási pernek csak az 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezete szerinti feltételek maradéktalan érvényesülése esetén lehet helye. Amennyiben jogszabály közigazgatási hatáskört a jogviszonyban szereplő szervezet részére kifejezetten nem biztosít, úgy a jogviszony az egyes közjogi elemek ellenére is az 1959. évi IV. törvény 1. § (1) bekezdése szerinti polgári jogi jogviszonynak minősül és a jogvita a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

A vélemény érvelése szerint

[a] pénzügyi támogatásokra vonatkozó anyagi jogi szabályozás többirányú, a szabályozási megoldások és jogintézmények között a polgári jogra és a közigazgatási jogra tartozó elemek együttesen is jelen vannak, elsősorban a pénzügyi támogatással kapcsolatos biztosítékok, valamint a jogosulatlanul felhasznált támogatás visszakövetelése körében. Az anyagi jogi szabályozás alapján a pénzügyi támogatással összefüggő per minősülhet polgári vagy közigazgatási pernek, az elhatárolás alapja annak vizsgálata, hogy a támogatásra vonatkozó anyagi jogi szabályozás – vagy ahhoz kapcsolódó eljárásjogi szabályok – biztosítanak-e valamely szervezet részére közigazgatási hatósági hatáskört. A közigazgatási hatósági hatáskör fennállását a jogszabálynak egyértelműen ki kell mondania és meg kell neveznie az ügyben első fokon eljáró hatóságot is. A közigazgatási hatáskör fennállásának sajátossága az, hogy a hatáskör címzettjének a jogszabály tételes rendelkezése alapján egyértelműnek kell lennie, ugyanakkor ilyen rendelkezés hiányában közigazgatási hatáskör nem állapítható meg. A hatáskör nem vezethető le kifejezett rendelkezés hiányában sem a jogviszony jellegéből, sem az egyes résztvevők közjogi vagy magánjogi státuszából. Így nem jelentenek közigazgatási hatáskört a jogviszonyban megállapítható egyes közjogi elemek vagy az érintettek között a jogszabályi rendelkezésből következő hierarchikus pozíció.

Ez ugyan még a Kp. hatálybalépése előtt született, de az indokolásból kitűnik, hogy a polgári bírói gyakorlat minden közigazgatási cselekvést a hatósági jogkörrel azonosít, ami pedig súlyos tévedés. A Kp. közigazgatási szerződés fogalma ugyan indokolatlanul leszűkítő, mégis teljesen új jogi helyzetet teremtett. Mert a Kp.-ban szabályozott megtámadási per alkalmas a pályáztatási eljárás jogi defektusainak korrigálására, amennyiben hatósági eljárás keretében történt az elbírálás, a marasztalási per szabályai (kisebb módosításokkal) alkalmasak lennének a támogatási szerződések hibás teljesítéséből származó igények érvényesítésére is.

7.4. A közbeszerzési és a koncessziós szerződés

[41] A két szerződéstípus együttes tárgyalását az indokolja, hogy a szerződések mögött közös az az európai uniós jogi háttér,^[45] amely jelentősen meghatározza a nemzeti szabályozásokat, másrésztől

a szerződések funkciói rendkívül sok hasonlóságot mutatnak.

[42] A közbeszerzési szerződés korábbi elnevezése a „közzállítási szerződés”, amely a közigazgatási szerződések archetípusának tekintendő. A magyar tételes jogban már az *1907. évi III. törvénycikk* rendelkezett a „közzállítási szerződésekről”, és ez külön felhatalmazást is adott a kereskedelmi, illetve a belügyminiszternek e szerződéstípus részletes szabályozására:

14. § Felhatalmaztatik a kereskedelemügyi minister, hogy tekintet nélkül az 1897. évi XX. tc. 38. és 39. §-ainak rendelkezéseire, az illető ministerekkel egyetértőleg rendeleti uton szabályozza a 13. §-ban felsorolt hatóságok, hivatalok, intézetek, intézmények ipari szükségleteinek és munkáinak beszerzését, illetve végeztetését, kiírását, odaitélését, a szerződések kötését és teljesítésük ellenőrzését. A törvényhatóságokra és községekre vonatkozólag ez irányban a belügyminister intézkedik.

[43] Ezek a közbeszerzési szerződések a leggyakrabban alkalmazott szerződések a gazdasági közszolgáltatások terén. A francia és német jogfejlődés^[46] is bizonyítja, hogy a XX. század elejétől, de különösen a második világháború után egyre nagyobb jelentőséget kaptak ezek a szerződések a közfeladatok ellátásában, és az állami szolgáltatásszervezésben egyre inkább előtérbe kerültek a gazdasági szempontok. A gazdaság logikáját pedig elsősorban a polgári jog jelenítette meg, indokolt volt tehát, hogy a polgári jogi elemek dominánsan jelenjenek meg a szerződések szabályozásában. Azonban éppen azért van szükség ezeken a területeken a speciális szerződésfajtákra, mert a piac kudarcos, ezért a klasszikus polgári jogi szerződésekkel nem lehet a megoldandó feladat végrehajtását garantálni. A koncessziós szerződés és a közbeszerzési szerződés fogalma és egymáshoz való viszonya sem tisztázott, mást jelent a nemzeti jogokban, mást az uniós jogban, és számos probléma jelenik meg az uniós jog nemzeti joggá konvertálása során is. Gyakran az is megoldhatatlan feladat elé állítja a jogalkotót, hogy a koncessziók/közbeszerzések tárgya és a szerződés maga is erősen technológiafüggő lehet (például blokklánc vagy elosztott adatbázis technológia), ami nagyon gyors reagálást igényel. Ez is akadályát jelentheti ezen szerződések stabil anyagi joga kidolgozásának.

[44] A közbeszerzési szerződés elnevezés tulajdonképpen egy szerződéscsoportot jelöl, hiszen tárgya alapján megkülönböztetünk vállalkozási, szolgáltatási és szállítási közbeszerzéseket, illetve ide sorolják az építési vagy szolgáltatási koncessziókat. A szerződésekre önálló jogszabály, a *közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.)* vonatkozik, amely mögött igen jelentős európai jogi szabályozás áll. A közbeszerzési szerződések a közjog és magánjog határán állnak, és a legnehezebben kategorizálható szerződések közé tartoznak. A hatályos Kbt.-t módosító *2017. évi CXXXVI. törvény 68–75. §-ához* fűzött [indokolás](#) kitért arra, hogy a közbeszerzési szerződések nem tekinthetők közigazgatási szerződéseknek, mert „meghatározó részben a szerződéses jogába általános elemeket tartalmaznak, és a szerződésekkel kapcsolatban felmerülő vitás kérdések is alapvetően polgári jogi kérdéseket érintenek, nem indokolt ezért ezen jogviták közigazgatási bírósági hatáskörbe utalása”. Ugyanakkor a Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseinek megtámadása a Kp. alapján történik.

[45] Eltérő súlypontokat jelölnek ki a közjogi és a magánjogi megközelítések a közbeszerzési és lényegében a koncessziós szerződések megítélésében. Papp Tekla a közbeszerzési szerződéseket vegyes jogági szerződéseknek minősíti,^[47] melyekre igen erős közjogi befolyás érvényesül. Tételes jogilag – mivel nem fér bele a Kp. közigazgatási szerződés fogalmába – polgári jogi szerződések (a Kbt. mögöttes jogszabálya a Ptk.), a Kúria joggyakorlatelemző csoportjának véleménye szerint

a szerződés dinamikája (szerződéskötés, érvényesség, hatályosság, módosítás, teljesítés, szerződésszegés, szankcionálás, szerződés megszűnése) és statikájának

egy része szempontjából (szerződő felek, jogok és kötelezettségek vonatkozásában igen, közvetlen és közvetett tárgy tekintetében pedig nem) közjogi meghatározottság és kötöttség jellemzi a közbeszerzési szerződést.^[48]

[46] Ha a közigazgatási szerződés elméleti-dogmatikai fogalmi elemei alapján vizsgáljuk a közbeszerzési szerződéseket, akkor annak minden anyagi jogi eleme megtalálható ezen szerződésekben, tehát indokolt lenne közigazgatási szerződéseké nyilvánítani ezeket, mint ahogyan ezt a Kúria a 2015 előtti szabályozás alapján el is ismerte.^[49] Különösen jelentős a közpénz felhasználásának nyilvánossága, ellenőrizhetősége, amit a Kbt. preambuluma és indokolása is megerősít. Kétségtelenül a magánjogi oldalt erősíti, hogy a közbeszerzések gyakran a közigazgatási szerv saját érdekét szolgálják. A közbeszerzési szerződések ugyanakkor rendkívül gyorsan változó szerződések, mind a tárgyukat, mind az eljárásukat illetően.

[47] Ugyancsak *sui generis* szabályozása van a közbeszerzésnek nem minősülő koncesszióknak: az [1991. évi XVI. törvény](#), amelynek a célját a jogalkotó a következőkben fogalmazta meg:

A kizárólagos állami, önkormányzati vagy önkormányzati társulási tulajdon hatékony működtetésének, valamint a kizárólagosan az állam vagy az önkormányzat hatáskörébe utalt tevékenységek gyakorlásának egyik lehetséges útja mindezek koncessziós szerződés alapján való átengedése.

A koncessziók alkalmazása részben a *nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény* keretei között történhet a koncessziós törvény preambulumban meghatározott céllal. Számos ágazati törvény szabályoz koncessziókat, amelyek a közigazgatási szerződés tételes jogi fogalma alapján nem minősülhetnek közigazgatási szerződésnek, hiszen szükségképpen csak az egyik fél közigazgatási szerv, és a jogalkotó sem minősítette ezeket a szerződéseket közigazgatási szerződéssé. Ugyanakkor a szerződés tárgya nem a közigazgatási szerv magánérdeke, hanem valamely közfeladat „kiszervezése”. Az ezekben a szerződésekben foglalt feladatok ellátásáért és színvonaláért végső soron a közigazgatásnak kell a felelősséget vállalnia, a közszolgáltatás-szervezés alapvető eszközének tekinthetők. A közjogászok ezért úgy foglalnak állást, hogy indokolt lenne ezen szerződések közigazgatási szerződéssé nyilvánítása.

7.5. A közszolgáltatási szerződések

[48] Az ún. közszolgáltatási szerződések azért vannak a viták középpontjában, mert számos fogalmi tisztázatlanság kíséri ezeket a szerződéseket. A korábban már tárgyalt közbeszerzési és koncessziós szerződéseken kívül azokat a szerződéseket soroljuk ide, amelyeket vagy közszolgáltatási szerződésként minősít a jogszabály, vagy funkciójukat tekintve ennek minősülnek. Egy-egy feladat közszolgáltatássá minősítését magyarázhatjuk közgazdasági, humanitárius indokokkal, más szempontokat érvényesít a közigazgatási jog, megint más fogalmakkal operál az uniós jogalkotás.

[49] A közszolgáltatási szerződés tipikus szerződési területe a közigazgatási szerződéseknek. Az elnevezés azonban csalóka, mert amit mindenki közszolgáltatási szerződésnek nevez, az valójában a közigazgatás közszolgáltatás-szervezésre irányuló szerződése, és ezzel tudjuk markánsan megkülönböztetni a [Ptk. 6:256. §](#)-ában szabályozott és ugyancsak „közszolgáltatási szerződés”-nek nevezett szerződéstől. Ez utóbbi ugyanis nem a közigazgatási szerv és a szolgáltató között jön létre, hanem a közszolgáltató és a végfelhasználó, a szolgáltatást igénybe vevő között. Hogy elkülönítsük a közszolgáltatási szerződésnek nevezett, de a közszolgáltatás szervezésére irányuló szerződéstől, célszerűbb lett volna ennek a szerződésnek megtartani a korábbi Ptk. által használt nevét, és továbbra is közüzemi szerződésnek nevezni.

[50] A második generációs alapjogok tovább szélesítették a közszolgáltatások iránti igényt nemcsak

a gazdasági területen, hanem a humán szférában is, ahol nem alkalmazható az érték – egyenérték gazdasági logikája. A tételes jogban számos olyan szerződéssel találkozunk, amelyek nem tartoznak a Ptk. 6:256. § hatálya alá, de a jogalkotó kifejezetten közszolgáltatási szerződésnek minősíti ezeket. A probléma ezzel az, hogy nyilvánvalóan nem tartoznak a Kp. közigazgatási szerződés fogalma alá, mert nem mindkét fél közigazgatási szerv, és törvény vagy kormányrendelet sem minősíti ezeket közigazgatási szerződésnek, tehát polgári jogi szerződések lehetnek, de nem tartoznak a Ptk. közszolgáltatási szerződés fogalma alá sem, és a Ptk. más „szolgáltatási szerződést” sem szabályoz, hiszen a szolgáltatás – ellenszolgáltatás minden kötelem immanens eleme.

[51] A tételes jog számos, nem a Ptk. 6:256. § értelmében vett „közszolgáltatási szerződéseknek” nevezett szerződést szabályoz. Néhány példa ezek közül:

- Személyszállítási közszolgáltatási szerződés: „A közszolgáltatási szerződés megkötésére a miniszter az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben, az önkormányzat nevében az önkormányzat képviselő-testületének felhatalmazása alapján a polgármester (a fővárosban a főpolgármester), vagy – a 22. §-ban meghatározott kijelölő jogszabályban foglaltak alapján – a rendeletben megjelölt közlekedésszervező jogosult.”^[50]
- Gyermekétkeztetési közszolgáltatási szerződés: az önkormányzat és a külső szolgáltató között gyermekétkeztetés biztosítására kötött szerződés.^[51]
- Kegyeleti közszolgáltatási szerződés: „Köztemető fenntartására és üzemeltetésére az önkormányzat azzal a gazdálkodó szervezettel köthet kegyeleti közszolgáltatási szerződést, amely a kormányrendeletben meghatározott feltételeknek megfelel.”^[52]
- Hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés: „A települési önkormányzat az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.”^[53]
- Nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésre kötött szerződés: önkormányzat és közszolgáltató között.^[54]

[52] Mint látjuk, ezek a szerződések nem a szolgáltatást igénybe vevőkkel köttetnek, hanem a közfeladat ellátásáért felelős közigazgatási szerv (többnyire önkormányzat) és a közfeladatot a közigazgatási szerv helyett ellátó szolgáltató kapcsolatát szabályozzák, vagyis a közfeladat ellátásának szervezésére irányulnak, azok feltételeit határozzák meg. Lényegében tehát egy közfeladat kiszervezéséről van szó, amikor a közfeladat ellátásáért való felelősséget továbbra is a közigazgatási szerv viseli, de a szolgáltatást helyette valaki más nyújtja. Ezekben az esetekben nehéz amellelt érvelni, hogy a szerződés a közigazgatási szerv magánautonómiájának körébe tartozna, hiszen kötelező közfeladat ellátásáról van szó.

[53] Még több olyan közszolgáltatási szerződés van, amelyet nem nevez a jogszabály annak, de ugyanezen logika alapján működik. Ilyen például az egyházakkal, alapítványokkal, magánszemélyekkel kötött szerződések iskola, óvoda, kórház, szociális ellátás, a parkolás magánüzemeltetőnek átadása, az egészségügyi ellátás finanszírozása, ha magánszolgáltató nyújtja ez egészségügyi közszolgáltatást stb. Nyilván ezen szerződések számos olyan elemet tartalmaznak, amelyekre a polgári jognak vannak kidolgozott válaszai, megoldásai. Ugyancsak sok olyan elemük van, amelyekre a polgári jog válaszai nem elégségesek. A közszolgáltatási szerződések körüli bizonytalanságok egy része orvosolható lenne a Kp. közigazgatási szerződés fogalmának kibővítésével.

8. Közigazgatási szerződések az Európai Unióban

[54] A közigazgatás kontraktualizációjának jelentős impulzust adott a globalizáció és hazánk európai uniós tagsága. Az Európai Unió mint szupranacionális szervezet saját maga is köt szerződéseket, és a jogalkotásával direkt módon is befolyásolja a nemzeti közigazgatási jogok szerződési megoldásait. Az Európai Unió önálló közigazgatási szerződésesei mindig az unió közcéljainak megvalósítását szolgálják.

[55] Az uniós szerződési jogot egyrészt az Európai Unió szerveinek önálló szerződéskötési gyakorlata, másrészt a transzparencia iránti igény hívta életre. A szerződési jogot jelentősen alakította az Európai Unió Bírósága (EUB), amely a transzparencia esetjogon^[55] keresztül hat a szerződések fejlődésére. Az Európai Unió mint szupranacionális szervezet nem tud élni az egyoldalú közhatalmi vagy tulajdonosi hatalmon alapuló szuprematív eszközökkel, a feladatainak megoldását a jogalkotáson és a jogalkalmazó döntéseken kívül a szerződéses technika biztosíthatja. Az uniós jog által szabályozott uniós szerződések rendszerint olyan szerződések, amelyek az uniós politikák végrehajtásának eszközeül szolgálnak és egységes szerződési jog megteremtését igénylik, amely biztosítja az uniós jog egységes végrehajtását az Európai Unió egész területén. Az uniós szerződési jog fő területe a közbeszerzési és a koncessziós jog,^[56] amely önálló koncessziófogalommal operál. Az Európai Unió szerződési jogára mind a francia jogfejlődés, mind a német dogmatikai hagyományok igen jelentős hatással vannak. A német gazdasági jogi és versenyjogi korlátok tükröződnek a szerződéskötési eljárások és a szerződések transzparenciájának követelményében. A transzparencia az eszköze, hogy a piaci viszonyokat ne torzítsa az állam, hacsak valamilyen kivételes indoka nincs rá.

[56] Az elkülönült uniós koncessziós jog kiváló példája a jogi globalizációnak.^[57] A jogi globalizáció nem szakítható el a gazdasági, szociális, kulturális globalizációtól, annak egyenes következménye: a nemzeti és a nemzetközi jogrendszerek kapcsolódását eredményezi, a nemzetközi és a transznacionális jogi aktusok hatását a nemzeti jogrendszerekre, a belső jogra.^[58] Egyidejűleg a belső jogok visszahatnak a transznacionális normákra. A jogi globalizáció lényegében többnyire késleltetett reakciója a jognak a kényszerítő gazdasági, társadalmi, kulturális folyamatokra, nem a jog saját terveit, törvényszerűségeit jeleníti meg. Bár az Európai Unió maga is „globalizációs termék”, hiszen az egységes belső piac kialakítása, illetve minden ennek erősítését szolgáló törekvés az európai országok adekvát reakciója volt a világgazdaság kihívásaira, vagy más nézőpontból: az európai országok védekezése a globalizációs kihívásokkal szemben, a nagy kulturális és nyelvi diverzitása nem teszi lehetővé olyan erős egységesítő eszközök alkalmazását, mint például az USA esetében, de egyes területeken az uniós jog törekszik arra, hogy ezt a szintet közelítse. A globalizáció a jogi szabályozásra többretegű hatással van: egyrészt megnő a normák mennyisége, ami nemcsak a rendkívül gyorsan változó technológia követelménye, hanem azzal is magyarázható, hogy a piaci szereplők nem ismerik egymást, gyakran térben a világ (de legalábbis a kontinens) eltérő pontjain találhatók, és hiányzik a mindenki által ismert és elfogadott piaci mechanizmusokat megerősítő és a normákat helyettesítő bizalom. Vagyis a megnövekedett normatömeg a bizalmat helyettesíti,^[59] ami meglehetősen nehézkes, drága és nem feltétlenül hatékony, de ma még mással nem kiváltható módszer. Másrészt a világszervezetek és az Európai Unió döntéshozó szervei által elfogadott normák állandó harmonizációt igényelnek, ami egyre inkább csökkenti a nemzeti közigazgatási jogok variabilitását.^[60]

[57] A közigazgatási szerződések jelentős része nemzetközi térben – uniós vagy globális jogi térben – értelmezhető, vagy ott is értelmezhető. Akár a közigazgatási jog oldaláról indult a jogfejlődés, mint a francia modellben, akár a magánjog oldaláról, mint a német vagy az angol rendszerben, az egyre szorosabb európai együttműködés és az uniós jog jogfejlesztő szerepe, valamint annak következtében, hogy az unió ma már elsősorban értékközösség, a közigazgatási szerződések területén erős konvergencia mutatható ki; ma már talán kisebbek a különbségek, mint az egy irányba tartó tendenciák.

9. ReNeual

[58] A konvergenciát erősítendő, az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (Research Network on EU Administrative Law, ReNEUAL) 2014-ben kidolgozta az Európai Közigazgatási Eljárási Modellszabályokat (ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure). A modellszabályokat kidolgozó tudósokat az uniós és tagállami jogok harmonizálásának, illetve szorosabb európai együttműködés esetén az egységesítésének célja vezérelte, és egy olyan – akár uniós jogszabályként is elfogadható dokumentumot – szerkesztettek, amely alkalmas lehet rá, hogy mind az uniós közigazgatás, mind pedig a tagállami közigazgatások számára közös szabályokat, eljárási normákat

alkosson. Mivel a közigazgatási eljárások megkerülhetetlenek valamennyi piaci szereplő számára, az egyneműbb és kiszámíthatóbb szabályok csökkenthetik a vállalkozások tranzakciós költségeit, lerövidíthetik a piacra lépés idejét, javíthatják a szolgáltatásnyújtás feltételeit.

[59] A modellszabályok közül a IV. könyv vonatkozik a közigazgatási szerződésekre.^[61] Az egységes szabályozást nehezítette, hogy a *public contract* kifejezés alatt egészen mást értenek az egyes tagállami jogok, és eltérő értelmezéseket adnak az egyes tudományos megközelítések. A modellszabályok radikálisan szakítottak az elméleti konstrukciók közjóra, közcélra alapozó definícióival, miközben a szabályozáshoz fűzött alkotói kommentárokból egyértelműen kiténik, hogy a francia közigazgatási szerződés elméleti modelljét tekintik mintának. Az anyagi jogi harmonizálásának lehetetlenségét felismerve a processzuális fejlesztést választotta, és kizárólag eljárásjogi alapon definiálta a tárgyi hatályát, s ez alapján lehet megkülönböztetni a modellszabályok által szabályozott közigazgatási szerződés közjogi és magánjogi fogalmi elemeit. Közjogi elemek a modellszabályokban:

- Kizárólag az EU intézményei, szervei, hivatala vagy ügynökségei által kötött szerződések tartoznak ide.
- Olyan szerződések, melyeket az uniós szervek mint közigazgatási szervek köthetnek meg.
- Kizárólag az uniós jog hatálya alá tartozó szerződések.
- A szerződéskötési eljárás három szakasza közül az előkészítő eljárást adminisztratív eljárásként szabályozza.
- Ombudsmani felülvizsgálat lehetősége.
- A III. könyvben szabályozott alapelvek kötelező alkalmazása a szerződésekben is.

Magánjogi elemek a modellszabályokban:

- A szerződési jog háttérszabálya a Draft Common Frame of Reference: Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law (DCFR) szabályozása.
- Azok a szerződések, melyeket az uniós szervek kötnék ugyan, de bármely személy megköthetné.
- A tagállami jogok alá tartozó szerződések.
- A szerződéskötési eljárás második és harmadik szakasza a kötelmi jog alá esik.
- Bírósági és választottbírói felülvizsgálat lehetősége.

A modellszabályok tehát egy merőben más metszetben közelítik meg a közigazgatási szerződést, mint ami a hagyományos francia vagy akár a német jogdogmatikában azonosítható. Mivel a modellszabályok rendszere megmaradt egy széles körben ismert és elismert tudományos műnek, ezért hatása elsősorban az uniós jogra van, de kétségtelenül hat a nemzeti jogok közigazgatási szerződéses jogának szabályozására is.

10. A közigazgatási szerződés szabályozási lehetőségei

[60] A közigazgatási szerződésekkel foglalkozó szakirodalom és a joggyakorlat által is azonosított problémák megoldásához mind a magánjog, mind a közjog képviselői egyaránt úgy foglaltak állást, hogy a közigazgatási szerződések specialitásai miatt indokolt lenne egy a jogterület sajátosságait figyelembe vevő elmélet kidolgozása és az annak eredményeit tükröző tételes jogi szabály elfogadása. Lényegében tehát a magyar szakirodalom a magyar *Verwaltungsprivatrecht* kidolgozása mellett foglalt állást.^[62] A közigazgatási szerződések *sui generis* jogának négy pilléren kell állnia: a) Egyszerre kell építeni e szerződések közfunkciót teljesítő közigazgatási jogi jellegére és b) a szerződéses technikából fakadó magánjogi jellegre. c) Mindenképpen tekintettel kell lennie a közigazgatási szerződéseket erőteljesen befolyásoló európai uniós jog dogmatikájára, és d) nem hagyhatja figyelmen kívül azt a pénzügyi jogi dogmatikát, amely a szerződések mögött álló közpénzek elköltéséhez kapcsolódik. Ily módon tehát a közigazgatási jog, a magánjog, az európai jog és a pénzügyi jog határán elhelyezkedő, azokban gyökerező, keresztülfekvő jogterület jönne létre. Ebben a felfogásban azt a funkcionális szemléletmódot kell alkalmazni, amely a közigazgatási szerződéseket a gazdaság- és társadalompolitika eszközének tekinti. Ehhez elengedhetetlen a fogalmi keretek tisztázása.

[61] A Kp. közigazgatási szerződés fogalma ma már kevés, a továbblépéshez cizellált anyagi jogot kell kidolgozni a közigazgatási vagy közszerződések fogalma mögé, amennyire a jogfejlődés mai állása szerint ez lehetséges. Ezt a későbbi gyakorlat tovább finomíthatja, és a társadalmi-gazdasági folyamatok folyton változó igényeihez igazíthatja. A feladat legalább kétszintű: egyrészt a közigazgatási szerződés fogalmának és a polgári jogi szerződésektől való elhatárolásának kidolgozása – ez lenne a közigazgatási szerződések általános része –, másrészt azoknak a szerződéstípusoknak a számbavétele, amelyek speciális szabályozást igényelnek (különös rész). A szabályozásnak ugyanakkor tekintettel kell lennie arra, hogy a közigazgatási szerződések által befolyásolt területek – elősorban a gazdaságban – rendkívül gyorsan változnak, ezért a szerződéses szabályoknak nemcsak garanciát kell nyújtaniuk a szerződő felek számára, hanem lehetővé kell tenniük a mögöttes társadalmi-gazdasági viszonyokhoz való gyors alkalmazkodást, rugalmasnak kell lenniük.

AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁS MAGYARÁZATA

Második, aktualizált, bővített kiadás (2023)



11. JEGYZETEK

- [1] HORVÁTH M. Tamás: „Áttetsző viszonyok. Közszerződés és magánjog” *Közjogi Szemle* 2022/2, 1.
- [2] ÁDÁM Antal: „A közjogi szerződésekről” *JURA*, 2004/1, 5.
- [3] HARMATHY Attila: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*, Budapest, Akadémiai, 1983, 114.
- [4] HARMATHY (3. j.) 13–17; Jean Rivero: *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1990, 143–154.
- [5] Arrêt Blanco, Tribunal de conflits, février 81873; HARMATHY (3. j.) 29.
- [6] Arrêt Terrier Conseit d’État février 6 1903; HARMATHY (3. j.) 30.
- [7] Arrêt Therond Conseit d’État mars 4 1910; HARMATHY (3. j.) 31.
- [8] VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta: *A közigazgatás szerződesei és a koncessziók Európában*, Budapest, Wolters Kluwer, 2021, 24–30.
- [9] VÁRHOMOKI-MOLNÁR (8. j.) 27.
- [10] MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 587–588.
- [11] ÁDÁM (2. j.); OLAJOS István: „A közjogi szerződés, mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja” *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 2011/2, 503–514.
- [12] PETRIK Ferenc: „Közszerződés a közjog és a polgári jog határán” *Gazdaság és Jog* 2005/11, 7; HORVÁTH M. (1. j.); PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*, Budapest, Dialóg Campus, 2013, 248–250; AUER Ádám: „Reflexiók a közszerződések jogi kérdéseiről szóló vitához” *Jogtudományi Közöny* 2022/10, 403–409.
- [13] HARMATHY (3. j.); BÁNDI Gyula: „Az együttműködés elve és a közigazgatási szerződés” in LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapjának tiszteletére*, Budapest, Aula – MTA Jogtudományi Intézet, 2006, 8; TÖRÖK Gábor: „A közigazgatási szerződés” in uo. 427–429; F. ROZSNYAI Krisztina: „A közigazgatási szerződések” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *A közigazgatási jog általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös, 2022, 98–110; BENCSIK András: „A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre” *JURA* 2009/2, 191.;

BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*, Budapest, Wolters Kluver, 2018, 124–134; VÁRHOMOKI-MOLNÁR (8. j.); NAGY Marianna: „Szerződés a közigazgatási jogban” *Jogtudományi Közlöny* 2022/4, 137–146.

[14] MOLNÁR Miklós – Margaret M. TABLER: „Gondolatok a közigazgatási szerződésekről” *Magyar Közigazgatás* 2000/10, 597–610; PAPP Tekla: „A közigazgatási szerződés egy magánjogász szemszögéből” *Jogtudományi Közlöny* 2018/7–8, 313–323.

[15] HORVÁTH M. (1. j.) 3.

[16] [2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről \(Ptk.\) 6:58–60. §.](#)

[17] HOFFMAN István: „A közszolgáltatások fogalma” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.*, Budapest, ELTE Eötvös, 2017, 36.

[18] BARABÁS – F. ROZSNYAI – KOVÁCS (13. j.).

[19] HORVÁTH M. (1. j.) 3.

[20] PAPP (14. j.) 6.

[21] ÁDÁM (2. j.) 7; PETRIK (12. j.) 8.

[22] PETRIK (12. j.) 270–275; PATYI-VARGA ZS. (12. j.) 248; BÁNDI (13. j.) 31.

[23] PAPP Tekla: *Atipikus szerződések*, Budapest, HVG-ORAC, 2019.

[24] PAPP (14. j.) 315.

[25] PAPP (14. j.) 320.

[26] NAGY (13. j.) 4.

[27] F. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrasztész-ágyban*, Budapest, ELTE Eötvös, 2010, 90.

[28] PAPP (14. j.) 321.

[29] FORGÁCS Anna: „Hatósági szerződés” in BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*, Budapest, Wolters Kluver, 2018, 590–603.

[30] F. ROZSNYAI Krisztina: „Közterület igazgatás” in LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*, Budapest, Wolters Kluver, 2020, 319.

[31] F. ROZSNYAI (30. j.) 320.

[32] Köf. 5033/2017/4.

[33] F. ROZSNYAI (30. j.) 321.

[34] PAPP Tekla: „A közterület-használat joggyakorlata magánjogi szempontból” *Jogtudományi Közlöny* 2022/4, 147–153.

[35] HORVÁTH M. (1. j.).

[36] [1/2022. közigazgatási-polgári jogegységi határozat \[11\].](#)

[37] PAPP Tekla: „Közjogi kiszámíthatóság versus magánjogi rugalmatlanság? Magánjogi fenntartások a Kúria 1/2022. KPJE határozata kapcsán” *Magyar Jog* 2023/1, 45–48.

[38] GÖNCZI Lili: „A területfejlesztési támogatások esetén igénybe vehető jogvédelem sui generis jellege – a szabálytalanság fókuszában” *Közjogi Szemle* 2021/3, 39–48.

[39] NAGY Marianna: „A közigazgatási szerződés néhány elméleti és gyakorlati hiátusa a közigazgatási jog szemszögéből” in AUER Ádám (szerk.): *Közszerződési jogi koncepciók*, Akadémiai Kiadó online, 2022.

- [40] [272/2014. \(XI. 5.\) Korm. rend. 3. §. 54. pont.](#)
- [41] VÁRHOMOKI-MOLNÁR (8. j.).
- [42] NAGY (39. j.).
- [43] NAGY Marianna: „Az állami ellenőrzés kérdőjelei, szabályos és szabálytalan a közigazgatásban” *Pénzügyi Szemle* 2012/1, 88–97.
- [44] BARABÁS – F. ROZSNYAI – KOVÁCS (13. j.) 130.
- [45] Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i [2014/23/EU irányelve](#) a koncessziós szerződésekről; az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i [2014/24/EU irányelve](#) a közbeszerzésről és a [2004/18/EK irányelv](#) hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i [2014/25/EU irányelve](#) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a [2004/17/EK irányelv](#) hatályon kívül helyezéséről.
- [46] HARMATHY (3. j.); NAGY Marianna: „Service public, az ezerarcú jogintézmény” in SIMON István (szerk.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*, Budapest, Szent István Társulat, 2009, 201–208. Lásd erről VALLÓ József: „A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban” *Közigazgatás-tudomány* 1939/5–6. (Budapest, Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet, 1940.)
- [47] PAPP Tekla: *Opuscula Civila*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2020, 15.
- [48] Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának véleménye 2015. El.II. JGy.E.1.1.; [BH 2016. 337.](#); KGD 2017. 31.; KJD 2019. 14.
- [49] BARABÁS (13. j.); Kúria Kkk. 37.456/2013/2.
- [50] 2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról [25. § \(1\) bekezdés.](#)
- [51] 2021. évi XC. törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről, [II. sz. melléklet 47.3.3.](#)
- [52] 1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről [39. § \(1\) bekezdés.](#)
- [53] 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról [33. § \(1\) bekezdés.](#)
- [54] 378/2015. (XII. 8.) Korm. rendelet [7. § \(5\) bekezdés.](#)
- [55] VÁRHOMOKI-MOLNÁR (8. j.) 145.
- [56] VÁRHOMOKI-MOLNÁR (8. j.); az Európai Unió irányelvei (45. j.).
- [57] OTKA zárójelentés a 112550 sz. *Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére és működésére* című kutatásról, kutatásvezető: Nagy Marianna. Kézirat. Budapest, 2018.
- [58] Jean-Bernard AUBY: *La globalisation, le droit de l'État*, Paris, L.G.D.J., 2010, 11.
- [59] NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*, Budapest, ELTE Eötvös, 2011, 18.
- [60] AUBY (58. j.) 35.
- [61] NAGY Marianna: „Közigazgatási szerződés az európai uniós eljárásjogban, avagy szabályozás Szkülla és Kharübdisz között” *Jogtudományi Közöny* 2017/9, 386–393.
- [62] PAPP (14. j.); AUER (12. j.); HORVÁTH M. (1. j.); NAGY (13. j.); NAGY (39. j.).