

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURJDICA ET POLITICA

Tomus LIV.
Fasciculus 14.

PAPP TEKLA

A koncessziós szerződés

SZEGED
1998

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR, OTTÓ
CZÚCZ, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI,
IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL,
JÓZSEF RUSZOLY, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ, CZÚCZ
OTTÓ, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS,
MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA,
RUSZOLY JÓZSEF, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (Ktv.) felépítéséhez igazodva a tanulmány tematikája a következő:

I. Jogi alapok felvázolása

1. A koncesszió
2. A koncesszió jogi megközelítése
 - a) az Alkotmánybíróság határozatai alapján
 - b) és a magyar szakirodalom tükrében

II. A koncessziós szerződés

1. Általános jellemzői
2. Alanyai
3. Tárgya
4. A szerződéskötés
 - a) előzetes feltételek
 - b) folyamata
5. Érvényessége, hatályossága
6. Tartalma
7. A teljesítés garanciái
8. Megszűnése
9. Helye a szerződések között

I. Jogi alapok felvázolása

Az 1991. május 30-án hatályba lépett törvény¹ a kizárólagos állami tevékenységekkel kapcsolatban nyújt a magyar jogrendszer számára átfogó és alapvető szabályozást. "... abban a szűk körben, ahol az állami (önkormányzati) gazdasági monopóliumok fenntartása továbbra is szükséges, ott e körülmény érdemi, valóságos rendelkezési jogot kell, hogy biztosítson az állam (önkormányzat) számára. Ha az állam (önkormányzat) a tevékenységet nem a saját vállalkozásában valósítja meg, úgy törvényi szinten szabályozott, nyilvános eljárás keretei között választhatja ki a számára – és az általa képviselt közösség számára – legkedvezőbb ajánlatot tevő személyt, illetőleg szervezetet."²

Ennek az eljárásnak a kerettörvénye az említett jogszabály, amely a közös, kötelező előírásokat tartalmazza, míg a részletszabályok – az eltérő tevékenységek specialitásai miatt – az ágazati törvényekben jelennek meg.

Az említett jogszabályok megalkotása és alkalmazása politikai, gazdasági – és így – jogi szempontból is szükségszerű és megalapozott volt: "Az államnak ... az Alkotmány ... 10. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányos joga annak meghatározása, hogy nemzetgazdasági szempontból mit tart olyan jelentőségű tevékenységnek, amelynek gyakorlására nemcsak általános, közvetett, regulatív, hanem tényleges, közvetlen tulajdonosi befolyást is gyakorolni kíván. Ez a gazdasági tevékenységek olyan szűk körére terjed ki, melyek stratégiai jelentőségét minőségi vonatkozásai adják meg. ... a koncesz-

¹ 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról.

² 1991. évi XVI. törvény indokolása a koncesszióról.

szíóról szóló 1991. évi XVI. tv. ... az állami monopóliumok által érintett területek hatékony, a piacgazdaságnak megfelelő működését kívánja elősegíteni. E keretek között a magyar jogrendszerben központi helyet elfoglaló magántulajdonnak is lehetősége van részt venni e tevékenységek gyakorlásában, sőt kifejezett jogpolitikai cél, hogy a gazdasági verseny e területen is éreztesse hatását."³

1. A koncesszió

A koncesszió latin eredetű kifejezés, engedményt, kedvezményt, engedélyezést jelent. E jelentéstartalmat tükrözi jogi szakszókénti használata is.⁴

A jogi megítélés alapja a koncesszió kategóriájának mibenléte: "Az állam, illetőleg az önkormányzat (önkormányzati társulás) a törvényben tételesen meghatározott tevékenységek gyakorlásának jogát visszerthes szerződéssel, időlegesen úgy engedi át, hogy a jogosultnak részleges piaci monopóliumot biztosít."⁵ A jogalkotó által deklarált fogalom híven tükröződik az 1991. évi XVI. törvény szabályaiban, bár némileg – elhanyagolható – pontosításra szorul:

a) a koncesszió tárgya nemcsak "meghatározott tevékenységek gyakorlása", hanem meghatározott vagyontárgyak létrehozása (az előállítás és annak finanszírozása elválhat) és működtetése is lehet (a koncesszornak rendelkeznie kell a birtoklás és a használat jogával, és részleges vagy teljes hasznosítási joggal);⁶ itt a facere jellegű magatartás csak másodlagos.

b) sok esetben teljes piaci monopóliumot nyerhet a jogosult a koncesszió révén.⁷

Érdekessége a fogalmi megközelítésnek, egy alkotmánybíróági határozatban⁸ megjelenő adalék, mely a kategória egyetlen ismérvét pontosítja: "Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az állami monopólium körébe vont tevékenység nem része a piaci szférának. (Kiemelés tőlem – P. T.) A monopólium alapításának ugyanis éppen az a lényege, hogy valamely tevékenységi kört az állam kizárólag önmaga számára tart fenn, ami eleve kizárja a gazdasági versenyt. Az már valójában részletkérdés, hogy az állam miként gyakorolja monopoljogát: kizárólag állami tulajdonban álló szervezetek útján, avagy belátása szerint más szervek részére történő koncesszióba adás útján, amikor is az állam tetszése szerint állapítja meg a koncesszióba adás feltételeit".

A piacgazdaság viszonyai között megjelenő, közszolgáltatással vagy extraprofit-tal kapcsolatos állami érdekek hatékony érvényre juttatásának célja nemcsak a fentebb idézett alkotmánybíróági határozatban, hanem a jogalkotói szándékban⁹ és a szakirodalomban¹⁰ is megjelenik a koncesszió lényeges ismérveként.

³ 981/B/1991. AB. határozat.

⁴ Idegen szavak és kifejezések szótára (Szerk.: Bakos Ferenc, 2. kiadás, Akadémiai Kiadó, Bp., 1974., 446. pp.)

⁵ 1991. évi XVI. törvény indokolása a koncesszióról.

⁶ pl. kifejezetten az 1991. évi XVI. törvény 1.§ (1) bek. a) - d) pontjai.

⁷ ld. az 1991. évi XVI. törvény 8.§ (2) bek. g) pontja ill. a 14.§ utalásai.

⁸ 1814/B/1991. AB. határozat.

⁹ ld. az 1991. évi XVI. törvény bevezető fordulata.

¹⁰ ld.: *Kemenes Béla*: A koncessziós szerződések szabályozása napjainkban. Szentpéteri-emlékkönyv, 1996, 274. p.; *Kovács István*: Koncesszió - koncessziós szerződés. *Gazdaság és Jog*, 1997/12. 15-16. p.; *Dantesz P. - Imre M.*: A koncessziós jogviszony természetéről. *Magyar Közigazgatás*; 1991/11.; 1037. p.

2. A koncesszió jogi megközelítése

Mielőtt a tanulmány gerincét képező témára, a koncessziós szerződés jellemzőire rátérnénk, lényegesnek tartjuk röviden, áttekintésszerűen összefoglalni egyrészt a jogintézmény jogrendszerbe ágyazottságát, másrészt a magyar szakirodalomban eddig megjelent véleményeket a koncessziós jogviszony jogági jellegéről.

a) Főként az ágazati koncessziós törvények¹¹ vonatkozásában terjesztettek elő kérelmeket az Alkotmánybíróságnál, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata ill. megállapítása¹² céljából. Ezek az alkotmányossági panaszok jelzik, hogy a koncesszió intézményének jogszerűségét többen megkérdőjelezték. Az ilyen jellegű feltevések végleges elhárítása végett az Alkotmánybíróság elvi élel szögezte le:

– Az Alkotmány deklarálja a piacgazdaság létét, de gazdaságpolitikai szempontból semleges. Éppen ezért az állam gazdasági szerepe nincs alkotmányosan meghatározva: az állami beavatkozás, vagy annak tilalma, illetőleg az állami tulajdon korlátozhatósága vagy mértéke nem vezethető le közvetlenül az Alkotmányból. Ebből és az Alkotmány 10. § (2) bekezdéséből következően az állam is jogosult gazdálkodó, vállalkozói tevékenység folytatására. A gazdasági tevékenységek szűk körét (ezek minőségi vonatkozásai miatt válnak jelentőssé) illetően a törvényhozó alkotmányosan jogosult meghatározni, mely területeken van szükség nemzetgazdasági érdekből az állam közvetlen, tulajdonosi befolyásának érvényesítésére.¹³

– A tulajdoni formák egyenrangúságának, a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányos alapelvéből kiindulva a piacgazdaságban mindig el kell különíteni egymástól az állam közhatalmi, államigazgatási, illetve tulajdonosi, vállalkozói minőségét; így az állam egyenrangú szereplője a gazdasági életnek. Ezért tekinthető alkotmányellenesnek, ha közhatalmi minőségét vállalkozói tevékenységének elősegítésére is felhasználja. Csak az Alkotmány 10. §-ának (2) bekezdésének keretei között – az alapján, hogy a kizárólagos állami tulajdon és gazdasági tevékenység körét törvény határozza meg – kerülhet "kedvezőbb helyzetbe". Ez az alkotmányos kitétel korlátozza az Alkotmány 9. §-ának (1) és (2) bekezdésében deklarált alapelvet (a tulajdonjog alanyainak egyenjogúsága és a gazdasági verseny szabadsága) érvényesülését. Ezáltal lehetőség teremtődik arra, hogy az állam akár tulajdonosként, akár gazdasági tevékenység folytatójaként más tulajdonosokhoz, illetőleg más vállalkozókhoz képest előnyösebb pozícióba kerülhessen.¹⁴

Az Alkotmány és egyéb jogszabályok (pl.: Ptk.) alapján megállapítható, hogy a koncesszió révén az állam a magyar gazdaság alkotmányosan elismert szereplője.

b) Ami a koncessziós jogviszony jellegét illeti, elsőként Harmathy Attila könyvét¹⁵ érdemes megemlítenünk, amelyben a meghatározó nyugat-európai országok (Anglia, Franciaország, Németország) jogfejlődését követhetjük nyomon az állam szerződéses szerepvállalásával kapcsolatban. Témánk szempontjából azért bír jelentőséggel e mű, mert a koncessziós jogviszony nemzetközi és magyar minősítéseit összegzi. Emellett a könyvben ismertetett jogirodalmi álláspontokból és bírósági döntésekből

¹¹ 1962. évi IV. tv. a villamos energia fejlesztéséről, átviteléről és elosztásáról; 1992. évi XLV. tv. a postáról; 1992. évi LXXII. tv. a távközlésről; 1991. évi XXXIV. tv. a szerencsejáték szervezéséről; 1973. évi 6. tvr. a hajózásról.

¹² 981/B/1991. AB. határozat; 1103/B/1990. AB. határozat; 1814/B/1991. AB. határozat; 45/1997.(IX.19.) AB. határozat.

¹³ 1103/B/1990. AB. határozat.

¹⁴ 1814/B/1991. AB. határozat.

¹⁵ Harmathy Attila: Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989.

tudjuk megállapítani, mi minősül közigazgatási szerződésnek. E fogalom minél precízebb megközelítése a koncessziós szerződés besorolása szempontjából bír jelentőséggel. Vizsgálódásaink során szem előtt tartottuk a szerző mérvadó véleményét: "... nem látjuk szükségesnek önálló jogi kategória (közigazgatási szerződés) megalkotását, nem tartjuk indokoltnak minden vagyoni elemmel rendelkező jogviszonyok 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 szolgálnak a leginkább a gyakorlati igényeket, amelyek mérlegelik az adott esetcsoportban jelen levő állami-gazgatási és polgári jogi jellegű elemek súlyát és szerepét, és ennek megfelelően adnak több vagy kevesebb teret az egyes jogágakba tartozó szabályoknak".¹⁶

Egyébként a magyar álláspontok szervesen illeszkednek az e tárgyú nemzetközi elméletek vonulataiba.

A magánjogi szerződés elmélet képviselője Kemenes Béla, aki "új és sui generis jellegű",¹⁷ a Polgári Törvénykönyv átfogó reformja során, a magánjogi kódexbe beilleszthető szerződéses viszonyt tekinti a koncessziót. Általában alkalmazhatónak találja a kötelmi jog általános szabályait e jogviszony tekintetében is, viszont nem tér ki arra, hogy a jogintézmény természetének megítélésénél közigazgatási jogi szabályok is szerepet játszanak,¹⁸ amelyek erőteljesen árnyalják a koncesszió jogági elhelyezését.

Tóth Emese "A koncesszióról" szóló konceptusában¹⁹ a szó etimológiáját részletezi, de a koncessziós jogviszonyt nem elemzi, ezért minősítését csak utalásokból lehet kikövetkeztetni. A koncessziós szerződésről a következőket írja: "E jogi forma a koncesszió elnyerését alapvetően a magánjog szférájába utalja. Az állam is mint a magánjogi jogviszony alanya jogi személyként jelenik meg,..."²⁰ Bár a közjogi sajátosságokat nem részletezi dogmatikai megalapozottsággal, – álláspontunk szerint – Kemenes Béla megállapításához képest elmozdulást jelent Tóth Emese felfogása.

Többretű szemléletről tanúskodik Kovács István munkája,²¹ amely "alapvetően magánjogi szerződésként" értelmezi a koncessziót, de a közjogi jellegzetességeket is figyelembe veszi. Álláspontja alátámasztásaként a jogalkotói szándékra²² hivatkozik, melyet a Ptk. háttérjogszabályként rendelése²³ is tükröz. Kétségtelen, hogy a koncessziós törvény indokolása kimondja az állam (illetőleg az önkormányzat) magánjogi jogalanyiságát a koncessziós szerződés megkötésekor. Azonban a 19. §-hoz fűzött magyarázatból derül ki, hogy a jogalkotó a Ptk. alkalmazását garanciális és szubszidiárius jelleggel rendeli el "*figyelemmel a jogintézmény sajátos jellegére*". (Kiemelés tőlem – P. T.) A kiemelt idézet szóhasználata is jelzi a koncessziós szerződés alapvető ismérveinél a kötelmi jog általános szabályaitól való lényeges eltéréseket – éppen a közjogi sajátosságokból (pl.: a szerződés határozott idejűsége, a felmondási jog gyakorlása stb.) eredően. Ebből következően úgy véljük, hogy a jogalkotó sem tisztán magánjogi jogintézménynek tekinti a koncessziót.

Dantesz Péter és Imre Miklós szerint "ha a koncessziós jogviszonyt olyan speciális jogviszonynak fogjuk fel, amelyben a közjogi és a magánjogi elemek egyaránt jelen vannak és így – a jelen hazai joggyakorlatban kuriózunak számító – a közjog és a

¹⁶ Harmathy, i. m. 195. p.

¹⁷ Kemenes, i. m. 275-276. pp.)

¹⁸ Pl. az 1991. évi XVI. törvény 7. §, 8. § (3) bek. e) pontja ill. a 13. § (3) bek., 21. § etc.

¹⁹ Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Rt., Bp. 1995.

²⁰ Tóth Emese: A koncesszióról, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Rt., Bp. 1995., 33. p.

²¹ Kovács, i. m. 16. p.

²² Kovács, i. m. 18. p.

²³ 1991. évi XVI. tv. 19. §.

magánjog határterületein elhelyezkedő vegyes jogviszony jön létre.²⁴ Ezen álláspontjuk igazolására csak a közigazgatási jogi aspektusokkal – azokkal sem átfogóan – foglalkoznak, és polgári jogi szempontból a reális teljesítés elvének alkalmazhatóságát részletezik csupán. Ezzel kapcsolatban megjegyzendőnek tartjuk, hogy a szerzők által említett jogviszony nem egyenlő arányúan vegyes jogviszony. Közjogi elemek kétségtelenül megjelennek benne, és ezek vonatkozásában vegyes jogági jelenségről van szó – ahogy erre tanulmányunk másik két részében található ismertetésben igyekszünk is kitérni –, de a magánjogi dominancia vitathatatlan.

A fentebb említett két közigazgatási szakember véleményéhez közelít Bordás Mária, aki szerint: "A koncessziós jogviszony ... kettős fedelű jogviszony, amelynek vannak közjogi (közigazgatási) és magánjogi (polgári jogi) elemei."²⁵ A szerző a koncessziós szerződést közigazgatási szerződésnek aposztrofálja,²⁶ a jogviszonyt főként közjogi (közigazgatási) jogviszonynak tekinti. Meglátásának alapja az, hogy a magánjogi elemeket csak "a felek közötti koncessziós megállapodás alapján teljesítendő kölcsönös szolgáltatások megállapításánál"²⁷ véli felfedezni. Úgy gondoljuk, hogy elég megemlítenünk a koncesszió társasági jogi hatásait – amelyek szintén magánjogi jellegűek – annak igazolására, hogy a magánjogi ismérvek nem szűkíthetők le a koncessziós szerződés tárgyát érintő rendelkezésekre.

Hanák András – miután áttekinti a koncessziós szerződés megkötésének, a koncessziós jog kizárólagosságának, a szerződészegés jogkövetkezményeinek problémakörét – arra a következtetésre jut, hogy a jogintézményt teljesen a közigazgatási jog körébe kellene utalni, "De ha ennyi kérdéssel, bajjal és buktatóval jár a koncessziós tevékenységek magánjogi jogviszony keretében történő kezelése, nem lenne-e célszerű visszatérni az alapokhoz és tudomásul venni, hogy mindaz, amelyről a koncessziós tevékenységek körében beszélünk, a modern állam gazdasági szabályozó szférájába tartozik, amelyeket egy megreformált közigazgatási jog (és annak speciális területei, a postajog, távközlési jog, a bányászat joga) keretében lehetne módszeresen és megnyugtatóan kialakítani?"²⁸ Úgy látjuk, hogy visszalépés lenne a piacgazdaságban és a versenyszférában magánjogi jogi személyként szerepet vállaló állam "felcserélése" a közhatalmi jogosítványokkal megtámogatott, a "partnereket" alárendeltségi pozícióba szorító államra.

II. A koncessziós szerződés

1. Általános jellemzők

a) A koncessziós szerződés visszterhes szerződés, azaz az állam, vagy az önkormányzat kizárólagos tulajdonában lévő vagyontárgyak birtoklásának, használatának és hasznosításának joga illetve a koncesszió-köteles tevékenységek gyakorlásának joga

²⁴ Dantesz - Imre M., i. m. 1038. p.

²⁵ Bordás Mária: Gazdasági közigazgatás. Koncesszió a közigazgatásban. Államigazgatási Főiskola, Jegyzet, Bp., 1994. 1. p.

²⁶ Bordás, i. m. 1. p.

²⁷ Bordás, i. m. 1. p.

²⁸ Hanák András: A koncessziós szerződések természetrajzáról Gazdaság és Jog, 1994/2. 18. p.

csak ellenérték fejében engedhető át.²⁹ Az ellenszolgáltatás módját illetően az ágazati jogszabályok³⁰ és ezek alapján a szerződő felek megállapodása³¹ a meghatározó.

b) A visszerthesség mellett lényeges ismérv a határozott idejűség (maximum harmincöt évre köthető, és egy alkalommal, legfeljebb a szerződésben megállapított idő felével, meghosszabbítható).³² A törvényszöveg megfogalmazásából következően határozatlan idejű koncessziós szerződés nem létezik, mert ez csaknem a koncessziós jog végleges átruházásával lenne egyenértékű.³³ Zárójelben utalnánk arra, hogy pl.: löversonyfogadásnál a koncesszió időtartama legfeljebb tíz év lehet.³⁴

c) A szerződés tárgyából és funkciójából következően huzamos jellegű jogviszonyról van szó. A szerződés alanyainak gazdasági és jogi érdekeit is a tartós kontraktuális kapcsolat szolgálja, és így nincs is értelme minimális szerződési idő jogszabályi rögzítésének.

d) Úgy véljük, hogy a koncessziós szerződés a lízing, a faktoring, a franchise stb. mellett szintén az atipikus szerződések körébe tartozik. Ezen szerződéscsoport kialakítása a szerződési szabadság elvében és a Ptk. 200. § (1) bekezdésében gyökerezik. Az e körre vonatkozó, általánosítható jegyek a következők:

- a jogintézmény elnevezésének alapja idegen, latin eredetű kifejezés (ld.: engedmény, kedvezmény, engedélyezés)
- a Ptk-ban nem nevesített, nem szabályozott szerződésről van szó (ideiglenes jellemvonás is lehet, ld.: Kemenes Béla álláspontját)
- a kódexbe foglalás nélkül is alkalmazhatóak a szerződések közös szabályai (hiszen a Polgári Törvénykönyv 1. § (1) bekezdése alapján a vagyoni és egyes személyi viszonyokat szabályozó más jogszabályokat a Ptk-val összhangban, rendelkezéseire figyelemmel kell értelmezni.)
- a magánjogi "szabályozottság" mellett közjogi jellegű szabályok hatálya is kiterjed rájuk.

Felvetődik a kérdés, hogyha a koncessziós szerződés nem nevesített, nem tipikus polgári jogi szerződés, akkor vajon közjogi jellegű, azaz közigazgatási szerződés-e? Ennek tisztázásához össze kell foglalnunk a közigazgatási szerződés fellelhető jellemzőit. (A fogalmi ismérveket Harmathy Attila: Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás című könyve alapján dolgoztuk fel.) Ezek a következők:

1. a szerződés egyik alanya mindig közigazgatási szerv, vagy közjogi jogi személy;³⁵
2. a szerződés tartalmát csak közigazgatási szerv állapíthatja meg;
3. a megállapodás célja közszolgáltatás nyújtása, biztosítása;³⁶
4. a közigazgatási szerv egyoldalú cselekményével módosíthatja, megszüntetheti a szerződést;³⁷
5. a szerződésből eredő jogviták közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak.³⁸

²⁹ 1991. évi XVI. tv. 13. § (1) bek.

³⁰ 1991. évi XVI. tv. 13. § (2) bek.

³¹ 1991. évi XVI. tv. 13. §-hoz fűzött indokolása.

³² 1991. évi XVI. tv. 12. § (1-2) bek.

³³ 1991. évi XVI. tv. 12. §-hoz fűzött indokolása.

³⁴ 1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről 29. § (1) bek.

³⁵ Harmathy, i. m. 13. p.

³⁶ Harmathy, i. m. 31. p.

³⁷ Harmathy, i. m. 125. p.

³⁸ Harmathy, i. m. 14. p.

Ha az itt ismertetett jegyeket a koncessziós szerződésre vetítjük, megállapítható, hogy az 1. pont szerinti ismerv jellemző e szerződésfajtára, mert az állam vagy az önkormányzat a szerződéskötés kezdeményezője, s egyben az egyik szerződő fél.

A 2. szerinti állítás már nem vonatkozik a koncessziós szerződésre, mert a szerződés tartalmát a pályázati kiírás jogszabályi meghatározottsága (az 1991. évi XVI. tv. és az ágazati törvények tartalmazzák a pályázati kiírás feltételeit amelyek a szerződés tartalmának is alapjául szolgálnak), a pályázat nyertese által teljesíthető feltételek és a háttérben meghúzódó gazdasági szükségszerűség befolyásolják.

A 3. pont szerinti jellemző nem teljes, mert az állami, illetőleg önkormányzati bevételek növelése, esetleg beruházások megvalósítása ugyanolyan domináns cél, mint a köz szükségleteinek kielégítése. Ráadásul a koncesszióba adható vagyontárgyak és tevékenységek közül jó néhányal nem is valósítható meg a "közszolgáltatás"³⁹ (lásd: szerencsejátékok szervezése és működtetése).

A 4. ismerv nem általánosan, és nem automatikusan illeti meg az államot, vagy az önkormányzatot. Kétségtelen viszont, hogy a pályázati kiírásban közzéteendő ellenőrzési jogosítványok⁴⁰ és a szerződés idő előtti megszűnésére vonatkozó feltételek⁴¹, illetve az 1991. évi XVI. törvény 14. §-a szerinti szerződésmódosítási lehetőség keretét nyújthat arra, hogy ne a mellérendeltség érvényesüljön a szerződő felek viszonyában. Ezt csak markánsabbá teszi az a tény, hogy van olyan ágazati jogszabály, amely általános szerződés felülvizsgálati és -módosítási jogkört ad az ágazati miniszternek. (A miniszter felülvizsgálhatja és a szerződésben foglaltaknak megfelelően, a szerződésekre vonatkozó általános szabályok betartásával módosíthatja a koncessziós szerződést honvédelmi, közbiztonsági, nemzetbiztonsági, fogyasztói érdekből, illetőleg fejlesztési követelményekre, nemzetközi kötelezettségekre hivatkozva).⁴²

Az 5. pont nem alkalmazható a koncessziós szerződésre, mert az ebből eredő perek a hatáskörrel rendelkező és illetékes polgári bíróság előtt indíthatóak meg. Hisz' "az állam, illetőleg az önkormányzat, mint magánjogi jogalany jelenik meg, lemond az őt közhatalmi minőségben megillető előjogokról, mentességről".⁴³

Az áttekintés után rögzíthetjük, hogy a koncessziós szerződés rendelkezik közigazgatási szerződési elemekkel, de ezáltal is inkább olyan, a magánjog körébe vonható atipikus szerződésfajta, mely mögött jogági komplexitás húzódik meg; de ez csak árnyalja a jogintézmény civiljogi alapokon nyugvó megítélését.

2. A koncessziós szerződés alanyai

E szerződési jogviszony egyik pólusán az állam vagy az önkormányzat helyezkedik el. Az állam a Ptk. 26. § (2) bek. alapján kétségtelenül polgári jogi jogalanyként jelenik meg, de képviselőtében az 1959. évi IV. tv. 27. §-ban megfogalmazott főszabállyal ellentétben az egyes ágazati miniszterek járnak el.

Az önkormányzat nevében a szerződéskötésig a képviselőtestület jogosult eljárni, de a szerződés aláírásakor a polgármester képviseli az önkormányzatot.⁴⁴

³⁹ Pl. kifejezetten: az 1991. évi XVI. törvény 1. § (1) bek. i) pontja.

⁴⁰ 1991. évi XVI. törvény 8. § (2) bek. f) pontja.

⁴¹ 1991. évi XVI. törvény 8. § (2) bek. e) pontja.

⁴² 1992. évi LXXII. tv. a távközlésről 5. § (1) bek. e) pontja.

⁴³ 1991. évi XVI. tv. 16. §-hoz fűzött indokolásából.

⁴⁴ 1991. évi XVI. tv. 6. §.

A koncessziós szerződés megkötésével bezárólag az állam (önkormányzat) "partnere" akár belföldi, akár külföldi természetes személy, jogi személy, vagy "ezek jogi személyiség nélküli társaságai"⁴⁵ lehetnek. Problémát okozhat a törvényszöveg idézett részének értelmezése. Ha abból indulunk ki, hogy – a korábbiakban többször utaltunk rá – az 1991. évi XVI. törvény és indokolása deklarálta is a polgári jog körébe vonják a koncessziós szerződést, akkor csak a polgári jogi jogalanyok körében gondolkozhatunk a kifejezés értelmezésekor. Ez azt jelenti, hogy a Polgári Törvénykönyvben nevesített jogalanyok jöhetnek csak szóba: természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli jogalanyok. Úgy véljük, hogy az utóbbi kategórián belül (lásd: Polgári Törvénykönyv XLVI. fejezet: "A társaság") a közkereseti és a betéti társaságot kell érteni a törvény idézett szövegrésze alatt. Álláspontunk szerint a kkt-vel és a bt-vel egy csoportba tartozó építőközösség és társasház-közösség – relatív jogképességük miatt – nem lehetnek koncesszorok. Ami a polgári jogi társaságot illeti, ez az idézett kifejezésnek megfelelne, de – meggyőződésünk szerint – e jogalanyt tulajdoni-vagyoni viszonyai⁴⁶ és a társaság megszűnésének esetei⁴⁷ nem teszik alkalmassá koncessziós szerződés kötésére.

Sajátos jellegzetessége e téren a koncessziós szerződésnek az, hogy a törvény erejénél fogva⁴⁸ a koncesszió jogosultjának személyében alanymódosulás következik be. A szerződéskötéstől számított kilencven napon belül létrejövő koncessziós társaság a pályázat nyertesének, az állammal illetőleg az önkormányzattal szerződést kötőnek lesz a jogutódja, terhelik a szerződéses kötelezettségek és megilletik a szerződésből fakadó jogosultságok.⁴⁹

Ezen ismérvvvel kapcsolatban a következőket tartjuk még kiemelendőnek:

- ezen általános feltételektől eltérő ágazati törvényi megoldás is létezik, kivételes jelleggel, ha a koncessziós pályázat nyertese olyan gazdálkodó szervezet, amelyben az állam, vagy az önkormányzat többségi részesedéssel bír.⁵⁰
- Hanák András felveti⁵¹ azt, hogy a jogutódlás problematikus: a társasági jogi megoldások nem biztosítják megnyugtatóan a koncessziós szerződés betartását. Ugyanakkor elismeri, hogy a gyakorlatban alkalmazott engedélyezés a jogok, kötelezettségek átszállását "megoldja". Emellett, úgy véljük, hogy a társasági szerződésnek – a koncessziós szerződésen és az engedélyezésen kívül – magában kellene foglalnia egy olyan tartalmú jogról való lemondást, amelyben a társaság alapítói (köztük a koncessziós pályázat nyertese) kötelezik magukat arra, hogy a koncessziós szerződést érintően nem fogják módosítani a társasági szerződést. (A koncessziós társaságba később belépő tagokra – a társasági szerződés aláírásával – e joglemondás kiterjed.) Így biztosítva látnánk a koncessziós társaság egész működése során a koncessziós tevékenység(ek) végzésének elsődlegességét. A felvetett problémát úgy is kiküszöbölhetőnek látjuk, – ezt Hanák András is megemlíti – hogy a koncessziós társasággal kötik meg a koncessziós szerződést.⁵²

⁴⁵ 1991. évi XVI. tv. 3. § (1) bek.

⁴⁶ 1959. évi IV. tv. 569-572. §.

⁴⁷ 1959. évi IV. tv. 576-577. §.

⁴⁸ 1991. évi XVI. tv. 20. §.

⁴⁹ 1991. évi XVI. tv. 23-25. §.

⁵⁰ 1988. évi I. tv. a közúti közlekedésről 9/A. § (14) bek.

⁵¹ Hanák, i. m. 16-17. p.

⁵² 1992. évi LXXII. tv. a távközlésről 39. § (3) bek.; 25/1993.(IX.9.) KHVM r. a távközlési szolgáltatások koncessziós pályázati eljárásáról és az eljárás díjáról 15. § (3).

3. A koncessziós szerződés tárgya

A megállapodás közvetlen tárgya az állami (önkormányzati) tevékenység gyakorlása jogának időleges átengedése⁵³ a koncesszió jogosultjának. E tevékenység többnyire az állam (önkormányzat) kizárólagos tulajdonában lévő vagyontárgy működtetéséből, vagy szolgáltatásából, vagy anyag termeléséből és forgalmazásából áll.

Közvetett szerződési tárgyként a dolog jelenik meg, amelyen, vagy amellyel a koncesszióköteles tevékenység megvalósítható: közutak és műtárgyaik, vasutak, csatornák, kikötők, nemzetközi kereskedelmi repülőterek, közműrendszerek.⁵⁴ Másrészt közvetett tárgy a tevékenység is, amelyre a jogi felhatalmazás vonatkozik: csővezetékes termékszállítás és tárolás, hasadó és sugárzó anyagok előállítása és forgalmazása, kábítószerek és pszichotrop anyagok előállítása és forgalmazása, szerencsejátékok szervezése és működtetése, postai alapszolgáltatás, távközlési szolgáltatás, vasúti személyszállítás és árufuvarozás, menetrend szerinti közúti személyszállítás.⁵⁵

A koncesszióra vonatkozó alapjogszabály mellett az ágazati törvények kiegészíthetik a szerződés tárgykörét. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény a koncessziós szerződés keretében folytatható tevékenységek körét bővíti: autóbussz bérbeadása, utaskiszolgáló létesítmények építése és üzemeltetése, idegenforgalmi szolgáltatások nyújtása.⁵⁶ Hasonlóan jár el a jogalkotó a hajózásról szóló⁵⁷ és a postáról⁵⁸ rendelkező jogszabályokban.

Csak utalásszerűen jegyezzük meg, hogy a jog átengedése nemcsak koncessziós szerződéssel lehetséges, hanem olyan gazdálkodó szervezet is alanya lehet, melyben az állam, vagy az önkormányzat "többségi tulajdoni részesedéssel, szavazati joggal vagy tartós kisebbségi állami tulajdoni részesedés esetén szavazatelsőbbbségi részvénnyel"⁵⁹ rendelkezik.

4. A koncessziós szerződés megkötése

a) Előzetes feltételek

Az 1991. évi XVI. törvény 5. § (2) bek., a 7. § és a 7/A. § alapján az államot és az önkormányzatot a szerződéskötési folyamat megindítása előtt bizonyos kötelezettségek terhelik. Ezek:

- az érintett önkormányzat előzetes egyetértése kell a pályázati kiíráshoz, ha az közvetlenül érinti az önkormányzati kötelezettségek teljesítését;
- hatósági engedélyhez kötött koncesszióköteles tevékenységek (például nyilvános repülőtér létesítésénél, fejlesztésénél, megszüntetésénél, illetve légi jármű, repülőtér, léginnavigációs berendezés üzemben tartásához, illetve liberalizált bányászati tevékenységeknél, nukleáris berendezések használata,

⁵³ 1991. évi XVI. tv. 2. § (1) bek. b) pont.

⁵⁴ 1991. évi XVI. tv. 1. § (1) bek. a-d) pontok.

⁵⁵ 1991. évi XVI. tv. 1. § (1) bek. e-m) pontok.

⁵⁶ 1988. évi I. tv. 9/A. § (16) bek.

⁵⁷ 1973. évi 6. tvr. 20/A. § (6) bek.

⁵⁸ 1992. évi XLV. tv. 7. § (2) bek.

⁵⁹ 1991. évi XVI. tv. 2. § (1) bek. a) pont.

atomenergia alkalmazása stb.) esetén a pályázat kiírását megelőzően egyeztetni kell az illetékes közigazgatási szervvel.

- szintén a pályázat kiírása előtt ki kell kérni az illetékes gazdasági kamara – a koncessziós tevékenységet érintő – véleményét is.

Fentiek teljesítése nem eredményezheti a pályázatok gördülékenyebbé tételét (pl. előzetes ígéretet a hatósági engedély megadására), csak a pályázati feltételek jogszerű megfogalmazását szolgálhatja.⁶⁰

Az ágazati törvények a jelettek mellett speciális feltételeket is támaszthatnak:

- a miniszternek javaslatokat kell kérnie a fogyasztói, szakmai érdekképviseltektől és az érintett települési önkormányzatoktól;⁶¹
- a szolgáltatás anyagi és technikai feltételeinek biztosíthatóságát vizsgálni kell;⁶²
- figyelemmel kell lenni környezetvédelmi, településfejlesztési, területrendezési stb. előírásokra.⁶³

b) A koncessziós szerződés megkötésének folyamata

"Ez a szerződéskötés annyiban más, mint a Polgári Törvénykönyv alapján létrejövő szerződések, hogy szabályozott eljárás szerint és a nyilvánosság előtt zajlik."⁶⁴ A szerződés megkötésének pályázati rendszere nagy hasonlóságot mutat a közbeszerzés terén és a versenytárgyalásos szerződéskötés során alkalmazott eljárásokkal, de ezek szabályai a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. tv. 4. § (1) bek. alapján nem alkalmazandóak.

A folyamat kezdete: felhívás ajánlattételre. Ez nyilvános⁶⁵ koncessziós pályázat kiírását jelenti. Egyet kell értenünk Hanák Andrással⁶⁶ abban, hogy a "nyilvános" kitétel alatt egyrészt azt értjük, hogy bárki tudomást szerezhet a pályázatról és azt megismerheti, másrészt bármennyi ajánlattevő lehet. Úgy véljük, hogy ebből kifolyólag szakmai előfeltételek pályázati kiírásban való érvényre juttatása a felhívás alapvető jellegzetességét (a nyilvánosságát) érintené, ezeket inkább a koncessziós pályázat elbírálásakor kell szem előtt tartani.

Az illetékes ágazati miniszternek a nyilvános pályázati felhívást legalább két országos napilapban, az önkormányzati képviselőtestületnek pedig a helyi napilapban kell megjelentetnie, legalább harminc nappal a koncessziós pályázatok benyújtási határidejének kezdő napja előtt.⁶⁷

A hirdetésménynek a következő elemeket⁶⁸ kell tartalmaznia:

- az elbírálási szempontokat (ki, hogyan, mely feltételek alapján, mikorra?); sem a Ktv., sem annak indokolása nem nyújt támpontot arra vonatkozóan, hogy milyen ismérvek alapján dönt a miniszter az állam, vagy a képviselőtes-

⁶⁰ Ld. az 1991. évi XVI. tv. 7. §-hoz fűzött indokolás.

⁶¹ 1992. évi LXXII. tv. a távközlésről 4 § (4 bek.); 1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről 4. § (1) bek.

⁶² 1992. évi XLV. tv. a postáról 5. § (1) bek.

⁶³ 1995. évi LVII. tv. a vízgazdálkodásról 11. § (3) bek.

⁶⁴ Tóth, i. m. 14. p.

⁶⁵ Zártkörű koncessziós pályázatra csak honvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdekből kerülhet sor [1991. évi XVI. tv. 4. § (1) bek. második fordulata].

⁶⁶ Hanák, i. m. 16. p.

⁶⁷ 1991. évi XVI. tv. 8. § (1) bek.

⁶⁸ 1991. évi XVI. tv. 8. § (2) bek.

tület az önkormányzat nevében. Egyedül a 25/1993. (IX.9) KHVM. rendeletben foglalkoznak külön a távközléssel kapcsolatos koncessziós pályázatok értékelésével (8–15. §§), de itt is inkább az Értékelő Bizottság személyi összetétele, és eljárási rendje vonatkozásában találunk előírásokat;

- a kötetendő szerződés közvetett tárgyát;
- ezzel szervesen összefüggő kiegészítő tevékenységeket;
- az átengedés időtartamát;
- az átengedés területi terjedelmét;
- jogi, pénzügyi feltételeket;
- a szerződés idő előtti megszűnésének feltételeit;
- az állam (önkormányzat) ellenőrzési jogosítványait;
- a koncessziós jog kizárólagosságának kérdését (a pályázattal érintett területen van-e már ilyen jogosult; több jogosulttal kívánnak-e szerződést kötni, azaz részleges koncessziós jogot kaphat-e a pályázat nyertese; csak részlegesen lesz-e jogosult, mert a későbbiekben még további pályázati kiírást tesznek majd közzé). Emellett a koncessziós tevékenység specifikumához igazodva bővíülhet a pályázati kiírás kogens tartalma.⁶⁹

A pályázati kiírás szükséges elemei⁷⁰ főleg a jogi, pénzügyi feltételek körébe tartoznak: jogszabályokba, szabványokba foglalt, a tevékenységet érintő előírások; a koncessziós díj legkisebb mértéke; árképzési szabályok; koncesszióval kapcsolatos átadási – visszaszolgáltatási szabályok; országgyűlési jóváhagyásról szóló tájékoztatás.

A nyilvános felhívást követi az ajánlatok megtétele, azaz a pályázatok benyújtása. Erre legalább hatvan napos határidőt⁷¹ kell az államnak (önkormányzatnak) biztosítania. A pályázónak (ajánlattevőnek) költségekkel járhat nyilatkozata (a pályázat) megtétele: eljárási díj⁷² és ajánlattételi biztosíték⁷³ fizetési kötelezettsége lehet.

A koncessziós szerződés létrejöttét eredményező elfogadói nyilatkozatot a benyújtott pályázatok (ajánlatok) elbírálása előzi meg. Erre a pályázati idő leteltét követően, legfeljebb kilencven nap áll az ágazati miniszter, vagy a képviselőtestület rendelkezésére.

Az ajánlat elfogadását a pályázat eredményének kihirdetése, a nyertes személyének közlése jelenti. A felhívás feltételeinek együttes mérlegelése alapján "legkedvezőbb ajánlatot"⁷⁴ tevő lesz a pályázat nyertese. Az eredmény közzététele után a II/1. pontban ismertetett felek fogják a koncessziós szerződést írásba foglalni.

A fentebb vázolt lépésekből kitűnik, hogy a koncessziós szerződés megkötése elhúzódó folyamat: a pályázat közzétételére, az azon való részvételre, elbírálására nyitva álló határidők betartásával akár több hónapos lehet az eljárás. Kétfordulós eljárásra is sor kerülhet, ilyet jogszabály a távközlési szolgáltatásokkal kapcsolatosan lehetőségként

⁶⁹ 1988. évi I. tv. a közúti közlekedésről 9/A. § (8) bek., 9/B. § (5) bek.; 1993. évi XLVIII. tv. a bányászatról 10. § (2) bek.; 1992. évi LXXII. tv. a távközlésről, 25/1993. (IX.9.) KHVM r. a távközlési szolgáltatások koncessziós pályázati eljárásáról és az eljárás díjáról 5. § (bek) 1992. évi XLV. tv. a postáról 7. § (1) bek.; 1995. évi XCVII. tv. a légiközlekedésről 45. § (3) bek.; 1991. évi XXXIV. tv. a szerencsejáték szervezéséről 4. § (4) bek.; 1995. évi LVII. tv. a vízgazdálkodásról 11. § (4) bek.

⁷⁰ 1991. évi XVI. tv. 8. § (3) bek.

⁷¹ 1991. évi XVI. tv. 9. §.

⁷² 25/1993. (IX.9.) KHVM r. a távközlési szolgáltatások koncessziós pályázati eljárásáról és az eljárás díjáról 7. §.

⁷³ 25/1993. (IX.9.) KHVM r. a távközlési szolgáltatások koncessziós pályázati eljárásáról és az eljárás díjáról 5. § (1) bek. l) pontja.

⁷⁴ 1991. évi XVI. tv. 11. § második fordulat.

említ meg.⁷⁵ A szerződés létrejöttét időben még inkább eltolhatja, ha ezt az ágazati törvény országgyűlési jóváhagyáshoz köti.⁷⁶ A Polgári Törvénykönyv 215. § (1) bekezdése értelmében ("Ha a szerződés létrejöttéhez harmadik személy beleegyezése vagy hatósági jóváhagyás szükséges, ennek megtörténteig a szerződés nem jön létre, de a felek nyilatkozatukhoz kötve vannak. Kötöttségétől bármelyik fél szabadul, ha az általa a másik féllel közölt megfelelő határidőn belül a harmadik személy a beleegyezés, illetőleg a hatóság a jóváhagyás felől nem nyilatkozik.") a jóváhagyásig nem jön létre a szerződés, ennek megtörténteivel viszont a koncessziós szerződés megkötésének időpontjától hatályos lesz. Ha "a koncessziós szerződés aláírásától számított 90 napon belül ezt az Országgyűlés nem hagyja jóvá, úgy a jogosult nyilatkozási kötöttségétől szabadul".⁷⁷

5. A koncessziós szerződés érvényessége, hatályossága

A koncessziós szerződés akkor érvényes, ha a reá vonatkozó jogszabályokban foglalt alaki és tartalmi előírásoknak megfelelően zajlott le a szerződéskötési folyamat, és ez alapján került sor a megállapodás megkötésére.

Véleményünk szerint a szerződés a koncessziós társaság megalakulásával (annak cégbejegyzésével) lép hatályba. Ugyanis az 1991. évi XVI. törvény 23. § (1) bekezdése alapján nem a pályázat nyertesét, hanem a koncessziós társaságot illetik meg a koncesszióval kapcsolatos jogosultságok. Ami azt is jelenti, – álláspontunk szerint – hogy a pályázat nyertese nem, csak az általa – a szerződéskötéstől számított 90 napon belül – alapított társaság kezdheti meg a koncessziós tevékenység gyakorlását.

E – szerintünk általánosan alkalmazható – szabály mellett találtunk példát⁷⁸ arra is, amikor már a pályázati kiírásban meghatározhatják a koncessziós szerződés hatályba lépésének napját.

6. A koncessziós szerződés tartalma

A koncessziót megilleti a koncesszióköteles tevékenységek gyakorlásának és a birtoklás, használat, hasznok szedésének joga, az állam kizárólagos tulajdonában lévő, illetőleg az önkormányzat törzsvagyonához tartozó vagyontárgyak felett.⁷⁹ A rendelkezési jog ellenben nem illeti meg, mert e dolgok tulajdonjogának átruházására nem irányulhat a szerződés.⁸⁰

Emellett a szerződés időtartama alatt megvalósuló beruházások révén létrejött tartozékok tulajdonjoga is a koncessziós társaságot illeti meg,⁸¹ ezek a kizárólagos állami tulajdonnak vagy önkormányzati törzsvagyonnak minősülő földolog rendeltetésze-

⁷⁵ 25/1993. (IX.9.) KHVM r. a távközlési szolgáltatások koncessziós pályázati eljárásáról és az eljárás díjáról 5. § (1) bek. h) pontja.

⁷⁶ 1991. évi XVI. tv. 8. § (3) bek. e) pontja; 1992. évi XLV. tv. a postáról 6. § (3) bek.; 1996. évi CXVI. tv. az atomenergiáról 7. § (2) bek.

⁷⁷ 1991. évi XVI. tv. 18. § második fordulata

⁷⁸ 25/1993. (IX.9.) KHVM r. a távközlési szolgáltatások koncessziós pályázati eljárásáról és az eljárás díjáról 5. § (1) bek. f) pontja

⁷⁹ 1991. évi XVI. tv. 23. § (1) bek.

⁸⁰ 1991. évi XVI. tv. 15. § (1) bek., 23. § (1) bek.

⁸¹ 1991. évi XVI. tv. 24. §.

rű használatát segítik elő (de a Ktv. 24. §-hoz fűzött indokolás szerint a "működtetéshez nem elengedhetetlenül szükségesek").

Ezen jogok átengedéséért ellenszolgáltatásul az államot illetve az önkormányzatot illeti meg

– egyrészt a koncessziós beruházások révén keletkező, az állam kizárólagos tulajdonába, vagy az önkormányzat törzsvagyonába sorolandó vagyontárgyak tulajdonjoga,⁸²

– másrészt a koncessziós díj. Ennek legkisebb összegét ágazati törvény előírhatja: a lóverseny-fogadási koncesszió esetén legalább kettőszázmillió forint.⁸³ Egyébként a szerződést kötő felek állapítják meg a díj mértékét és fizetésének módját,⁸⁴ amely vagy időszakonkénti fix összeget, vagy a koncessziós társaság nyereségéből meghatározott hányadú részesedést jelenthet.

7. A koncessziós szerződés teljesítésének garanciái

Az 1991. évi XVI. törvény 17. §-ba foglalt – nem túl szerencsésen megfogalmazott – biztosíték (a koncessziós szerződés érvényre juttatása a koncessziós társaság alapító okiratában) csak a II/2. pontban kifejtett engedményezéssel és jogról való lemondással töltheti be a jogalkotó által elképzelt funkcióját. Ha e szakaszban rögzített kötelezettségének nem tesz eleget a koncessziós pályázat nyertese (azaz a koncesszióköteles tevékenységet folytató gazdasági társaság működése nem lesz összhangban a koncessziós szerződésben foglaltakkal), akkor az állam (önkormányzat) azonnali hatályú felmondással élhet. A szerencsejátékok szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 6. § (1) bekezdése igyekszik megerősíteni e biztosítékot azzal is, hogy előírja: a koncessziós szerződés aláírójának az általa alapított koncessziós társaság alakulásakor és működése során is a részvények, vagy az üzletrészek, vagy a szavazatok többségével rendelkeznie kell a gazdasági társaságban.

A koncesszorra nézve hátrányos szerződésmódosítás jogával⁸⁵ is élhet a koncesszióba adó a pályázati kiírásban, és később a koncessziós szerződésben rögzítetteknek megfelelően. Ezen joggyakorlást a közszükségletek kielégítésére irányuló tevékenység minőségétől, gyorsaságától stb. is függővé tehetik.

A Ptk-ban, a vállalkozói és a bérleti szerződés körében a megrendelőt, bérbeadó megillető ellenőrzési jogosítvány⁸⁶ látszik körvonalazódni abban a szabályban,⁸⁷ hogy az állam (önkormányzat) már a felhívásban tájékoztatni köteles az esetleges szerződő partnereit arról, hogy milyen módon kívánja ellenőrizni a szerződési feltételek betartását.

Az 1991. évi XVI. törvény 22. §-ában megállapított, a koncessziós társaság korlátozott tevékenységi körére irányadó szabály indoka az, hogy a koncesszióköteles tevékenység ellátását biztosító társasági vagyont, felesleges, a koncessziós szerződés funkcióját nem szolgáló kockázatvállalások révén ne használhassák fel.

Az ágazati koncessziós jogszabályok ezen kívül a polgári jogtól idegen, közigazgatási jellegű szankciókat is tartalmaznak. Ezek szerint a szerződésbe kívülről egy ható-

⁸² 1991. évi XVI. tv. 15. § (2) bek.

⁸³ 1991. évi XXXIV. tv. a szerencsejáték szervezéséről 29. §.

⁸⁴ 1991. évi XVI. tv. 14. §.

⁸⁵ 1991. évi XVI. tv. 14. §.

⁸⁶ 1959. évi IV. tv. 394. §. 425. § (2) bek. a) pont.

⁸⁷ 1991. évi XVI. tv. 8. § (2) bek. f) pontja.

ság avatkozik be a megfelelő teljesítés érdekében. A bányafelügyelet a bányavállalkozóval szemben figyelem-felhívási, bírság kivetési, tevékenység felfüggesztési, engedély visszavonási, koncessziós szerződés megszüntetését kezdeményező jogköre van.⁸⁸ A postai alapszolgáltatások⁸⁹ és a távközlési szolgáltatások⁹⁰ kapcsán a Hírközlési Főfelügyelet az ágazati miniszternél kezdeményezheti a koncessziós szerződés felmondását, és egyidejűleg bírságot szabhat ki, engedélyt vonhat vissza, megtilthatja valamely tevékenység végzését. E hatósági intézkedések mind a koncessziós szerződés, mind a koncessziós társaság (engedély-visszavonás, tevékenységtől eltiltás esetén értesítik a cégbíróságot) megszűnését eredményezhetik.

8 A koncessziós szerződés megszűnése

A felek közötti koncessziós jogviszony megszűnik a szerződésben megjelölt időtartam leteltével.

Ha a koncessziós társaságot fizetésképtelenség miatt felszámolják, akkor a koncesszor jogutód nélküli megszűnése a szerződés megszűnését is eredményezi.⁹¹

Ezen kívül csak felmondásnak (ex nunc hatályú, egyoldalú megszüntetés) van helye a következő esetekben:

- ha a pályázat nyertese a koncessziós szerződés megkötésétől számított 90 napon belül nem hozza létre a koncessziós társaságot, akkor az államot (önkormányzatot) megilleti e jog;⁹²
- ha a koncessziós szerződés aláírója a saját részvételével, a fentebb említett határidőn belül úgy alapít belföldi székhelyű gazdasági társaságot, hogy a koncessziós szerződésben előírt követelményeket a társasági szerződés nem tartalmazza, akkor azonnali hatállyal mondhatja fel a koncesszióba adó a szerződést;⁹³
- ha a koncessziós társaság a koncessziós szerződés megkötésétől; a hatósági engedélyt visszavonó vagy a koncesszióköteles tevékenység gyakorlásától eltöltő határozat közlésétől számított hat hónapon belül nem válik jogosulttá a tevékenység gyakorlására, akkor az állam (önkormányzat) nevében eljárókat felmondási jog illeti meg;⁹⁴
- ha a koncessziós szerződésben a törvényben meghatározottakon kívül egyéb feltételeket is rögzítenek, akkor ezek bekövetkeztekor – feltehetőleg – mindkét felet megilleti a jövőre nézve az egyoldalú szerződés megszüntetés joga.⁹⁵

A koncessziós szerződés megszűnésétől számított harminc napon belül a koncessziós társaság tagjainak végelszámolást kell lefolytatniuk,⁹⁶ azaz a koncesszió "visszavonásával" a koncesszor léte is értelmetlenné válik. Ha a társaság tagjai e kötele-

⁸⁸ 1993. évi XLVIII. tv. 41. §.

⁸⁹ 1992. évi XLV. tv. 14. §.

⁹⁰ 1992. évi LXXII. tv. 22. §.

⁹¹ 1991. évi XVI. tv. 27. §.

⁹² 1991. évi XVI. tv. 20. §.

⁹³ 1991. évi XVI. tv. 17. §.

⁹⁴ 1991. évi XVI. tv. 21. § (3) bek.

⁹⁵ 1991. évi XVI. tv. 12. § (3) bek.

⁹⁶ 1991. évi XVI. tv. 26. §.

zetségüknek nem, vagy nem határidőn belül tesznek eleget, akkor a cégbíróság hivatalból intézkedik: érvényt szerez a jogutód nélküli megszűnés jogkövetkezményeinek.

9. A koncessziós szerződés helye a szerződések között

Úgy véljük, hogy a licenciaszerződés, a bérleti szerződés, a vállalkozási szerződés és a közüzemi szerződés egyes ismérvei mutathatnak hasonlóságot a koncessziós szerződéssel. A *lényeges* közös és megkülönböztető ismérvek *vázlatos* áttekintésével a koncessziós szerződés atipikus jellegét kívánjuk hangsúlyozni.

a) Novotni Zoltán álláspontja szerint⁹⁷ a koncessziós szerződés párhuzamba állítható a licenciaszerződéssel.⁹⁸

Az kétségtelenül megállapítható, hogy mindkét jogintézmény idegen eredetű elnevezése engedélyt jelent. A szerződő felek tekintetében azonban már eltérések vannak: a licenciadó a szabadalmas, a licenciatevő bárki lehet, aki a meghatározott műszaki megoldást hasznosítani tudja; a koncesszióba adó az állam, vagy az önkormányzat, a koncesszor pedig belföldi székhelyű gazdasági társaság lesz.

Szintén eltérő a szerződések közvetett tárgya: a licenciaszerződésnél komplex műszaki megoldás (amely know-how-t, ipari mintát, védjegyet stb. is magába foglalhat), addig a koncessziós szerződésnél az állam kizárólagos tulajdonában lévő, illetve az önkormányzat törzsvagyónához tartozó vagyontárgyak, tevékenységek; de közvetlen tárgyak azonos: jogi felhatalmazás tevékenység gyakorlására.

A II/4. pontban ismertetettre hivatkozva elmondható az is, hogy a két szerződés megkötésének folyamata (éppen a pályázati rendszer miatt) eltér egymástól.

A közvetett tárgyból adódóan a szerződő felek jogai, kötelezettségei (pl.: a licenciadó betanítási és tájékoztatási kötelezettsége, a licenciatevő titoktartási kötelezettsége) is eltérést mutatnak.

A tevékenység folytatására vonatkozó engedély ellentételezése: a licenc- illetve koncessziós díj fizetésének módja hasonló.

Mindkét szerződéstípus esetében a szerződés egyoldalú megszüntetésénél csak felmondással lehet élni.

b) Kemenes Béla szerint a Ptk. bérleti szerződésre vonatkozó rendelkezései áttelesen alkalmazhatóak a koncessziós szerződésre.⁹⁹

Kétségtelen, hogy mindkét szerződéssel huzamos jogviszony jön létre, de bérleti szerződést határozatlan időre is lehet kötni, a koncessziós szerződéssel ellentétben.

A bérleti szerződésnél bérbeadó, bérlő bárki lehet, míg a koncessziós szerződés alanyai jogszabályilag meghatározottak (átengedő az állam vagy önkormányzat, velük szerződést kötő természetes, jogi személy vagy ezek jogi személyiség nélküli társasága lehet, míg koncesszor a szerződés aláírója által alapított, belföldi székhelyű gazdasági társaság).

A bérleti szerződés közvetlen tárgya a dolog használatának átengedése (haszonbérletnél hasznok szedésének engedése is), a koncessziónál pedig tevékenység gyakorlására vonatkozó engedély.

⁹⁷ Novotni Zoltán: Magyar polgári jog, Kötelmi jog, Egyes szerződések és az értékpapírok joga. Miskolc, 1993; 393–401 p.

⁹⁸ Lontai Endre: Magyar polgári jog, Szellemi alkotások joga c. jegyzete (Eötvös József Könyvkiadó; Bp. 1998; 253–263. pp.) alapján dolgoztuk fel a licenciaszerződés jellemzőit

⁹⁹ Kemenes, i. m. 1996, 276. p.

A közvetett tárgy tekintetében inkább a haszonbérleti szerződéssel – ha az hasznót hajtó dologra irányul – mutat hasonlóságot a koncessziós szerződés.

A szerződés megkötésére vonatkozóan a bérleti szerződésnél nincs olyan eljárási mechanizmus (lásd: II/4.) kialakítva, mint a koncessziónál.

A szerződés tartalma kapcsán elmondható, hogy mind a bérbeadót, mind a koncesszióba adót ellenőrzési jog, illetőleg a szerződésszerű magatartás "kikényszeríthetőségének" lehetősége illeti meg; viszont a terhek, kiadások viselése eltérően alakul (a Ptk. 427. §-a alapján a bérbeadó viseli a dolog fenntartásával járó kisebb kiadásokat meghaladó kiadásokat és a közterheket, ezzel szemben a koncessziós szerződésnél minden kiadást és terhet a koncesszor visel).

A bérlő bérfizetési és a koncesszor díjfizetési kötelezettségének ütemezése (a bérlő időszakonként előre köteles bért fizetni) és módja eltérő.

A koncesszor vagy egyáltalán nem, vagy kivételesen, az ágazati törvényben előírt miniszteri engedéllyel engedheti át a koncessziót harmadik személynek, míg a bérlő ingatlant vagy lakást a bérbeadó engedélye nélkül is albérletbe adhat.

A bérlet megszűnésének esetkörei (meghatározott idő eltelte, szerződési feltétel bekövetkezte, felmondás) nagy hasonlóságot mutatnak a koncessziós szerződés megszűnésével,¹⁰⁰ még ha az alapul szolgáló indokok eltérők is.

c) Kovács István a vállalkozási szerződésekkel rokonítja a koncessziós szerződést.¹⁰¹

A szerződés létrejöttéhez a vállalkozónak és a koncessziós pályázat nyertesének is rendelkeznie kell a szerződés céljának megvalósításához szükséges szakmai és technikai feltételekkel; ennek figyelembe vételével vállalkozási szerződést bárki köthet, míg koncessziós szerződést nem (ld.: II/2.).

A Ptk. 389. §-ban meghatározott vállalkozási szerződés fogalommal ("Vállalkozási szerződés alapján a vállalkozó valamely dolog tervezésére, elkészítésére, feldolgozására, átalakítására, üzembe helyezésére, megjavítására vagy munkával elérhető más eredmény létrehozására, a megrendelő pedig a szolgáltatás átvételére és díj fizetésére köteles.") a koncessziós szerződés csak akkor mutat hasonlóságot, ha elsődlegesen beruházás megvalósítására irányul.

A megrendelő tulajdonába a vállalkozás eredménye kerül, esetleg (feldolgozás, átalakítás, javítás esetén) tulajdonában lévő dolgot érint a vállalkozási szerződés, míg a koncessziónál általában fordítva van.

A szerződések közvetett tárgyát illetően főleg a dolgok tulajdonjogi megítélésében lehet különbség (a vállalkozási szerződés tárgyai nincsenek kizárólagos állami tulajdonban, vagy önkormányzati törzsvagyományban), míg a közvetlen tárgyként a vállalkozási szerződésnél az eredményt létrehozó tevékenység kifejtése jelölhető meg, szemben a koncessziós szerződés tevékenység-gyakorlási jog-átengedésével.

A szerződéskötés mechanizmusa, ha a vállalkozásnál versenytárgyalási eljárást alkalmaznak, nagyon hasonló lehet.

A két szerződés alanyainak jogai és kötelezettségei alig mutatnak hasonlóságot (talán a megrendelő ellenőrzési, utasítási jogát kivéve). Az ellenszolgáltatás megnevezése mindkét esetben díj, de mértékének és fizetési idejének meghatározása eltérő.

A szerződés megszűnése kapcsán alapvető különbség, hogy a vállalkozási szerződésnél elállásra, s így az eredeti állapot helyreállítására is lehetőség van.

¹⁰⁰ Ld: II/8. és Ptk. 430. § (1) és 431. § (1) bekezdések.

¹⁰¹ Kovács, i. m. 16. p.

d) A közüzemi szerződéstől azért kívánjuk elhatárolni a koncessziós szerződést, mert a szerződési célzat, közszolgáltatás nyújtása (a koncesszió tárgyától függően: így a közműrendszerek, a postai alap- és távközlési szolgáltatás kapcsán) azonos lehet.

Emellett a közüzemi szerződés a koncessziós szerződés folyamatyáaként is megjelenhet: a koncesszió tárgyától és céljától függően közüzemi szerződések sorozata kapcsolódhat hozzá.

A közüzemi szolgáltatást nyújtót általában szerződéskötési kötelezettség terheli, míg a koncessziós szerződés alanyait nem.

A részletes jogszabályi előírások (lásd: a koncessziós szerződésnél az előzetes feltételek, a pályázati kiírás kötelező tartalmi elemei; a közüzemi szerződésnél pedig az egyes szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések) mindkét szerződésnél blanketta alkalmazását eredményezhetik.

A díj (ellenszolgáltatás) fizetésével kapcsolatban eltérő szabályozás érvényesül, a közüzemi szerződéseknel még mindig domináns a hatósági ár.

A koncessziós szerződés kötelmi jogi alapokon nyugvó, rendszerbe foglalt bemutatásával e jogintézmény lényegi és dominánsan polgári jogi ismérveire kívántunk rávilágítani.

TEKLA PAPP

THE CONTRACT OF CONCESSION

(Summary)

The author of the study introduces the definition of concession, the viewpoint of the Constitutional Court about the legality of concession, and the opinions about the characteristics of this legal institute in literature.

The contract of concession is an atypical, dominantly civil law type of contract. The parties, signing the contract are: the state or the local government as well as the winner of the tender for concession, who must set up a residence economic association within 90 days from the signing of the contract.

The contract can be concluded only for the objects and activities defined in the Act XVI of 1991, in the way prescribed there.

The essay details the validity, the effectivity, the content, the securities and the expiration of the contract of concession.

Finally the author delimits this contract from the contract of licence, of lease, the contract for work, labour and materials, and from the public utility contracts.