

FARKAS CSABA – IVÁN DÁNIEL *

A koncessziós szerződés helye a honi kötelmi jog rendszerében

I. Bevezetés

A koncessziós szerződés kötelmi jogi rendszerben történő elhelyezése kapcsán dogmatikai értelemben alapvetően három lehetőség jöhet szóba: ad1) a koncessziós szerződés a közjogi szerződésekhez sorolandó; ad2) a koncessziós szerződés a magánjogi szerződések körébe tartozik; ad3) a koncessziós szerződés egyes jogági szerződésnek minősül. E kérdés eldöntéséhez szükséges bizonyos konceptusok meghatározása, méghozzá azoké, amelyek keretei között a koncessziós szerződés fogalmisága értelmezhető.

II. Közjogi (közigazgatási) szerződés

Elsőként a közjogi (közigazgatási) szerződés fogalmával foglalkozunk. A közjogi (közigazgatási) szerződésekkel kapcsolatban mindenekelőtt azt szükséges kiemelni, hogy a két oldal – magánjog és közjog – jogtudósai évek óta szorgalmazzák a közjogi (közigazgatási) szerződések definiálását, annak, a közjogi, közigazgatási jogi dogmatikába illesztését, illetve a magánjogi szerződésektől történő elhatárolását és normatívvá tételét. A közjogi szerződések problematikáját jól szemlélteti, hogy már a szóhasználat tekintetében sem mutatkozik egyetértés a szerzők között. Vannak, akik közjogi szerződésként aposztrofálják (Ádám Antal,¹ Bencsik András,² Olajos István,³ tág értelemben említi Szilágyi

* Farkas Csaba egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete – Iván Dániel tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ ÁDÁM ANTAL: *A köztisztviselők és a közjogi szerződések a postmodern társadalom és állam kapcsolataiban*. Acta Humana 1995/21. pp. 16–30.; ÁDÁM ANTAL: *A közjogi szerződésekről*. Jura 2004/1. 5–18. pp. A rendszerváltás előtt jellemzően államjogi vagy államigazgatási szerződés, ld. a 31–32. lj.

² BENCSIK ANDRÁS: *A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre*. Jura 2009/2. 191–199. pp.

³ OLAJOS ISTVÁN: *A közjogi szerződés, mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica 2011/2. 503–514. pp.; OLAJOS ISTVÁN: *A közjogi*

András),⁴ mások közigazgatási szerződésként hivatkoznak rá (Bándi Gyula,⁵ Berényi Sándor,⁶ F. Rozsnyai Krisztina,⁷ Harmathy Attila,⁸ Horváth M. Tamás,⁹ Kovács László,¹⁰ Molnár Miklós és Margaret Tabler,¹¹ Nagy Marianna,¹² Németh János,¹³ Papp Tekla,¹⁴ Patyi András,¹⁵ Rácz Lilla,¹⁶ Seereiner Imre Alfonz,¹⁷ Siket Judit,¹⁸ Strihó Krisztina,¹⁹ Szilágyi András,²⁰

szerződések jelentősége az agrár-és környezetjogban. A támogatási szerződések eljárásjogi helye és szerződési létszakai. Pázmány Law Working Papers 2012/1. 1–10. pp.

⁴ SZILÁGYI ANDRÁS: *Hatósági szerződések Magyarországon.* Jura 2005/2. 135–145. pp.

⁵ BANDI GYULA: *A együttműködés elve a környezetvédelemben és a közigazgatási szerződés.* In: Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére.* Aula, Budapest, 2006. 27–34. pp.

⁶ BERÉNYI SÁNDOR: *A közigazgatási aktus.* In: Ficzer Lajos – Fazekas Marianna (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Osiris, Budapest 2002. 293–325. pp.

⁷ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *A közigazgatási szerződések.* In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III. A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárásjog. A közigazgatási szankció.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 100–118. pp.; F. ROZSNYAI KRISZTINA: *A közigazgatási szerződések.* In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III. A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárásjog. A közigazgatási szankció.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2020. 98–110. pp.

⁸ HARMATHY ATTILA: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983. 210.

⁹ HORVÁTH M. TAMÁS: *A Közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója.* Magyar Közigazgatás 2005/3. 142–147. pp.

¹⁰ KOVÁCS LÁSZLÓ: *IV. könyv. A közigazgatási szerződések. Bevezetés.* Pro Publico Bono 2017/2. klsz. 134–137. pp.

¹¹ MOLNÁR MIKLÓS – TABLER, MARGARET: *Gondolatok a közigazgatási szerződésekről.* Magyar Közigazgatás 2000/10. 597–610. pp.

¹² NAGY MARIANNA: *Közigazgatási szerződés az európai uniós eljárásjogban, avagy szabályozás Székely és Kharübdisz között.* Jogtudományi Közlöny 2017/9. 386–393. pp.; NAGY MARIANNA: *Szerződés a közigazgatási jogban.* Jogtudományi Közlöny 2022/4. 137–146. pp.

¹³ NÉMETH JÁNOS: *A közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálása.* In: Kisfaludi András (szerk.): *Liber amicorum: ünnepi előadások és tanulmányok Harmathy Attila tiszteletére.* ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2007. 67–75. pp.; NÉMETH JÁNOS: *A közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálása.* Jura XIV. 2008/2. 89–93. pp.

¹⁴ PAPP TEKLA: *A koncessziós szerződés.* *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 1998/14. 1–19. pp.; PAPP TEKLA: *A koncesszió.* [s.n.], Szeged, 2003. 254. [Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar]; PAPP TEKLA: *A koncesszió.* Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2006. 176.; PAPP TEKLA: *A szerződések tipizálása a magyar magánjogban.* In: Homoki-Nagy Mária – Hajdú József (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára.* Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2016. 493–500. pp.; PAPP TEKLA: *A közigazgatási szerződés egy magánjogász szemszögéből.* Jogtudományi Közlöny 2018/7-8. 313–323. pp.; PAPP TEKLA: *Atipikus szerződések.* HVG-ORAC, Budapest, 2019. 278.; PAPP TEKLA: *A közbeszerzési szerződés tipizálása.* Közbeszerzési Értesítő Plusz 2020/4. 47–58. pp.

¹⁵ PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási jogviszony.* In: Patyi András – Varga Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Dialog Campus, Budapest–Pécs, 2012. 243–258. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 253–255. pp.)

¹⁶ RÁ CZ LILLA: *A közigazgatási szerződés.* In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. I-II.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. 813–823. pp.

¹⁷ SEEREINER IMRE ALFONZ: *A közigazgatási szerződések.* Nemzeti Közszerződések, Budapest, 2021. 46.

¹⁸ SIKET JUDIT: *Lehet-e „hintázni” a köz- és magánjogi jogviszonyok között? A helyi közhatalom gyakorlója tulajdonosi szerepben.* *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica* 2021/3. 377–384. pp.

¹⁹ STRIHÓ KRISZTINA: *Nem magánjogi (közjogi) szerződések: a közigazgatási szerződés és a hatósági szerződés.* In: Papp Tekla (szerk.): *Atipikus szerződések.* Opten, Budapest, 2015. 461–467. pp.

²⁰ SZILÁGYI ANDRÁS: *Hatósági szerződések Magyarországon.* Jura 2005/2. 135–145. pp.

Török Gábor,²¹ Vétesy László,²² Várhomoki-Molnár Márta),²³ de akadnak olyanok is, akik közszerződésnek nevezik (Petrik Ferenc,²⁴ Szilvássy György Péter,²⁵ de előfordul Horváth M. Tamásnál is).²⁶ Az egyet nem értést eklatánsan példázza, hogy még a bírói gyakorlatban sem egységes a fogalomhasználat, ugyanis ott is találunk példát a közjogi szerződés,²⁷ a közigazgatási szerződés²⁸ és a közszerződés²⁹ kategóriákra. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az utóbbi idők ítélkezési gyakorlatában a közigazgatási szerződés kifejezés inkább használatos, tekintettel arra, hogy a *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (a továbbiakban: Kp.) normatív fogalommá tette a közigazgatási szerződés fordulatot, jöllehet – mint azt majd látni fogjuk – az eddigi, közjogi és magánjogi gondolkodásban meghonosodni látszó dogmatikájához képest szűkebb tartalommal. Megjegyezzük továbbá, hogy a rendszerváltást megelőzően, a szocializmus idején jellemző volt az államjogi (Ádám Antal)³⁰ vagy államigazgatási szerződés (Szamel Lajos)³¹ alkalmazása is, bár ennek oka az önkormányzati igazgatási alrendszer nemlétének volt köszönhető. Ezzel összefüggésben kiemeljük továbbá, hogy a közjogi és közigazgatási szerződések közötti distinkciók sem kerültek megfogalmazásra, és a szakirodalmat tanulmányozva sem mutatkozik lényeges különbség a kettő között: hisz, mint említettük, vannak szerzők, akik csak a közjogi szerződés szófordulatot használják, tehát értelemszerűen az általuk használt közjogi szerződés fogalomnak egyes dogmatikai elemeit más szerzők a közigazgatási szerződés fogalom dogmatikai komponensének tekintik. Abban azonban többé-kevésbé egyetértés mutatkozik, hogy a közjogi szerződés tágabb kategória, mint a közigazgatási szerződés.

²¹ TÖRÖK GÁBOR: *A közigazgatási szerződés*. In: Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Aula, Budapest, 2006. 427–430. pp.

²² VÉRTESY LÁSZLÓ: *A közigazgatás cselekményei*. In: Temesi István (szerk.): *Közigazgatási Jog*. Dialog Campus, 2018. 223–242. pp.

²³ VÁRHOMOKI-MOLNÁR MÁRTA: *IV. könyv. A közigazgatási szerződések. Modellszabályok a IV. könyvben. I. Általános rendelkezések*. Pro Publico Bono 2017/2. klsz. 137–143. pp.; VÁRHOMOKI-MOLNÁR MÁRTA: *IV. könyv. A közigazgatási szerződések. Modellszabályok a IV. könyvben. VIII. A közigazgatási szerződések szerepe az uniós és tagállami közigazgatási eljárásjogok rendszerében – a modellszabályok értékelése és javaslatok megfogalmazása a közigazgatási szerződések szabályozását illetően*. Pro Publico Bono 2017/2. klsz. 177–179. pp.; VÁRHOMOKI-MOLNÁR MÁRTA: *A közigazgatás szerződesei és a koncessziók Európában*. [s.n.], Budapest, 2020. 312. p. [Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar]; VÁRHOMOKI-MOLNÁR MÁRTA: *A közigazgatás szerződesei és a koncessziók Európában*. Wolters Kluwer, Budapest, 2021. 388. p.

²⁴ PETRIK FERENC: *A közigazgatási szerződés alakváltozása, a közszerződés*. Magyar Közigazgatás 2005/5. 267–275. pp.; PETRIK FERENC: *Közszerződés a közjog és a polgári jog határán*. Gazdaság és Jog 2005/11. 3–8. pp.

²⁵ SZILVÁSSY GYÖRGY PÉTER: *IV. könyv. A közigazgatási szerződések. Modellszabályok a IV. könyvben. V. Az uniós szerződések teljesítése és érvényessége*. Pro Publico Bono 2017/2. klsz. 153–161. pp.

²⁶ HORVÁTH M. TAMÁS: *Csendes fordulat, A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásának eredete és hatása*. Jogtudományi Közlöny 2013/4. 173–182. pp.

²⁷ Kúria Kfv.I.35.347/2011/4., Kúria Pfv.V.20.475/2020/10., EBH 2005.1231., BH 2005.295.

²⁸ Kúria Köf.5033/2017/4., Kúria Kfv.IV.35.429/2020/6., Kúria Kfv.IV.35.433/2020/6., Kúria Kpkf.I.40.441/2021/2., Kúria Köf.5010/2021/4., KGD 2015.90.

²⁹ Kúria Kfv.IV.35.689/2013/8., Föv.Ít.5.Pf.20.304/2010/4., Föv.Tv.3.Kf.650.007/2017/6., Eg.Tv.4.G.20.409/2008/26., NYKMB.6.M.757/2015/24., KGD 1997.15., BH 1997.208. EBH.2015.K.22.

³⁰ ADÁM ANTAL: *Az államjogi és az államigazgatási jogi szerződések problémáiról*. Jogtudományi Közlöny 1968/3. 121–129. pp.

³¹ SZAMEL LAJOS: *A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata, Az államigazgatási szerződés*. Állam és Igazgatás 1984/6. 522–541. pp.

Mindezek okán nem kívánjuk eldönteni, hogy a közjogi vagy a közigazgatási szerződés kategória használható-e elsődlegesen (dacára annak, hogy a normatív – alapvetően processzuális szabályozás – inkább a közigazgatási szerződés irányába indult el), hiszen egy dogmatikai, fogalomhasználatbeli polémia feloldása jelen dolgozat kereteit szétfeszítené. Annyit ugyanakkor megjegyeznénk: úgy véljük a közszerződés kifejezés behozatala és tovább élése további zavarokat okoz(hat) mind a jogdogmatika, mind pedig a normativitás terén. Elsőként a közjogi (közigazgatási) szerződés dogmatikai fogalmával foglalkozunk, majd ezt követően térünk át a tételesjogi meghatározottságára. Ahhoz, hogy a közjogi (közigazgatási) szerződés dogmatikai fogalmához eljussunk, a közjogból, közigazgatási jogból, egész pontosan a közigazgatási aktustanból³² indulunk ki. Tesszük

³² Az aktustan és közigazgatási szerződés relációjára részletesebben ld.: BERÉNYI 2002a *op.cit.* 293–325. pp.; VÉRTESY 2018. *op.cit.* 225–241. pp.; BALÁZS ISTVÁN: *A közigazgatás cselekvésének eszközrendszere*. In: Balázs István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetem, Debrecen, 2017. 79–95. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 91–94. pp.); BALÁZS ISTVÁN – NAGY MARIANNA – F. ROZSNYAI KRISZTINA: *La reconnaissance des actes administratifs étrangers en Hongrie*. In: Muñoz, Arana – Rodríguez, Jaime (eds.): *Recognition of foreign administrative acts*. Springer, New York, 2016. 193–217. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 194. p.); BERÉNYI SÁNDOR: *Az államigazgatási aktusok*. In: Beck György – Czéh György (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. BM, Budapest, 1984. 573–614. pp.; BERÉNYI SÁNDOR: *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus*. Rejtjel, Budapest, 1997. 45. p.; ENGERT, MARCUS: *Die historische Entwicklung des Rechtsinstitut Verwaltungsakt*. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2002. 247.; EREKY ISTVÁN: *Közigazgatási jogi jegyzetek*. Szent István Társulat, Szeged, 1931. 438. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 165–214. pp.); CHEVALLIER, JACQUES – LOSCHAK, DANIELE: *Science administrative. Théorie générale de l'institution administrative*. LGDJ, Paris, 1978. 562. p.; GAMERO CASADO, EDUARDO – FERNÁNDES RAMOS, SEVERIANO: *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Tecnos, Madrid, 2016. 942. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 507–542. pp.); GARCIA, JOSE ANTONIO – TREVIANO, FOX: *Los actos administrativos*. S. L. Civitas Ediciones, Madrid, 1991. 456. p.; JUNGKIND, VERA: *Verwaltungsakte zwischen Hoheitsträgern*. Duncker und Humblot, Berlin, 2008. 303. p.; LESAGE, MICHEL: *Actes administratives*. In: Lesage, Michel (ed.): *L'administration soviétique*. Economica, Paris, 1981. 71–98. pp.; LIPATOV, E.G.: *Административное право. Курс лекций*. Экзамени, Moscow, 2006. 509. p.; MADARÁSZ TIBOR: *Közigazgatás és jog*. KJK, Budapest, 1987. 423. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 292–317. pp.); MADARÁSZ TIBOR: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1990. 535. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 301–351. pp.); MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda Budapest, 1942. XV. 667. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 587–588. pp.); MÁRFFY EDE: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Athenaeum, Budapest, 1925. XV. 719. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 33–40. pp.); MÁRFFY EDE: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Athenaeum, Budapest, 1926. XV. 748. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 33–40. pp.); MILHAT, CÉDRIC: *L'acte administratif: entre procédure et processus*. Papyrus, Paris, 2007. 295. p.; Paris, Timothée: *La reconnaissance des actes administratifs étrangers au droit français*. In: Muñoz, Arana – Rodríguez, Jaime (eds.): *Recognition of foreign administrative acts*. Springer, New York, 2016. 115–137. pp.; MUÑOZ, ARANA – RODRIGUEZ, JAIME – GARCÍA PÉREZ, MARTA: *Foreign administrative acts: general report*. In: Muñoz, Arana – Rodríguez, Jaime (eds.): *Recognition of foreign administrative acts*. Springer, New York, 2016. 1–14. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 1. p.); LAPSÁNSZKY ANDRÁS: *A hatósági döntések*. In: Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás jogintézményei*. Dialóg Campus, Budapest 2019. 293–306. pp. (különös tekintettel ld.: 303–306. pp.); MAYER, OTTO: *Deutsches Verwaltungsrecht I-II*. Duncker und Humblot, München, 1895–1896., 382. p. 409. p.; PATYI ANDRÁS: *Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás*. Universitas-Győr, Győr, 2011. 271. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 142–187. pp.); PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási aktustan alapkérdései*. In: Patyi András – Varga Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2012. 197–242. pp.; PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási működés jogi alapjai. Institutiones administrationis. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai II*. Dialóg Campus, Budapest, 2017. 214. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 105–189. pp.); RIZO OYANGUREN, ARMANDO: *Manual Elemental de Derecho Administrativo*. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León, 1991. 435. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 102–119. pp.); REITZ, JOHN: *Recognition of foreign administrative acts in the United States*. In: Muñoz, Arana – Rodríguez, Jaime (eds.): *Recognition of foreign administrative acts*. Springer, New York, 2016. 369–388. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 370. p.); RIVERO,

mindezt azért, mert a közjogi aktustan semmilyen formában sem honosodott meg a honi közigazgatási jogi dogmatikában, pedig létjogosultsága, mint elméleti konstrukció éppen-séggel lehetne. Hangsúlyozzuk ugyanakkor, hogy jelen dolgozatnak nem lehet célja a közjogi aktusok tipizálása, így nem kívánunk a közjogi szerződés kategóriájából a közjogi aktus tetejéig induktív módon egy komplex közjogi aktustipológiát kidolgozni. A közigazgatási aktusok lényegében a közigazgatás jogi és nem jogi hatású cselekvései, minket ugyanakkor jelen esetben csak azok a cselekvések érdekel(het)nek, amelyek alkalmasak joghatás kiváltására. Ezek kétféleképpen lehetnek: normatív vagy egyedi aktusok. A normatív aktusok kategóriájával szintén nem foglalkozunk, ugyanis azok csupán a közigazgatási szerződések kereteit határozzák meg amellet, hogy normatív tartalommal történő megtöltésére is szolgálnak; de maga a közigazgatási szerződés (illetve a közjogi szerződés) önmagában nem jogszabály és nem közjogi szervezetszabályozó eszköz. Ennek megfelelően a közigazgatási szerződés csak az individuális (egyedi, konkrét) aktusok részét kell, hogy képezze. Az individuális aktusok között beszélhetünk egyoldalú vagy többoldalú közigazgatási aktusokról. Az egyoldalú individuális közigazgatási aktusok lényegében a – hatósági (közigazgatási bírósági) hatáskörben (jogkörben) meghozott – egyedi hatósági (közigazgatási bírósági) döntések (határozatok, végzések), amelyek nem az ügyfél, jogalany egyetértése vagy egyet nem értése alapján születnek (még egyezség esetén sem, hisz a hatóság az egyezségről szóló döntést határozatba,³³ a bíróság pedig végzésbe³⁴ foglalja). Ehhez képest megkülönböztethetünk többoldalú közigazgatási aktusokat is, amelyeknek

JEAN: *Droit Administratif*. Précis Dalloz, Paris, 1990. 654. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 113–123. pp.); SCHMIDT-DE CALUWES, REIMUND: *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*. Mohr Siebeck, Tübingen, 1999. XXII. 333. p.; STUDENIKIN, SEMION SEVASTINOVIC: *Соемское административное право*. Gosjurizdat, Moscow, 1949. 308. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 106–130. pp.); SZONTAGH VILMOS: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés*. Debreceni Tudományegyetem, Debrecen, 1948. 148. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 82–86. pp.); SZAMEL KATALIN: *Közigazgatási aktustan*. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatási jog*. HVG-ORAC, Budapest, 2007. 174–206. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 174–195. pp.); SZÜCS ISTVÁN: *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. KJK, Budapest, 1976. 279. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 32–47. pp.); TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2005. 499. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 399–423. pp.); TEMESI ISTVÁN – PATYI ANDRÁS: *A közigazgatás tevékenységfajtái*. In: Temesi István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Közszerződéti és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. 165–241. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 213–241. pp.); TOLDI FERENC: *Államigazgatási aktustan*. In: Berényi Sándor – Madarász Tibor – Toldi Ferenc (szerk.): *Államigazgatási jog. Általános rész*. 1975. 308–344. pp.; TOMCSÁNYI MÓRIC: *A közigazgatási jogviszony*. Politzer, Budapest, 1912. 100.; TÓTH JÓZSEF: *A rendészeti ténykedés alakjai különös tekintettel a közigazgatási aktusokra*. Szent János Nyomda, Eger, 1939. 204. pp.; VESZPRÉMI BERNADETT: *A közigazgatási aktusok*. In: Balázs István (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Debreceni Egyetem, Debrecen, 2013. 19–37. pp.

³³ FORGÁCS ANNA: *Egyezség. Hatósági szerződés*. In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Complex, Budapest, 2013. 614–633. pp.; FORGÁCS ANNA: *Az egyezségi kísérlet*. In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018. 474–479. pp.; FORGÁCS ANNA: *Az egyezség jóváhagyása*. In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018. 552–557. pp.; FORGÁCS ANNA: *Az egyezség és a közvetítés*. In: Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018. 372–387. pp.

³⁴ DARÁK PÉTER: *Egyezség a közigazgatási perben*. Magyar Közigazgatás 1995/11. 625–629. pp.; HORVÁTH EDIT ÍRISZ: *Az elsőfokú eljárás; Egyezség*. In: Horváth Edit Írisz – Lapsánszky András – Wopera Szusza (szerk.): *Közigazgatási perjog*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2019. 245–250. pp.; POKOL BÉLA: *A jog elkerülésének útjai. Mediáció és egyezségkötés*. Jogelméleti Szemle 2002/1. 2–17. pp.

egy része csak a közigazgatási szerződés. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a Kp.-beli közigazgatási szerződés fogalomnak a megjelenésével a jogalkotó számos olyan, egyébként nem feltétlenül biztos, hogy dogmatikailag – vagy éppen a Kp. közigazgatási szerződés fogalma első fordulatának megfelelően – a közigazgatási szerződés kategóriájába sorolható szerződést is a közigazgatási szerződés fogalom tárgyi hatálya alá vonhat. Éppen ezért kérdéses, hogy létezik-e egyáltalán olyan individuális többoldalú közigazgatási aktus (a besorolását illetően vitatott állami támogatási szerződést és a közbeszerzési szerződést leszámítva, ha és amennyiben ide soroljuk őket), amely ne közigazgatási szerződésnek minősülne. A közjogi aktus / közjogi szerződés problémakörhöz végezetül még annyit kívánunk hozzáfűzni, hogy amennyiben elfogadjuk azt a tételt, hogy a közjog egy nagyobb halmaz, aminek a közigazgatási jog pusztán egy szegmense, akkor világossá válik, hogy a közigazgatási szerződés – mint individuális többoldalú közigazgatási aktus – egyben közjogi szerződés is, noha ez *vice versa* nem jelenthető ki. A szakirodalom jellemzően a közigazgatási szerződésnek nem a fogalmát, hanem a fogalmi elemeit határozza meg, jóllehet az egyes fogalmi elemek jogáganként és sok esetben szerzők tekintetében is különböznek. E fogalmi elemeket *Fazekas Marianna*³⁵ és *Nagy Marianna*³⁶ legújabb tanulmányai alapján foglaljuk össze, ugyanis náluk már szintetizáltan – néhány főlősleges dogmatikai elemtől tisztázottan – jelennek meg az egyes komponensek, annak ellenére, hogy egy-egy lényegi elem a kérdéskörrel korábban foglalkozó szerzők munkájában is megjelent a fentebb említett eltérésekkel (ld.: *Ádám Antal*,³⁷ *Berényi Sándor*,³⁸ *F. Rozsnyai Krisztina*,³⁹ *Harmathy Attila*,⁴⁰ *Horváth M. Tamás*,⁴¹ *Molnár Miklós* és *Margaret Tabler*,⁴² *Olajos István*,⁴³ *Papp Tekla*,⁴⁴ *Petrik Ferenc*,⁴⁵ *Rácz Lilla*,⁴⁶ *Siket Judit*,⁴⁷ *Strihó Krisztina*,⁴⁸ *Szilágyi András*,⁴⁹ *Török Gábor*,⁵⁰ *Lamm Vanda* és *Peschka Vilmos* által szerkesztett Jogi lexikon).⁵¹ A közigazgatási szerződés közigazgatási jogi fogalmi komponensei az alábbiak: i) az egyik vagy mindegyik fél közigazgatási szerv (szervezeti

³⁵ FAZEKAS MARIANNA: *Közigazgatási szerv*. In: Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018. 94–124. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 127–129. pp.)

³⁶ NAGY 2022 *op.cit.* 140–141. pp.

³⁷ ÁDÁM 1995 *op.cit.* 28–29. pp.; ÁDÁM 2004 *op.cit.* 6–7. pp.

³⁸ BERÉNYI 2002a *op.cit.* 298–310. pp.

³⁹ F. ROZSNYAI 2017 *op.cit.* 100–118. pp.; F. ROZSNYAI 2020 *op.cit.* 98–110. pp.

⁴⁰ HARMATHY 1983. *op.cit.* 13–14. pp., 31. p., 125. pp.

⁴¹ HORVÁTH M. 2005 *op.cit.* 142–143. pp.

⁴² MOLNÁR – TABLER 2000 *op.cit.* 597–610. pp.

⁴³ OLAJOS 2011 *op.cit.* 503–504. pp., 510–511. pp.; OLAJOS 2012 *op.cit.* 1–3. pp.

⁴⁴ PAPP 1998 *op.cit.* 8–9. pp.; PAPP 2003a *op.cit.* 54–55. pp.; PAPP 2006 *op.cit.* 41–42. pp.; PAPP 2016 *op.cit.* 493–500. pp.; PAPP 2018 *op.cit.* 320. p.; PAPP 2019 *op.cit.* 36–37. pp.; PAPP 2020 *op.cit.* 52–56. pp.

⁴⁵ PETRIK 2005a *op.cit.* 268–269. pp.; PETRIK 2005b *op.cit.* 7–8. pp.

⁴⁶ RÁ CZ 2018 *op.cit.* 814–818. pp.

⁴⁷ SIKET 2021 *op.cit.* 379. p.

⁴⁸ STRIHÓ 2015 *op.cit.* 462–463. pp.

⁴⁹ SZILÁGYI 2005 *op.cit.* 135–145. pp.

⁵⁰ TÖRÖK 2006 *op.cit.* 428. p.

⁵¹ [AA]: *Közigazgatási szerződés*. In: Lamm Vanda – Peschka Vilmos (főszerk.): *Jogi lexikon*. KJK-KER-SZÖV, Budapest, 1999. 322. p.

elem); ii) a szerződés tárgya minden esetben a közigazgatási szerv jogszabályban rendszerezett közfeladatának az ellátása, közszolgáltatás megszervezése (funkcionális elem); iii) jogszabályban meghatározott tartalommal köthető meg a szerződés (funkcionális elem); iv) a közigazgatási szervet többletjogosítványok, ennek ellensúlyozása végett a másik felet pedig többletgaranciák illetik meg; v) a szerződés teljesítése során gyakran közpénz, közvagyon, a közt megillető vagyoni értékű jog felhasználására kerül sor; vi) végezetül a szerződéses jogvita közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik és speciális közigazgatási perjogi szabályok alkalmazása indokolt.

A dogmatikai fogalomhoz képest a közigazgatási szerződés Kp. szerinti tételesjogi fogalma⁵² szervezeti értelemben mindenképp szűkebb, hisz annak első fordulata akképpen határoz, hogy közigazgatási szerződés az a szerződés vagy megállapodás, amely magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött.⁵³ A Kp. értelmezésében a közigazgatási szerv⁵⁴ i) az államigazgatási szerv,⁵⁵ és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége és közege; ii) a helyi önkormányzat képviselő-testülete és annak szerve;⁵⁶ iii) a nemzetiségi önkormányzat testülete és szerve;⁵⁷ iv) a köztisztviselő⁵⁸

⁵² A közigazgatási szerződés tételesjogi fogalmára részletesebben ld.: BARABÁS Gergely: *Közigazgatási szerződés*. In: Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018. 124–134. pp.

⁵³ Kp. 4. § (7) bek. 1. pont.

⁵⁴ Részletesebben ld.: FAZEKAS 2018a *op.cit.* 94–124. pp.

⁵⁵ Az államigazgatási szerv fogalmának meghatározásához a *kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény* (a továbbiakban: Kt.) és a *központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény* (a továbbiakban: Ksztv.) nyújt segítséget. Államigazgatási szerv a központi államigazgatási szerv azaz a i) központi kormányzati igazgatási szerv; ii) az önálló szabályozó szerv; iii) az autonóm államigazgatási szerv; iv) a rendvédelmi szerv (ld.: Ksztv. 1. § (2) bek.); v) és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. Központi kormányzati igazgatási szerv: a) a kormány; b) a minisztérium; c) a kormányzati főhivatal; d) és a központi hivatal (ld.: Kt. 2. § (2) bek.). Rendvédelmi szerv: a) a rendőrség; b) a büntetés-végrehajtási szervezet; c) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv; d) és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (ld.: Ksztv. 1. § (5) bek.). Emellett államigazgatási szervnek minősül a területi kormányzati igazgatási szerv is, azaz a fővárosi és megyei kormányhivatalok (ld.: Kt. 2. § (1) bek. b) pont és (4) bek.).

⁵⁶ *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény* (a továbbiakban: Möt.) 41. § (2) bek. értelmében a képviselő testület szervei: a) (fő)polgármester (megyei közgyűlés elnöke), a bizottsága, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal (a megyei önkormányzati hivatal, közös önkormányzati hivatal), a jegyző, illetve a társulás.

⁵⁷ *A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény* (a továbbiakban: Njtv.) 1. § 2. pontja alapján nemzetiségi önkormányzat az a törvényben meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, területi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján létrehozott szervezet, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviseletére, illetve a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre. A nemzetiségi önkormányzat testületének szervei az elnök, a társulás, a bizottság, valamint országos szinten esetében a hivatal (ld.: Njtv. 77. § (1) bek.).

⁵⁸ *Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény* 8/A. § (1)-(2) bek. értelmében köztisztviselőnek minősül az az önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező jogi személy, amelynek létrehozását törvény elrendeli. Köztisztviselő különösen a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamara, illetve a hegyközség (hegyközségek köztisztviselői minőségére ld.: *a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény* (a továbbiakban: Hegyköz.tv.) 3. § (1) bek.).

és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott tisztségviselője vagy szerve; v) a felsőoktatási intézmény⁵⁹ és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott tisztségviselője vagy szerve; vi) a jogszabály által közigazgatási cselekmény⁶⁰ megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy. Ez utóbbi esetkör a közigazgatási szerződés fogalmához hasonlóan túlságosan nyitva hagyja a jogalkotó azon lehetőségét, hogy gyakorlatilag a tételesjogi fogalmon túl végeredményben bárkit a közigazgatási cselekmény megvalósítására jogosítson fel. Ahogy Nagy Marianna⁶¹ is utal rá, ezzel lényegében a legproblematisabb szerződések körét veszi ki a közigazgatási bírói jogvédelem hatálya alól. Másrészt viszont a Kp. végeláthatatlanul tágítja, és így sem szervezeti, sem funkcionális korlátot nem állít a jogalkotóval szemben azzal, hogy közigazgatási szerződésnek tekinti azt a szerződést vagy megállapodást is, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.⁶² A Kp. e fordulatának köszönhetően a tételesjogi közigazgatási szerződés fogalmára kvázi hatáskör-telepítési szabályként kell tekintenünk.⁶³ A közigazgatás (vagyis az egyes közigazgatási szervek) sokfajta szerződést kötnek, ám bár nem tekinthetjük mindegyik szerződését közigazgatási szerződésnek. Sem a jogdogmatikai, sem pedig a tételesjogi közigazgatási szerződések kategóriájába nem férnek bele az ún. *political question* doktrína hatálya alá eső kormányzati aktusok, szerződések.⁶⁴ Emellett ugyanakkor ki kell zárunk a közigazgatási szerződések köréből a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* (a továbbiakban: Ptk.) 6:256. § szerinti közszolgáltatási szerződéseket is.⁶⁵ E szerződéstípus közigazgatási szerződések között történő elhelyezése pusztán a

⁵⁹ *A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény* (a továbbiakban: Nftv.) 2. § (1) és (3) bek., 4. § (1) bek., 5. § (1) bek. 6. § (1)-(3) bek. alapján a felsőoktatási intézmény, az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptervékenység (szakképzést, alapképzést, mesterképzést, a doktori képzést és a szakirányú továbbképzést) folytatására, önállóan vagy más jogosulttal együttesen a magyar állam, az országos nemzetiségi önkormányzat, az egyházi jogi személy, a Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság, illetve a Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyonkezelő alapítvány, közalapítvány vagy vallási egyesület által létesített olyan jogi személy szervezet, amely Országgyűléstől megkapta az állami elismerést: azaz rendelkezik a feladatainak az ellátáshoz szükséges feltételekkel – így a folyamatos működéséhez szükséges személyi, szervezeti feltételek, tárgyi és pénzügyi eszközök, valamint az intézményi dokumentumok rendelkezésére állnak –, és alapképzést, alap- és mesterképzést, alap-, valamint mester- és doktori képzést, mester- és doktori képzést jogosult folytatni. Hazánk államilag elismert felsőoktatási intézményei az Nftv. 1. sz. mell. sorolja fel.

⁶⁰ Közigazgatási cselekménynek minősül: i) az egyedi döntés; ii) az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés; iii) a közigazgatási szerződés (ld.: Kp. 4. § (3) bek.; a közigazgatási cselekményekre részletesebben ld.: BARABÁS GERGELY: *Közigazgatási cselekmény*. In: Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018. 78–94. pp.).

⁶¹ *Vö. NAGY 2022 op.cit.* 140–141. pp.

⁶² Kp. 4. § (7) bek. 1. pont.

⁶³ *NAGY 2022 op.cit.* 140–141. pp.

⁶⁴ *NAGY 2022 op.cit.* 139–140. pp.; a *political question* doktrínára részletesebben ld.: BARABÁS 2018a *op.cit.* 86–90. pp.

⁶⁵ A közszolgáltatási szerződésekre részletesebben ld.: AUER ÁDÁM: *A közszolgáltatási szerződés*. In: Papp Tekla (szerk.): *Atipikus szerződések*. OPTEN, Budapest, 2015. 530–549. pp.; AUER ÁDÁM: *Hol a határ? Közszolgáltatási szerződések köz- és magánjog határán*. In: Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére*. Labor est etiam ipse voluptas. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021. 37–50. pp.; KEMENES ISTVÁN: *A mezőgazdasági szerződés és a közszolgáltatási szerződés*. In: Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V.*

„zavaró” elnevezése okán jöhetne szóba. A Ptk. szerinti közszolgáltatási szerződést a végfelhasználó köti a szolgáltatóval és tisztán magánjogi típusú jogügyletnek minősül, eképpen pedig a két fél között kötött szerződés is magánjogi jellegű. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a közigazgatási szerződések lényeges eleme a közfeladat-ellátásra, közszolgáltatás megszervezésre irányultság, éppen ezért a közszolgáltatási szerződések, vagyis azon szerződések, amelyeknek tárgya a közszolgáltatás, közfeladat-ellátás megszervezésére irányul, a közigazgatási szerződések részét képezik.⁶⁶ Végezetül nem közigazgatási szerződések, és nem illetik meg többletjogosítványok a közigazgatást, amennyiben tisztán magánjogi jogalanyi minőségében köt szerződést egy másik magánjogi jogalannyal (legyen az akár közigazgatási, akár a közigazgatáson kívüli jogalany). Amiként arra *NAGY Marianna* is felhívja a figyelmet, a civilisták szerződési jogi koncepció megközelítése – köszönhetően a római jogi gyökereknek is – egy lassú anyagi jogi dogmatikai érés eredménye. Ehhez képest a közigazgatási jogi szerződési dogmatikát alapvetően az alaki (eljárási) jog formálta, amely a francia közigazgatási bíróság elmúlt 150 éves jogfejlesztő tevékenységének produktuma; és a magánjogi felfogással ellentétben a közigazgatási jog beavatkozó, jogszerűtlen szerepét nemcsak elismeri, hanem indokoltnak is tartja, továbbá közfeladat-ellátó, közszolgáltatás-megszervező instrumentumként tekint rá. E két premissza okán azt mondhatjuk, hogy míg a magánjogászok a „közjog magánjogba hatolásától” tartanak (vagyis attól, hogy a közjogi eszköztár lyukat üt a több száz éve kiforrott anyagi jogi dogmatika rendszerén), addig a közigazgatási jogászok a „közjog magánjogba menekülésétől” félnek (azaz attól, hogy a civilista eszközök erodálják a közérdek érvényesítésének lehetőségét).⁶⁷ A közigazgatási szerződésekkel kapcsolatban – az első premisszával összefüggésben – végezetül fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a civilista szerződéses dogmatikának lényeges része (a szerződéskötésre, a szerződő partner és a szerződéstípus megválasztására, illetve a szerződéses tartalom szinallagma mentén történő meghatározására vonatkozó) magánautonómia, vagyis a szerződési szabadság megléte. E magánautonómia ugyanakkor a közigazgatási szerződések esetében vagy korlátozott, vagy kizárt, ugyanis a legtöbb esetben nem a közigazgatási szerv döntésének eredménye sem a szerződéskötés, sem a másik fél vagy éppen a szerződéstípus megválasztása, sem pedig a szerződés tartalmának a meghatározása, hanem arra jogszabály vagy egyéb (hatósági) döntés kötelezése folytán kerül sor. Természetesen a jogszabály meghatározhatja egy magánjogi szerződés tartalmi elemét, vagy éppen előírhatja, hogy milyen tartalommal jöjjön az létre,⁶⁸ de a mértéket tekintve azt mondhatjuk, hogy míg a magánjogi szerződések esetén a magánautonómiának csak bizonyos szegmenseit érinti egy-egy efféle

törvényhez. Wolters Kluwer, Budapest, 2020. 1796–1800. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 1800. p.); MISKOLCZI-BODNÁR PÉTER: *A közszolgáltatási szerződés*. In: Osztoivits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok magyarázata*. III. Opten, Budapest, 2014. 655–658. pp.; TÓTH GERGŐ JÓZSEF: „Új” szerződéstípus a Polgári Törvénykönyvben: a közszolgáltatási szerződés. *Advocat* 2014/3-4. 23–24. pp.

⁶⁶ *Vö.* NAGY 2022 *op.cit.* 138–139. pp.

⁶⁷ *Uo.*, megjegyezzük, hogy sajátosan Janus-arcú a jegyző birtokvédelmi eljárása is, amelynek során polgári jogi jogvita nyomán, de valójában hatósági ügyben jár el. Részletesebben ld.: DOMOKOS KLAUDIA – MÉHES TAMÁS: *A (jegyzői) birtokvédelem és annak komplex jogi természete*. *Pro Publico Bono* 2019/3. 142–167. pp. (különös tekintettel ld.: *op. cit.* 152–156. pp.).

⁶⁸ Ptk. 6:60. § (1) bek.

korlátozás, addig a közigazgatási szerződések esetében a korlát valamennyi, sok esetben minden elemre kiterjed.⁶⁹

Egyetértünk *Nagy Mariannával* abban,⁷⁰ hogy nem tartjuk ördögtől való gondolatnak egy – a polgári és közigazgatási jog határterületén fekvő, önálló, a közjogon és a magánjogon keresztülfekvő, *sui generis* szabályozás alatt álló jogterület, kvázi a – honi *Verwaltungsprivatrecht*⁷¹ létrehozását, ami nem kell szükségszerűen azt jelentse, hogy akár a polgári, akár a közigazgatási jog csorbát szenvedjen, viszont ezzel a sajátos jegyekkel rendelkező, egyik jogágba sem teljes mértékben illeszkedő jogintézmények nem képeznek többet vita tárgyát.⁷² Ez egyébként igazodik a korábbiakban fentebb megfogalmazott – *Grosschmid Béni* idézetén alapuló – gondolatmenethez, miszerint a gazdasági élet fejlődésével egyre inkább előfordulnak olyan peremterületek, amelyek jelzik a magánjog és a közjog egybeölelkezését, -kapaszkodását, -mosódását.

IV. Magánjogi atipikus szerződés

A tágabb értelemben vett magánjogi szerződés fogalmának elemzésébe nem kívánunk részletesen belemenni, tekintettel egyrészt annak magánjogi dogmatikában már kifejezsedett voltára, másrészt a területi korlátokra. Szólnunk kell viszont a magánjogi szerződés részét képező kötelmi⁷³ nevesített⁷⁴ atipikus⁷⁵ szerződésekről,⁷⁶ ugyanis ez lehet az a kategória, ahol esetleg a koncessziós szerződés elhelyezhető.⁷⁷

⁶⁹ Vö. NAGY 2022 *op.cit.* 139–141. pp.

⁷⁰ Vö. NAGY 2022 *op.cit.* 145–146. pp.

⁷¹ A *Verwaltungsprivatrecht* gondolatisága először Hans Julius WOLFF professzornál jelent meg, ld.: WOLFF, HANS JULIUS: *Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch.* C.H. Beck, München, 1956. XXII. 301. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 73. p.). A *verwaltungsprivatrecht*-re részletesebben ld.: STELKENS, ULRICH: *Verwaltungsprivatrecht. Zur Privatrechtsbindung der Verwaltung, deren Reichweite und Konsequenzen.* Duncker & Humblot, Berlin, 2005. 1320. p.

⁷² Az elmúlt évszázadok folyamán a közjogi és a magánjogi jogviszonyok elkülönülése, illetve összekapcsolódása egyaránt tetten érhető volt. MÉHES Tamás: *Közjog a magánjogban, birtokvédelem jegyzői szemmel.* Opuscula Civilia 2016/4. 1–12. pp. (különös tekintettel ld.: *op. cit.* 2. p.).

⁷³ A magánjogi nem kötelmi szerződésekre ld.: a Ptk. III. könyve szerinti gazdasági társaságot létesítő okiratot és a Ptk. IV. könyve szerinti szerződéseket (részletesebben ld.: PAPP 2019 *op.cit.* 41–43. pp.).

⁷⁴ A magánjogi kötelmi nem nevesített szerződésekre ld.: vegyes (nem vegyes jogági!) szerződéseket és a *de facto innominát* szerződéseket (részletesebben ld.: PAPP 2019 *op.cit.* 46–47. pp.).

⁷⁵ A magánjogi kötelmi nevesített tipikus szerződésekre ld. a Ptk. VI. könyvének III. részét (részletesebben ld.: PAPP 2019 *op.cit.* 43–44. pp.).

⁷⁶ Az atipikus szerződésekre részletesebben ld.: PAPP 2019; PAPP TEKLA: *Opuscula Civilia: Magánjogi látélet. Report on Hungarian Private Law. Befundbericht über das ungarische Privatrecht.* Lectum, Szeged, 2013. 278. p.; PAPP TEKLA: *Az atipikus szerződések és a magyar Polgári Törvénykönyv rekodifikációja.* Jog, Állam, Politika 2011/1 klsz. 95–105. pp.; PAPP TEKLA: *Atipikus szerződések a magyar magánjogban.* Scientia Iuris: Román-Magyar Jogtudományi Közöny 2011/2. 60–68. pp.; DUDÁS ATTILA – PAPP TEKLA: *Atipikus szerződések Magyarországon és Szerbiában.* Debreceni Jogi Műhely 2013/3. 1–16. pp.

⁷⁷ Hangsúlyozom, hogy egyes kötelmek atipikusként történő illetése a honi magánjogi szakirodalomban már az 1930-as évek elején megjelent (erre ld. FÜRST LÁSZLÓ [VILLÁNYI FÜRST LÁSZLÓ]: *A magánjog szerkezete.* Grill, Budapest, 1934. X. 477. p.; FÜRST LÁSZLÓ [VILLÁNYI FÜRST LÁSZLÓ]: *A magyar magánjog rövid tankönyve.* Grill, Budapest, 1941. VIII. 464.; FÜRST LÁSZLÓ [VILLÁNYI FÜRST LÁSZLÓ]: *Bevezetés.* In: SZLADITS Károly (szerk.): *Magyar magánjog. Kötelmi jog különös része.* IV. kötet. Grill, Budapest, 1942.

Az atipikus szerződés fogalmi ismérveit Papp Tekla⁷⁸ – azonos tárgyban megjelent – kötete (amely egyébiránt az akadémiai doktori értekezése alapjául is szolgált) alapján foglaljuk össze, tesszük mindezt egyrészt azért, mert a többi szerzőhöz képest egyedül ő dolgozta fel a kérdéskört monografikus szinten is, másrészt pedig azért, mert a szerzők között napjainkban sem azonos az atipikus szerződés dogmatikai fogalma.⁷⁹ Az atipikus szerződés tehát egy olyan szerződés: i) amely jellemzően idegen eredetű névvel rendelkezik és ennél fogva nincs magyar elnevezése (pl.: *lízingszerződés, franchise-szerződés, licencszerződés, merchandising szerződés, faktoring-szerződés*), vagy bonyolult és a jogviszony lényegét nem a legadekvátabb módon kifejező megjelöléssel rendelkezik (pl.: *konzorcziós szerződés, timesharing-szerződés*); ii) a Ptk. hatodik könyvének harmadik része (kötelmi nevesített tipikus szerződések) nem rendelkezik ezen atipikus szerződésekről vagy néhány atipikus kontraktus egy típusának részleges szabályozását tartalmazza (pénzügyi lízingszerződés, faktoring-szerződés, jogbérleti szerződés); iii) a típuszabadság értelmében – betartván a jogszabályba ütközés tilalmának elvét – az atipikus szerző-

1–14. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 2. p.). Érdekesség, hogy a hatkötetes Magyar magánjoghoz hasonló horderejű ötkötetes *magnum opus*, a Fodor Ármin-féle Magyar magánjog még nem tartalmazott atipikus kötelmekre vonatkozó utalást. Igaz, annak kötelmi jogi része 1898-ban látott először napvilágot, tehát VILLÁNYI FÜRST LÁSZLÓ első említéséhez képest több, mint harminc évvel korábban. (Ld.: KATONA MÓR: *Általános rész*. In: Fodor Ármin (szerk.): Magyar magánjog. Kötelmi jog. III. Singer és Wolfner, Budapest, 1898. VI. 1–309. pp.; KISS MÓR: *A jogügyletekből származó kötelmek*. In: Fodor Ármin (szerk.): Magyar magánjog. Kötelmi jog. III. Singer és Wolfner, Budapest, s.a. VI. 313–724. pp.). Nem találtunk utalást továbbá az alábbi munkákban sem: GROSSCHMID BÉNI: *Magánjogi előadások, jogszabálytan*. Athenaeum, Budapest, 1905. IV. 963. p.; KOLOSVÁRY BÁLINT: *A magyar magánjog tankönyve I*. Grill, Budapest, 1911. 565. p.; RAFFAY FERENC: *A Magyar magánjog kézikönyve II*. Benő Gyula, Budapest, 1909. VIII. 764.; WENZEL GUSZTÁV: *A magyar magánjog rendszere*. Athenaeum, Budapest, 1872. XIX. 498.; ZACHÁR GYULA: *A magyar magánjog adatai*. Grill, Budapest, 1928. 548. p.; ZLINSZKY IMRE: *A magyar magánjog mai érvényében: különös tekintettel a gyakorlat igényeire*. Franklin, Budapest, 1880. XVI. 751.; ZLINSZKY IMRE: *A magyar magánjog mai érvényében: különös tekintettel a gyakorlat igényeire*. Franklin, Budapest, 1888. XX. 795. p.; ZLINSZKY IMRE: *A magyar magánjog mai érvényében: különös tekintettel a gyakorlat igényeire*. Franklin, Budapest, 1891. 836. p.; ZLINSZKY IMRE: *A magyar magánjog mai érvényében: különös tekintettel a gyakorlat igényeire*. Franklin, Budapest, 1894. 852. p.; ZLINSZKY IMRE: *A magyar magánjog mai érvényében: különös tekintettel a gyakorlat igényeire*. Franklin, Budapest, 1897. X. 1035. p.; ZLINSZKY IMRE: *A magyar magánjog mai érvényében különös tekintettel a gyakorlat igényeire*. Franklin, Budapest, 1902. XII. 1200. p.

⁷⁸ Ld.: PAPP 2019 *op.cit.* 44–45. pp.

⁷⁹ Példának okáért ld.: [AA]: *Atipikus szerződés*. In: Lamm Vanda – Peschka Vilmos (főszerk.): *Jogi lexikon*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 1999. 58–59. pp.; BENEDEK KÁROLY: [*A kötelmi jog. A szerződés.*] *Általános szabályok*. In: Gellért György (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*. I. KJK, Budapest, 1995. 528–560. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 535–536. pp.); EÖRSI GYULA: *A szerződések rendszere*. In: Eörsi Gyula – Kemény Béla – Sáránci Imre – Világhy Miklós (szerk.): *Kötelmi jog. Különös rész. Egyes szerződésfajták* Tankönyvkiadó, Budapest, 1994. 6–10. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 7. p.); NOCHTA TIBOR: *Az egyes szerződések*. In: Nochta Tibor – Kovács Bálint – Nemessányi Zoltán (szerk.): *Magyar polgári jog. Kötelmi jog. Különös rész*. Dialog Campus, Budapest–Pécs, 2012. 13–14. pp.; SÁNDOR ISTVÁN: *Bevezetés*. In: Sándor István (szerk.): *Előadásvázlatok a kötelmi jog különös részéből*. Patrocinium, Budapest, 2014. 17–25. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 24–25. pp.); TÓKEY BALÁZS: *Bevezetés a szerződési jog különös részéhez*. In: Fuglinszky Ádám – Tókey Balázs (szerk.): *Szerződési jog. Különös rész*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2021. 25–40. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 37–38. pp.); VIRÁG CSABA: *A szerződés. A szerződési jog alapelvei*. In: Osztovits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok magyarázata*. III. Opten, Budapest, 2014. 141–155. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 147. p.).

dések tetszőleges tartalommal köthetőek, és éppúgy vonatkoznak rájuk a szerződések általános szabályai, mint a kötelmi nevesített tipikus szerződésekre; iv) az atipikus kontraktus szabályainak kialakulása és kialakítása esetében éppúgy fontos szerepet töltek be a külföldi gyakorlati és jogalkotási minták, mint a hazai szokások; v) jogegységesítési és jogközelítési törekvések figyelhetőek meg az európai jogfejlődésben e szerződések esetében, és ezen eredmények az uniós jogharmonizációnak köszönhetően a magyar szabályozásban is tükröződnek; vi) az atipikus kontraktusok közvetlen közjogi hatásnak kitettek, azaz a közjogi normák is áthatják a szabályozásukat; vii) jellemzően kereskedelmi ügyletre, gazdasági tevékenységre irányulnak az atipikus szerződések; viii) e kereskedelmi ügyletre irányultság általában azt eredményezi, hogy e szerződések tartós jellegű jogviszonyok; viii) mindezen kereskedelmi vonatkozás okán jellemző az atipikus szerződésekre, hogy egyik oldalán valamilyen vállalkozás, gazdasági társaság áll (de ez nem zárja ki, hogy mindkét oldalon vállalkozás, gazdasági társaság álljon); ix) az atipikus szerződések – a szindikátusi és a *franchise-szerződés* kivételével – főként törvényi (egészségügyi kezelési szerződés, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással kapcsolatos szerződések), kormányrendeleti szinten (pl.: *timesharing-szerződés*, *konzorción szerződés*), esetleg implementált nemzetközi egyezményekben (pl.: *lízings*, *faktoring*) kerültek szabályozásra, de néhányuk elszórtan jelenik meg egyes jogszabályokban (pl.: *merchandising szerződés*, *licencszerződés*, *PPP-szerződés*); x) végezetül, bár nem az összes atipikus szerződésre, de egy részükre, jellemző az alaki kötöttség, azaz sok esetben jogszabályi előírás a kontraktus írásba foglalása; ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy a gyakorlatban szinte egytől egyig írásban kötetnek ezek a szerződések (gazdasági irányultságuk és bonyolultságuk okán, garanciális jelleggel és a bizonyíthatóság érdekében).

Látható tehát, hogy míg a civilista szerződésfogalom egy magánautonómia alapuló megközelítés, addig a Kp. tételesjogi – alapvetően *processzuális* – fogalma szervezeti, a közigazgatási jogdogmatika szerződéses fogalomrendszere pedig szervezeti és funkcionális megközelítésen alapszik.⁸⁰

V. Vegyes jogági szerződés

A közjogi (közigazgatási) szerződések és a magánjogi szerződések (atipikus szerződések) mellett, szólnunk kell végezetül a vegyes jogági (nem vegyes!)⁸¹ szerződésekről is. Ve-

⁸⁰ NAGY 2022 *op.cit.* 139–140. pp.

⁸¹ Hangsúlyozandó, hogy a vegyes szerződések és a vegyes jogági szerződések nem egyazon kategória, így nem kezelendők szinonimaként sem. Tekintettel arra, hogy a honi kötelmi jogi szabályozás értelmében a feleket nem terheli típuskényszer, a polgári jogi jogalanyok nem kötelesek a jogszabályokban nevesített szerződéstípusok kizárólagos alkalmazására. Noha a Ptk. vonatkozó 6:59. §-a *expressis verbis* nem mondja ki a típuszabadságot, csak az akarati autonómia és partnerválasztás szabadsága mellett a tartalom szabadságra vonatkozó diszpozitivitást, a *Polgári Törvénykönyvről szóló T/7971 törvényjavaslat miniszteri indokolás* (a továbbiakban: T/7971), valamint VÉKÁS LAJOS kiemeli, hogy „[a] tartalmi szabadság keretében [...] elismeri a típuszabadságot is. Ezért a szerződéstípusok normái körében csupán mintákat kíván nyújtani a felek

gyes jogági szerződésnek dogmatikai értelemben azokat a szerződéseket tekintjük, amelyekben a közjogi és magánjogi szerződések egyes jellemzői keverednek, és e keveredés okán tisztán nem sorolható egyik vagy másik kategóriába. Úgy véljük, hogy a vegyes jogági szerződésekről kizárólag dogmatikai értelemben beszélhetünk: egyrészt azért, mert nem normatív fogalom, másrészt azért, mert egy-egy szerződés tételesjogi alapon történő besorolása a jogvédelem magánjogi vagy közjogi jellege szerint történhet.

VI. A koncessziós szerződés helye a kötelmi jogok rendszerében

Már a fenti fejtegetésből eklatánsan kitűnik, hogy a koncessziós szerződés kötelmi jogok rendszerében történő elhelyezése nem egyszerű feladat, ennek legfőbb oka a közjog és magánjog közötti éles határvonalak meghúzásának erőszakos tendenciájában keresendő, jóllehet *Grosschmid Béni* sokat hivatkozott – s már több mint egy évszázada megfogalmazott – tétele, amely már a XX. század elején éppúgy igaznak bizonyult, mint amiképpen napjainkban is, az, ti. hogy „[a] magánjog és a köz- vagy nyilvánjog határai nem egyenes vonalak, miként az amerikai Egyesült-Államok egyes államai közti határok. Hanem csipkések, vagy mondjuk a fűrészre emlékeztetők [...]”⁸² *Grosschmid Béni* e szemléletes, a közjog – magánjog (határ)mezsgyéje kapcsán tett megállapítása napjainkra talán csak annyiban változott dogmatikai értelemben (hisz mint fentebb említettük a tételesjog szintjén, a jogvédelem magánjogi vagy közjogi jellege úgyszólván eldönti egy szerződés hovatartozását), hogy a csipkés, fűrészfog határok nem a „kiegyenesedés”, hanem inkább az elmosódás irányába mozdultak el, teret hagyván a magánjog és a közjog kvázi „egybeülekezésének”. Mindezek okán nem egyszerű egy-egy a fűrészfog-, csipkehatáron elhelyezkedő szerződés kötelmi jogi rendszerbe történő besorolása. Felmerül a kérdés, hogy egyáltalán szükséges-e? A jogdogmatika természetesen az igen irányába orientálja a kérdéskörrel foglalkozókat, noha a jogdogmatikai orientációra sem tekinthetünk kizárólagossággként.

számára. A kínált mintákat a felek szabadon változtathatják. Ez lehetséges úgy is, hogy megállapodásukat több nevesített szerződés elemeiből állítják össze (vegyes [de nem vegyes jogági] szerződés), vagy úgy is, hogy megállapodásuk egyik nevesített szerződéstípusnak sem felel meg (atipikus és innominát szerződés).” (Ld.: VÉKÁS LAJOS: *A szerződés: alapelvek, megkötés és értelmezés, érvénytelenség és hatálytalanság*. In: Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről* szóló 2013. évi V. törvényhez. Wolters Kluwer, Budapest, 2020. 1532–1665. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 1535. p.); ld. még: T/7971 miniszteri indokolás.) A vegyes szerződések lényegében olyan szerződések, amelyekben több szerződésfajta elemeit is magában hordozó megállapodást kötnek egymással a szerződő felek. (A vegyes szerződések részleteiben ld.: BENEDEK 1995 *op.cit.* 534–535. pp.; EÖRSI 1994 *op.cit.* 7. p.; FÜRST 1941 *op.cit.* 398–405. pp.; PAPP 2019 *op.cit.* 46. p.; SÁNDOR 2014b *op.cit.* 24–25. pp.; TÓKEY 2021 *op.cit.* 37–38. pp.; VIRÁG 2014 *op.cit.* 147. p.; [AA]: *Vegyes szerződés*. In: Lamm Vanda – Peschka Vilmos (főszerk.): *Jogi lexikon*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 1999. 629.; SZLADITS KÁROLY: *A magyar magánjog vázlat* II. Grill, Budapest, 1935. V. 508. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 175. p.); VÉKÁS Lajos: *A szerződéstípusok válságjelenségeiről*. Jogtudományi Közlöny 1975/12. 699–706. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 704. p.); VÉKÁS LAJOS: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977. 156. p. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 90. p.); VILÁGHY MIKLÓS – EÖRSI GYULA: *Magyar polgári jog II*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1965. 546. p., különös tekintettel ld.: *op.cit.* 6–8. pp.).

⁸² GROSSCHMID 1905 *op.cit.* 10. p.

A koncesszió latin eredetű kifejezés, amely engedményt, engedélyezést, kedvezményt jelent,⁸³ ugyanakkor *Márfy Ede* joggal figyelmeztet arra, hogy nem túl szerencsés e megfogalmazás, ugyanis az „zavarokra adhat okot”.⁸⁴ Bármely – a fentiekben említett – jelző alkalmazása előidézheti ezt, ti. az engedményt, engedélyezést egyes jogágak, jogterületek joganyaga eltérő kontextusban használja, és más-más jogintézményt jelöl.⁸⁵ A *Bakos-féle* szótár egyébként a koncesszió másodszori jelentése között kiemeli, hogy a koncesszió köztulajdonban lévő terület vagy üzem meghatározott időre szóló bérbeadása külföldi vállalkozóknak kiaknázás céljából.⁸⁶ Látható, hogy a meghatározott időre történő kiaknázása (azaz a hasznosítási jog átadása) itt is megjelenik, ugyanakkor a bérbeadás kifejezés e kontextusban nem szerencsés.⁸⁷ Természetesen a *Bakos-féle* szótár nem jogdogmatikai, hanem lingvisztikai célokat szolgál, éppen ezért sem várható el a koncesszió jogdogmatikai vonatkozású értelmezése. A koncessziós szerződéssel kapcsolatban főként a jogviszony jellegére irányult a fókusz mind a civilisták, mind a közigazgatási joggal (közjoggal) foglalkozók körében. Egyesek a koncessziós szerződést inkább magánjogi jogviszonyként aposztrofálják (*Balsai István*,⁸⁸ *Kemenes Béla*,⁸⁹ *Kovács István*,⁹⁰ *Papp Tekla*,⁹¹ *Tóth Emese*),⁹² mások közjogi jogviszonyként tekintenek rá (*Bordás Mária*,⁹³

⁸³ BAKOS FERENC: *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1984. 927. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 446. p. 1. hb.).

⁸⁴ MÁRFFY EDE: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Athenaeum, Budapest, 1925. XV. 719. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 53. p. 1. lj.); MÁRFFY EDE: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Athenaeum, Budapest, 1926. XV. 748. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 53. p., 1. lj.).

⁸⁵ Elég csak példának okáért a Ptk. szerinti engedményezésre gondolni (ld.: Ptk. 6:193–6:201. §).

⁸⁶ BAKOS 1984. *op.cit.* 446. p., 1. hb.

⁸⁷ Megjegyezzük, hogy a bérbeadás a hasznosítási jog egyik elemeként nem szükségszerűen része annak. Következésképpen a szolgáltatási koncesszió hasznosítási jogának sem feltétlenül tartalma a bérbeadás. Ugyanakkor előfordulhat, hogy a szolgáltatási koncesszió során a hasznosítási jog magában foglalja bizonyos ingatlanok/ingóságok bérbeadásának a jogát is, de ez esetben is a koncesszió jogosultja viseli a működési kockázatot, mert amennyiben a működési kockázatot az ajánlatkérőnél marad, úgy szolgáltatás megrendeléséről van szó. (ehhez ld.: Föv.Tv.27.K.31.218/2012/13.; D.740/16/2010.KDBH; D.1000/15/2011.KDBH).

⁸⁸ Országgyűlési Napló (1990–1994) 85. ülésnap (1991. 03. 11.) 19. felszólalás – Balsai István, igazságügy-miniszter (Balsai István 19. – letöltés ideje: 2021. 10. 10.).

⁸⁹ KEMENES BÉLA: *A koncessziós szerződések szabályozása napjainkban*. In: Tóth Károly: Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szegedi József Attila Tudományegyetem, Szeged, 1996. 273–278. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 275–276. pp.).

⁹⁰ KOVÁCS ISTVÁN: *Koncesszió – koncessziós szerződés*. Gazdaság és Jog 1997/12. 14–19. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 15–16. pp.).

⁹¹ PAPP 1998 *op.cit.* 8–9. pp.; PAPP 2003a *op.cit.* 18. p.; PAPP 2006 *op.cit.* 18–19. pp.; PAPP 2016 *op.cit.* 493–500. pp.; PAPP 2019 *op.cit.* 38. p.; PAPP 2020 *op.cit.* 54–56. pp.; PAPP TEKLA: *A koncessziós szerződésről I. Céghímők 1999/12. 10–13. pp.*; PAPP TEKLA: *A koncessziós szerződésről II. Céghímők 2000/1. 3–6. pp.*; PAPP Tekla – BALOGH Balázs: *A koncessziós szerződés*. In: Papp Tekla (szerk.): *Atipikus szerződések*. Opten, Budapest, 2015. 265–316. pp. A koncessziós szerződések nemzetközi kitekintésére ld.: PAPP TEKLA: *A koncesszió: nemzetközi kitekintés*. Jogelméleti Szemle 2003/3. 1–24. pp. Hangsúlyozom, hogy Papp Tekla a jogi atmoszféra megváltozása okán (pl. új koncessziós területen működő szabályozó hatóság létrehozása) a koncessziós szerződés a vegyes jogági szerződések irányába mozdult el.

⁹² TÓTH EMESE: *A koncesszióról*. Saldó, Budapest, 1995. 46. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 33. pp.).

⁹³ BORDÁS MÁRIA: *Gazdasági közigazgatás. Koncesszió a közigazgatásban*. Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1994. 25. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 1. p.); BORDÁS MÁRIA: *Koncesszió a közigazgatásban*. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás és a gazdaság*. UNIO, Budapest, 2001. 349–383. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 349–350. pp.).

Hanák András,⁹⁴ Márffy Ede,⁹⁵ de akadnak olyanok is, akik a koncessziós jogviszony vegyes jogági jellegét hangsúlyozzák (Dantesz Péter és Imre Miklós,⁹⁶ Harmathy Attila,⁹⁷ Magyary Zoltán).⁹⁸

Jogdogmatikai értelemben a koncessziós szerződés legfontosabb ismérvei: i) visszterhesség; ii) írásbeliség (mint alaki követelmény); iii) tartósság (de nem határozatlanság); iv) a szerződés kötő felek személyében történő alanymódosulás; v) közszolgáltatás megszervezésére, közfeladat-ellátására irányultság; vi) az állam vagy az önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységének gyakorlási jogának átengedése (részleges vagy teljes piaci monopólium biztosítása mellett).

A koncessziós szerződés tehát egy olyan visszterhes, írásban kötött szerződés, amelynek célja valamilyen közszolgáltatás megszervezése, közfeladat ellátása azáltal, hogy az állam vagy az önkormányzat – részleges vagy teljes piaci monopólium biztosítása mellett – a kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának jogát meghatározott időre (főszabály szerint legfeljebb 35 évre) a koncesszió jogosultjának, azaz a koncesszornak vagy koncessziós jogosultnak átengedi.

Mindezek alapján érezhető, hogy a koncessziós szerződés kötelmi jogi rendszerben történő elhelyezése nem problémamentes, ennek okait a fentiekben ismertettük. Dogmatikai értelemben azonban mindenképpen úgy gondoljuk, hogy a koncessziós szerződéseknek egyfajta, a magánjogi szerződésekből (azon belül is a kötelmi atipikus szerződésekből) a közjogi (közigazgatási) szerződések irányába történő átmozgása tapasztalható (hangsúlyozva, hogy ez egy nem lezárt folyamat). Ezen elgondolásunkat erősíti a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságának (a továbbiakban: SzTFH)⁹⁹ létrehozása

⁹⁴ HANÁK ANDRÁS: *A koncessziós szerződések természetrajzáról*. Gazdaság és Jog 1994/2. 1–20. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 18. p.).

⁹⁵ MÁRFFY 1925 *op.cit.* 36. p.; MÁRFFY 1926 *op.cit.* 36. p. („jogot alapító közigazgatási aktus”).

⁹⁶ DANTESZ PÉTER – IMRE MIKLÓS: *A koncessziós jogviszony természetéről*. Magyar Közigazgatás 1991/11. 1034–1040. pp. (különös tekintettel ld.: *op.cit.* 1038. p.).

⁹⁷ HARMATHY 1983 *op.cit.* 195–196. pp.

⁹⁸ MAGYARY 1942 *op.cit.* 386. p.

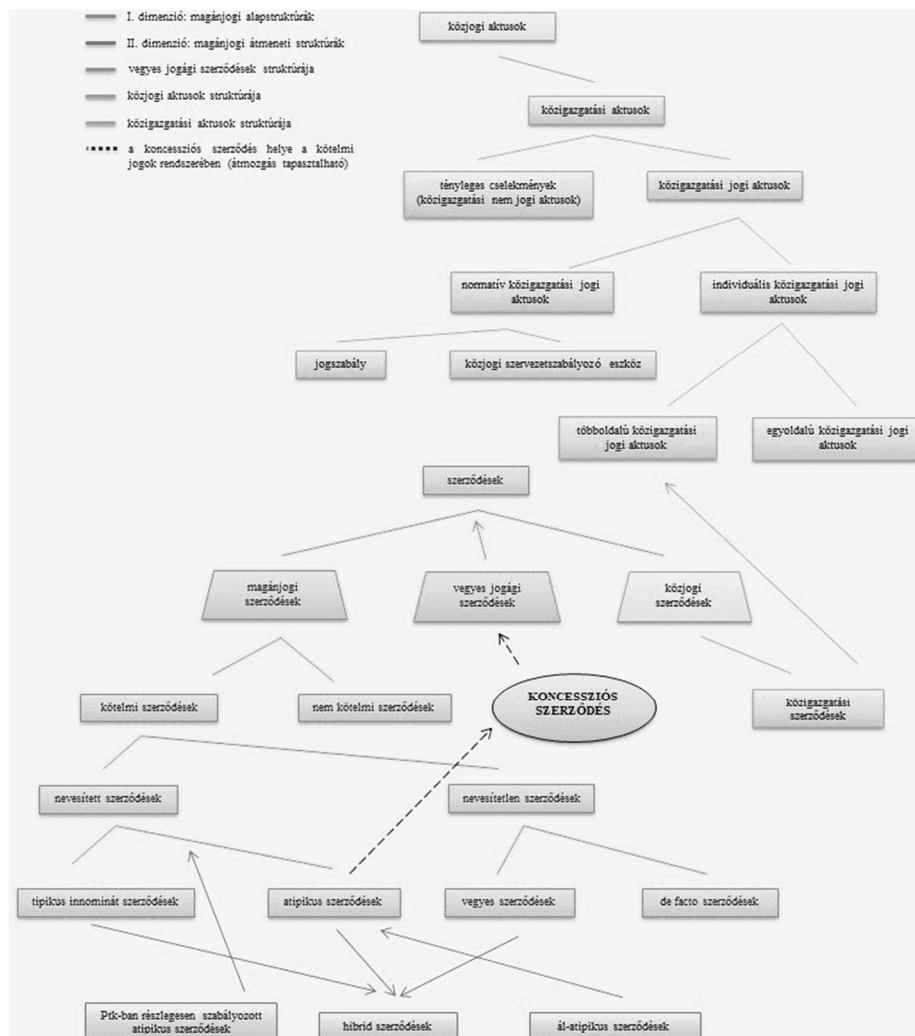
⁹⁹ A szabályozó hatóságokra ld.: BALOGH JUDIT: *Az önálló szabályozó szervek*. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.) Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2012. 283–286. pp.; CSINK LÓRÁNT: *Önálló szabályozó szerv*. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2013. 309–315. pp.; FAZEKAS JÁNOS: *Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon*. Új Magyar Közigazgatás 2015/2. 15–21. pp.; FAZEKAS JÁNOS: *Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotó hatáskörének alkotmányos keretei*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmányok Ficzere Lajos tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 37–45. pp.; FAZEKAS JÁNOS: *Önálló szabályozó szerv*. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2018. 1–16. pp. [1]-[61] (Önálló szabályozó szerv szócikk); KÁLMÁN JÁNOS: *Az önálló szabályozó szervek jogállása, helyük az államigazgatás szervrendszerében*. Közigazgatás-tudomány 2021/2. 74–85. pp.; LAPSÁNSZKY ANDRÁS: *A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai*. Új Magyar Közigazgatás 2014/3. 1–10. pp.; LAPSÁNSZKY ANDRÁS: *A szabályozó hatóságok jogállásának, működésének elméleti alapjai, kérdései*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmányok Ficzere Lajos tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 59–71. pp.; TEMESI ISTVÁN: *Az önálló szabályozó szervek*. In: Patyi András – Téglási András (szerk.): *Államtan és a magyar állam szervezete*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013. 171–189. pp.; TEMESI ISTVÁN: *Az önálló szabá-*

is, amely elég széleskörű jogosítványokat tudhat magáénak a koncessziós eljárásokkal, a koncessziós szerződés megkötésével, módosításával és megszüntetésével kapcsolatban, amelyek egy – a korábbiakhoz képest jóval – erősebb közigazgatási kontroll alá tereli a koncessziókat (kvázi koncessziós vétőjog bevezetése). Emellett ugyanakkor, ha összevetjük a koncessziós szerződés fogalmi komponenseit a közjogi (közigazgatási) szerződés konceptusának elemeivel azt láthatjuk, hogy az első öt pont tekintetében azok korrelálnak, vagyis a koncessziós szerződés egyik oldalán közigazgatási szerv található; a szerződés tárgya a közszolgáltatás megszervezése, közfeladat ellátása; a szerződés tartalma és megkötése tekintetében nem rendelkeznek a felek olyan fokú magánautonómiával, mint ami a tipikus magánjogi szerződések esetében jellemző; közpénz, közvagyon felhasználása ugyancsak lehetséges (a tiltott állami támogatások figyelembevételével); továbbá a többletjogosítványok és többletgaranciák rendszere is működik. Az utolsó pont azonban nem igaz a koncessziós szerződésekre – és a tételesjogi fogalom, valamint a dogmatikai fogalom ezen a ponton válik el egymástól –, ugyanis a koncessziós szerződés sem a szűkebb, sem a tágabb, fentebb említett, tételesjogi fogalomba nem illeszkedik: a koncessziós szerződést nem két közigazgatási szerv köti egymással (ami a szűkebb értelemben vett tételesjogi közigazgatási szerződés hatálya alá sorolhatóság egyik követelménye), továbbá sem a Koncessziós tv.-ben, sem az egyes ágazati koncessziós törvényekben, kormányrendeletekben (ami pedig a tágabb értelemben vett tételesjogi közigazgatási szerződés-fogalom kritériuma) nincs utalás arra vonatkozólag, hogy a koncessziós szerződés közigazgatási szerződésnek minősülne. Következésképpen a koncessziós szerződéssel kapcsolatban felmerülő jogvitát nem a Kp. szabályai szerint és nem a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság bírálja el, hanem arról a *polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényben* (a továbbiakban: Pp.) meghatározott perjogi szabályok alapján a polgári ügyekben eljáró bíróság dönt. Lényegében megállapíthatjuk: tételesjogi értelemben jelenleg pusztán a jogalkotó döntésén múlik, hogy a koncessziós szerződést közigazgatási szerződésnek minősíti-e, beillesztve a Kp. tárgyi hatálya alá azt. A koncessziós szerződés kötelmi jogi struktúrában történő elhelyezését az alábbi ábra szemlélteti.

lyozó szervek nemzetközi példái. Új Magyar Közigazgatás 2013/12. 8–14. pp.; VINCZE ATTILA: Önálló szabályozó szervek: egy alkotmányjogi problémavázlat. Közjogi Szemle 2013/3. 7–15. pp. Megjegyzem, hogy szabályozó hatóság témában 2012. január 1. napját megelőzően is születtek tanulmányok, jóllehet az egyes szerzők az önálló szabályozó szerv bevezetését megelőzően inkább a hatóság egyedi aktuskibocsátáson keresztül megvalósuló kvázi piac- vagy versenyszabályozó tevékenységét vizsgálták a szabályozó hatóság tárgy alatt. Horváth M. Tamás meg is jegyzi, hogy az angolszász jogrendszerbeli szabályozó hatóság-felfogástól, a kontinentális jogrendszer dogmatikai értelmében vett szabályozó hatóság-felfogás némiképp eltér, e szabályozó hatóságok ugyanis nem alkotnak jogot (ld.: HORVÁTH M. TAMÁS: *A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója.* Magyar Közigazgatás 2004/7. 403–407. pp., különös tekintettel ld.: *op. cit.* 407. p.). E tendencia ugyanakkor 2012. január 1. napjával a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete szervek létrehozásával megváltozott, ugyanis e szervek már jogalkotó szervnek is minősülnek. (A szabályozó hatóságok tekintetében korábbról ld. még: KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: *Mitől szabályozó egy hatóság?* In: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László (szerk.): *Verseny és szabályozás.* MTA, Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2008. 13–45. pp.; KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: *A szabályozó hatóságok eljárásjogának modellje a határozatok jogereje és végrehajthatósága tükrében* [s.n.], Budapest, 2009. 441. p. [Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar]; MOLNÁR MIKLÓS: *A szabályozó közigazgatási hatóságokról.* Magyar Közigazgatás 2002/11. 641–650. pp.).

1. sz. ábra

A koncessziós szerződés helye a kötelmi jog rendszerében (dogmatikai szempontból)



Forrás: Papp Tekla¹⁰⁰

¹⁰⁰ PAPP 2019. *op.cit.* 33. p.; PAPP 2020 *op.cit.* 2–3. pp. alapján.

VII. Összegzés

Mint látható a koncessziós szerződés kötelmi jogi rendszerben történő elhelyezése nem egyszerű feladat. Nehezíti egyrészt a közjogi (közigazgatási) szerződésfogalom – sem szakirodalmi, sem tételesjogi szempontból – nem kifejeződött volta, igaz ugyan, hogy a Kp. kodifikációjával a jogalkotó nagy lépést tett a probléma megoldása érdekében. Másrészt bonyolítja a helyzetet a koncessziós jogi rezsím rendszerszintű átalakítása, amelynek eredményeképpen egy új önálló szabályozó szerv, az SzTFH is létrehozásra került, meglehetősen erős – a koncessziós rendszereket érintő – hatósági jogosítványokkal felruházva. Mint említettük, a koncessziós szerződés, dogmatikai értelemben – elkezdett „átmozogni” a közigazgatási szerződések körébe, noha tételesjogi értelemben magánjogi szerződésnek minősül. Mindezek eredményeképpen kijelenthetjük, hogy az említett koncessziós jogi rezsím átalakítása okán egy folyamat részesei vagyunk, aminek lezárásáig a koncessziós szerződésnek az említett két jogág közötti billegését tapasztalhatjuk.

CSABA FARKAS – DÁNIEL IVÁN

THE PLACE OF THE CONCESSION CONTRACT IN THE SYSTEM
OF HUNGARIAN CONTRACT LAW

(Summary)

The main goal of this study is to place the concession contract in the Hungarian contract law system. In order to be able to place the concession contract in the contract law system, it is necessary to review public (administrative) law contracts, private law (atypical) contracts and mixed law contracts (i.e. containing both private and public law elements). Accordingly, we take into account the most significant authors dealing with public (administrative) law contracts, private law (atypical) contracts, and concession contracts and their works on the above mentioned subject. The study examines not only the literary and dogmatic concepts of each contract, but the legal concept as well. It is important to emphasize that we approach administrative legal contracts from the direction of theory of administrative legal act which is one of the foundations of administrative legal dogmatics. Finally, we also examine the transformation of the legal environment for concession contracts (e.g. establishment of a new regulatory authority concerning concessions).