

PhD ÉRTEKEZÉS

dr. Czibrik Eszter

MISKOLC

2025

MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

dr. Czibrik Eszter

A HATÓSÁGI SZERZŐDÉS, MINT KÖZIGAZGATÁSI
SZERZŐDÉS HELYE ÉS SZEREPE A HAZAI
JOGRENDSZERBEN
(PhD értekezés)

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
A doktori iskola vezetője: Jámborné Prof. Dr. Róth Erika

A doktori program címe: A magyar állam- és jogrendszer,
jogtudomány továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai
jogfejlődési tendenciákra

Tudományos vezető: Dr. Czékmann Zsolt, PhD

Kézirat lezárva: 2025. január 25.

MISKOLC

2025

Tudományos vezetői ajánlás

Czibrik Eszter

A hatósági szerződés, mint közigazgatási szerződés helye és szerepe a hazai jogrendszerben című PhD értekezéséhez

Czékmann Zsolt

Czibrik Eszterrel a közös munkát még hallgató korában kezdtük el, így több minőségben volt szerencsém kooperálni a Jelölttel. Oktatóként, témavezetőként és tanszékvezetőként vezettem a munkáját, de közösen folytattunk számos kutatást, publikáltunk közösen. Kijelenthetem, hogy a Jelölt munkásságát az első publikációtól a most leadott disszertációig ismerem, tanúja voltam annak a folyamatnak, amelynek eredményeként a dolgozat megszületett. Mindezek alapján már most rögzítem, hogy ez a disszertáció a Jelölt saját, egyedi munkájának eredménye.

Czibrik Eszter doktori értekezése a hatósági szerződés jogintézményének átfogó elemzését tűzte ki célul, különös tekintettel annak helyére és szerepére a magyar jogrendszerben. Az értekezés a közigazgatási szerződések egy speciális típusát, a hatósági szerződést vizsgálja, amely a közigazgatási jog és a polgári jog határterületén helyezkedik el. A témaválasztás igen specifikusra sikeredett, de a Jelölt mindig is szerette a kihívásokat, és ebben a témában pedig akad szép számmal. Gondoljunk csak a dogmatikai nehézségekre, a közigazgatás eleve szerteágazó szabályozására vagy e jogterület sajátos viszonyára más jogágakkal. A feladat tehát méltó egy doktori értekezéshez (és talán nem árulok el nagy titkot, de meglátásom szerint az a folyamat, amely során ez a dolgozat megszületett az eredményével egyetemben szintén méltó rá).

A dolgozat részletesen bemutatja a hatósági szerződés történeti fejlődését, jogi szabályozását és gyakorlati alkalmazását. Az értekezés különös figyelmet fordít a hatósági szerződés és a közigazgatási szerződés közötti különbségek és hasonlóságok feltárására, valamint a hatósági szerződés jogi természetének és funkciójának meghatározására. Ez egy olyan munka volt,

amelyet el kellett végezni, hogy érdemben tárgyalható legyen a téma, azonban a kötelező voltán túl szerintem ez egy érdemi eredménye is a dolgozatnak.

Czibrik Eszter kutatása során alaposan elemzi a hatósági szerződés jogi környezetét, beleértve az általános és különös eljárási szabályokat, valamint a bírói gyakorlatot. Az értekezés kitér a hatósági szerződés megkötésének, módosításának és megszegésének kérdéseire, valamint a jogintézmény nemzetközi összehasonlítására is. Komplex vizsgálat, helyesen alkalmazott módszertan jellemzi ezeket a részeket, külön kiemelném a bírói gyakorlat szintetizálását, valamint a nemzetközi gyakorlat finom beágyazását a gondolatmenetbe. A fejlődéstörténeti aspektus megfelelő kontextusba helyezi a vizsgálat tárgyát, egyben lehetőséget ad a különböző fejlődési szakaszok komparatív vizsgálatára.

További eredmények és megállapítások:

- A dolgozat részletesen bemutatja a hatósági szerződés történeti fejlődését, különös tekintettel a magyar jogrendszerben betöltött szerepére.
- Az értekezés elemzi a hatósági szerződés és a közigazgatási szerződés közötti különbségeket és hasonlóságokat, kiemelve a jogi természetük és funkciójuk közötti eltéréseket.
- A kutatás során feltárt konkrét példák, mint a környezetvédelmi hatósági szerződések és a fogyasztóvédelmi hatósági szerződések, bemutatják a jogintézmény gyakorlati alkalmazását és annak hatékonyságát.

Czibrik Eszter kiváló kutatási képességekkel rendelkezik, amelyeket a dolgozat során többször is bizonyított. Alapos és részletes elemzései, valamint a jogi szabályozás és a bírói gyakorlat közötti összefüggések feltárása kiemelkedő tudományos munkát eredményeztek. A Jelölt elkötelezettsége és precizitása hozzájárultak ahhoz, hogy a dolgozat magas színvonalú és értékes tudományos eredményeket tartalmazzon.

Kiemelendő, hogy a tudományos diskurzus tovább lendítésén túl a gyakorlati alkalmazhatóság előmozdításához is ad támpontokat, így az értekezés javaslatokat fogalmaz meg a hatósági szerződés jogintézményének továbbfejlesztésére, különös tekintettel a jogi szabályozás és a gyakorlati

alkalmazás közötti összhang megteremtésére. A dolgozat kiemeli a hatósági szerződések alkalmazási körének bővítésének lehetőségeit, különösen a közterület-használat és a támogatási típusú szerződések területén.

Meggyőződésem, hogy a Jelölt megfelelő utat és módszert választott kitűzött céljainak eléréséhez. A dolgozat formai és alaki szempontból is megfelel a doktori disszertációkkal szemben támasztott követeléseknek. A Jelölt komoly szakirodalom-apparátust kezel. A szakirodalom feltüntetése, lábjegyzetelése precíz és teljes.

Összességében megállapítom, hogy Czibrik Eszter PhD értekezése magas színvonalú tudományos munka, és e disszertáció megírásával igazolta alkalmasságát a tudományos munkára, ezért javaslom munkahelyi vitára bocsátását.

Valahol a Mátrában, 2025. január 27.

Czékman Zsolt
tudományos vezető

TARTALOMJEGYZÉK

| | | |
|---------|--|----|
| I. | Bevezető gondolatok | 9 |
| I.1. | Az értekezés tárgya, illetve témája | 9 |
| I.2. | Az értekezés kutatási kérdései | 13 |
| I.3. | Az értekezés módszertana és felépítése | 14 |
| II. | Szupremációtól a hatósági szerződésig..... | 17 |
| II.1. | Az állam és az ügyfél kapcsolatának alakulása napjainkig | 18 |
| II.2. | Az egyes döntéstípusok megjelenése a magyar hatósági eljárásjogban | 24 |
| II.3. | A közjogi, a közigazgatási és a hatósági szerződés intézményesülése. | 28 |
| II.3.1. | A közszerződésekről, illetve a közszolgáltatási szerződésekről röviden..... | 29 |
| II.3.2. | A közjogi szerződésekről | 34 |
| II.3.3. | A közigazgatási szerződésekről | 39 |
| II.3.3. | A hatósági szerződésekről..... | 45 |
| II.4. | Történeti áttekintés – A közigazgatási szerződés megjelenése hazánkban..... | 50 |
| II.5. | Történeti áttekintés – A hatósági szerződés megjelenése hazánkban... | 57 |
| II.5.1. | A hatósági szerződés szabályozási koncepciója | 58 |
| II.5.2. | A hatósági szerződés formai és tartalmi követelményei a Ket. rendelkezéseinek tükrében | 62 |
| II.5.3. | A hatósági szerződés módosítása és a szerződésszegés szabályozása a Ket. rendelkezései szerint..... | 68 |
| II.6. | A fejezet összefoglaló gondolatai – A hatósági szerződés és a közigazgatási szerződés definiálása | 74 |

| | | |
|----------|--|-----|
| III. | A hatósági szerződés térhódítása | 82 |
| III.1. | A hatósági szerződéskötés | 83 |
| III.1.1. | A hatósági szerződés Ákr.-ben rögzített definíciója | 83 |
| III.1.2. | A hatósági szerződés megkötése | 87 |
| III.1.2. | A hatósági szerződés tartalmi kritériumai | 94 |
| III.2. | A hatósági szerződés módosítása | 107 |
| III.3. | A hatósági szerződésben foglaltak megszegése | 109 |
| III.4. | A közigazgatási és a hatósági szerződésből eredő jogviták elbírálásának módja..... | 116 |
| III.5. | A hatósági szerződés és az Ákr. jogintézményeinek kapcsolata | 120 |
| III.6. | A hatósági szerződések lehetséges csoportosítási módozatai az általános és a különös jogszabályok tükrében | 132 |
| III.7. | A fejezet záró gondolatai | 141 |
| IV. | Határozat vagy szerződés? | 145 |
| IV.1. | Bevezető gondolatok..... | 146 |
| IV.2. | Fogalmi és alapelvi megközelítés | 148 |
| IV.3. | Polgári jogi szerződéskötés kontra a hatósági szerződés megkötése | 157 |
| IV.4. | Mennyiben értelmezhető a Ptk. szabályozása a hatósági szerződés módosítása kapcsán? | 161 |
| IV.5. | Szerződésszegés a hatósági szerződés és a polgári jogi szerződés tükrében..... | 164 |
| IV.6. | A hatósági szerződések, valamint a közigazgatási szerződések nemzetközi gyakorlata | 170 |
| IV.6.1. | A német szabályozás | 171 |
| IV.6.2. | A francia szabályozás..... | 183 |
| IV.6.3. | További érdekességek a világ egyes pontjairól | 186 |

| | |
|--|-----|
| IV.6.4. Az ügyfél szemüvegén keresztül: Hatósági szerződéskötés vagy határozathozatal? | 190 |
| V. Záró gondolatok és megállapítások..... | 196 |
| Magyar nyelvű összefoglaló | 201 |
| Idegen nyelvű összefoglaló..... | 202 |
| Felhasznált irodalom..... | 203 |
| Felhasznált jogszabályok, jogi dokumentumok jegyzéke..... | 227 |
| Joggyakorlat | 231 |
| Internetes hivatkozások..... | 233 |
| Szerző témával kapcsolatos publikációinak jegyzéke | 234 |
| Mellékletek | 236 |
| 1. sz. melléklet - A hatósági szerződés tartalmi előírásai az ágazati jogszabályokban saját szerkesztés alapján..... | 236 |
| 2. sz. melléklet – Az egyes hatósági szerződésekről rendelkező ágazati jogszabályok..... | 243 |
| 3. sz. melléklet – Katalógus a hatósági szerződéssel kapcsolatos bírói gyakorlathoz..... | 246 |
| NYILATKOZAT | 252 |

I. Bevezető gondolatok

I.1. Az értekezés tárgya, illetve témája

Napjainkban egyre inkább az a tendencia mutatható ki, hogy szeretünk alternatív megoldásokat keresni. Igyekszünk mindent átalakítani, a szokásostól egy kicsit eltérővé igazítani. De ha a mindennapokban elfogadjuk azokat az alternatívákat, amelyeket a 21. század kínál számunkra, akkor miért tapasztalható a közigazgatási eljárásjogban egy egyfajta passzivitás a speciális döntési típusokkal szemben? Elképzelhető, hogy nagyon messziről indultam bevezetőmben, de mindenféleképpen azon az állásponton voltam és vagyok mind a mai napig, hogy érdemes azokkal a döntési típusokkal is foglalkozni, amelyek a hatósági eljárásjog peremvidékén helyezkednek el, vagy pontosabban fogalmazva nem állnak a kutatások célkeresztjében. Értekezésemben többek között annak bizonyítását tűztem célul, hogy a közigazgatás mellérendelt jogviszonyai nem számítanak marginális területnek, hanem éppen ellenkezőleg, széles körben alkalmazható, egy jövőbe mutató területe.

Amennyiben a közigazgatási hatósági eljárással kapcsolatos fogalmi kérdéskörre gondolunk elsőként valószínűleg korántsem a hatósági szerződéssel összefüggő szabályok jutnak az eszünkbe, hanem a hatósági jogalkalmazói jogviszony, a határozat, a végzés, vagy az alá-fölérendeltség stb. Ugyanakkor két évtizede szerves része a közigazgatási hatósági eljárásnak a hatósági szerződés is, mégsem került intenzíven kutatási fókuszba.

A tudományág képviselői tágabb értelemben már több ízben foglalkoztak ezzel a témakörrel, gondolva itt például a közjogi vagy a közigazgatási szerződésekre, de értekezésemben célul tűztem, hogy szűkebb aspektusból is vizsgálódjak, kifejezetten a hatósági szerződésre fókuszálva. Természetesen a témakör megköveteli az egyes közjogi, illetve közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos kérdések bemutatását is, de a kutatás célkeresztjében a hatósági szerződés áll mindenekelőtt.

Ami évszázadokkal ezelőtt már-már megdönthetetlen tételnek tűnhetett, hogy a közjog és a magánjog nem igazán keveredhet egymással, ezt a modernkori jogalkotás igen hamar megcáfolta, ilyen példa lehet a keresztülfekvő jogágak megjelenése, de ehhez köthető az egyes jogterületek szabályainak a vegyülése is, gondolva itt egy közterület-használatra, amely az utóbbi években a Kúria joggyakorlatának palettájára is felkerült. A közjogi, a közigazgatási és a hatósági szerződés, mint jogintézményeket is ez a kettősség jellemzi, illetve személy szerint még joghallgató koromban, pont ezért kezdtem el ezzel a témával foglalkozni, mert igencsak „mozgatta a fantáziámat” az a Ianus-arcúság, ami ezeket a jogintézményeket körbe övezi.

Dolgozatom célja egy olyan átfogó kutatás bemutatása, amely a hatósági szerződés adta lehetőségekre fókuszál kifejezetten a hazai jogrendszerben. Disszertációmban egy elméleti és egy gyakorlati kérdésekkel is foglalkozó kutatást szeretnék bemutatni, amelyben vegyesen jelenik meg az általános hatósági eljárásjogi szabályozás, kiegészülve a különös rendelkezésekkel, a bírói gyakorlattal fűszerezve. Emellett természetesen a hazai, illetve a nemzetközi szakirodalom feldolgozásával is foglalkozom. A témakör hangsúlyosan a német és a francia szabályozás bemutatását követeli meg.

Céлом, hogy a dolgozat keretében a következő kérdésekben állást foglaljak. Mindenekelőtt megvizsgálom az állam és az ügyfél kapcsolatának alakulását egy vázlatos folyamatábrában, és e kapcsolatból bontom ki az első kutatási kérdést, miszerint a megváltozott kapcsolat a felek között eredményezhette-e a hatósági szerződés bevezetését a hatósági eljárás általános eljárásjogi keretébe?

Mivel a hatósági szerződés a hatósági eljárásjog és a polgári jog mezsgyéjén helyezkedik el, további kérdésként fogalmaztam meg, hogy inkább szerződés-ként tekinthetünk-e rá, vagy hatósági határozatként. Erre a kérdésre a IV. Fejezetben törekszem választ adni, miután a jogintézmény közjogi, illetve polgári jogi jellemzőit bemutattam.

Másrészt megválaszolandónak tartottam azt a felvetést is, miszerint ügyféli oldalról nézve befogadhatóbb-e a döntés, ha annak formája hatósági

szerződés és nem határozat? Ezzel párhuzamosan hangsúlyozni kell, hogy az ügyfél is részt vehet a döntéshozatalban, emellett pedig nem kell azzal az érzettel részt vennie a hatósági eljárásban, hogy a hatóság az elefántcsonttoronyban hozza meg önállóan, a közhatalom letéteményeseként döntését.

Végül de nem utolsó sorban – dolgozatom összefoglalásaként – annak előrevetítését szeretném papírra vetni, hogy mi a jövője a hatósági szerződésnek, illetve van-e egyáltalán jövője magának a jogintézménynek?

Az értekezés tárgya a hatósági szerződés hazai szabályrendszerének átfogó bemutatása. A választott téma jellegéből és irányadó szabályozásából adódóan elengedhetetlennek bizonyul a közigazgatási hatósági eljárásjogon kívül a polgári jog szerződésekre vonatkozó általános szabályainak a feltárása is. A kutatást mindezek alapján jogtudományi és közigazgatás-tudományi szemlélet hatotta át, azonban nem tekinthetem el némiképp a polgári anyagi jog szerződésekre vonatkozó általános szabályaitól sem. Mindezen témaköröket az egyes fejezetekben külön-külön vizsgálom.

Az állam és az ügyfél kapcsolatának egyes történeti állomásait mutatom be elsőként, amely témakör köré egy kutatási kérdést is felépítettem, melyre még a későbbiekben visszatérek. Ezt követően dolgozatomban dogmatikai alapokkal foglalkozom. A hatósági szerződés, mint közigazgatási szerződés fogalmi elemeit elemzem ezt követően, annak érdekében, hogy meghatározhassam a hatósági, illetve a közigazgatási szerződés definícióit. Ebben a fejezetben igyekszem feloldani azt a fogalmi zűrzavart, ami a közjogi, közigazgatási, illetve hatósági szerződéseket, valamint közszerződéseket körülöleli. A dogmatikai kérdések mellett indokoltnak tartom ebben a fejezetben foglalkozni a hatósági szerződés kialakulásával is és eljutni időben a Ket. hatályon kívül helyezéséig. Nem foglalkozom részletesen a közjogi szerződésekkel dolgozatomban, tekintettel arra a tényre, hogy a hatósági szerződést a közigazgatási szerződéshez képest vizsgálom. Az említett megállapodásokat csak röviden tartom indokoltnak bemutatni, hiszen

álláspontom szerint ez szétfeszítené a dolgozat kereteit és a hatósági szerződés szabályairól elkerülne így a disszertáció fókusza.

A következőkben annak feltárására vállalkozom, hogy a hatósági szerződés általános és különös eljárási szabályait megvizsgáljam. A jogintézmény számtalan szakigazgatásban előfordul. Ebben a fejezetben ezeket a típusokat mutatom be a hatósági szerződéskötés folyamatától, a módosítási lehetőségen át, az esetleges szerződésszegés szabályaiig. A fejezetben a hatósági szerződéssel kapcsolatos jogviták rendezésének a módjára is hangsúlyt fektetek, de eltekintek a közigazgatási perrendtartás részletes bemutatásától, mivel a disszertáció a közigazgatási per eljárási szabályaira nem fókuszál. A fejezettel kapcsolatos kutatás célkeresztjében az egyes általános eljárásjogi jogintézmények és a hatósági szerződés kapcsolata áll, továbbá az általános és a különös szabályok viszonyával is foglalkozom. Azaz az eljárási törvény belső és külső kapcsolatrendszerének feltárására vállalkozom a hatósági szerződéssel összefüggésben. Nem célom valamennyi hatósági szerződés részletszabályainak bemutatása, mivel ahhoz valamennyi szakigazgatási terület átfogó bemutatása szükséges lenne, de törekszem minél több példával szolgálni az egyes hatósági szerződéstípusok vonatkozásában. Ehhez kapcsolódóan pedig meghatározott szempontok szerint egyféle csoportosítási szempontrendszert is ismertetek.

A közigazgatás-tudományon kívülre helyezkedve, magánjogi szemüveggel vizsgálom a következő szerkezeti egységben a hatósági szerződés és a polgári jog szerinti szerződés egymáshoz való viszonyát. Szembe állítom a hatósági, illetve a polgári jogi kontraktus megkötésének szabályait, továbbá az egyes polgári jogi szerződéses alapelvek megfeleltethetőségét vizsgálom a hatósági szerződéssel összefüggésben. Tekintettel arra, hogy a szerződések joga önmagában hatalmas terület, nem célom valamennyi részletszabállyal összeegyeztetni a jogintézményt.

Ebben a fejezetben a továbbiakban azzal a kérdéssel is foglalkozom, hogy nemzetközi „vizeken” hogyan viszonyulnak a hatósági, illetve közigazgatási szerződésekhez, szerződésként vagy közigazgatási aktusként

tekintenek-e rá inkább? Mivel alapvetően a hazai szabályozással foglalkozom az értekezésben, így önálló fejezetet nem szántam a nemzetközi joggyakorlatnak, hanem ebben a szerkezeti egységben vizsgálom kifejezetten a német és a francia szabályozást, a szakirodalom háttérrel kiegészítve. A választásom alapvetően azért esett e két nemzet szabályozására, mivel a közigazgatási szerződések szülőhazájának Franciaország mondható, emellett a hatósági eljárásjog, és ezen belül is a hatósági szerződés szabályozásának tekintetében pedig a német szövetségi hatósági eljárásjogi törvény szolgált sok tekintetben mintaként a magyar hatósági eljárásjogi szabályrendszer kialakítása során.

Zárásképp a hatósági döntéshozatal „emberi oldalát” vizsgálom, azaz, hogy ügyféli szemszögből nézve befogadhatóbb-e egy döntés, ha annak formája hatósági szerződés és nem határozat. Számít-e az ügyfélnek, ha ügyében ilyen módon születik döntés?

Ezen irányvonalak mentén építem fel dolgozatom és jelölöm ki annak témáját. Összefoglalóan azt mondhatom, hogy a disszertáció a hazai hatósági eljárás egy döntési típusára, a hatósági szerződésre fókuszál, annak dogmatikai elhelyezkedésére, jogszabályi környezetére, illetve szakirodalmi háttérére. Célom ezen dolgozat keretében egy átfogó – a fenti irányvonalak menti – kutatás bemutatása, amely közel hat évnyi kutatómunka eredménye.

I.2. Az értekezés kutatási kérdései

A fentiekben bemutatott témamegjelöléshez kutatási kérdéseket fogalmaztam meg. Éppen ezért az értekezés legfontosabb célkitűzése, hogy a következőkben felállított kutatási kérdések megválaszolásához a szükséges elemzéseket, kutatásokat elvégezzem, a minél pontosabb eredmények eléréséhez. Ehhez a hazai jogirodalom forrásait, joggyakorlatát elemzem, kiegészítve a nemzetközi jogirodalommal. Célom továbbá releváns javaslatok megfogalmazása, amelyek esetlegesen beépíthetők a hazai joganyagba.

A dolgozat témájával összefüggésben a következő kutatási kérdéseket fogalmazom meg:

K1: Hogyan hatott a hatósági szerződés megjelenése az állam és az ügyfél kapcsolatára?

K2: Határozatnak vagy inkább szerződésnek minősül-e a hatósági szerződés?

K3: Ügyféli oldalról vizsgálva, befogadhatóbb-e egy olyan hatósági döntés, amely alakilag szerződésnek minősül, tartalmát tekintve pedig a felek alakítják annak elemeit, a jogszabályi előírásokon felül?

A következőkben ezen irányvonalakhoz igazítom a kutatásomat, ugyanis a közigazgatás megállapodásai, mint széles spektrumú kutatási téma túlfeszíthetné egy PhD értekezés kereteit, így annak fókuszát a kutatási kérdésekkel világítom meg. Mindemellett a kutatási kérdések rögzítése megalapozza a kutatás módszertanának kiválasztását is, éppen ezért a következőkben ennek bemutatására fókuszálok.

I.3. Az értekezés módszertana és felépítése

Az értekezésem középpontjába a hatósági eljárás egy döntési típusa került. A korábbiakban hangsúlyoztam a témaválasztásom indokai kapcsán, hogy első pillantásra „életidegen” lehet a közigazgatás fogalmi készletében a kontraktus kifejezés, azonban éppen ezért véleményem szerint érdekes elméleti és gyakorlati kérdéseket vethet fel, hogy miként ékelődhet egy hierarchikus elemekkel átszőtt jogágba a magánjog diszpozitivitása. Az értekezés sodorvonalaként említhető az a gondolat, hogy egy kötelmi jogi eszköz a közjogi szabályozásban miképp, milyen jogi környezetben foglalhat helyet. A kutatás eredményeként többek között arra kívánok választ adni, hogy egy alapvetően hierarchikus jogviszonyban miként és milyen mértékben érvényesülhet a mellérendeltség, ehhez a jogalkotó milyen jogszabályi környezetet biztosít.

A kutatás módszereként a legtágabb kategóriából a közjogi szerződésektől haladok a legszűkebbig, azaz a hatósági szerződés szabályaiig. Kutatásom során többek között a deduktív módszerre alapozok, amely alapján végül saját vélemény kialakítására is törekszem, definiálva a hatósági szerződést és a közigazgatási szerződést. Az értekezésem elkészítése során az elemző kutatómunkát egy komparatív szemléletmóddal kapcsolom össze.

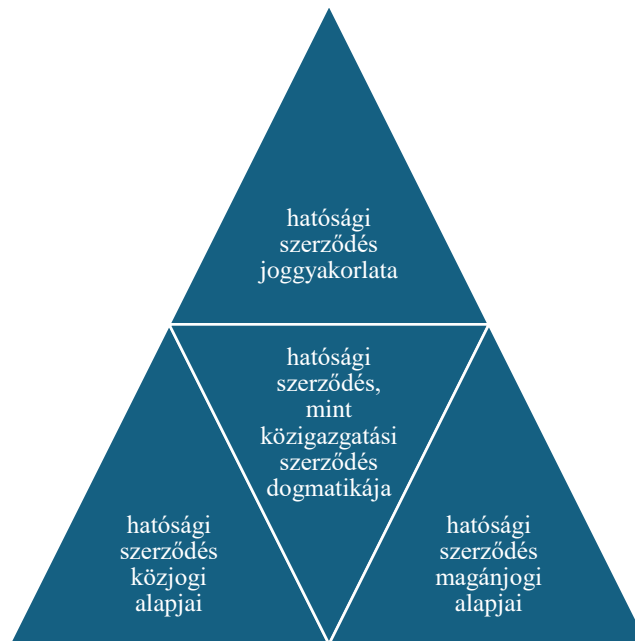
A dolgozatomban egy összehasonlító elemzést kívánok elvégezni, a minél széleskörűbb kutatási eredmények elérése érdekében. Emellett törekszem a kritikai vélemények és álláspontok kialakítására is. Az arányosság és a teljesség igényével szeretném a kutatást megvalósítani, a téma szakirodalmi hátterének áttekintésével és feltárásával, hazai, valamint nemzetközi viszonylatokban, azzal a céllal, hogy az általam megismert tudást egy koherens, elméleti és gyakorlati kérdésekkel egyaránt foglalkozó jogösszehasonlító disszertációvá formálhassam.

Az első fejezetben fontosnak tartom a dogmatikai alapok rögzítését, ehhez elemző, leíró módszert alkalmazok. A fejezetben a közjogi, a közigazgatási és a hatósági szerződés fogalmait, egy-egy előfordulási típusait vizsgálom. A szerkezeti egység további részében, történeti módszert alkalmazva a jogintézmények egyes jogszabályi állomásait tekintem át kezdetektől napjainkig.

A következőkben a közigazgatási jogon belül elhelyezkedő hatósági szerződés hatályos szabályozására fókuszálok, amely szabályok elemzése során alapvetően tételes jogi és kritikai módszert alkalmazok, azzal a céllal, hogy feltárjam és részletesen bemutassam az általános és a speciális jogszabályok tükrében a jogintézmény valamennyi megjelenési formáját. A fejezetben nem mellőzöm az összehasonlító módszer alkalmazását sem, hiszen a korábbi és a hatályos szabályok összevetésével állást szeretnék foglalni a szabályozást illetően.

A legutolsó szerkezeti egységben, maradván az összehasonlító módszernél, a polgári anyagi jogi szabályok vonatkozó részeit mutatom be, összehasonlítva a hatósági szerződés jogi jellegével. Továbbá bemutatom a

hatósági és a közigazgatási szerződés nemzetközi gyakorlatát is, kifejezetten a német és a francia rendelkezésekre kiélezve. A következő ábrában a dolgozat felépítését mutatom be.



1. ábra az értekezés felépítése saját szerkesztés alapján

Mindezekből látható, hogy a dolgozat felépítése alapvetően három pilléren nyugszik. Egyrészt dogmatikai alapokkal foglalkozom a második fejezetben, ahol a hatósági és a közigazgatási szerződések fogalmi elemeit vizsgálom azzal a céllal, hogy egy saját definíciót alkothassak mind a kettő jogintézményre. A következő pillér adja a hatósági szerződés közjogi alapjait, amely fejezetben a hatósági eljárás általános és különös eljárási szabályaival foglalkozom. A harmadik és egyben utolsó pillér a hatósági szerződés polgári jogi alapjait tárja fel. E három pillér adja a disszertáció keretét, amelyet hazai és nemzetközi szakirodalommal, valamint joggyakorlattal töltök fel tartalommal.

II. Szupremációtól a hatósági szerződésig

Jelen fejezetben az állam és az ügyfél kapcsolatának alakulásának főbb állomásait mutatom be, amelyet a közjogi a közigazgatási és a hatósági szerződés intézményesülésének folyamata követ. Ezt követően a három megállapodástípust hasonítom össze annak érdekében, hogy a fejezet végén egy önálló definíciót alkothassak a közigazgatási és a hatósági szerződésre vonatkozóan. Mindezt megelőzően pedig a hatósági szerződést és a közigazgatási szerződést tekintem át történeti megközelítésben.

A közigazgatási, illetve a hatósági szerződéssel kapcsolatos kutatások alapvetően egy kérdésre vezethetők vissza, hogyan alakult át a hatóság, mint az állam nevében fellépő szerv és a másik oldalon helyet foglaló szereplő, azaz ügyfél kapcsolata. Természetesen a közigazgatás velejárója a hierarchia, az alá-fölérendeltség, ezt senki sem veheti el a végrehajtó hatalmi ágtól, mindazonáltal nem hunyhatunk azon tény felett szemet sem, hogy a magánjog egyfajta mértékben megjelenik a közjog keretein belül is. Tény azonban, hogy nem tegnap és nem is az előző években jelent meg ez a jogviszonytípus a közigazgatás berkein belül. Ugyanakkor egy érvet mindenképp érdemes ezen átalakulás mellett hozni, mégpedig, hogy a közigazgatási jog fejlődésének egyik kulcseleme az utóbbi évtizedekben az ügyfélközpontúság növelése, az ügyféli bizalom visszanyerése a közigazgatás iránt. A kutatásom középpontjában álló jogintézmények pedig – úgy gondolom – pontosan ebbe az irányba mutatnak, hiszen meghatározott esetekben az ügyfél számára kifejezetten előnyös, ha bevonják őt is a döntéshozatalba és nemcsak, hogy részt vehet benne, de alakíthatja is annak tartalmát, természetesen meghatározott esetekben ennek az ellenkező oldalát is látjuk, ahol az ügyfél kifejezetten távol szeretne maradni a hatósági eljárási ügymenettől. Ez a kettősség pedig tökéletesen megfér egymás mellett, két eltérő, de egymást nem kizáró folyamatról beszélhetünk. Lehet, hogy mind a mai napig a szerződéses folyamatok hallatán a magánjogra asszociálunk, de nem feledkezhetünk meg a

közigazgatás ezen, mára már közel sem mondható marginális területéről sem és éppen ezért nem is közelíthetjük meg úgy, mint macska a forró kását.

Jelen fejezetben a hatósági szerződés kialakulását szeretném körbejárni, ehhez elengedhetetlen kiindulópont az állam és az ügyfél kapcsolatának feltérképezése. Kérdésként fogalmaztam meg, hogy az iratalapú államigazgatásból, a *New Public Management*-en, illetve egy neoweberi fordulaton át, hogyan transzformálódott a közigazgatás egy ügyfélközpontú közigazgatássá, és vajon ez az átalakulás hozta-e többek között a hatósági szerződés megjelenését is? Céлом ezen irányvonalak mentén körbejárni a hatósági szerződés dogmatikai, történeti kereteit, továbbá a közjogi, a közigazgatási és a hatósági szerződés fogalmi elemeit nagyító alá venni és mindezek eredményeképp definiálni a hatósági szerződést és a közigazgatási szerződést. A fejezetben lineárisan haladva, a hatályos szabályokig engedek bepillantást a közigazgatás szerződéseinek témakörébe.

II.1. Az állam és az ügyfél kapcsolatának alakulása napjainkig

Mielőtt a hatósági szerződéssel kapcsolatos részletekben elmélyülnék célszerűnek gondoltam a jogintézményt és annak kialakulását térben és időben is elhelyezni a közigazgatás-tudományban. A hatósági szerződés szabályainak megágyazásához azt a folyamatot kell mindenekelőtt megvizsgálni, hogy a közigazgatást miképp definiálták a kezdetekben, ez hogyan alakult át az évtizedek alatt és ezzel párhuzamosan nagyító alá venni az állam és az ügyfél kapcsolatának átalakulását is. Céлом, hogy ebben a kapcsolatban feltárjam, miképp transzformálódott át a csak és kizárólag hierarchikus viszonyból egy már a mellérendeltségnek is teret nyitó jogterületté. Nem céлом részletesen feltárni a közigazgatás hazai kialakulásának valamennyi állomását, csupán egy-egy mozzanatba szeretnék bepillantást engedni, tekintettel arra, hogy dolgozatom témája nem ezen útnak a teljeskörű bemutatására fókuszál. A következőkben azon mérföldkövek mentén haladok, amelyek a fenti kutatási kérdés megválaszolásához elengedhetetlenek bizonyulnak.

A kontraktualizáció folyamata átszövi mindennapjainkat és mára elmondhatjuk, hogy az egyes szerződések nemcsak a magánjogra jellemző jogintézmények, hanem a közjog területén is megjelennek. Kutatásom során ezen folyamat egyes állomásaira és vonatkozó szabályaira térek ki. A szakirodalomban részletekbe menően nem foglalkoztak azzal a kérdéskörrel, hogy a közigazgatási szerződés, vagy a hatósági szerződés jogintézményei milyen folyamat eredményeképp jelentek meg hazánkban, illetve más államokban.¹ Éppen ezért mielőtt részletesen bemutatnám az említett megállapodásokat, úgy gondolom érdemes arra a folyamatra is hangsúlyt fektetni, hogy az alapvetően hierarchikus jellemzőkkel átszőtt jogterületre miképp ékelődött be a közigazgatási jog magánjogiasabb területe. Szükséges-e nagyobb hangsúlyt fektetni erre a területre, vagy egyfajta gátat kell neki szabni és nem engedni, hogy a magánjogi jogviszonyok sokkal behatóbban átszőjjék a közigazgatási jogot? Kutatásom első szakaszában ezen folyamat részleteibe szeretnék bepillantást nyújtani.

Amennyiben a modern magyar közigazgatás kezdeteire koncentrálunk, első ízben *Magyary Zoltán* gondolataival érdemes kezdeni: „a közigazgatást úgy határozhatjuk meg, hogy az az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való megoldására.”² Már *Szamel Lajos* is hangsúlyozta, hogy a szolgáltató, valamint a szolgáltatósszervező közigazgatás működésében az egyoldalú döntések jelenléte mellett, hangsúlyozni kell az együttműködésen alapuló döntéshozatali mechanizmusokat is, amelyeknek német mintára kell teret engedni.³ Ezen kooperációkon alapuló jogviszonyok egyik típusának is tekinthetjük később a közigazgatási majd pedig a hatósági szerződés jogintézményeit, de ehhez hosszú út vezetett...

A francia és német tudománytörténet szerint a közigazgatás-tudomány kezdete az 1700-as évek elejére tehető, azonban biztosabb dátum a 18. század közepe, amikor már közigazgatási tárgyú művek is megjelentek ezeken a

¹ HARMATHY (1983) p. 18.

² MAGYARY (1942) p. 41.

³ SZAMEL (1976) pp. 254–255.

területeken, boncolgatva az egyes alapvető kérdéseket a közigazgatással összefüggésben.⁴ Ehhez képest a magyar közigazgatás-tudomány kezdeti időszakát csak a 19. század hetvenes éveitől számíthatjuk, hiszen 1867 előtt a magyar közigazgatás-tudománynak nem létezett tárgya, mivel nem beszélhettünk ezidőben előbb a felvilágosult abszolutizmus, majd később a forradalom eszméivel összhangban levő közigazgatásról sem.⁵ A közigazgatási jog kialakulásának alapvető feltétele volt annak kikristályosodása, hogy a közérdek a magánérdekhez képest elsőbbséget élvez, nagyobb értéket képvisel, éppen ezért annak érvényesítését, a kiváltságokkal rendelkező közigazgatási szervezetre kell bízni.⁶ A közigazgatást kezdetekben erőteljesen a hierarchia jellemezte, nemcsak a szervezetrendszerét, hanem az eljárását is. Természetesen nem mondhatjuk azt ma sem, hogy ez teljes mértékben átalakult volna, de látni kell, hogy az ügyfélközpontú közigazgatás formált ezen a nézeten és folyamatosan jelentek meg a hierarchikus jogviszonyok mellett, mellérendelt jogviszonytípusok is a közigazgatási jogon belül.

Amennyiben visszapillantunk a közigazgatási kezdeteihez, akkor a weberi bürokráciáról mindenképp szólni kell. A hagyományos weberiánus alapokra építkező közigazgatást az írott szabályok, a bürokrácia jellemezte, azonban a jogirodalom a későbbiekben több szempontból is rugalmatlannak tekintette ezt a felfogást.⁷ *Max Weber* elméletében a bürokratikus igazgatás hivatali rendjének kialakulása mögött nemcsak a centralizációs szándék húzódott meg, hanem a kapitalizmus és a tőke, mint sajátos tulajdoni forma racionális kalkulációt igénylő szükséglete is, ugyanis a kalkulatív kapitalizmus egy viszonylag kiszámítható környezetet követelt meg, ami elősegítette a formális racionalitáson alapuló jogrend és a szaktudásra építő igazgatási rendszer kialakulását.⁸ Weber elmélete a 20. században meghatározó befolyást gyakorolt a társadalomtudományokra, amelynek egyik központi felfogása volt, hogy az államszervezet egy bürokratikus és hatékonyan működő, egyfajta

⁴ SZAMEL (1977) p. 9.

⁵ SZAMEL (1977) pp. 10–11.

⁶ FÁBIÁN (2018) p. 128.

⁷ SAGER – ROSSER (2021) p. 2.

⁸ PONGRÁCZ (2016) pp. 1–12.

racionális intézmény.⁹ *Torma András* kiemelte, hogy a weberi modell további jellemzője a közügyek és a magánügyek tudatos és következetes szétválasztása, illetve a közügyeknek a magánügyek felé helyezése.¹⁰ Ebben a környezetben egyértelműen nem érvényesülhettek volna még maradéktalanul a közigazgatás szerződésai, hiszen lényegük pontosan a közérdek és a magánérdek egymáshoz való közelítésében áll.

A későbbiekben kikristályosodott, hogy a weberi alapokra visszanyúló állam és annak közigazgatása nem képes hatékonyan és megfelelő színvonalon a közigazgatás feladatait ellátni,¹¹ szükséges volt a paradigmaváltás és így új megközelítések többek között a *New Public Management* láttak napvilágot.¹² Az 1970-es évektől kezdődően a közigazgatásról való gondolkodás egy új szakaszába lépett és ezzel párhuzamosan újraértelmezték az állampolgár és az állam kapcsolatát is.¹³ Az Új-Zélandról indult, majd később az egész angolszász, illetve kontinentális jogrendszert is átható neoliberális indíttatású¹⁴ irányzat képviselői úgy vélték, hogy a közigazgatás hatékonysága növelhető a magánigazgatás eredményeinek közvetlen alkalmazásával, eszerint a közfeladat-ellátás középpontjába piaci követelményeket kell helyezni.¹⁵ Tehát a reform módszere a magánszektor eszközeinek használata lett volna.¹⁶ A *New Public Management* ideológiája alapján többek között olyan fogalmak születtek meg, mint például a „jó kormányzás”, a „jó állam” vagy ezekhez kapcsolódva a „jó közigazgatás”.¹⁷ A paradigma egyik további célkeresztjében az ügyfélelégedettség állt.¹⁸

Az ezredforduló környékén hazánkban a szervezet tekintetében változásokat eredményezett az irányzat, így például kiszerveztek meghatározott feladatokat, másfelől pedig dekoncentrálták a központi

⁹ JENEI (2016) p. 44.

¹⁰ TORMA (2024) p. 121.

¹¹ TORMA (2014) p. 96.

¹² JENEI (2016) p. 47.

¹³ BALOGH (2015) p. 23.

¹⁴ Lásd részletesebben: ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI (2020) pp. 34–42.

¹⁵ TORMA (2014) p. 105.

¹⁶ HAJDU (2018) p. 66.

¹⁷ BALÁZS (2016) p. 31.

¹⁸ HEGEDŰS – MOLNÁR (2020) p. 32.

közigazgatás hatásköreinek egy részét.¹⁹ Ennek a kiszervezésnek pedig megfelelő eszköznek bizonyult a közigazgatás szerződésai. Továbbá az ügyfélelégedettség követelménye, amely egyre inkább felbukkant már ezidőben a szabályozásban, és mint cél is összeegyeztethető a hatósági szerződés megjelenésével, hiszen annak hazai implementálásával pontosan azt irányozták elő, hogy a hatóság az ügyféllel „kézen fogva” együtt tegyenek pontot a hatósági eljárás végére egy hatósági szerződéskötés formájában.

A *New Public Management* iskolával szemben az 1990-es években számos kritikát fogalmaztak meg mind elméleti, mind pedig gyakorlati irányból,²⁰ többek között a közszolgáltatások kiszervezésével kapcsolatban alakult ki élénk tudományos vita.²¹ *Gellén Márton* hangsúlyozta, hogy nem tett eleget fő vállalásának a *New Public Management*, miszerint nem hozott kellő mértékű hatékonyságjavulást.²² Sem külföldön, sem hazánkban nem alakította át a közigazgatást gyökeresen a *New Public Management* eszméje,²³ de természetesen nyomot hagyott maga után.

A modern közmenedzsment irányzatai közül még ki kell emelni a neoweberi modellt, amelynél elmondható, hogy míg a *New Public Management* a piacot, utóbbi az államot helyezi a közösségi döntések középpontjába.²⁴ A neoweberizmus irányzata alapvetően akkor erősödött meg, amikor a *New Public Management*-tel szemben fenntartásokat fogalmaztak meg.²⁵ A neoweberi koncepció középpontjában többek között az állam központi szerepének megerősítése áll, elsősorban a szabályozás révén, valamint a jogállamiság megőrzése, azáltal, hogy az állampolgárok számára a kiszámíthatóság és a stabilitás tetten érhető legyen, a professzionalizmus megerősítésével.²⁶

¹⁹ TORMA (2010) p. 333.

²⁰ GELLÉN (2012) p. 90.

²¹ GELLÉN (2012) p. 93.

²² GELLÉN (2012) p. 94.

²³ FÁBIÁN (2013) p. 62.

²⁴ RIXER (2021) p. 47.

²⁵ TORMA (2011) p. 485.

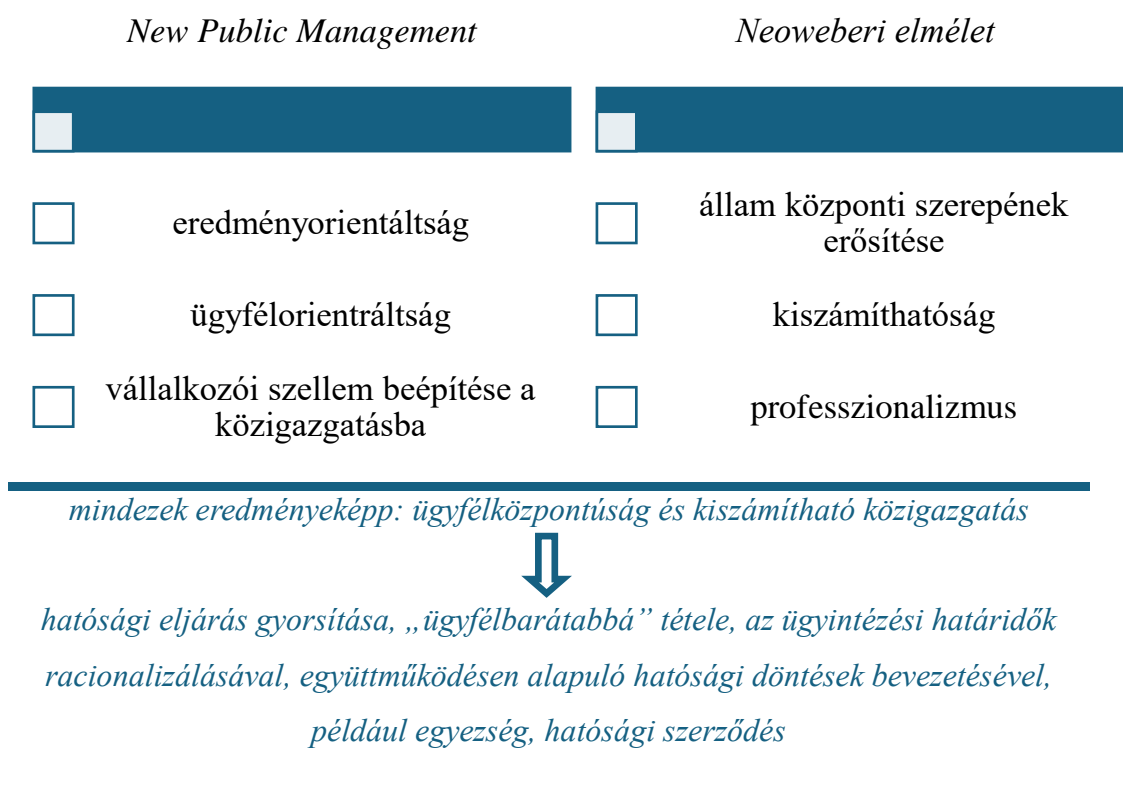
²⁶ KOVÁCS – VASTAG (2016) p. 126.

Mára elfogadott tény, hogy a közigazgatás célja a közfeladatok maradéktalan ellátása, amely elengedhetetlen a társadalom megfelelő működéséhez, továbbá sajátosságként jelentkezik, hogy a közfeladatok ellátásához a közigazgatás jogszabályban meghatározott esetben, kivételesen a közhatalom eszközéhez is nyúlhat, legitim állami kényszerrel is igénybe vehet.²⁷ Látható, hogy a közigazgatás egy igen dinamikus jogterület, amelyet a folyamatos változás jellemez. Ebben érintett az állampolgár is, ebből kifolyólag az állam és az ügyfél kapcsolatára is egy állandó változás jellemző. Mindennapjainkban a közigazgatást erőteljesen befolyásolja az ügyfélközpontúság és ennek számos formája jelen van, legyen szó akár szabályozásról, akár további jogintézmények bevezetéséről.

Amennyiben a korábban felsorakoztatott irányelvekből egy-egy mozzanatot elcsípünk láthatjuk, hogy az állam szerepének folyamatos alakulása hozzájárult a közigazgatási szerződéseinek elterjedéséhez. Hiszen míg a közigazgatás kezdeti időszakában alapvetően egy szigorú, bürokratikus intézményrendszerrel beszélhettünk, az évtizedek alatt ez olyan mértékben átalakult, hogy nemcsak a szigorú alá-fölérendeltséget, hanem az ügyfelek igényeinek a minél hatékonyabb ellátását is célul tűzte a közigazgatás, amely mind az eljárási formákban, mind az egyes ügyintézési helyek kialakításában elérhetőek. Alapvetően az a tendencia kezdett kirajzolódni, hogy a közjogi célok meghatározott esetekben magánjogi eszközökkel éppolyan hatékonyan érvényesíthetők és elérhetőek, mint közjogiakkal.

Mindezek összefoglalását az alábbi ábrával szemléltetem.

²⁷ FÁBIÁN (2018) p. 24.



2. ábra saját szerkesztés

Összegzésképp megállapítható, hogy a fenti fejlődés hozzájárult a szolgáltató közigazgatás kialakulásához, amely transzformáció eredményezte olyan jogintézmények megjelenését is, mint például az egyezség, vagy később a hatósági szerződés intézményesülése.

II.2. Az egyes döntéstípusok megjelenése a magyar hatósági eljárásjogban

Az előzőekben az állam és az ügyfél kapcsolatának alakulására fókuszáltam. Ezt a történeti módszert a következőkben az egyes hatósági eljárásjog egyes állomásaiival egészíteném ki, az egyes döntéstípusokra fókuszálva. Tekintettel arra, hogy értekezésem középpontjában a hatósági szerződés hatályos szabályozása áll, jelen alfejezetben csupán vázlatosan mutatom be az egyes mérföldköveket.

Hazánkban nem tekint vissza olyan történeti múltra a hatósági eljárás általános szabályozása, mint például a büntetőeljárás vagy a polgári perrendtartás. Német, illetve francia mintára a 20. század hajnalán már voltak törekvések a hatósági eljárás jog kodifikálására, amelyben *Valló József* munkássága megkérdőjelezhetetlen. *Szitás Jenő* és *Valló József* kutatása nyomán több kódextervezet készült, azonban egyiket sem fogadták el.²⁸ Tervezetében *Valló József* a közigazgatási eljárás jog szabályait vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy az egyoldalú kötelezés lehetősége kiszolgáltatja az állampolgárt az államnak, valamint az állam hatalmát gyakorló hatóságoknak, viszont a jogállam „cserébe” két irányban is védelmet nyújt állampolgárainak: egyrészt anyagi szabályokkal határozza meg az egyoldalú kötelezés feltételeit, másrészt pedig alaki jogszabályokkal megállapítja az egyoldalú kötelezés módját.²⁹ *Valló József* ezidőben inkább az egyoldalú hatósági kötelezésben látta a döntés lehetőségét. 1956 nyarán ismét készült egy jogszabálytervezet, amelynek eredménye lett végül *az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (a továbbiakban: Et.) elfogadása.

A 20. század derekán időszerűnek bizonyult általános jelleggel szabályozni az államigazgatási eljárást. Bár nem alkotható egy olyan törvény, amely minden egyes hatósági ügyben maradéktalanul alkalmazható, azaz továbbra is szükség volt speciális szabályokra, de szükségeltett egy törvény, amely a különös rendelkezéseknek egyfajta keretet adott. Az Et. döntésre vonatkozó szabályai még igencsak szegényes eszköztárral dolgoztak. Csak és kizárólag a határozatot ismerte a törvény. Az Et. meghatározta, hogy a közigazgatási szerv mind az ügy érdemében, mind az eljárás során eldöntendő kérdésekben határozatot hozott.³⁰ Speciális határozatként elismerte a hatósági bizonyítványt, a hatósági igazolványt, illetve a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzést.³¹ A teljes alakszerű határozat tartalmazta az eljáró közigazgatási szerv megnevezését, az ügyfél nevét és lakóhelyét (székhelyét),

²⁸ Lásd részletesebben: KOI (2019) pp. 57–67.

²⁹ VALLÓ (1937) p. 14.

³⁰ Et. 42. § (1) bek.

³¹ Et. 49. § (3) bek.

az ügy számát, tárgyának és ügyintézőjének megjelölését, a rendelkező részben rögzíteni kellett a közigazgatási szerv döntését, továbbá a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat lehetőségéről való tájékoztatást, az indokolásban fel kellett tüntetni a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, az eljárás szakhatóságok megnevezését, valamint azokat a jogszabályokat, amelyek alapján a közigazgatási szerv a határozatot hozta, továbbá a határozat hozatalának helyét és idejét, a határozat aláírójának nevét, hivatali beosztását, illetve a közigazgatási szerv bélyegzőlenyomatát.³²

A jogalkotó az újrakodifikálás helyett az Et. rendelkezéseit az 1981. évi I. törvénnyel módosította. *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény* (a továbbiakban: *Áe.*) már színesítette a döntési típusok körét. A jogszabály egyebek mellett bevezette az egyezséget, amelynek lényege hasonlóan alakult, mint a ma hatályos szabályokban. Ha jogszabály elrendelte vagy az ügy természete megengedte lehetőség volt az egyezés megkötésére, amennyiben az a jogszabályoknak megfelelt és nem sértette a felek vagy mások jogos érdekét.³³ Az államigazgatási szerv az így megkötött egyezséget határozatba foglalta.³⁴ Az *Áe.* még mindig nem differenciált az ügy érdemében hozott és az eljárás során megállapított döntések között, minden esetben határozat formájában rendelkezett.³⁵ Azonban már az egyszerűsített határozatot ismerte, amely tartalmát tekintve abban különbözött a teljes, alakszerű határozatétól, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás mellőzhető volt belőle.³⁶

Az ezredfordulót megelőzően több ok együttes fennállása is abba az irányba mutatott, hogy szükséges egy új általános igényű közigazgatási hatósági eljárási törvény megalkotása. A jogalkotó *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (a

³² Et. 43. § (1) bek.

³³ *Áe.* 38. § (1) bek.

³⁴ *Áe.* 38. § (2) bek.

³⁵ *Áe.* 42. § (1) bek.

³⁶ *Áe.* 43. § (2) bek.

továbbiakban: Ket.) által erőteljesebben kívánta érvényre juttatni a közhatalom szolgáltató funkcióját azáltal, hogy jelentősen csökkentse az ügyfelekre háruló eljárási terheket, az elektronika és az informatika eszközeinek alkalmazásával.³⁷ A döntéstípusok tekintetében már különbséget tett a határozat és a végzés között. A hatóság az ügy érdemében határozatot hozott, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsátott ki.³⁸ Fenntartotta az egyezség megkötésének a lehetőségét,³⁹ valamint nóvumként külföldi mintára bevezette a hatósági szerződés jogintézményét.⁴⁰ A Ket.-et hatálya idején számtalanszor módosították, éppen ezért koherenciája meggyengült. A törvényt 2018. január 1-jén *az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (a továbbiakban: Ákr.) váltotta fel. Az Ákr. a döntéstípusok tekintetében megkülönbözteti – a Ket. szabályaihoz hasonlóan – az ügy érdemében hozott határozatot és minden más egyéb eljárási kérdésben hozott végzést,⁴¹ továbbá biztosítja az egyezség megkötésének lehetőségét ellenérdekű ügyfelek esetében,⁴² illetve lehetővé teszi a hatósági szerződés megkötését a hatóság és az ügyfél között jogszabályi lehetőség vagy kötelezés alapján.⁴³ Fenntartotta azokat a szabályokat, amelyek már az Et. is elismert, miszerint a hatósági bizonyítvány, a hatósági igazolvány és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés határozatnak minősül.⁴⁴

Összegzésképpen elmondható, hogy a szigorú hierarchiából az erőteljes ügyfélközpontúság elve vette át a szerepet, és ehhez hasonló kép rajzolódott ki a döntéstípusoknál is, hiszen eleinte csak és kizárólag határozatról beszélhettünk, ahol a hatóság egyoldalúan alakította az egyes jogviszonyokat, mára azonban több alternatíváról is beszélhetünk, ahol a cél a közérdek minél

³⁷ Ket. Általános indokolása

³⁸ Ket. 71. § (1) bek.

³⁹ Ket. 75. § (1) bek.

⁴⁰ Ket. 76. § (1) bek.

⁴¹ Ákr. 80. § (1) bek.

⁴² Ákr. 83. §

⁴³ Ákr. 92. § (1) bek.

⁴⁴ Ákr. 94. § (2) bek.

hatékonyabb figyelembevétele.⁴⁵ Ilyen alternatív döntési típusként értelmezhető a hatósági szerződés is. A egyes döntéstípusok körének bővülése, illetve az állam és az ügyfél kapcsolatának alakulása is abba az irányba mutatott, hogy a magánjogi jegyekkel felruházott eszközök beépíthetők a közjogi keretek közé.

II.3. A közjogi, a közigazgatási és a hatósági szerződés intézményesülése

Bármilyen megállapodásról vagy szerződésről beszélünk, egy tényt megállapíthatunk, abból jogok és kötelezettségek keletkeznek a felekre nézve. Természetesen az efféle általános megközelítéssel még igencsak távol vagyunk az alcímben nevezett jogintézményektől. Mindazonáltal két irányból kell megközelíteni ezeket a kontraktusokat, egyrészt miben hasonlítanak egy polgári jogi megállapodáshoz, de ami talán még fontosabb, mennyiben térnek el ezek a hagyományosnak tekintett polgári jogi szerződésektől. Az egyes kontraktusok, amelyek megjelentek a közigazgatás berkein belül alapvetően a közfeladatok még hatékonyabb ellátáshoz kapcsolódnak. Fogalmazhatunk úgy is, hogy a közérdek lesz a mozgatórugója ezeknek a megállapodásoknak, de mégis akkor mi különbözteti meg az egyes szerződéseket egymástól?

Közszerződés, közjogi szerződés, közszolgáltatási szerződés, közigazgatási szerződés, hatósági szerződés... Zavarba jöhetünk, ha hirtelen kellene ezen jogintézményeket egymástól elhatárolni, éppen ezért céлом a már-már bábeli zűrzavarban egy kis rendet teremteni, megágyazva ezzel a hatósági szerződés helyének és szerepének a hazai jogrendszerben.

A következő alfejezetekben alapvetően három jogintézményt szeretnék körbejárni, a közjogi, a közigazgatási és a hatósági szerződést. Mit értünk továbbá közszerződés, valamint közszolgáltatási szerződés alatt, hol tehető egyenlőségjel és hol kell elhatárolunk az egyes jogintézményeket egymástól? A következőkben ennek bemutatására teszek kísérletet.

⁴⁵ CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/a) p. 22.

II.3.1. A közszerződésekről, illetve a közszolgáltatási szerződésekről röviden

Témám szempontjából szükséges egyfajta elhatárolást végeznem, hogy láthassuk, hol is helyezhetők el a magyar joganyagban a hatósági szerződések. Ehhez először azokat a kérdésköröket szeretném kiemelni, amelyekkel részletesen disszertációmban nem foglalkozom.

A közszerződéseket gyakran szinonimaként használják a közigazgatási szerződésekkel, azonban fontos leszögezni, hogy tartalmilag a közigazgatási szerződések szűkebben értelmezendők, hiszen a közfeladat ellátását csakis a közigazgatási szervezetrendszerhez köti.⁴⁶ *Auer Ádám* hangsúlyozza, hogy a közszerződések olyan gyűjtőkategóriaként értelmezendők, amelyek átfogó jelleggel tartalmazzák a köz-, illetve magánjogi jellegű megállapodásokat.⁴⁷ Ezen álláspont szerint ebbe a kategóriába sorolhatjuk a közigazgatási szerződéseken túl azon megállapodásokat is, amelyek közigazgatási szerződésnek nem, viszont tisztán polgári jogi kontraktusnak sem minősülhetnek, mint például a koncessziós szerződést vagy a közbeszerzési szerződést. Utóbbi kapcsán azonban érdemes megállni, hiszen számos vita alapját képezte ez a szerződéstípus mind ameddig a jogalkotó nem mondta ki, hogy a közbeszerzési szerződés nem minősül közigazgatási szerződésnek.⁴⁸ Így az ezekkel kapcsolatos jogviták elbírálásának fórumai nem a közigazgatási ügyekben eljáró, hanem a polgári bíróságok.⁴⁹ Érdemes zárójelben itt megemlíteni, hogy a szabályozásban itt a német mintát követjük, azonban ki kell emelni, hogy ezzel szemben a francia jogban a közbeszerzési szerződések közigazgatási szerződésnek minősülnek⁵⁰ és ebből kifolyólag az ezzel kapcsolatos jogviták elbírálásának fóruma is a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság lesz Franciaországban. A koncessziós szerződés pedig *Papp Tekla* álláspontja szerint egyrészt a magánjog körébe vonható atipikus

⁴⁶ HORVÁTH (2022) p. 2.

⁴⁷ AUER (2022) p. 406.

⁴⁸ A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény Részletes Indokolása a 68-75. §-hoz.

⁴⁹ PATAY (2020).

⁵⁰ VÁRHOMOKI-MOLNÁR – KÉRI (2021) p. 5.

szerződésfajta, másrészt pedig a közigazgatási szerződés jellemzőivel is bíró magánjogi kontraktus.⁵¹

Egy másik vizsgálandó terület a közszolgáltatási szerződések mibenléte. A közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatos kérdések első körben mindig a fogalmi dilemmára utalnak. Sem a szerzők, sem a jogszabályi környezet nem egyszerűsíti meg a helyzetet. Itt meg kell említeni a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényt* (a továbbiakban: Ptk.), amely szintén ismeri ezt a szerződési formát, azonban természetesen a két közszolgáltatási szerződés nem mosható össze.⁵² Habár hangzásra ugyanazon jogintézményről beszélünk, azonban a közigazgatási jogban ismeretes jogintézmény alapvetően a közszolgáltatás kiszervezésére irányul, míg a polgári jogban ezen szerződés alapján a szolgáltatás általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására, a felhasználó pedig díj fizetésére köteles.⁵³ A Ptk. szabályai alapján a szolgáltatót szerződéskötési kötelezettség terhel,⁵⁴ a felhasználó pedig havonta, utólag díjat köteles fizetni.⁵⁵ Nagy Marianna szerint szerencsésebb elnevezésnek mondható a korábbi Ptk. szóhasználata, amely közüzemi szerződésként nevesítette a jogintézményt.⁵⁶ A közszolgáltatási szerződések tekintetében egységes definícióról nem beszélhetünk, csupán a jogirodalom igyekezett kialakítani annak fogalmi elemeit.⁵⁷ Egy adott feladat közszolgáltatásnak történő minősítését számos indok szolgálhatja, ilyen lehet például a közgazdasági indok, de említeni kell, hogy más szempontokat néz a közigazgatási jog, valamint megint más definícióval bír az uniós jog.⁵⁸ Az uniós jogforrások között található az adott ágazatra irányadó definíciókat, de generális fogalmat nem. A személyszállításra vonatkozó 1370/2007/EK rendelet szerint közszolgáltatási szerződés alatt „egy vagy több olyan jogilag kötelező erejű aktust értünk, amely megerősíti az illetékes hatóság és a

⁵¹ PAPP (2003) p. 55.

⁵² NAGY (2022) p. 140.

⁵³ Ptk. 6:256. § (1) bek.

⁵⁴ Ptk. 6:256. § (2) bek.

⁵⁵ Ptk. 6:256. § (3) bek.

⁵⁶ NAGY (2022) p. 142.

⁵⁷ CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/b) p. 211.

⁵⁸ NAGY (2022) p. 141.

közszolgáltató közötti megállapodást, amelynek értelmében a közszolgáltatóra ruházzák a közszolgáltatási kötelezettségek hatálya alá tartozó személyszállítási közszolgáltatások kezelését és üzemeltetését; a szerződés – a tagállamok joga szerint – az illetékes hatóság által hozott határozat is lehet, amely egyedi törvény vagy rendeleti aktus formáját ölti, vagy tartalmazza azokat a feltételeket, amelyek esetén az illetékes hatóság maga nyújtja a szolgáltatásokat, vagy az ilyen szolgáltatások nyújtását belső szolgáltatóra bízza.”⁵⁹

A közszolgáltatási szerződés tartalmi elemeit azonban ágazati jogszabályok is meghatározzák. Helyi önkormányzatok esetében annak jóváhagyását kizárólag képviselő-testület vagy közgyűlés hagyhatja jóvá.⁶⁰ Példaként hozható az önkormányzat által kötött közszolgáltatási szerződésre Miskolc Megyei Jogú város Önkormányzata, amely a Miskolc Városi Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársasággal kötött közszolgáltatási szerződést a komplett közösségi közlekedési hálózat működtetéséről vagy további példaként hozható Tököl Város Önkormányzata által kötött közszolgáltatási szerződés, amelyet a Fővárosi Vízművek Zrt.-vel a város közigazgatási területén keletkező nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz gyűjtésére, szállítására és elhelyezésére létesített. Közös elemként a polgári jog szabályai szerint rögzítésre kerültek a szerződő felek, a szerződés tárgya, hatálya, valamint az ellentételezésre vonatkozó rendelkezések. A vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a közszolgáltatás ellentételezése nem minősül köztehernek, hanem a polgári jog szabályai szerint a szolgáltatás ellenértékének, azaz díjnak számít.⁶¹ Fontos kiemelni, hogy a közszolgáltatási szerződések lényegi részét a közszolgáltató által ellátandó közfeladat, a közszolgáltatási tevékenység szabályai jelentik.⁶²

⁵⁹ A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1370/2007/EK Európai Parlament és Tanács rendelet 2. cikk i) pont.

⁶⁰ CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/b) pp. 211–212.

⁶¹ 285/B/2001. AB határozat.

⁶² CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/b) p. 212.

A közszolgáltatási szerződések alapvetően a polgári jog és a közigazgatási jog által kötött szerződések határán mozognak. Mindazonáltal – az alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően – nem tekinthetünk rájuk klasszikus polgári jogi szerződéseként, hiszen a közigazgatási szerv nem gazdálkodási, hanem közfeladatellátási céllal köti a közszolgáltatási szerződést.⁶³ Azonban természetesen nem feledkezhetünk meg ezzel párhuzamosan a polgári jogi elemekről sem. Ezzel összefüggésben a bírói gyakorlat a korábbiakban kiemelte, hogy a közüzemi szolgáltatások nyújtása nem közhatalmi, hanem polgári jogi természetű, tehát az egyenjogúság és mellérendeltség által meghatározott szerződéses jogviszony keretei között történik, alapvetően a megrendelő (gyakran fogyasztó) érdekeinek szem előtt tartásával.⁶⁴ A két szerződés között ezen indokok mentén érdemes különbséget tenni.

Visszatérve a közigazgatási jog által szabályozott közszolgáltatási szerződésekhez, érdemesnek gondolom elhatárolni a közigazgatási szerződésektől. A közigazgatási szerződések egy speciális típusának nevezhetjük a közszolgáltatási szerződéseket. A francia alapokon nyugvó közigazgatási szerződés szabályait vizsgálva, látható, hogy a hazai szabályozás szerint a felek közül legalább az egyik oldalon közigazgatási szerv áll, a szerződéssel közfeladat ellátását célozzák és az esetleges jogviták elbírálásának fóruma a közigazgatási bíróságok. Probléma merülhet fel a közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták kapcsán, hogy esetükben közigazgatási perről nem beszélhetünk. Egyrészt a közszolgáltatási szerződés nem két közigazgatási szerv között jön létre, és mivel ágazati törvény vagy kormányrendelet alapján nem minősülnek közigazgatási szerződéseknek, ebből következően a polgári jogi szerződésekkel kapcsolatos jogviták elbírálásának fóruma szolgál a felmerült jogviták rendezésére, mint például egy személyszállítási közszolgáltatási szerződés esetén.⁶⁵ Ehhez kapcsolódóan példaként hozható a közszolgáltatási szerződés megkötésére a vasúti

⁶³ CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/b) p. 212.

⁶⁴ BDT2000. 334.

⁶⁵ NAGY (2022) p. 142.

személyszállítás kiszervezésének az esetköre. Az ágazatirányításért felelős miniszter közszolgáltatási szerződésben állapodott meg a Budapesti Helyiérdekű Vasút Zrt.-vel a Budapest fővároshoz kapcsolódó, elővárosi vasúti személyszállítási közszolgáltatás biztosítására, valamint helyi személyszállítási közszolgáltatásnak elővárosi személyszállítási közszolgáltatással történő nyújtására. Személyszállítási közszolgáltatás alatt az 1370/2007/EK rendelet⁶⁶ értelmében „a nyilvánosság számára megkülönböztetés nélkül és folyamatosan nyújtott általános gazdasági érdekű személyszállítási szolgáltatásokat” értünk. A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 4. § (3) bekezdése értelmében a közlekedésért felelős miniszter feladata a személyszállítást érintő közlekedéspolitika és fejlesztési koncepció előkészítése, a gazdaság és a társadalom személyszállítási közszolgáltatások iránti igényének megállapítása, nyomon követése, valamint a személyszállítási közszolgáltatások megszervezése, a közlekedési szolgáltató kiválasztása. A fenti közszolgáltatási szerződés tárgya a lakosság országos, regionális és elővárosi vasúti személyszállítási szolgáltatásokkal történő ellátása. A szerződés fókuszja a menetrend szerinti vasúton HÉV-vel végzett személyszállítási közszolgáltatás, amelynek közszolgáltatási időszaka 2016. november 7. és 2023. december 31. között került meghatározásra.⁶⁷

Amennyiben az említett példát szeretnénk párhuzamba állítani a közigazgatási szerződésekkel, akkor hasonlóságként rögzíthető, hogy legalább az egyik szerződő fél közigazgatási szerv (a közigazgatási jog által szabályozott) közszolgáltatási szerződések esetében, mint például a helyi önkormányzat.⁶⁸ A közszolgáltatási szerződéssel összefüggésben elmondható, hogy szemben a közigazgatási szerződéssel több jegyben is viseli magán a polgári jogi szerződés ismérveit.⁶⁹ Hasonlóság azonban, hogy mind a két

⁶⁶ A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1370/2007/EK Európai Parlament és Tanács rendelet 2. cikk a) pont.

⁶⁷ CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/b) p. 207.

⁶⁸ CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/b) p. 211.

⁶⁹ AUER (2021) p. 47.

szervződés a közfeladat ellátását tűzte célul. Véleményem szerint a fenti jogintézmények egyik szépségét az adja, hogy a jogágak keveredésének célkeresztjében állnak, hiszen egyszerre bírnak a közjogra, valamint a magánjogra jellemző jegyekkel.

Mindazonáltal ezen jogintézményekre csak utalni szerettem volna, ezek részletes bemutatása túlfeszítené a dolgozat kereteit, így a következőkben a közjogi, a közigazgatási és a hatósági szervződésre szeretnék fókuszálni.

II.3.2. A közjogi szervződésekről

A következő alfejezetben a közjogi szervződésekkel vizsgálom. A közjogi szervződés tekinthető a legtágabb kategóriának, így ezen ok jelölhető meg a kiindulás alapjának.

A modern közigazgatás egyre bátrabban nyúl atipikus jogintézményekhez, ilyen például a közigazgatási szervződés is. Ennek okaként jelölhető meg, hogy egyrészt ezáltal szélesíthető az együttműködési lehetőség a közigazgatás területén, másrészt pedig növelhető ennek eredményeképp a közigazgatás hatékonysága.⁷⁰ Felmerülhet, hogy csak a 21. század „terméke” a közigazgatás magánjogiasodása, azonban ez közel sem igaz, már *Magyary Zoltán* is hangsúlyozta, hogy minden államnak vannak közigazgatási jellegű feladatai, de azokat nem mindig a közigazgatási jog alkalmazásával oldják meg.⁷¹ Hiszen a közigazgatás működése részben magánjogi elemeket is alkalmaz,⁷² ennek okai egyrészt történeti jellegűek, másrészt pedig célszerűségi megfontolásokra vezethetők vissza.⁷³ Mindemellett a közigazgatást érintő folyamatos változások is hozzájárulnak a jogterület szolgáltató jellegének erősödéséhez, amelyek többek között a közfeladatok

⁷⁰ PATYI – VARGA (2009) p. 253.

⁷¹ MAGYARY (1942) p. 54.

⁷² Vö. TOMCSÁNYI (1912).

⁷³ MAGYARY (1942) p. 52.

magánszférának történő folyamatos átadásával, illetve a közigazgatási piaci mechanizmusokkal való „átszövésével” valósíthatók meg.⁷⁴

A hazai szabályokat vizsgálva amennyiben egy idővonalon szeretnénk elhelyezni a közjogi, a közigazgatási és a hatósági szerződéseket, akkor más-más időpontra helyezhetjük el őket, attól függően, hogy milyen szempontok szerint vizsgáljuk. Az első nézőpont szerint a három szerződést abban a tekintetben érdemes megközelíteni, hogy hazai jogszabály mikor határozta meg annak fogalmait. Ezen szempont szerint a hatósági szerződés mondható a legidősebb jogintézménynek, hiszen annak definícióját a Ket. már rögzítette. Eszerint, ha jogszabály lehetővé tette, az első fokon eljáró hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthetett.⁷⁵ Míg a közigazgatási szerződés fogalmi rögzítése csak a *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (a továbbiakban: Kp.) elfogadásához köthető. Fontos azonban rögzíteni, hogy a közjogi szerződések jogszabályi definiálása nem történt meg.

További vizsgálódási szempont lehet, hogy a jogtudomány mikor kezdett foglalkozni az egyes jogintézményekkel. A hazai jogirodalomban elsők között Valló József fordított figyelmet a közigazgatási szerződésekre, mikor francia kutatóútjáról hazaérve a hazai jogtudósoknak beszámolt a francia eredetű jogintézményről: „A magyar jogász számára talán legmeglepőbb és legtanulságosabb a közigazgatási szerződések elmélete, amelynek alap gondolata az, hogy a szóbanforgó szerződések nem tartoznak bele a polgári törvénykönyvből ismert egyik szerződéstípusba sem, hanem sui generis ügyletek, amelyekre nem a magánjog, hanem a service public joga alkalmazandó.”⁷⁶ Mellette *Magyary Zoltán* nevét is érdemes megemlíteni, aki két közigazgatási jogi személy közigazgatási tárgyú megállapodását tekintette közigazgatási szerződésnek.⁷⁷ *Magyary Zoltán* főművében a Magyar

⁷⁴ BENCSIK (2009) p. 191.

⁷⁵ Ket. 76. § (1) bek.

⁷⁶ VALLÓ (1939) p. 105.

⁷⁷ HARMATHY (1983) p. 24.

Közigazgatásban is említést tesz a közigazgatási szerződésekről (*contrats administratifs*), kiemelve, hogy a francia jogfejlesztő tevékenység eredményeképp egyre szélesebb körben terjed a jogintézmény, hiszen például a közszállítási szerződéseket is folyamatosan közigazgatási szerződéseké átalakítják, amely azon alapszik, hogy a jogviszonyból eredő jogviták nem a rendes bíróság, hanem a közigazgatási bíróság szerepét betöltő államtanács elé tartoztak.⁷⁸

A közjogi szerződéssel kapcsolatos kutatásokkal összefüggésben ki kell emelni *Ádám Antalt*, aki több ízben is foglalkozott a jogintézménnyel az 1980-as évektől kezdődően.⁷⁹ Illetve mindezekhez képest a hatósági szerződésekkel kapcsolatos kutatások mondhatók a legfiatalabbnak, tekintve, hogy annak hazai említése a 2000-es évek elejére tehető a Ket. elfogadásához kapcsolódóan és mint új jogintézménnyel, ekkor kezdtek a közigazgatási jogtudomány képviselői is vele foglalkozni.

A közjogi szerződések némiképp kilógnak a sorból, hiszen mind a mai napig nem beszélhetünk jogszabályban rögzített fogalomról, illetve gyakorta szinonim fogalomként használták a közigazgatási szerződéssel. Ahhoz, hogy a három jogintézmény fogalmait megvizsgáljuk érdemes a közös elemből kiindulni. Mindegyik esetében a polgári jog által konstruált szerződés kifejezés helyet kapott. A Ptk. által definiált szerződés lényeges elemét a szerződő felek akaratmegegyezése képezi, amelynek tárgya valamely – rendszerint vagyoni jellegű – szolgáltatás.⁸⁰ Amennyiben a magánjogi szerződésekre gondolunk akkor alapvető fogalmi elem egy magánjogi kontraktusban a konszenzus, amely főként a felek szabad akaratelhatározásán alapul. Természetesen a polgári jogban is ismeretes a szerződési szabadság alóli kivétel például egy kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződéskötés vagy egy közüzemi szerződés esetén. Mindemellett rögzíteni kell, hogy a Ptk.-beli szerződés fogalmának középpontjában a szolgáltatás áll,

⁷⁸ MAGYARY (1942) p. 53.

⁷⁹ Példaként említhető: ÁDÁM (1983) pp. 466–471; ÁDÁM (1995) pp. 16–30; ÁDÁM (2004) pp. 5–17.

⁸⁰ GÁRDOS – VÉKÁS (2024).

azaz a szerződés révén kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére.⁸¹ Fogalmi elem továbbá a kölcsönösség, azaz az érvényes szerződés megkötéséhez szükséges mind a két fél részéről egy nyilatkozattétel. Annak pontos körbejárása, hogy egy hatósági szerződés mennyiben tekinthető szerződésnek és mennyiben határozatnak, a későbbiekben tárgyalt fejezet (IV. Fejezet) részét képezi.

Továbbá érdekes összehasonlítási alap, hogy míg a polgári jog szerződése, annak alapelvei, illetve maga a szerződési jog a római jog óta kimunkált, egy lassú anyagi jogi dogmatikai fejlődésen keresztül jutott el a mai helyzetéig, addig a közigazgatási jogi szerződési koncepció processzuális fejlődés eredménye, hiszen a francia közigazgatási bíráskodás másfél évszázad alatt alakította ki annak fogalomrendszerét.⁸² *Papp Tekla* hangsúlyozza, hogy napjainkban egyre inkább megfigyelhető a jogági „keveredés” a szerződések területén és számos vegyes jogági megállapodás látott napvilágot, mint például a közszolgáltatási szerződés.⁸³ Látható, hogy a szerződés mint jogintézmény bár első olvasatra csupán a magánjog szabályozásának tárgykörébe tartozik, de az utóbbi évtizedek jogfejlődése bebizonyította, hogy a közjog, azon belül is a közigazgatási jog területén egyre népszerűbb és szélesebb körben nyer befogadást, éppen ezért mára már közel sem mondható marginális területnek. A következőkben vizsgálni szeretném, hogy mennyiben feleltethető meg mindez a közjogi, a közigazgatási és a hatósági szerződésekre, mely elemek közösek és mely jellemzőkben térnek el a polgári jog szerződéseitől.

Amennyiben a közjogi szerződést vizsgáljuk, látható, hogy szemben a közigazgatási és a hatósági szerződéssel, erre jogszabályi definíciót nem találunk, mind a mai napig inkább elméleti kategóriaként emlegethetjük. A közigazgatási szerződés jogszabályi definiálásig többen szinonimaként használták például a két jogintézményt, viszont mára már látható, hogy sokkal inkább egy tágabb kategóriaként értelmezhető a közjogi szerződés a közigazgatási szerződéshez képest. A közjogi szerződéssel foglalkozók

⁸¹ Ptk. 6:58. §

⁸² NAGY (2022) p. 138.

⁸³ PAPP (2018) p. 316.

hangsúlyozzák, hogy a közjogi szerződés alanyait, tárgyköreit, tartalmát, megkötésének eljárását, valamint formáját, a felek jogait, illetve kötelezettségeit és a jogviták feloldásának módozatait a közjogi rendelkezések, úgy, mint az alkotmányjog, a közigazgatási jog, a nemzetközi jog vagy a pénzügyi jog szabályozza, emellett jellemzőként jelentkezik, hogy a közjogi szabályozás szubszidiárius jelleggel lehetővé teszi az egyéb jogágazati, így például a polgári jogi rendelkezések alkalmazását is.⁸⁴ *Ádám Antal* kutatásai arra mutattak rá, hogy közjogi szerződésről például egy kormány által kötött államközi szerződés, vagy egyházzal kötött együttműködési megállapodás esetén beszélhetünk. A közjogi szerződések többféle csoportjait határozta meg, eszerint megkülönböztette a közhatalmi szervek és az egyházak illetékes szervei közötti közjogi szerződéseket, a politikai pártok közjogi szerződéseit, a helyi önkormányzatok közötti közjogi szerződéseket, illetve a települési önkormányzat és a rendőrség közötti megállapodásokat^{85.86} Például az egyházzal kötött együttműködési megállapodás esetén a kölcsönösség, illetve a konszenzus, mint elemek tisztán fellelhetők. A közjogi szerződés fogalmával jogszabályi keretek között nem találkozhatunk, inkább csak a szakirodalom jegyzi gyűjtőfogalomként. *Szamel Lajos* például szinonim fogalomként használta az államigazgatási szerződést és a közjogi szerződést.⁸⁷

Álláspontom szerint, ha és amennyiben a felek közül az egyik fél közigazgatási szerv a másik jogalany viszont nem és a szerződést törvény vagy kormányrendelet nem minősíti közigazgatási szerződésnek, akkor

⁸⁴ ÁDÁM (2004) pp. 6–7.

⁸⁵ Itt meg kell említeni, hogy a *rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény* 9. § (1) bekezdését, amely meghatározza, hogy a települési önkormányzat szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő rendőrkapitányság, vagy határrendészeti kirendeltség vezetőjével – rendőrségi kötelezettségvállalás esetén a rendőrfőkapitány előzetes egyetértésével – különösen a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátása, a rendőrség és az önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, valamint az illetékességi területén működő rendőri szerv létesítésének, bővítésének és fejlesztésének elősegítése érdekében. A szerződés megkötésétől a rendőrség elzárkózhat, ha az jogszabályt sért vagy ellentétes a felettes rendőri szerv vezetőjének rendelkezésével, illetve, ha annak pénzügyi, anyagi fedezete nem biztosított vagy tartalma szakmailag megalapozatlan. Az említett példa tovább cizellálható aszerint, hogy jelen esetben nemcsak közjogi, hanem közigazgatási szerződésről is beszélhetünk.

⁸⁶ Lásd részletesebben: ÁDÁM (2004) pp. 5–17.

⁸⁷ Lásd: SZAMEL (1984) pp. 522–541.

közigazgatási jellegű közjogi szerződésről beszélhetünk. Ugyanakkor, ha nem szerepel a jogviszonyban közigazgatási szerv, viszont annak tartalmát a közjog szabályozza egy-egy magánjogi elemmel fűszerezve, akkor egyszerűen közjogi szerződésre gondolhatunk. Ehhez kapcsolódóan azonban fontos kiemelni, hogy a közjogi szerződések igen nagy metszetét a közigazgatási szerződések teszik ki.

Ezen esetkörü vélemlényem szerint példaként hozható a közfeladat-finanszírozási szerződés, amellyel az állam biztosítja az alapítványnak a törvényben meghatározott közfeladat ellátását.⁸⁸ Amennyiben az alapítvány közfeladataként felsőoktatási tevékenység is meghatározásra került, akkor azt az alapítvány felsőoktatási intézménye útján látja el.⁸⁹ Ezen megállapodási típus nem minősül hatósági szerződésnek, mert nem hatósági eljárás eredményeképp kötik a felek, továbbá nem közigazgatási szerződés, mivel nem tölti be mindkét fél pozícióját közigazgatási szerv és az ágazati szabály sem határozza meg akként, így közjogi szerződésként értelmezhető álláspontom szerint.

A közjogi szerződésekkel összefüggésben zárásképp hangsúlyozni kell, hogy azok hazánkban igazán csak a rendszerváltoztatást követően terjedtek el a közjog fejlődése, a jogszabályok alakítása, valamint a joggyakorlatfejlesztő tevékenység révén.⁹⁰

II.3.3. A közigazgatási szerződésekéről

Tovább szűkítve a kört, a közigazgatás berkeibe lépünk. Ennek keretében egy megállapodási típussal foglalkozom, amely a szakirodalomban sokkal hamarabb került annak fókuszpontjába, mint a jogalkotáséba.

⁸⁸ A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény 17. § (1) bek., 18. § (1) bek. e) pont.

⁸⁹ A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény 22. § (1) bek.

⁹⁰ HORVÁTH (2005) p. 143.

Tovább lépve, láthatjuk, hogy a közigazgatási szerződés speciális közjogi szerződésnek minősül, amelynek sajátossága abban fogható meg, hogy ezek a kontraktusok a közigazgatás működéséhez kapcsolódnak⁹¹ és céljuk valamilyen közfeladat ellátása, továbbá alanyai közül legalább az egyik fél közigazgatási szerv.⁹² A jogintézmény jogszabályi keretek közé szorításáig inkább csak a jogelmélet alakította a közigazgatási szerződések típusait, így például a településrendezési szerződést, az önkormányzatok társulásait vagy a hatósági szerződést.

Elmondható, hogy a közigazgatási szerződések intézményesüléséhez alapvetően az a folyamat vezetett, hogy a 18-19. század fordulóján a közigazgatási tevékenységek ellenőrzését nem a rendes bíróságokra, hanem egy külön másik szervezetre, a közigazgatási bíróságokra bízta.⁹³

A közigazgatási szerződés fogalmát a Kp. elfogadásáig igencsak homály övezte a joggyakorlatban és a jogirodalomban, mondhatjuk úgy is, hogy ahány szerző, annyiféleképpen közelítették meg a kérdéskört. Példaként említhető a korábbiakban említett *Magyary Zoltán*-féle fogalom vagy *Harmathy Attila* munkássága⁹⁴, aki civiljogászként elsőként foglalkozott részletekbe menően a közigazgatási szerződésekkel. Továbbá említhető *Kilényi Géza* is, aki a közigazgatási szerződésről úgy nyilatkozott, hogy a „... közhatalom gyakorlására feljogosított közigazgatási (törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kibocsátott kormányrendeletben közigazgatási jogkörrel felruházott egyéb) szerv a hatáskörébe tartozó ügyben szerződés keretében és a szükséghez képest más, polgári jogi jogintézmények felhasználásával szerez érvényt a jogszabályi rendelkezéseknek, illetőleg a jogszabályokban meghatározott közérdekű céloknak, akként, hogy ez egyaránt szolgálja a szerv gondozására bízott közérdeket és a másik szerződő fél érdekeit. Bizonyos esetekben – de nem szükségképpen – a közigazgatási szerződésben megjelennek kifejezetten közigazgatási hatósági jogosítványok

⁹¹ BENCSIK (2009) p. 192.

⁹² SZILÁGYI (2005) pp. 135–136.

⁹³ HARMATHY (1983) p. 19.

⁹⁴ Lásd: HARMATHY (1983).

is, így pl. a hatósági ellenőrzési jog vagy hagyományos közigazgatási szankció és kényszerintézkedés alkalmazásának lehetősége.”⁹⁵

A Kp. hatálybalépését megelőzően a tudományos álláspont nem volt egységes abban a kérdésben, hogy miképp is definiálható a közigazgatási szerződés. Számos szerző azonban nem fogalomalkotásra, hanem annak fogalmi elemeinek meghatározására koncentrált, így például *Horváth M. Tamás* hét ismérv mentén rögzítette a közigazgatási szerződés fogalmi jellemzőit: álláspontja szerint egyrészt a jogviszonyban legalább az egyik fél közigazgatási szervnek minősül, amely szerv jogszabályban meghatározott feladata ellátásával összefüggésben, annak ellátása céljából köt ilyen megállapodást. A felek között alapvetően mellérendeltségi viszony van, ugyanakkor a szerződésben közigazgatási jogviszonyra jellemző elemek is megjelennek. Emellett a jogi szabályozáshoz való kötöttség a kötelezési tartalmú szerződési elemek tekintetében elvileg nem feltétlen, azaz a felek szerződéskötési szabadsága némileg behatárolt. Ennek ellentételezéseként a kötelezett számára meghatározott többletgaranciákat is biztosítani kell, ilyen például a közigazgatási bírósághoz fordulás lehetősége. Végül de nem utolsósorban hetedik jellemzőként a nyilvánosság szerepét emelte ki.⁹⁶

Természetesen a fogalmi elemek és azok tartalmát tekintve találkozhattunk eltérő nézőpontokkal. Az ezredfordulót megelőzően *Madarász Tibor* például azt az álláspontot képviselte, hogy az államigazgatási szervek által kötött megállapodások esetén nem beszélhetünk a bírósághoz fordulás jogáról a szerződéssel kapcsolatos jogviták elbírálása kapcsán.⁹⁷ Mindazonáltal megcáfolhatatlan jellemzőként elmondható, hogy a közigazgatási szerződés francia gyökerekkel rendelkezik,⁹⁸ alkalmazásuknak köre pedig egyre csak bővül.

A Kp. elfogadásáig például a *médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény* (a továbbiakban:

⁹⁵ KILÉNYI (2006) p. 9.

⁹⁶ HORVÁTH (2005) pp. 142–143.

⁹⁷ MADARÁSZ (1995) p. 313.

⁹⁸ HARMATHY (1983) p. 13.

Mttv.) közigazgatási szerződésnek minősítette egy a hatálya alá tartozó megállapodást. A törvény meghatározta, hogy a Médiatanács közigazgatási szerződésben felhatalmazhatja az önszabályozó szervezetet, hogy nyilvántartott tagsága és a magatartási kódexet magukra kötelező érvénnyel elfogadó médiaszolgáltatók, műsorterjesztők, közvetítő szolgáltatók vagy sajtótermékek kiadók irányában egyes terjedelmében – a konkrét hatósági hatáskörgyakorlást megelőzően öngazgatási feladatokat lásson el nem hatósági feladatként.⁹⁹ A fogalom egyértelműen mutatja a közigazgatási és a hatósági szerződés közötti különbséget, miszerint a közigazgatási szerződés nem feltételez a szerződéskötést megelőzően hatósági eljárást, illetve nem hatósági döntési típus, nem a határozathozatal alternatívájaként értelmezendő és éppen ezért nem is tartozik az Ákr. tárgyi hatálya alá. Jelen szerződés kapcsán a közigazgatási szerv a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) önálló hatáskörrel és önálló jogi személyiséggel rendelkező Médiatanácsa. A közigazgatási szerződés másik oldalán valamely szakmai önszabályozó szervezet állhat, amely alapvetően szabadon választhatja meg működési formáját például egyesületként.¹⁰⁰ A közigazgatási szerződésben vállalt feladat érinti a Médiatanács hatáskörébe tartozó hatósági ügyeket, amelynek értelmében az önszabályozó szervezet felhatalmazást kap a Médiatanács hatáskörébe tartozó ügyek hatósági hatáskör-gyakorlást megelőző öngazgatási típusú feladatellátására, viszont a törvény indokolása kiemeli, hogy ezáltal a szerződő fél nem gyakorol közhatalmi, hatósági hatáskört az ügyek intézése során. A közigazgatási szerződésben vállalt feladatok másik csoportját a nem-hatósági ügyek képezik. Ezen halmazba azon nem hatósági feladatok tartoznak, amelyeket a Médiatanács az önszabályozó szervezettel együttműködésben lát el, illetve olyan célok, elvek, programok, melyek megvalósítására a Médiatanács és az önszabályozó testület megállapodik. Mindkét feladattípusra vonatkozó részletszabályokat a közigazgatási szerződés tartalmazza. A közigazgatási szerződés

⁹⁹ Mttv. 191. § (1) bek.

¹⁰⁰ Mttv. Részletes Indokolása a 190-196. §-hoz.

elengedhetetlen érvényességi kelléke a magatartási kódex, amely tartalmazza, hogy mely az a személyi kör, amellyel szemben az önszabályozó szervezet elláthatja a feladatait, továbbá ez minősül a jogérvényesítés biztosítékának is. Az együttműködés a szerződés megszüntetésével ér véget. Súlyos, vagy ismételt szerződésszegés vagy nem a szerződésnek, magatartási kódexnek megfelelő feladatellátása esetén lehetősége van a Médiatanácsnak egyoldalúan elállni a szerződéstől.¹⁰¹ A Kp. elfogadása előtt az említett közigazgatási szerződés már tisztán mutatta a jogintézmény alapvető jellemzőit, amit addig csak a jogirodalom tárgyalt hazánkban. Látható volt a megállapodás konszenzusos jellege, a vállalt kötelezettségek és jogok rendszere, a felek jogállása, illetve a jogvita elbírálásával kapcsolatos alapvető kérdések.

Az említett jogi bizonytalanságnak a Kp. elfogadása tett pontot a végére, amely első ízben rögzítette hazánkban törvényi szinten a közigazgatási szerződés definícióját. A Kp. rendelkezéseinek megfelelően közigazgatási szerződés alatt a magyar szervek között közfeladat ellátására kötött szerződést vagy megállapodást értünk vagy olyan szerződést, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősített.¹⁰² A Kp. által megfogalmazott fogalom alapján kétféle módon jöhet létre közigazgatási szerződés: az egyik esetben mind a két fél közigazgatási szerv, például a helyi önkormányzatok társulásai, a másik esetben pedig jogszabályi előírás szükséges hozzá.

A helyi önkormányzatok képviselő testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.¹⁰³ Ezt a megállapodást bár maga a törvény nem nevesíti közigazgatási szerződésként, de a jogi dogmatika igen.¹⁰⁴ Továbbá a Kp. 4. § (7) bekezdés 2. pontjának első fordulata alapján közigazgatási szerződésnek minősülnek a helyi önkormányzat társulásai, mivel magyar közigazgatási

¹⁰¹ Mttv. Részletes Indokolása a 190-196. §-hoz.

¹⁰² Kp. 4. § (7) bek. 2. pont.

¹⁰³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 87. §.

¹⁰⁴ NAGY – HOFFMAN (2014) p. 223.

szervek között jönnek létre közfeladat ellátására, ami lehet önkormányzati vagy államigazgatási hatósági feladat.¹⁰⁵

A közigazgatási szerződések létrejötte nek másik esetkörüre, – amikor jogszabály minősít egy megállapodást közigazgatási szerződésnek – példaként hozható a településrendezési szerződés, amelyről az ágazati törvény mondja ki, hogy közigazgatási szerződésnek minősül. *A magyar építészettről szóló 2023. évi C. törvény* (a továbbiakban: Méptv.) meghatározza, hogy a települési önkormányzat egyes településfejlesztési célok megvalósítására településrendezési szerződést köthet az érintett telek tulajdonosával, vagy a telken beruházni szándékozóval.¹⁰⁶ Településrendezési szerződés révén például közterület jöhet létre, de elképzelhető olyan esetkör is, amikor a településrendezési cél megvalósításának előfeltétele vagy következménye a közterület-alakítás.¹⁰⁷ Ebben az esetben a konszenzus tárgya a településfejlesztési célok minél hatékonyabb megvalósítása lesz, amelyhez meghatározott szolgáltatások teljesítése szükséges, és ebből kifolyólag a kölcsönösség is jelen lesz, mint polgári jogi szerződés elem.

További példaként hozható az Möt., amely rögzíti, hogy a települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat, ezt a tevékenységet a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes vármegyei (fővárosi) rendőrkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végzi, amely megállapodást a törvény közigazgatási szerződésnek minősít.¹⁰⁸ További példaként hozható az az esetkör is, amikor az érintett települési önkormányzatok képviselői-testületei az általános önkormányzati választásokat követő hatvan napon belül közigazgatási szerződésben állapodnak meg közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről.¹⁰⁹

¹⁰⁵ NAGY – HOFFMAN (2023).

¹⁰⁶ Méptv. 92. § (1) bek.

¹⁰⁷ F. ROZSNYAI (2020) p. 314.

¹⁰⁸ Möt. 17. § (1)–(2) bek.

¹⁰⁹ Möt. 85. § (3) bek.

A megállapodás kormányrendelet alapján történő közigazgatási szerződéssé minősítésére példaként említhető *a szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 12/2020. (II. 7.) Korm. rendelet*, amely meghatározza, hogy a rendvédelmi szakképző intézmény és a tanuló között a tanulói jogviszony közigazgatási szerződéssel jön létre, amelyben rögzíteni kell a tanuló kötelezettségeként többek között, hogy köteles a szakképzés elméleti és gyakorlati ismereteit elsajátítani, a választott hivatásához méltó magatartást tanúsítani, a számára előírt gépjárművezetői engedélyt megszerezni, illetve a tanulmányai eredményes befejezésétől a szakmai oktatás időtartamának megfelelő időtartamig a rendvédelmi szervnél folyamatosan hivatalos szolgálatot teljesíteni.¹¹⁰

A közigazgatási szerződés Kp. által meghatározott fogalmában központi elem a közfeladat-ellátás, azonban ágazati szabályok a közhatalom gyakorlására is megengedik a közigazgatási szerződés alkalmazását például a településrendezési szerződés vagy a hatósági szerződéssel összefüggésben, amelyből az a következtetés vonható le, hogy a Kp. a közfeladat definícióját tág értelemben használja, mivel a közhatalmi és a közszolgáltatási feladatokat egyaránt felölölő fogalomként értelmezi.¹¹¹

A Kp. közigazgatási szerződés fogalma úgy gondolom megfelelő módon rögzíti a szolgáltatás kölcsönösségét, – mint ahogyan azt a fenti példák is alátámasztják – amely alapvetően jelen van a megállapodások megkötésekor.

II.3.3. A hatósági szerződésekről

A közigazgatási jog egy különös jogintézménye a hatósági szerződés. A korábbiakban említett közigazgatási szerződések körét tovább szűkítve juthatunk el a fenti jogintézményhez. A közigazgatási szerződések egy speciális típusa a hatósági szerződés, amely szintén hordoz magában

¹¹⁰ A szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 12/2020. (II. 7.) Korm. rendelet 150. § (3) bek.

¹¹¹ BARABÁS – F. ROZSNYAI – KOVÁCS (2023).

közigazgatási jogi, valamint polgári jogi jellemzőket. Az egyes megállapodásokat vizsgálva megállapítható, hogy a közigazgatási és a hatósági szerződés célja alapvetően ugyanaz: a közérdek érvényesítése. Ez azonban tovább cizellálható azzal az esetkörrel, amikor az ügyfél érdeke a megállapodás megkötése, amely célból, akár olyan jogkövetkezményeknek is alávetetheti magát, amelyre alapvetően nem lehetne őt hatósági határozatban kötelezni. A jogintézmény részletesebb bemutatásával természetesen még a későbbiekben foglalkozom, most csak annak rövid fogalmi kereteit járom körbe, összehasonlítva a többi közjogi megállapodással.

Abból érdemes kiindulni, hogy nem lehet figyelmen kívül hagyni a jogintézménnyel összefüggésben a kötelmi jog szabályait, azonban rendszertanilag mégsem sorolható a polgári jogi szerződések közé.¹¹² A hatósági szerződés fogalma¹¹³ került időben leghamarabb rögzítésre a másik két definícióhoz képest, annak jogszabályi keretek közé szorítása a Ket. hatálybalépésének időpontjára tehető. Az Ákr. elfogadásával rávilágítottak arra, hogy bár ritkán alkalmazott jogintézményről beszélünk, de továbbra is érdemes általános hatósági eljárásjogi szinten szabályozni és bár egy-egy szakigazgatásnál nem is igazán értelmezhető, azonban meghatározott területeken jelentősége vitathatatlan, mint például a közterület-használat, a médiaigazgatás vagy az elektronikus hírközlés kapcsán. A hatósági szerződés alapvetően a közigazgatási szerződésnek és a közigazgatási szerződés típusaira jellemző közös fogalmi elemeknek a hatósági jogviszony és azon belül is a hatósági eljárás sajátosságaihoz igazított sajátos jogintézménye.¹¹⁴

Az Ákr. fenntartja a Ket. megoldását, miszerint csak legalizálja a jogintézményt, annak megkötéséhez külön jogszabályi felhatalmazás szükséges. Érdekes, hogy a Ket. megszövegezésére felállított kodifikációs bizottság javaslatában a jogszabályi felhatalmazás, mint feltétel nem szerepelt, az csak később került bele a törvénytervezetbe, amit *Kilényi Géza*, mint

¹¹² BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 591.

¹¹³ Tekintve, hogy a hatósági szerződés hatályos fogalmának bemutatása a következőkben (III. Fejezetben) részletesen kifejtésre kerül, most csak röviden szeretnék ezzel a kérdéskörrel foglalkozni.

¹¹⁴ PATYI (2012) p. 366.

kodifikációs bizottság elnök igencsak ellenzett.¹¹⁵ Az eredeti szándékok szerint a hatósági szerződés jogintézményét csupán a Ket.-re történő hivatkozással is alkalmazhatták volna a jogalkalmazásban.¹¹⁶ Az Ákr. alapvetően a Ket. szabályaira támaszkodik, illetve talán még jobban „közjogiasította” a jogintézményt. Ezzel arra utalok, hogy meghatározott ügykörben nemcsak lehetőségként, hanem kötelező döntési formaként alkalmazható. Az Ákr. szerint jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön.¹¹⁷

Álláspontom szerint a konszenzus, a fogalom alapján másképp értelmezhető a hatósági szerződésnél, mint a közigazgatási szerződésnél. Szemben egy társulási megállapodással, ahol a felek főszabály szerint szabadon dönthetnek a szerződés megkötéséről, ezzel szemben előkövetelményként jelentkezik egy hatósági szerződés esetében egy hatósági eljárás lefolytatása, éppen ezért kérdés lehet, hogy a hatósági szerződés döntési típus vagy polgári jogi megállapodás?¹¹⁸ Kérdés ebből kifolyólag, hogy szemben egy közigazgatási szerződéssel, hol keresendő a konszenzus a hatósági szerződés esetében? Véleményem szerint nem a szerződés megkötésének folyamatában – szemben egy közigazgatási szerződéssel –, hanem annak tartalma tekintetében, hiszen a felek az ágazati jogszabály rendelkezésein felül további feltételeket rögzíthetnek és meglátásom szerint éppen ez lesz a hatósági szerződés esszenciája.

Több szerző is rámutatott arra, hogy bár a hatósági szerződés jogi szabályozása nyugat-európai mintákra vezethető vissza, de arra uniós szabályozás nem vonatkozik, hanem kifejezetten a nemzeti hatóságok, valamint nem utolsó sorban pedig a piaci szereplők által előnyben részesített megoldás.¹¹⁹ Az uniós szabályozáshoz kiegészítésként érdemes megemlíteni

¹¹⁵ KILÉNYI (2006) pp. 7–8.

¹¹⁶ KILÉNYI (2008) p. 498.

¹¹⁷ Ákr. 92. § (1) bek.

¹¹⁸ Erre a kérdésre a későbbi fejezetben igyekszem választ találni.

¹¹⁹ KOVÁCS – POLYÁK (2012) p. 123.

az európai uniós közigazgatási eljárásjog egységesítésére való törekvések közül a ReNEUAL csoport által hozott Modellszabályokat. Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózat (ReNEUEAL) 2014-ben dolgozta ki az ún. európai közigazgatási eljárási modell szabályokat, amely hat könyvben egyfajta jogszabálytervezetet mutat be, indokolásokkal ellátva.¹²⁰ Közülük a III., valamint a IV. könyvet emelném ki, melyek közül előbbi a jogalkalmazásra, utóbbi a közigazgatási szerződésekre fókuszált. Az I. Könyv bevezetőjében az alkotók külön utaltak rá, hogy az európai közigazgatási eljárási szabályok jellemzően csak néhány rendelkezést tartalmaznak a közigazgatás által kötött szerződésekről, míg a német törvény a közjogi jogviszonyt létrehozó *öffentlich-rechtlicher Vertrag*-ot említi, a magyar például a hatósági szerződést nevesíti.¹²¹ Éppen ezért az efféle egységesítés nehéz feladat. A IV. Könyv meghatározta például, hogy mit ért szerződés alatt, eszerint olyan megállapodásról beszélhetünk két vagy több fél között, amely révén jogviszony jön létre közöttük vagy más joghatás kiváltására irányul.¹²² Azonban problémaként jelentkezett, hogy az egyes tagállamok vagy nem ismerik vagy mást-mást értenek közigazgatási szerződés alatt.¹²³ Ha csak a magyar szabályozást emeljük ki, rögtön láthatjuk, hogy esetünkben a hatósági eljárás szabályozása kapcsán nem is közigazgatási szerződésről, hanem annak egy különös típusáról beszélhetünk.

A hatósági szerződés, mint speciális közigazgatási szerződés vonatkozásában a szerződési szabadság elvét¹²⁴ figyelembe véve, a hatóság és az ügyfél – az ágazati jogszabály vonatkozó rendelkezésének megfelelően – dönthetnek úgy, hogy hatósági szerződésben szövegezik meg a hatósági eljárást lezáró döntést. Mind a két megállapodásban közös elem lesz, hogy amennyiben jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés csak a jogszabály által előírt tartalommal jöhet

¹²⁰ VARGA (2014) pp. 545–546.

¹²¹ KOVÁCS – VÁRHOMOKI-MOLNÁR – SZILVÁSY – KOI – IVÁN (2017) p. 178.

¹²² ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure Book IV – Contracts, 2014, p. 155.

¹²³ NAGY (2017) p. 389.

¹²⁴ Ptk. 6:59. § (1) bek.: „A felek szabadon köthetnek szerződést, és szabadon választhatják meg a másik szerződő felet.”.

létre.¹²⁵ Azonban a polgári jogi szerződéshez képest eltérésként rögzíthető, hogy míg a hatósági szerződést a felek csak írásban és egy hatósági eljárás lezárásaként, döntésként szövegezhetik meg, addig a polgári jog szerződesei főszabály szerint szóban, írásban vagy ráutaló magatartással is létrejöhetnek.

Véleményem szerint összefoglalásképp elmondható, hogy a közigazgatási szerződésekkel összefüggésben könnyebben értelmezhető a konszenzus, gondolva itt például egy önkormányzati társulás esetére. Ezzel szemben a hatósági szerződésnél ipso iure alá-fölérendeltségi viszony van a felek között. Esetükben a felek kiegyenlített pozíciója sokkal nehezebben értelmezhető, hiszen a jogszabály erejénél fogva folyamatosan ott lebeg az ügyfél feje felett annak a lehetősége, hogyha a hatósági szerződésben foglaltakat nem teljesíti, akkor az egy végrehajtható okiratnak fog minősülni. Ez egy polgári jogi szerződésnél nem értelmezhető, hiszen, ha például végrehajtási eljárásra kerül sor egy ki nem egyenlített kölcsöntartozást követően, akkor annak lefolytatása egy teljesen külön eljárás keretében zajlik. Más szempontból azonban úgy is értelmezhető, hogy a szerződésesség a felek jogszabályi előírásokon felüli szerződésalakítási szabadságában keresendő és ez az a pont, ahol megannyi további lehetőséget rejt magában a jogintézmény.¹²⁶

A három jogintézmény fogalmi megközelítéseit az alábbi táblázat foglalja össze a korábban leírtak alapján.

| Jogintézmény | Fogalom és annak hatálybalépése | Jogtudományban való elterjedése | Példa |
|-------------------------|---|---|--|
| Közjogi szerződés | - | Többek között Ádám Antal munkássága nyomán az 1980-as évektől kezdve | egyházakkal kötött együttműködési megállapodás |
| Közigazgatási szerződés | 2018. január 1. Kp. 4. § (7) bek. 2. pont: „A magyar közigazgatási szervek között | Francia mintára az 1930-as évektől kezdve Valló József, Magyary Zoltán műveiben | településrendezési szerződés |

¹²⁵ Ptk. 6:60. § (1) bek.

¹²⁶ CZIBRIK (2024) p. 581.

| | | | |
|--------------------|--|--|-------------------------------------|
| | közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.” | | |
| Hatósági szerződés | 2018. január 1. Ákr. 92. § (1) bek. „Jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön.” | 2003-tól kezdődően a Ket. szabályozási koncepciójának kikristályosodását követően számos hazai szerző foglalkozott a jogintézménnyel | környezetvédelmi hatósági szerződés |

1. táblázat saját szerkesztés

A fenti táblázat egyrészt az időbeliségre koncentrálna, hogy az egyes jogintézményeknél mikortól beszélhetünk azok megjelenéséről egyrészt a jogszabályi környezetben, másrészt a jogirodalmi közegben. A feltüntetett évek megmutatják, hogy első hallomásra bár marginális területnek tűnhetnek a közigazgatás megállapodásai, azonban részletesebben vizsgálódva már láthatjuk, hogy egy igen színes képet mutatnak ezek a szerződések, legyen szó akár a közjogi, közigazgatási vagy akár a hatósági szerződésekről.

II.4. Történeti áttekintés – A közigazgatási szerződés megjelenése hazánkban

A közigazgatási szerződések mai ismeretes jogállásáig hosszú út vezetett és amely folyamat közel sem mondható egyszerűnek. Talán e hányattatott sors azon eltérő álláspontokból ered, hogy az elmúlt évszázadok során voltak

olyanok, akik elutasították és voltak, akik kifejezetten előremutatónak találták. Hiszen maga a „közigazgatás” és „szerződés”, mint fogalmak kapcsolata korántsem mondható evidensnek. Amíg az első jogintézmény kapcsán az aláfölérendeltség, addig a második definícióval összefüggésben a mellérendeltség, vagy például a szerződéskötés szabadságának elve juthat az eszünkbe. Viszont a jogfejlődés bebizonyította, hogy a két jogintézmény metszetével is érdemes foglalkozni. Mégis hogyan jutottunk el eddig, ezen kérdéssel foglalkozom a következő sorokban.

A modern közigazgatás kialakulása a kontinentális jogrendszert követő államokban más-más képet mutat. A közjog fejlődése szempontjából azonban a francia jog modellértékűnek számít. Vitathatatlan, hogy a francia közigazgatási jog fejlődése több európai állam közigazgatási jogára is nagy hatással volt, ilyen például Belgium, Luxemburg, Görögország, Olaszország, Portugália vagy Spanyolország.¹²⁷ Utóbbi ország kapcsán elmondható, hogy átfogó jelleggel szabályozzák törvényi formában a közigazgatási szerződéseket.¹²⁸ *Pollák Kitti* – utalva *Auby Jean-Bernard* és *Cluzel-Métayer Lucie* gondolataira – kiemeli, hogy a francia szerzők között nincs egységes álláspont abban a nézetben, hogy a közigazgatási jog önállósodásának kezdeti időpontja pontosan mikorra is tehető.¹²⁹ Azonban nem vitatható, hogy a közigazgatási szerződés francia mintára terjedt el hazánkban. Önállóan először Franciaországban jelent meg a közigazgatási szerződés jogintézménye a napóleoni időszakban, azokban a jogszabályokban, amelyek egyes megállapodásokat közigazgatási szerződéseknek minősítettek.¹³⁰ A francia szabályozást jellemzi, hogy az egyik szerződő fél közigazgatási szerv, vagy a nemzeti jog szerinti közjogi jogi személy, tartalmilag közszolgáltatás megszervezésére vagy működésére irányul és maga a szerződés nem illeszthető be a magánjog kontraktusai közé.¹³¹ A francia szabályozásban a

¹²⁷ SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (2011) p. 26.

¹²⁸ Lásd: ALMEIDA (2011) pp. 419–441.

¹²⁹ POLLÁK (2019) p. 7.

¹³⁰ HARMATHY (1983) p. 17.

¹³¹ HARMATHY (1983) p. 13.

közigazgatási szerződések olyan önálló jogintézményként kerültek kodifikálásra, amelyek élesen elkülönültek a polgári jogi szerződésektől.¹³²

Azóta számos francia szerző foglalkozott a témakörrel.¹³³ Mára a közigazgatási szerződések jelentős részét teszik ki a francia közigazgatási jognak és amely önállósodás jelentős mértékben a francia közigazgatási bírósági szervezetrendszer felállításának köszönhető.¹³⁴ A francia joggyakorlat szerint közigazgatási szerződésről akkor beszélhetünk, ha jogszabály azt a megállapodást közigazgatási szerződésnek minősítette, jogszabályi rendelkezés hiányában pedig a bírói gyakorlat által meghatározott kritériumoknak¹³⁵ kell fennállniuk e jogi minőség megállapításához.¹³⁶ Példaként hozható a közbeszerzési szerződés¹³⁷, vagy a koncessziós szerződés¹³⁸, amelyeket a hatályos francia jog közigazgatási szerződésnek minősít. A francia modell sok tekintetben megőrizte a kezdeti szabályozásban lefektetetteket. Álláspontom szerint fontos megállapítása a francia jognak, hogy erőteljes válaszvonalat kell húzni a közigazgatási szerződések és a polgári jogi megállapodások között. Továbbá, hogy el kell különíteni a közigazgatási szerződéseket azoktól a kontraktusoktól is, amelyeket az állam vagy azok szervei kötnek polgári jogi jogalanyként.¹³⁹ Azonban a közigazgatás magánjogi jellegű aktusai nemcsak Franciaországban, hanem Európa más államaiban is jelentkeztek.

A német egységet megelőzően az alattvalók és az egyes német államok hercegeivel kötött szerződések hasonló elbírálást nyertek, mint a magánfelek között létrejött megállapodások.¹⁴⁰ Azonban a helyi hatalom gyakorlóit és az

¹³² VÁRHOMOKI-MOLNÁR (2018) p. 532.

¹³³ Lásd például: R RICHER – LICHÈRE (2021); HOEPPFNER (2008); HOEPPFNER (2019); POUYAUD (1989); BRENET (2003); GUETTIER (2004); etc.

¹³⁴ HARMATHY (1983) p. 18.

¹³⁵ Ilyen például, hogy a szerződés legalább egyik proziciójában közigazgatási szerv áll, a megállapodás közszolgáltatás teljesítésére vonatkozik. (Forrás: Qu'est-ce qu'un contrat administratif? [Online]. Letöltve: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20260-les-contrats-administratifs-definition-et-criteres> (2024. 07. 07.).)

¹³⁶ Qu'est-ce qu'un contrat administratif? [Online]. Letöltve: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20260-les-contrats-administratifs-definition-et-criteres> (2024. 07. 07.).

¹³⁷ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés public.

¹³⁸ Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

¹³⁹ CZIBRIK (2021/b) p. 118.

¹⁴⁰ HARMATHY (1983) p. 22.

alattvalói közötti jogviszonyokban az a tendencia mutatkozott meg, hogy a polgári jogra jellemző jegyek egyre inkább fellelhetők voltak az egyébként államügyként nevesített esetekben.¹⁴¹ Mindazonáltal a német jogirodalom képviselői között is találhatunk olyan személyeket, akik kifejezetten elutasították a mellérendeltségi jogviszony létét a közigazgatásban. *Otto Mayer* szerint az állam és a neki alárendelt állampolgár viszonylatában¹⁴² nem érvényesülhetnek a polgári jog szabályai, e jogviszonyban nem keveredhetnek egymással a közjog és a magánjog jegyei.¹⁴³ Elméletében erőteljesen elutasította a közigazgatási szerződés létjogosultságát. Ezméivel szembemenően azonban a 20. századi Európa több államában is képviseltette már magát az ún. „állami szerződés”.¹⁴⁴ Mind a magánjogban, mind pedig a közjogban megjelentek a jogfejlődés eredményeképp vegyes jellegű rendelkezések, megemlítve itt akár a magánjogba beágyazódott közhatalmi jellegű szabályokat, vagy akár a közigazgatás szerződéses viszonyait.¹⁴⁵ Éppen ezért a kontinentális jogrendszerekben a modern gazdasági és társadalmi viszonyok között már nem volt tartható a közjog és a magánjog szigorú elkülönítése.¹⁴⁶ A közigazgatási szervek egyes magánjogi aktusai éppen ezért megjelentek többek között Franciaországban vagy például Németországban is.¹⁴⁷

Látható tehát, hogy a 20. század elején egyfajta kölcsönhatás kezdett kialakulni a magánjog és a közjog között, amely pedig később a jogágak elmosódásához vezetett.¹⁴⁸ A posztmodernitás egyik alappillére volt a kontraktualizáció, amelynek egyik eredménye a közigazgatási szerződések elterjedése lett. A jogirodalom kiindulópontként arra fókuszált, hogy a közigazgatási cselekvéseknek bizonyos esetekben háttérbe kell szorítania a kényszerítő jellegű aktusokat és helyettük a többoldalú, a felek

¹⁴¹ BULLINGER (1962) pp. 200–235.

¹⁴² A magyar jog ebben az időben alkalmazkodott a német jog által alkalmazottakhoz és vegyes jellegű jogintézmények kialakítására nem igazán törekedett. (HARMATHY (1983) p. 23.).

¹⁴³ MAYER (1895) p. 49.

¹⁴⁴ FÁBIÁN (2018) p. 117.

¹⁴⁵ BÁN (2019) p. 1.

¹⁴⁶ VÁRHOMOKI-MOLNÁR (2021) p. 52.

¹⁴⁷ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 85.

¹⁴⁸ BÁN (2019) p. 4.

egyenlőtlenségét vagy kiegyenlítetttségét feltételező megállapodásoknak kell helyet kapniuk.¹⁴⁹ Az évtizedek alatt a német jogban szintén a közigazgatási jog egy önálló területévé fejlődött a kérdéskör. Az ún. *Verwaltungsprivatrecht*¹⁵⁰ jogintézménye szolgál egy összefoglaló kategóriaként azon szerződésekre, amelyeket a közigazgatás szervei a magánjog alanyaiként kötnek. A *Verwaltungsprivatrecht* fogalomköre alatt a közigazgatás tevékenységeinek egy olyan szeletét értjük, amelynek keretében vegyesen magán- és közjogi eszközök igénybevételével igyekszik a közigazgatás a közfeladatok hatékony megvalósítását ellátni.¹⁵¹ A közigazgatási szerződéseket megtalálhatjuk a német szabályozás kapcsán az adójogban, az építési jogban és a szociális igazgatás területén is.¹⁵²

A 20. századra Európa államaiban egyre inkább elterjedt a közigazgatási szerződés, viszont nem egységes szabályozási háttérrel.¹⁵³ Abban viszont szinte valamennyi állam egyetért, hogy bár nevükben szerződésekről beszélhetünk, azonban egy az egyben nem feleltethetőek meg a polgári jogi szerződésekkel, hiszen a közigazgatási szerződésekben a közérdek, mint megvalósítandó cél mindig megbújik.¹⁵⁴

Hazánkban a korábban említett államokkal szemben valamivel később merült fel, hogy a közigazgatási jogviszonyok között található olyan nexusok is, amelyekben a felek viszonyát alapvetően a mellérendeltség színezi, és amelyek nem összekeverendők a polgári jog szerződéseivel.

Az alkotmányos jogállam jellemzői között szerepel a szerződésesedés folyamata, amely szorosan összefügg többek között a közjog és a magánjog tartalmának, valamint intézmény- és eszközrendszereinek az

¹⁴⁹ LANGROD (1955) p. 330.

¹⁵⁰ Juraforum: Verwaltungsprivatrecht [Online]. Letöltve: <https://www.juraforum.de/lexikon/verwaltungsprivatrecht> (2024. 07. 07.).

¹⁵¹ CZIBRIK (2021/b) p. 118.

¹⁵² VÁRHOMOKI-MOLNÁR (2018) p. 535.

¹⁵³ Ehhez kiegészítésképp érdemes megemlíteni a korábbiakban már hivatkozott Modellszabályokat, amelynek kidolgozása az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózatához köthető. Ebben többek között a közigazgatási szerződésekre vonatkozó szabályanyag egységesítésére fókuszáltak. Az ún. RN Javaslatot könyvekre osztották, amelyek közül a IV. Könyv foglalkozik a közigazgatási szerződésekkel. A Javaslat célja alapvetően az egységes szabályozás kidolgozása volt az eltérő tagállami rendelkezések egységesítése érdekében. (Forrás: BOROS (2017) p. 19.; KOVÁCS – VÁRHOMOKI-MOLNÁR – SZILVÁSY – KOI – IVÁN (2017) pp. 134–179.).

¹⁵⁴ CZIBRIK (2021/b) p. 120.

összekeveredésével is.¹⁵⁵ A közigazgatási szerződések elterjedése – többek között hazánkban is – ezen gondolat mentén érthető meg talán a leginkább. A magyar jogirodalomban a francia szabályozást tekintették mintának, viszont talán nem tévedés azt állítani, hogy hazánkban a közszerződések még mondhatni gyerekcipőben járnak.¹⁵⁶ Sokáig nem alakult ki sem a tételes jogban, sem a szakirodalomban egységes fogalom, de ennek részleteiről már a korábbiakban szóltam. A közigazgatási szerződések hazai példái közül említhető *a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény* által nevesített közművelődési megállapodás. A törvény a nemzetiségek kulturális öngazgatása tekintetében meghatározza, hogy érvényre kell juttatni a nemzetiségek kulturális autonómiájának megfelelő művelődési érdekeket. Kiemeli, hogy a nemzetiségi önkormányzat jogosult nemzetiségi kulturális intézmény létesítésére, fenntartására, illetve más által létesített kulturális intézmény fenntartói jogának, illetve kulturális feladat ellátásának átvételére. Ennek keretében a kulturális intézmény, illetve a feladat átadásáról, átvételéről az átadó intézményfenntartó és az átvevő nemzetiségi önkormányzat közigazgatási szerződésben megállapodhat.¹⁵⁷ A megállapodás tartalmát a felek jogszabályi keretek között, szabadon határozzák meg. Magának az átadásnak és átvételnek a célja az, hogy az önkormányzati közművelődési alapellátása és szervezeti folyamatossága a nemzetiségi önkormányzat kezelésében is fennmaradjon és lehetőség szerint tovább bővüljön.¹⁵⁸ Általános fogalomként került meghatározásra, hogy „a közigazgatási szerződés kétoldalú akaratmegegyezésen alapuló olyan szerződés, ahol az egyik szerződő fél mindig valamilyen államigazgatási szerv, illetve közhatalmi jogosítvánnyal rendelkező szerv, és bár kölcsönös jogokat és kötelezettségeket állapít meg, megtöri a felek egyenjogúságának elvét, a közhatalmat gyakorló szerv számára egyoldalú cselekvési lehetőséget (szerződés felbontása,

¹⁵⁵ ÁDÁM (2004) p. 5.

¹⁵⁶ BENCSIK (2009) p. 191.

¹⁵⁷ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 33., 36., illetve 38. § (1) bek.

¹⁵⁸ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 38. § (2) bek.

módosítása) biztosít. Fontos eleme a fogalomnak, hogy tárgya mindig valamilyen közérdek ellátása.”¹⁵⁹

Példaként hozható a közigazgatási szerződésre a gyakorlatból az NMHH és a Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete között létrejött közigazgatási szerződés, amelyet médiaigazgatási feladatok ellátására kötöttek, azzal a céllal, hogy hatósági feladat-ellátást végezzen a megállapodás alapján, tehermentesítve a hatóságokat.¹⁶⁰

A magyar szabályozást összességében vizsgálva megállapítható, hogy egyre szélesebb körben alkalmazzák a közigazgatási szerződéseket, hiszen bizonyos feladatokat ezen kontraktusok alkalmazása révén tud a leghatékonyabban elvégezni a közigazgatás. Természetesen a felek szabad akarata teljes mértékben egy közigazgatási szerződésben sem fog megvalósulni, hiszen egy közigazgatási szerződésnek folyamatosan meg kell felelnie egy jogszabály által előírt szerződéses feltételnek, vagy pedig a közérdeknek.¹⁶¹ Azaz a felek szerződési szabadságát befolyásolhatja egyrészt az ágazati jogszabályok által előírt kötelező tartalmi elem vagy maga a közérdek¹⁶².

Megállapítható továbbá, hogy a hazai szabályrendszer alapvetően a francia modellre épül a közigazgatási szerződések tekintetében. Ehhez képest a hatósági szerződéseknel már egy német hatás figyelhető meg. Mindemellett rögzíthető, hogy a közigazgatási szerződések „kakukktójásaként” értelmezhető a hatósági szerződés, amely ipso iure közigazgatási szerződésnek minősül, természetesen a rá vonatkozó eltérő speciális szabályok mellett. A közhatalom gyakorlása során mára egyre elfogadottabb a magánjogi eszközök alkalmazásának lehetősége.

¹⁵⁹ LAMM – PRESCHKA (2000) pp. 366–367.

¹⁶⁰ A Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa által médiaigazgatási feladat ellátására kötött közigazgatási szerződés a 2012. szeptember 20-i módosítást követően.

¹⁶¹ CZIBRIK (2021/b) p. 123.

¹⁶² A közérdek, mint fogalom definiálására jelen disszertáció keretei között nem vállalkozom, hiszen definíciójának problematikája önmagában egy külön doktori kutatás bemutatását jelenthetné.

II.5. Történeti áttekintés – A hatósági szerződés megjelenése hazánkban

Az előzőekben felvázolt út egyfajta fontos állomásának tekinthető a Ket. elfogadása, amely abban a tekintetben is mérföldkőnek számított, hogy az addig alapvetően alá-fölérendeltségen nyugvó közigazgatási hatósági eljárás keretei közé egy mellérendeltségen alapuló jogintézmény ékelődött be. Zárójelben természetesen megemlíthető, hogy az Áe. hatálya idén már az egyezség, mint egy alternatív eljáráslezáró eszköz megjelent, de most erre külön részletekbe menően nem térek ki. Bár a Ket. elfogadását számos vita előzte meg – amelyről részletesebben már a korábbiakban szoltam – és nem teljesen az a normaszöveg került elfogadásra, mint amit a kodifikációs bizottság javasolt, azonban azon tény mellett nem mehetünk el, hogy egy többéves előkészítő munka eredménye lett a törvény.¹⁶³

Az Áe. bár túlélte egy rendszerváltoztatást, de egyre jobban kikristályosodott, hogy a felülvizsgálat tárgyává kell tenni a hatósági eljárás (az akkori államigazgatási eljárás) szabályait. Emellett célként fogalmazták meg, hogy az Uniós csatlakozást követően – bár jogharmonizációs kötelezettség nem hárult ebben a körben az országra – azonban a közösségi jog elveivel is összhangba kellett hozni a közigazgatási hatósági eljárás általános rendelkezéseit.¹⁶⁴

A korábbi előírásokhoz képest újdonságként jelentkezett – többek között –, hogy külön fejezetekbe szedték például a hatósági ellenőrzésre, a hatósági regisztratív aktusokra, valamint az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályokat.¹⁶⁵ Továbbá egyfajta nívumként jelentkezett a hatósági szerződés is, amely több külföldi ország eljárási törvényéhez hasonlóan önálló cím alatt szabályozta a jogintézményt.¹⁶⁶ A hatósági szerződés egyfajta határozatpótló eszközként került bevezetésre a hatósági eljárás szabályai közé.¹⁶⁷ A hatósági szerződés intézményesülését a jogalkotó az alábbiak szerint indokolta:

¹⁶³ Ket. Általános Indokolása I.

¹⁶⁴ Ket. Általános Indokolása I.

¹⁶⁵ CZÉKMANN – CZIBRIK (2021) p. 66.

¹⁶⁶ Ket. Részletes Indokolása a 76-77. §-hoz.

¹⁶⁷ TILK (2006) p. 89.

„A demokratikus jogállamok közigazgatásában általánosnak mondható, hogy a hatóság nem minden esetben a hatalom pozíciójából tárgyal az ügyféllel, hanem azt gyakran egyenrangú partnernek tekinti, s közösen keresnek megoldást egy konkrét ügyben. Ennek megfelelő formája a hatósági határozatot mindegy kiváltó egyezség az ügyféllel, illetőleg a közigazgatási szerződés. [...] A közigazgatási szerződés révén ugyanis gyakran többet lehet elérni, mint amennyit hatósági határozatok nyomán ki lehetne kényszeríteni.”¹⁶⁸

Érdekes megjegyezni, hogy a Ket. szabályozási koncepciójáról szóló kormányhatározatban még nem hatósági szerződésként titulálták a jogintézményt, hanem közigazgatási szerződésként, amely dogmatikailag helyes, hiszen annak típusaként értelmezhető, de a fent idézett utolsó mondatnál talán szerencsésebb lett volna a pontos megnevezés, hiszen egy közigazgatási szerződés csak abban az esetben lehet hatósági eljárás eredménye, ha az hatósági szerződés, minden más esetben nem a hatósági eljárásról szóló törvény eljárásrendje érvényesül.

Összességében elmondható, hogy a Ket. hatálybalépésével a közhatalmi fellépés immáron nem volt kizárólagos és a külföldi tapasztalatok rámutattak, hogy meghatározott hatósági feladatok akár mellérendelt jogviszonyban is eredményesen megoldhatók.¹⁶⁹ A következőben a Ket. által felvázolt szabályozási koncepciót mutatom be azzal a céllal, hogy a későbbiekben a hatályos szabályokkal összehasonlítsam, rávilágítsak az egyes egyezőségekre és különbözőségekre.

II.5.1. A hatósági szerződés szabályozási koncepciója

A Ket. elfogadásához köthető a hatósági szerződés meghonosodása Magyarországon, azonban az Áe. hatálya idején *a foglalkoztatás elősegítéséről*

¹⁶⁸ A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I.30.) Korm. határozat 7.2. pont.

¹⁶⁹ Ket. Részletes Indokolása a 76-77. §-hoz.

és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) szabályozta, hogy meghatározott támogatások nyújtása esetén a munkaügyi központ vezetője és a munkaadó megállapodást köthettek.¹⁷⁰ A megállapodással összefüggésben a bírói gyakorlat hangsúlyozta,¹⁷¹ hogy nem egy magánjogi jellegű szerződésről beszélhetünk ebben az esetben, hiszen a cég, mint ügyfél és a hatóság között jött létre, amelyben a felek megállapodtak abban, hogy az ügyfél ötéves foglalkoztatási kötelezettséget vállal, a hatóság pedig ennek ellentételezéseként munkahelyteremtő támogatás folyósítását biztosítja.¹⁷² A felvázolt konstrukció a hatósági szerződés előképének tekinthető, hiszen formailag, illetve tartalmilag is már a hatósági szerződés jellemzőivel bírt.

A többször módosításra került Áe. nem ismerte még a közigazgatási szerv és az ügyfelek közötti szerződést.¹⁷³ Az Áe. alapelvei között rögzítésre került viszont, hogy az államigazgatási hatósági eljárás a hatóság, az ügyfelek, továbbá az eljárásban részt vevő más szervek és személyek hatékony együttműködésére épül.¹⁷⁴ Többek között ezen együttműködési célokat szolgálták az eljárásban részt vevő ellenérdekű ügyfelek egyezség kialakítására vonatkozó rendelkezései. Ennél fogva az államigazgatási szerv akkor kísérelte meg az ügyfelek közötti egyezség létrehozását, ha erre jogszabály kötelezte vagy az ügy jogi természete megengedte. A létrejött egyezség mindaddig nem hatályosulhatott, amíg az nem felelt meg a jogszabályoknak, illetve sértette a felek vagy mások jogos érdekét.¹⁷⁵ A feltételek fennállta esetén az eljáró szervnek jóvá kellett hagynia az egyezséget, majd azt jegyzőkönyvbe foglalnia és a jegyzőkönyvet pedig egy jóváhagyó záradékkal ellátnia, amely pedig immáron határozatnak minősült.¹⁷⁶ Az egyezséggel, valamint a hatósági szerződéssel összefüggésben érdemes kiemelni, hogy intézményesülésük egyik okaként jelölhető meg, az egymással

¹⁷⁰ Ft. 21. §.

¹⁷¹ Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.28.464/1997/8.

¹⁷² BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 591.

¹⁷³ ÁDÁM (2004) p. 16.

¹⁷⁴ Áe. 2. § (4) bek.

¹⁷⁵ ÁDÁM (2004) p. 16.

¹⁷⁶ ÁDÁM (2004) p. 16.

versengő érdekek közötti közvetítés, a hatósági döntés könnyebb elfogadása, illetve ebből eredendően annak következetes végrehajtása.¹⁷⁷

A Ket. hatálybalépéséig elmondható, hogy évtizedeken keresztül a közigazgatási hatósági jogalkalmazás lényegi meghatározó eleme az volt, hogy az eljáró hatóság, mint a közhatalom letéteményese, a hatáskörébe tartozó ügyekben, egyoldalú jogi aktsaival alakította a különböző életviszonyokat, illetve kisebb részben egyoldalú jogi aktusokkal döntötte el az ellenérdekű felek közötti jogvitákat.¹⁷⁸ Viszont ezen változtatott a Ket., mikor is hatálybalépésével intézményesítette a hatósági szerződést, amely legegyszerűbben aszerint kerülhet meghatározásra, hogy egy közhatalmi jogkörben kötött szerződésről beszélhetünk.¹⁷⁹

A fentiekben már igyekeztem hangsúlyozni, hogy a hatósági szerződés kialakulásának hátterét – többek között – az szolgáltatta, hogy a 20. század folyamán különböző közigazgatási jogi reformok söpörtek végig az egyes modern államokban és ennek eredményeképpen bebizonyosodott,¹⁸⁰ hogy a hatóság nem csak a hatalmi pozícióból tud az ügyféllel tárgyalni, döntést hozni, hanem a mellérendeltségi jogviszonynak is helye lehet.

A hatósági szerződések intézményesülésének indokaiként jelölhető meg továbbá a francia, illetve a német szabályozás hatása a jogrendszerünkre. Elmondható, hogy Németországban nagyon magas százalékban a hatósági szerződéseket a településfejlesztés, az adóigazgatás, a támogatások odaítélése, valamint a közbeszerzések területén kötik.¹⁸¹ Tekintettel arra, hogy a német hatósági eljárási törvénybe sokkal hamarabb került implementálásra a hatósági szerződés, bátrabban is alkalmazzák a gyakorlatban. Mindazonáltal a német és a francia szabályozással még a későbbiekben (IV. Fejezetben) foglalkozom, így erre most itt részletesebben nem térek ki.

¹⁷⁷ HOHMANN (2019) pp. 23–24.

¹⁷⁸ KILÉNYI (2008) p. 498.

¹⁷⁹ FAZEKAS (2017) p. 190.

¹⁸⁰ BOROS – HOFFMAN – POLLÁK – BEKECS – SZAMEK – SZEGEDI – VÉRTESY (2018) p. 86.

¹⁸¹ HÜTHER – BLÄNSDORF – LEPEJ (2022/a) p. 304.

A Ket. megalkotásakor a Kodifikációs Bizottság tervezete és a végül elfogadott törvény több ponton is eltért egymástól, amely körből ki kell emelni a hatósági szerződést érintő különbségeket is. A tervezet szerint kizárólag a Ket.-re hivatkozva alkalmazhatta volna a hatóság¹⁸² ezt az ún. döntést pótló, az alapeljárást lezáró aktust, mintegy a határozathozatal alternatívájaként.¹⁸³ Lényeges eleme volt, hogy a hatóság nemteljesítése esetén az ügyfél 15 napon belül a mulasztó hatóság felügyeleti szervéhez fordulhatott volna vagy elállhatott volna a szerződéstől, és amennyiben a felügyeleti szerv megállapította volna a szerződésszegést, a végrehajtás általános szabályai szerint járt volna el a mulasztó szervvel szemben, ha pedig elutasította volna a kérelmet, az ügyfél jogosult lett volna közigazgatási bírósághoz fordulni.¹⁸⁴ A szakirodalomban többen utaltak arra, hogy célravezetőbb lett volna ezen szabályozási koncepció elfogadása, hiszen megnyitotta volna a végrehajtás szabályai alkalmazásának útját a hatósággal szemben.¹⁸⁵

A következőkben a Ket. szabályait tekintem át, ugyanis dolgozatomban a következő fejezet végén össze szeretném hasonlítani a két törvény normáit és mindezekből következtetéseket levonni. Mivel hazánkban alapvetően két alkalommal került szabályozásra a hatósági szerződés normarendszere, így álláspontom szerint megkerülhetetlen e két törvény vonatkozó szabályainak a részletes elemzése. A Ket. szabályainak bemutatását véleményem szerint indokolhatja továbbá emellett az az összehasonlító módszer is, amelyet disszertációm módszertani bevezetőjében határoztam meg azzal a céllal, hogy lássuk honnan hová érkeztünk a szabályozás kialakítása során. Éppen ezért tartottam fontosnak a vizsgálat tárgyává tenni a Ket., illetve a későbbiekben az Ákr. rendelkezéseit a hatósági szerződéssel összefüggésben.

¹⁸² BENCSIK (2009) p. 194.

¹⁸³ PATYI – VARGA (2009) p. 256.

¹⁸⁴ BENCSIK (2009) p. 194.

¹⁸⁵ BENCSIK (2009) p. 194.

II.5.2. A hatósági szerződés formai és tartalmi követelményei a Ket. rendelkezéseinek tükrében

Valamennyi hatósági eljárás lefolytatásának célja az érdemi döntés meghozatala. Optimális esetben semmilyen eljárást akadályozó körülmény nem merül fel és ezáltal az ügy végére pont kerülhet. A határozat, illetve a végzés meghozatala a hatósági eljárás egyik legkiemelkedőbb eljárási cselekménye, hiszen ezáltal jogok és kötelezettségek kerülnek megállapításra az eljáró szerv döntése révén.¹⁸⁶ A hatósági döntések e két kategóriáját mindazonáltal további döntési típusok egészítették ki az elmúlt évtizedekben. Elmondható, hogy a külföldi tapasztalatok rávilágítottak a mellérendeltségi kapcsolatok fontosságára a közigazgatás világában és ezzel teret engedve ezen döntési alternatíváknak is.¹⁸⁷

A Ket. indokolása rögzítette, hogy a hatósági szerződéssel a törvény azt a szemléletet szeretné erősíteni, hogy a közigazgatás egyik célja, az ügyfelek kiszolgálása, ennek keretében nem ellenfélként kíván a hatósági eljárás során fellépni, hanem sokkal inkább valamiféle partneri viszonyban, azzal az eredménnyel, hogy valamilyen közérdekű célt elérjenek vagy valamilyen magáncélt a közérdekkel összhangba hozzanak.¹⁸⁸ Ezen kooperációs viszony egyik eszköze lehet a hatósági szerződés is. A közérdekkel összefüggésben lényegében abból kell kiindulni, hogy a hatósági szerződésnek akkor és ott van létjogosultsága, ahol és amikor az kölcsönös előnyökkel jár mind az ügyfél, mind a hatóság számára.¹⁸⁹ Tulajdonképpen ezeken a területeken érdemes az ágazati jogszabályokat akként alakítani, hogy megteremtsék a hatósági szerződés megkötésének lehetőségét. Ugyanis hangsúlyozni kell, hogy a Ket. hatálya idején ekkor csak lehetőségként biztosították a hatósági szerződés megkötését, amelyen az Ákr. változtatott. Kérdés lehet ezzel összefüggésben,

¹⁸⁶ TILK (2006) p. 85.

¹⁸⁷ KALAS – KALAS – PAULOVICS (2015) p. 114.

¹⁸⁸ Ket. Részletes Indokolása a 76-77. §-hoz.

¹⁸⁹ KILÉNYI (2009) p. 293.

hogy ez szélesítette-e a hatósági szerződés alkalmazási körét vagy sem, viszont erre még a későbbiekben kitérek.

A Ket. tételes jogi szabályozása mind különbségeket, mind hasonlóságokat is mutat az Ákr. hatályos joganyagával. Láthatjuk, hogy a hatósági szerződéseket az ágazati jogszabályok különböző célokkal alkalmazzák. Egyrészt beszélhetünk olyan hatósági szerződésekről, amelyek szankcióval fenyegetnek, a szerződésben foglalt kötelezettségek jogsértésének orvoslására, emellett gyakorta alkalmazzák őket a közpénzek nyújtására szolgáló eszközként is, hiszen nem ritka, hogy állami támogatás nyújtásakor hatósági szerződésen keresztül kerül sor, de az önkormányzati vagyonnal, közterülettel való rendelkezés is lehet a szerződés tárgya.¹⁹⁰ A későbbiekben (III. Fejezetben) részletesen foglalkozom ezen hatósági szerződéstípusokkal is.

Hasonlóképpen a közigazgatási szerződésekhez, itt is egy együttműködési pozíció érvényesül a felek, azaz a hatóság és az ügyfél vagy ügyfelek között, azonban míg a közigazgatási szerződéseknel impériumról nem beszélhetünk, addig a hatósági szerződésnél az eljáró hatóság sajátos közhatalmi pozícióban jár el.¹⁹¹ A jogintézmény létének egyik vitatott pontja véleményem szerint, hogy az egyik szerződő fél maga a közhatalom letéteményese, a hatóság, hiszen a felek pozíciója ezáltal teljes mértékben sosem lesz kiegyenlített, szemben például egy közigazgatási szerződéssel. Ha tovább gondoljuk, probléma lehet ebből kifolyólag az a tény is, hogy a hatóság, mint az egyik szerződő fél állapítja meg az esetleges szerződésszegést is és nem egy a jogviszonyon kívül álló harmadik fél. Mindent félretéve azonban rögzíthető, hogy a Ket. a hatósági szerződés megkötésének feltételeit rögzítette első helyen annak definícióját követően.

A Ket. aszerint rendelkezett a hatósági szerződés fogalmáról, hogy ha jogszabály lehetővé teszi, az elsőfokú hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthetett.¹⁹² A „ha

¹⁹⁰ FAZEKAS (2017) p. 192.

¹⁹¹ PATYI – VARGA (2009) p. 256.

¹⁹² Ket. 76. § (1) bek.

jogszabály lehetővé teszi” fordulattal a Ket. csupán legalizálta a hatósági szerződéseket, elterjedésüket az ágazati jogszabály felhatalmazásához kötötte.¹⁹³ A Ket. hangsúlyozta, hogy kizárólag az elsőfokú hatóság élhetett a hatáskörébe tartozó ügy vonatkozásában a hatósági szerződés megkötésének lehetőségével.¹⁹⁴ Magától érthetően semmisségi oknak minősült, ha ezeknek a feltételeknek nem felelt meg a hatósági szerződéskötési eljárás, példának okáért, ha a hatóság másodfokú eljárás keretében vagy az elsőfokú hatóság hatáskörébe nem tartozó ügyben kötött hatósági szerződést.¹⁹⁵ A fogalom középpontjában a közérdek, illetve az ügyfél szempontjából előnyös rendezés áll. A formai követelmény tekintetében pedig – garanciális szempontok miatt¹⁹⁶ – az írásbeliség az előírt érvényességi kellék.¹⁹⁷ Ennek magyarázataként többek között a jogbiztonság követelménye jelölhető meg, továbbá egy határozat, illetve végzés esetében is végső soron írásban kell rendelkezni és nincs ez másképp egy hatósági szerződés esetében sem. A szerződés megkötéséhez ágazati jogszabály – úgy, mint törvény kormányrendelet, valamint önkormányzati rendelet – is meghatározhat további feltételeket.¹⁹⁸

A Ket. további három speciális tartalmi követelményt támasztott a hatósági szerződéssel szemben, természetesen ügýtípustól függően. Amennyiben a hatósági ügyben szakhatósági állásfoglalást kellett beszerezni, a hatósági szerződés csak a szakhatóság hozzájárulása esetén, illetve a szakhatósági állásfoglalásban meghatározott előírásoknak és feltételeknek a szerződésbe történő foglalásával volt megköthető.¹⁹⁹ A szerződés további speciális érvényességi feltétele volt, hogy ha a hatósági szerződés harmadik személy jogát vagy jogos érdekét érintette, a szerződés megkötése előtt az érintett írásos hozzájárulását is be kellett szerezni.²⁰⁰ Mindezek felül ágazati

¹⁹³ BENCSIK (2009) p. 194.

¹⁹⁴ TILK (2006) p. 85.

¹⁹⁵ BENCSIK (2009) p. 195.

¹⁹⁶ TILK (2006) p. 90.

¹⁹⁷ Ket. 76. § (2) bek.

¹⁹⁸ Ket. 76. § (2) bek.

¹⁹⁹ Ket. 76. § (4) bek.

²⁰⁰ Ket. 76. § (5) bek.

jogsabály előírhatta azt is, hogy a szerződés érvényességéhez a hatóság felügyeleti szervének hozzájárulása is szükség lehetett, amely hozzájárulás beszerzése a hatóság feladata volt.²⁰¹ Emellett a Ket. rögzítette, hogy ha az ügyfél olyan kötelezettséget vállalt magára, amelynek teljesítésére hatósági határozattal egyébként nem lehetett volna kötelezni, akkor erre csak abban az esetben kerülhetett sor, ha az ügyfél a saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettség tekintetében a hatósági szerződésben alávetette magát a szerződésszegésre megállapított jogkövetkezményeknek.²⁰² Ezt másnéven az ún. alávetési nyilatkozatnak nevezzük.²⁰³ A rendelkezés jelentősége pedig a teljesítés valószínűségének és biztosítottságának növelésében rejlik, ha ugyanis a szerv a későbbiekben nem tudott volna érvényt szerezni a szerződésben foglaltaknak, akkor értelmetlenné vált volna annak megkötése.²⁰⁴ Ennek értelmében az ügyfél vállalta a hatósági szerződésben azt az eshetőséget is, hogy ha szerződésszegést követ el, akkor a hatóság vele szemben végrehajtási eljárást rendelhessen el és kikényszerítse döntését. A Ket. rendelkezett továbbá a hatósági szerződés megkötésére rendelkezésre álló ügyintézési határidőről is. Emellett a törvény utaló szabályban megállapította, hogy a hatósági ügynek hatósági szerződéssel történő lezárására a Ket. ügyintézési határidőkre irányadó szabályai szintén érvényesek voltak.²⁰⁵

A Ket. egyik módosítása eredményeképp 2011-ben kerültek beiktatásra a hatósági szerződés kötelező tartalmi elemei is.²⁰⁶ Amelynek értelmében a hatósági szerződés magában foglalja, a szerződő felek személyét azonosító és a szerződés teljesítéséhez szükséges adatokat, a szerződés tárgyát, a felek közötti kapcsolattartás módját, a felmondási okokat, a szerződésszegésnek minősülő magatartásokat és azok jogkövetkezményeit, valamint, ha a

²⁰¹ Ket. 76. § (6) bek.

²⁰² Ket. 76. § (3) bek.

²⁰³ BARABÁS – BARANYI – KOVÁCS (2013) p. 624.

²⁰⁴ TILK (2006) p. 90.

²⁰⁵ Ket. 76. § (7) bek.

²⁰⁶ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 46.§ (36) bek.

szerződés tárgya ezt indokoltta teszi, a tevékenység ellenőrzésének gyakoriságát és rendjét.²⁰⁷

A hatósági szerződés tartalmával kapcsolatban érdemes kiemelni egy a Ket. hatálya idején született bírósági határozatot, amely szerint hatósági szerződés megszegésével kapcsolatos igények a tényleges szerződéses tartalom szerint minősülhetnek polgári vagy közigazgatási jogi vitának.²⁰⁸ A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás szerint a felperes – a pénzügyi támogatást nyújtó minisztérium megbízottja – és egy kft. 2013 novemberében hatósági szerződést kötöttek egymással, amelyben az ügyfél részére vissza nem térítendő, teljesítményarányosan kifizetésre kerülő pénzügyi támogatást folyósítottak. A támogatott a hatósági szerződésben vállalta, hogy a beruházást a megjelölt hónap végéig befejezi és a záró pénzügyi elszámolást is benyújtja ezzel párhuzamosan. Továbbá alávetési nyilatkozatban vállalta, hogy amennyiben megszegi a hatósági szerződésben foglaltakat, akkor a támogató a szerződéstől elállhat és a folyósított támogatást visszakövetelheti. Ki kell továbbá emelni, hogy az ügyfél szerződéses kötelezettségét az alperes tulajdonában álló perbeli ingatlanra alapított jelzálogjog biztosította. A hatósági szerződést megkötő felek a beruházás teljesítési határidejét több ízben módosították, a végső határidőt az utolsó, negyedik módosítás határozta meg. Valamennyi módosítást a harmadik kivételével az alperes is aláírt.²⁰⁹ A kedvezményezett azonban a módosított határidőre sem fejezte be a beruházást, ezért a felperes a hatósági szerződést azonnali hatállyal felmondta, további kifizetést nem teljesített és határozatával a már folyósított támogatás és kamatai visszafizetésére kötelezte az ügyfelet. Emellett követelését a kft. ellen indult felszámolási eljárásban is bejelentette, valamint ellene nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntette miatt is feljelentést tett.²¹⁰ A felperes kereseti kérelmében annak tűrésére kérte kötelezni az alperes jelzálog-kötelezettet, hogy a jelzálogul lekötött ingatlanából kielégítse a

²⁰⁷ Ket. 76. § (2a) bek.

²⁰⁸ BH2018. 144.

²⁰⁹ BH2018. 144. [1].

²¹⁰ BH2018. 144. [2].

támogatott kft.-vel szemben fennálló pénzüsszeg, illetve a késedelmi pótlék címén járó követelését.²¹¹ Az alperes védekezésében a kereset elutasítását kérte, valamint előadta, hogy álláspontja szerint a hatósági szerződést a felek visszadátumozták, ezért az jó erkölcsbe ütközően érvénytelen, ezen-kívül az eredeti teljesítési határidő tarthatatlansága miatt lehetetlen szolgáltatásra is irányult, a legutolsó módosítást pedig nem írta alá, így az létre nem jött módosításnak tekintendő.²¹² Az elsőfokú bíróság a keresetnek helyt adó ítéletével az alperest a felperesi követelés kielégítésének tūrésére kötelezte. A bíróság álláspontja szerint a támogató oldalon mulasztás nem állt fenn.²¹³ A másodfokú bíróság helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét, amellyel szemben az alperes felülvizsgálati kérelemmel élt. A Kúria döntésében éles válaszvonalat húzott a pályázat és annak lebonyolításával kapcsolatos kérdések és a támogatási összeg visszakövetelése között, hiszen még előbbi közigazgatási útra tartozik, addig utóbbi már polgári jogi kérdés.²¹⁴ Leszögezte továbbá, hogy a pénzügyi támogatással kapcsolatos jogviszonyok a jogi környezetben kétarcúak, egyrészt hierarchikus a kapcsolat a támogatás folyósítója és a kedvezményezett között, másrészt pedig mellérendelt a jogviszony a támogatás felhasználására, működtetésére kötött szerződés keretei között.²¹⁵ A gyakorlatban ezek keveredése számos jogvitát okozott, ennek kiküszöbölésére született meg a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja által az 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK közös véleménye, amely szerint a pénzügyi támogatással összefüggő per attól függően minősülhet polgári vagy közigazgatási pernek, hogy az anyagi jogi – vagy az ahhoz kapcsolódó eljárási – szabályok biztosítanak-e a jogviszonyban a részes szervezet számára közigazgatási hatósági hatáskört, vagy sem. A hatósági jogkörrel akkor beszélhetünk, ha maga a jogszabály arról egyértelműen állást foglal, és megnevezi az első fokon eljárni jogosult hatóságot is. A Kúria kiemelte, hogy a felek között született megállapodás – függetlenül a megnevezésétől – akkor

²¹¹ BH2018. 144. [3].

²¹² BH2018. 144. [3].

²¹³ BH2018. 144. [5].

²¹⁴ BH2018.144. [15].

²¹⁵ BH2018.144. [14].

tekinthető hatósági szerződésnek, és ezáltal közigazgatási hatósági ügynek, ha azt a felek azt közigazgatási határozat helyett kötötték.²¹⁶ A vélemény arra is kitért, hogy a felmerülő viták közigazgatási vagy polgári jogi kérdésnek minősülnek-e. Jellemzően a polgári peres útra tartozik a támogatás kifizetésének, visszatérítésének vagy a biztosítékok érvényesítésének kérdése. A szerződést megelőző pályázati szakasz és az azzal kapcsolatos jogviták ezzel szemben tipikusan közigazgatási jelleget öltenek.²¹⁷ A fenti kúriai véleményből egyértelműen kirajzolódik, hogy a támogatásokkal kapcsolatos jogviszonyokban a vitás helyzet alapja nagyon sokszor a támogatást nyújtó fél jogi státusa, hiszen kérdésként merülhet fel, hogy közhatalommal rendelkező pozícióból vagy kiegyenlített magánjogi félként lép-e fel az adott jogviszonyban. Összegzésképpen elmondható, hogy a hatáskör megítélésénél a vitatott szerződési tartalom és az arra vonatkozóan jogszabályban rögzített fórum az irányadó.²¹⁸

II.5.3. A hatósági szerződés módosítása és a szerződésszegés szabályozása a Ket. rendelkezései szerint

Alapvető kérdéskör a tartalmi és formai követelmények mellett a szerződés módosítására vonatkozó rendelkezések. A hatósági szerződés módosításának törvényi feltételei két alapvető elv között egyensúlyoznak *Szilágyi András* szerint, egyrészt a jogbiztonság elve megköveteli a szerződések stabilitását, tartalmi állandóságát, másrészt a materiális igazság biztosításának kívánalma a szerződés tartalmi helyességét helyezi ezzel szemben előtérbe.²¹⁹ A jogalkotó pedig e két elvnek megfelelően igyekezett kialakítani a hatósági szerződés módosítására vonatkozó rendelkezéseket, amely szerint két esetkört különböztethetünk meg ezen belül. Zárójelben itt meg kell említeni, hogy a

²¹⁶ BH2018. 144. [14].

²¹⁷ 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK közös vélemény.

²¹⁸ BH2018. 144. [16].

²¹⁹ SZILÁGYI (2005) pp. 140–141.

második szerződésmódosítási esetkörrel, csak később egészült ki a Ket. szabályrendszere.

Az egyik esetben mind a hatóság, mind pedig az ügyfél bármikor kezdeményezhette a Ket. szerint a hatósági szerződés módosítását akkor, ha az ügy szempontjából jelentős új tény merült fel továbbá, ha a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoztak.²²⁰ A „jelentős új tény”, illetve a „lényegesen megváltoztak” fordulatok a hatóság mérlegelési jogkörébe tartozott.²²¹

A „lényegesen megváltoztak” fordulat kiemelt jelentőséget nyert a Pécsi Ítéltábla egyik ügyében. A tényállás szerint a felek határozott idejű hatósági szerződést kötöttek munkaerő-piaci szolgáltatás támogatására. A hatósági szerződésben rögzítették, hogy a felperes első alkalommal egy hónapra, azt követően pedig évente vállal kötelezettséget. A hatósági szerződés több ízben került módosításra például a részösszegek változása, valamint a pénzügyi elszámolással összefüggésben. A felperes a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása okán kérte a hatósági szerződés megszüntetését, arra hivatkozva, hogy a támogatás forrásául szolgáló alap részéből a felperes rendelkezésére álló pénzügyi keret a felére csökkent. Alperes a megállapodás megszüntetését nem tartotta indokoltnak és viszontkeresetet terjesztettek elő, melyben költség megfizetésére kérték kötelezni a felperest. A bíróság a keresetet és a viszontkeresetet elutasította és hangsúlyozta, hogy a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén elsősorban a hatósági szerződés módosítására kell törekedni, nem pedig annak megszüntetésére, hiszen utóbbi cselekmény egy egyfajta végső lehetőség a felek számára. Bár a bíróságtól kérhető a hatósági szerződés megszüntetése, azonban e megoldás csak ultima ratio-ként jöhetett szóba a Ket. rendelkezései szerint.²²² Az elsőfokú Baranya Megyei Bíróság ítéletét a Pécsi Ítéltábla hatályában fenntartotta.²²³

²²⁰ Ket. 77. § (1) bek.

²²¹ TILK (2006) p. 90.

²²² SZILÁGYI (2005) p. 141.

²²³ Pécsi Ítéltábla Pf. 20.145/2010/6.

A másik esetkörben kizárólag a hatóság kezdeményezhette a hatósági szerződés módosítását. A Ket. ezen módosítása 2012. február 1-jén lépett hatályba. A közérdek érvényesítése érdekében a jogalkotó indokoltnak találta a törvény rendelkezéseit azzal kiegészíteni, hogy amennyiben a hatóság úgy ítéli meg, hogy a hatósági szerződés módosítása jobban szolgálja a közérdek érvényesítését, akkor ezt kezdeményezheti a végrehajtás megindítása helyett.²²⁴ A Ket. ezen módosító rendelkezése az ügyfél oldalán felmerülő szerződésszegő magatartás egyik következményeként is értelmezhető volt.

Eddig alapvetően azt hangsúlyoztam, hogy a hatósági szerződésben a felek pozíciójára alapvetően a mellérendeltségi, együttműködési viszony jellemző, amelyet a kölcsönös érdekek alakítanak.²²⁵ Ez a kiegyenlített viszony azonban egy esetleges szerződésszegés esetén kibillen. Hiszen a hatósági szerződésben foglaltak megszegésére vonatkozó rendelkezések igencsak a közjog irányába mozdulnak el. Ezen jellemző mind a Ket. mind pedig az Ákr. esetében kimondható. Felvetésemet a hatályos szabályozással összefüggésben még vizsgálom a későbbiekben a III. Fejezet keretében.

Két csoportra oszthatjuk a Ket. hatósági szerződés megszegésének szabályait abban a tekintetben, hogy az melyik fél oldalán jelentkezett, hiszen a két esetkör között alapvető különbségeket tapasztalhattunk a Ket. rendelkezéseiben. A Ket. ipso iure nem határozta meg a szerződésszegés definícióját, így, ha a hatósági szerződés alkalmazását előíró ágazati jogszabály nem rendelkezett arról, hogy az adott szakigazgatási eljárásban mit ért szerződésszegés alatt, valamint a felek sem kötötték ki annak tartalmát jogviszonyukban, akkor a Ptk. rendelkezéseit kellett irányadónak tekinteni ebben a kérdésben.

Az ügyfél szerződésszegése esetén a hatóság több alternatíva közül választhatott. Amennyiben az ügyfél szegte meg a hatósági szerződésben foglaltakat, a hatóság hivatalból megindíthatta az eljárását, intézkedhetett a

²²⁴ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény Részletes Indokolása a 46. §-hoz.

²²⁵ PATYI – VARGA (2009) p. 256.

végrehajtás megindítása iránt vagy a hatósági szerződés módosítását kezdeményezhette.

A Ket. rögzítette, hogy ha a hatósági szerződésben foglaltakat a hatóság nem teljesítette, akkor az ügyfél a teljesítésére irányuló felhívás eredménytelensége esetén – a szerződésszegés tudomására jutásától számított 30 napon belül – a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhatott.²²⁶ A Ket. hatálybalépését követően többen hangot adtak annak, hogy a Kodifikációs Bizottság tervezetében szereplő megoldás talán hatékonyabb feladatellátást eredményezett volna, hiszen abban a tervezetben a hatósági szerződés a felügyeleti szerv közreműködésén keresztül kikényszeríthető lett volna.²²⁷

Összességében elmondható, hogy az eljárásban részt vevő felek, tehát a hatóság és az ügyfél szerződésszegő magatartásainak következményei különböztek egymástól. Ennek az eltérésnek az alapja a két fél jogállásában keresendő véleményem szerint, hiszen a hatóság továbbra is a közhatalom letéteményesként jár el a hatósági eljárás során. A jogviszonyban ebből kifolyólag a hatóságot más jogok és kötelezettségek illették meg, mint az ügyfelet. A két fél egyenlő pozícióban tárgyalt főszabály szerint egymással és kötött hatósági szerződést, de ha a szabályozást megnézzük és a hatósági szerződés fogalmára tekintünk, akkor látjuk, hogy a hatóság kötött az ügyféllel szerződést és nem fordítva, ezzel is bizonyítva azon tényt, hogy bár a jogviszony mellérendelt, ténylegesen azonban a hatóság szerepelt az eljárás során magasabb pozícióban a hierarchia ranglétráján. Mégis áttöri ezt a fajta szabályozást a magánjog diszpozitivitása – az eljárási jogszabályokban előírt rendelkezéseken felüli – tartalomalakítási szabadság tekintetében.

Mindezek kiegészítéseképp a hatósági szerződésre vonatkozó utolsó passzust emelném ki a Ket.-ből, amely rögzítette, hogy a törvényben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésekre a Ptk.-nak a szerződésekre vonatkozó általános szabályait kellett megfelelően alkalmazni.²²⁸

²²⁶ Ket. 77. § (3) bek.

²²⁷ BENCSIK (2009) p. 196.

²²⁸ Ket. 77. § (4) bek.

A következő ábra röviden összegzi a Ket.-ben alkalmazott szabályokat a hatósági szerződésre vonatkozóan és amely kiindulópontnak tekinthetők az Ákr. szabályozásának kialakítása során is. A következőkben ennek részletezése képezi a kutatás fókuszát.

Ket. definíciója: Ha jogszabály lehetővé teszi, az **elsőfokú hatóság** a hatáskörébe tartozó ügynek a **közérdek** és az **ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében** határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet.



Írásban

Háttérszabály: Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályai

Tartalmazza: a szerződő felek személyét azonosító és a szerződés teljesítéséhez szükséges adatokat; a szerződés tárgyát; a felek közötti kapcsolattartás módját; a felmondási okokat; a szerződésszegésnek minősülő magatartásokat és azok jogkövetkezményeit; ha a szerződés tárgya indokoltá teszi, a tevékenység ellenőrzésének gyakoriságát és rendjét; a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket; harmadik személy jogának vagy jogos érdekének érintettsége esetén az írásbeli hozzájáruló nyilatkozatot; ágazati jogszabály előírása alapján a felügyeleti szerv hozzájárulását; az ügyfél alávetési nyilatkozatát

Hatósági szerződés módosítása:

- a) az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, vagy
- b) a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén a szerződés módosítását bármelyik fél kezdeményezhette.

Ügyféli szerződésszegés: a hatósági ellenőrzés során feltárt tények, a szerződésszegés súlya, a szerződéssel érintett társadalmi, gazdasági és jogviszonyok jellege, valamint a szerződés alapját képező közérdek hatékony érvényesülése szempontjából, továbbá az addigi teljesítések figyelembevételével mérlegelte a hatóság, hogy

- a) hivatalból megindítja eljárását
- b) intézkedik a végrehajtás megindítása iránt
- c) a hatósági szerződés módosítását kezdeményezi

Hatósági szerződésszegés: az ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén - a szerződésszegés tudomására jutásától számított 30 napon belül - a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhatott

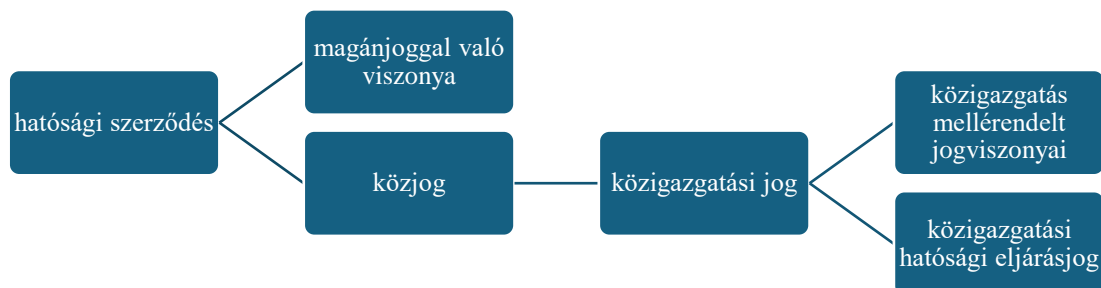
3. ábra A Ket. szabályai a hatósági szerződés vonatkozásában a 2017.1.1-2017.12.31. közötti időállapotban saját szerkesztés alapján

II.6. A fejezet összefoglaló gondolatai – A hatósági szerződés és a közigazgatási szerződés definiálása

A hatósági szerződés a közjogi szabályok között az alábbiak szerint csoportosítható. Elsőként ki kell emelni, hogy közjogi szerződés, azon belül is a közigazgatási szerződések egyik típusaként említhető, e rendszertani helyét az Ákr. rendezi. A hatósági szerződés és a közigazgatási szerződés vonatkozásában elmondható, hogy áttörik a közigazgatási jogra jellemző erőteljes alá-fölérendelt jogviszonyokat, teret engedve a mellérendeltségnek a közigazgatás berkein belül. Éppen ezért a hatósági szerződés a közigazgatási jogviszonyokon belül kettő típus jellemzőivel is bír, hiszen egyrészt a hatósági jogalkalmazói jogviszonytípusra, másrészt pedig a mellérendeltségi közigazgatási jogviszonyokra jellemzőkkel is fel van ruházva, továbbá a polgári jogi szerződések ismérvei is fellelhetők benne, dogmatikai elemzése éppen ezért nem egyszerű. Kutatásom során nemcsak a hatósági eljárásjogon belül, hanem polgári jogi szemüveggel is vizsgálódom, azaz egy tágabb szemszögből is felboncolom a jogintézményt.

A fejezet írása, illetve a kutatás során olyan kérdések fogalmazódtak meg, amelyek megválaszolása nélkül – véleményem szerint – nem meghatározható a jogintézmény, valamint a következőkben a hatályos szabályozás sem vizsgálható. A hatósági szerződés definiálása pedig megalapozhatja arra a kutatási kérdésre adott választ is, amelyet a IV. Fejezetben törekszem megválaszolni, miszerint a hatósági szerződés hatósági határozatként vagy inkább polgári jogi megállapodásként értelmezhető inkább.

Az első kérdés, amely megfogalmazódott bennem a fejezet írása során, hogy dogmatikailag hol is helyezhető el a jogintézmény, a közigazgatási jogon, a polgári jogon belül, vagy a kettő között valahol, továbbá hogyan juthatok el a hatósági szerződés definiálásáig, amelyet célként fogalmaztam meg a fejezet elején. Az alábbi séma szerint közelítettem meg a hatósági szerződés definícióját.



4. ábra A hatósági szerződés fogalmának megközelítése saját szerkesztés alapján

A legelső akadályt maga az Ákr. szabályai gördítették elém. Ugyanis az Ákr.²²⁹ kimondja, hogy a döntés határozat vagy végzés. A hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, kivéve, ha az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzbeli ellátásának a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul mérlegelés nélkül, a hatóság ekkor mellőzi a határozathozatalt, továbbá pedig az eljárás során hozott egyéb döntések végzések lehetnek.²³⁰ Ámde az Ákr. a hatóság döntései fejezet alatt tárgyalja magát a hatósági szerződést. Ebben egyfajta ellentmondást éreztem kutatásom során, hiszen ipso iure nem mondja ki, hogy speciális döntésnek tekinthető ezáltal, vagy esetleg döntéshelyettesítő eszköznek vagy döntési típusnak vagy esetleg egy olyan „entitásnak”, amelyet a hatályos szabályok tekintetében nem tudunk meghatározni.

Ezen a ponton érdemes röviden magáról a döntéshozatalról is szólni, hiszen ezen témakör körbejárása megalapozhatja a következőkben megfogalmazott aggályaimat. Már *Valló József* is hangsúlyozta, hogy „a közigazgatási eljárás, a bírói eljárással ellentétben, többnyire nem jogvitát

²²⁹ Bár a következőkben foglalkozom a hatályos szabályozással, mégis előzetesen itt tartottam szükségesnek definiálni a hatósági szerződést.

²³⁰ Ákr. 80. § (1), (4) bek.

dönt el, nem multbeli cselekményeket értékel a maga szempontjai szerint, hanem valamely konkrét közérdek szem előtt tartásával a jövőre vonatkozóan állapít meg valamit, például valamire engedélyt ad, vagy a felek egymáshoz való jövőbeni viszonyát rendezi”.²³¹ A döntéshozatal a hatósági eljárás célja, akár kérelemre, akár hivatalból indult eljárásról van szó. A hatósági döntéshozatal, és maga a döntés a hatósági eljárások egyik központi, meghatározó eleme, hiszen a hatósági eljárások alapvetően a döntés meghozatalára, illetve érvényesítésére irányulnak.²³² *Fábián Adrián* és *Stankovics Petra* szerint „a döntés a közigazgatási tevékenység eredménye”.²³³ *Csatlós Erzsébet* emellett kiegészíti, hogy „a hatóság döntése mint cselekmény a hatóság azon jogalkalmazó tevékenységének eredménye, amelynek során az általa megállapított és bizonyított tények, valamint az alkalmazandó jog házasításából az ügyre levont következtetést megállapítja”.²³⁴ Az előzőekben felsorakoztatott ismérvek összeegyeztethetőek a hatósági szerződés jellemzőivel is, éppen ezért joggal nevezhetjük a hatósági szerződést döntési típusnak. Mivel a hatósági szerződés is célját tekintve érdemi döntéshozatalra irányul, csupán annyi különbség mutatható ki a határozattal szemben, hogy esetében az ügyfelet is bevonják a döntéshozatalba, amely véleményem szerint egy előremutató lépése a közigazgatási hatósági eljárásjognak.

Emellett, ha a hatósági eljárás keretén kívülre lépünk, akkor érdemes a polgári jogi szerződések rendszertanához képest is megvizsgálni a hatósági szerződést. A későbbiekben részletesen összehasonlítom a hatósági szerződést és a polgári jogi szerződést, most inkább csupán a két jogintézmény céljára fókuszálok.

A szerződés, mint jogintézmény a polgári jog központi intézménye a kezdetektől.²³⁵ Először az atipikus szerződésekkel való hasonlóság juthat az eszünkbe. Azonban a polgári jogi szabályokat nézve atipikus szerződésnek

²³¹ VALLÓ (1937) p. 164.

²³² A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény Részletes indokolása a 71. §-hoz.

²³³ FÁBIÁN – STANKOVICS (2022) p. 75.

²³⁴ CSATLÓS (2023/a) p. 83.

²³⁵ KISFALUDI (2018) [9].

nem mondhatjuk a hatósági szerződést a Ptk. szabályai szerint, amely körbe például a koncessziós szerződés vonható.²³⁶ *Papp Tekla* szerint a szerződéseket köz- és magánjogi kontraktusokra lehet felosztani, a magánjogi kategórián belül különbséget tehetünk a kötelmi jogi szerződések és a nem kötelmi jellegűek, melyek közül előbbit tovább oszthatjuk nevesített (például a tipikus és atipikus szerződések) és nevesítetlen megállapodásokra (például vegyes kontraktusok).²³⁷ *Papp Tekla* az atipikus polgári jogi megállapodások körébe vonta például a távollévők között kötött szerződést, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő és az üzlethelyiségen kívül kötött szerződést, a konzorciós szerződést, a faktoring szerződést, a timesharing-szerződést, a licencszerződést, valamint a franchise-szerződést.²³⁸ Mivel azonban a közjogi szerződéseken, továbbá a közigazgatási szerződéseken belül helyezhető el a hatósági szerződés, így atipikus szerződésről esetében nem beszélhetünk. Ilyen módon a két jogterület nem vonható össze. Mindezek alapján kérdés, hogy akkor hol is helyezhető el dogmatikailag maga a hatósági szerződés? Döntési típusról a hatályos szabályok szerint nem beszélhetünk, hiszen ebben az esetben határozatról vagy végzésről szólhatunk.

Az Ákr. keretein belül további „kívülálló” döntési forma lehet az egyezség, így az ő esetéről is érdemes szólni, megvizsgálva, hogy a jogintézménnyel összefüggésben hasonló problémával találkozhatunk-e. Az egyezség kapcsán az Ákr. kifejezetten szól arról, hogy esetében határozatban hagyják jóvá a megkötött egyezséget, amennyiben az megfelel az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak, továbbá az kiterjed a teljesítési határidőre, valamint az eljárási költség viselésére is,²³⁹ így ilyen problémával ennél a jogintézménynél nem találkozhatunk.

A kérdés tehát továbbra is áll, miképp definiálható dogmatikailag a hatósági szerződés? Amennyiben annak célját vizsgáljuk, látható, hogy

²³⁶ PAPP (2023/a) p. 37.

²³⁷ PAPP (2016/a) p 497.

²³⁸ PAPP (2017) pp. 100–101.

²³⁹ Ákr. 83. §.

joghatását tekintve mégis döntésnek minősül, hiszen tartalmilag egy hatósági ügy végére tesz pontot, érdemi döntés születik általa, de ha a hatályos szabályokat nézem, akkor aszerint mégsem. Így ebben a kérdésben érdemes lenne az Ákr. 80. § (1) bekezdésében fogalmazott normaszövegét kiegészíteni a következőképp: „A döntés határozat, hatósági szerződés vagy végzés. A hatóság – a (4) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ügy érdemében határozatot hoz vagy hatósági szerződést köt, az eljárás során hozott egyéb döntések végzések.”.

Eddig alapvetően a döntés, mint jogintézmény és a hatósági szerződés kapcsolatát vizsgáltam, ezt ki kell egészíteni a döntéshelyettesítő eszköz, mint kifejezés és a hatósági szerződés kapcsolatának értelmezésével is.

A korábbiakban leírtak kiegészítéseként döntéshelyettesítő eszközként is érdemes megvizsgálni a jogintézményt, hiszen sokszor ekként hivatkoznak rá. Álláspontom szerint a döntéshelyettesítő eszközöket két csoportra oszthatjuk, beszélhetünk egyrészt olyan típusokról, amelyek végzést és olyanokról, amelyek határozatot pótolnak.

A határozathelyettesítő eszközökön belül különbséget tehetünk olyan döntések között, amelyek alakilag és tartalmukban sem minősülnek alapvetően határozatnak. Ebbe a körbe tartoznak véleményem szerint a hatósági szerződések, hiszen rendszerint szerződés formában hozzák őket és elnevezésükben sem szerepel a határozat kifejezés, továbbá maga az Ákr. mondja ki, hogy a hatóság határozathozatal helyett dönthet ilyen formában.

A csoporton belül szerintem különbséget tehetünk olyan döntések között is, amelyek tartalmilag és az Ákr. rendelkezéseinek megfelelően határozatnak minősülnek²⁴⁰, hiszen a joghatás kiváltása tekintetében ugyanolyan céllal jönnek létre, mint a teljes határozatok, de alakilag, megjelenésükben nem a megszokott formában hozzák őket, ilyen például a hatósági bizonyítvány, a hatósági igazolvány vagy a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés.²⁴¹

²⁴⁰ Ákr. 94. § (2) bek.

²⁴¹ Ákr. 94. § (2) bek.

| Döntéshelyettesítő eszközök | | |
|--|---|--|
| <i>határozathelyettesítő döntések</i> | | <i>végzéshelyettesítő döntések</i> |
| alakilag és tartalmában sem határozat pl. hatósági szerződés | alakilag nem, de tartalmában határozat pl. hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány | alakilag és megnevezésben sem végzés pl. értesítés (rendszerint hivatalos levélhez hasonlít) |

2. táblázat saját szerkesztés

Jelenleg tehát egy *ex lex* állapotról szólhatunk, hiszen az Ákr. hatályos szövege szerint a döntés vagy határozat, vagy végzés. Azonban a hatósági szerződés és az azzal kapcsolatos általános eljárásjogi szabályozás is a hatóság döntései című fejezetben kapott helyet. Továbbá elmondható, hogy a hatósági szerződés – ugyanúgy, mint egy határozat – az ügy érdekében születik, és bár alakilag más formát ölt, de célját, joghatását tekintve ugyanolyan szerepet tölt be, mint egy hatósági határozat.

A hatályos szabályok átalakításával egyértelműsíthető lenne, hogy a hatósági szerződés inkább döntési típus mintsem döntéshelyettesítő, vagy határozathelyettesítő eszköz. Amennyiben csak döntéshelyettesítő eszközként tituláljuk, akkor úgy tűnhet, hogy nem érdemi döntést fogalmaz meg a hatósági szerződés.

Mindezek összegzéseképp az alábbi formában határoztam meg a hatósági szerződés és a közigazgatási szerződés definícióit.

A hatósági szerződés a jogágak keveredéséből levezethető jogintézmény, amely az állam és az ügyfél kapcsolatának megváltozásának egyik következménye. Továbbá – álláspontom szerint – olyan közigazgatási megállapodásnak tekinthető, amely a hatósági eljárás döntési típusa, emellett a polgári jogi szerződés alakiságával felruházott olyan jogintézmény, amelyben vegyesen jelennek meg a közigazgatási hatósági eljárásjogi, illetve a polgári általános szerződések jogának szabályai. A felek jogviszonyában a

közigazgatási jogalkalmazás jellemzői jelennek meg, azonban a döntés tartalmában sokkal inkább a polgári jogi szerződéses elemek dominálnak.

Ehhez képest közigazgatási szerződés alatt olyan közigazgatási aktust értek, amely egy közigazgatási szerv és egy nem közigazgatási szerv között, továbbá két vagy több közigazgatási szerv között jön létre valamilyen közfeladat hatékonyabb ellátása érdekében szerződéses formában. Amennyiben közigazgatási szerv és nem közigazgatási szerv között jön létre a megállapodás, akkor annak közigazgatási szerződés létét törvénynek vagy kormányrendeletnek rendezni kell, különben közjogi szerződésről beszélhetünk.

A két fogalom, illetve jogintézmény abban a tekintetben különül el egymástól, hogy a közigazgatási szerződések esetében hatósági eljárás lefolytatására nincs szükség, tárgyát tekintve közfeladat ellátására vagy közszolgáltatás biztosítására jön létre a felek között. Ezzel szemben a hatósági szerződés esetében kötött a felek személye, egyrészt egyik oldalon a hatóság áll, a másik fél pozícióját az ügyfél tölti be, a közérdek érvényesítésén túl az ügyféli alávetés lehetősége is alakítja a jogviszony tartalmát, bővítve ezáltal a szerződésesség kereteit.

Jelen fejezetben a hatósági szerződés kialakulásának folyamatát mutattam be a Ket. rendelkezéseivel bezárólag. Természetesen a következőkben nem tekintek el a hatályos szabályok bemutatásától sem, de úgy gondolom érdemes ehhez először pontosan ismertetni a kezdeti és a jelenlegi szabályokat is.

Célként fogalmaztam meg ezen fejezettel szemben, hogy definiálhassam és dogmatikailag elhelyezzem a hatósági szerződést a közigazgatási jogon belül. Mindezek alapján elmondható, hogy a hatósági szerződés a közigazgatási szerződések egy speciális típusa, melyet a közigazgatási hatósági eljárásban alkalmazhatnak lehetőségként vagy kötelezően felkínált döntési típusként, magát a hatósági szerződés alapját az alá-fölérendeltség képezi, hiszen a hatósági eljárás eredményeképp születhet meg ez a döntés, amely eljárásban a felek viszonya a számukra biztosított jogok alapján magától érthetően nem kiegyenlített, hiszen míg a hatóság rendelkezik

közhatalommal, erről az ügyfél relációjában nem beszélhetünk, emellett a jogviszonyt a mellérendeltség is jellemzi, hiszen a felek saját maguk alakíthatják a jogszabályi rendelkezéseken felül annak tartalmát. Összegzésképp továbbá elmondható, melyre a fejezet első szakaszában utaltam, hogy a jogfejlődés egyfajta eredményeként tekinthetünk a hatósági szerződésre, megválaszolva azt a kutatási kérdést, miszerint a hatósági szerződés az állam és az ügyfél kapcsolatának átalakulásának eredményének tekinthető, hiszen az erőteljes hierarchizált jogviszonyt szépen lassan átítatta a magánjog, azon belül is a felek szerződéses tartalomalakítási szabadsága.

III. A hatósági szerződés térhódítása

Hazánkban a hatósági szerződés közel két évtizedes gyakorlatának általános eljárásjogi kerete csupán kis mértékben változott. Természetesen folyamatosan bővült azon ágazati szabályok köre, amelyek a hatósági szerződés jogintézményéhez nyúltak és lehetőségként, esetleg kötelező döntési formaként nevesítik. A hatósági ügyek eredményessége és a jogérvényesítés hatékonysága jelentősen növekedhet a hatósági szerződés minél széleskörűbb alkalmazásával, hiszen például, ha egy szankció elkerülésére szolgáló hatósági szerződés megkötésre kerül, akkor a hatóság oldalán előnyként jelentkezik, hogy ebben az esetben a jogszabálynak megfelelő magatartást fog tanúsítani az ügyfél és a jogkövetkezmények alkalmazására végrehajtási eljárást nem kell indítania.²⁴² Mindazonáltal – mint alternatív döntési típussal szemben – merülnek fel kérdések, ilyen például, hogy érdemes-e általános hatósági eljárásjogi szinten szabályozni a jogintézményt, vagy elegendő lenne csupán az azt alkalmazandó szakigazgatási, különös eljárási szabályok között nevesíteni? Mennyiben csökkenti a hatósági szerződés konszenzuális jellegét az Ákr. szabályozása abban a tekintetben, hogy meghatározott esetkörökben ágazati jogszabály kötelezően előírhatja annak alkalmazását? Hogyan alakul az általános és a különös eljárási szabályok kapcsolata a hatósági szerződés vonatkozásában? Többek között ezen kérdések megválaszolására törekszem értekezésem ezen részében.

Jelen fejezetben a hatósági szerződés hatályos szabályozásával foglalkozom, kiemelten a hatósági szerződés általános és speciális eljárásjogi kérdéseivel. Nem titkolt célom, hogy átfogóan bemutassam a hatósági szerződés hatályos jogi környezetét – tekintettel arra, hogy hazánkban ilyen formában nem igazán került még elemzésre a jogintézmény –, párhuzamba állítva az általános és a speciális eljárási szabályokat. A vizsgálat során nem egymást követően, hanem egymás kiegészítéseként elemzem a generális és a

²⁴² Az egyes elektronikus hírközlési tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CVII. törvény részletes indokolása a 13. §-hoz.

különös hatósági eljárásjogi rendelkezéseket, bírói gyakorlattal fűszerezve. Mindezeket követően – a fejezet zárásaként – a már ismertetett hatósági szerződéseket meghatározott szempontok szerint csoportosítom.

A fejezetben célom a hatósági szerződés közjogi szabályozását bemutatni, tekintettel arra, hogy ezt követően magánjogi szemüvegen keresztül vizsgálódom a jogintézmény kapcsán.

III.1. A hatósági szerződéskötés

III.1.1. A hatósági szerződés Ákr.-ben rögzített definíciója

A hatósági szerződés alternatív hatósági döntési típusként került bevezetésre a hatósági eljárás szabályrendszerébe a Ket. hatálybalépésével. Ekkor még ténylegesen csak és kizárólag a jogalkalmazói mérlegelés eredményeként születhetett meg a hatósági szerződés ügyfél és hatóság között. *Lapsánszky András* gondolataival egyetértve „a hatósági szerződés a hatósági eljárási jog kiemelt jelentőségű, egyértelműen a jövőbe mutató, illetve a hatósági eljárás rugalmas fejlődését kijelölő szabályozásának is tekinthető”.²⁴³ Továbbá *Nagy Marianna* kiemeli a jogintézménnyel összefüggésben, hogy egy olyan jogintézményről beszélünk, amely „talán a legtöbb vitát váltja ki, és leginkább táptalaját jelenti a polgári jogászok ellenzéseinek”.²⁴⁴ Kutatásom kezdetekor hasonlóan gondolkoztam a jogintézménnyel összefüggésben és ez a fajta széleskörű alkalmazási spektrum, amely a hatósági szerződés létéből levezethető, vonzott a téma minél alaposabb feltárására.

A fentiekben azzal kezdtem gondolataimat, hogy alig változott a hatósági szerződéssel kapcsolatos általános eljárásjogi keretrendszer az elmúlt húsz évben, viszont ez az a pont, ahol egy lényeges különbség mutatkozik meg a két törvény szabályai között, hiszen ma már ágazati jogszabály nemcsak lehetőségként, hanem kötelező döntési formaként kínálhatja fel a jogintézményt. Mivel azonban a Ket. vonatkozó rendelkezéseivel már a

²⁴³ LAPSÁNSZKY (2021) p. 238.

²⁴⁴ NAGY (2022) p. 141.

korábbiakban foglalkoztam, így a következőkben kizárólag a hatályos jogszabályi környezetre fókuszálok.

A hatósági szerződés meghonosításával a jogalkotó igyekezett teret nyitni az ügyfelek egyenrangú partnerként kezelésének, korlátozva ezáltal a hatóság szupremáciáját.²⁴⁵ A tipikus hierarchikus jogviszony ellentételezéseként került be a Ket. rendelkezései közé a hatósági szerződés általános szabályozási kerete. Mindazonáltal rögzíteni szükséges, hogy nem egy tisztán kiegyenlített viszonyról beszélhetünk a hatóság és az ügyfél oldalán. Az egyes szabályozási elemek hol a közjog, hol a magánjog irányába mutatnak, így tisztán nem lehet kijelenteni, hogy csupán egyik vagy másik jogág jellemzőivel rendelkezik a jogintézmény.

A hatósági szerződés a közigazgatási szerződések és a hatósági döntéshozatal metszetében helyezhető el, hiszen a jogintézmény bír a közigazgatási szerződésekre jellemző jegyekkel, azaz valamilyen közfeladat ellátását célozza, a szerződő felek közül az egyik oldalon közigazgatási szerv áll. Emellett a hatósági eljárásjog jogintézménye, hiszen a hatósági döntés alternatívája. Jellegét tekintve kizárólag a közigazgatási hatósági eljárásokban érvényesülő döntési opció, azaz a kivett eljárásokban hatósági szerződés alkalmazására – a hatályos szabályoknak megfelelően – nem kerülhet sor. A hatósági szerződés a közigazgatási szerződésekhez képest szűkebb fogalomként értelmezhető. Azaz míg egy hatósági szerződés megkötése egy hatósági eljárási cselekmény eredménye és célja lehet, ilyen állításról a közigazgatási szerződések kapcsán nem beszélhetünk.

A hatósági szerződés megkötésére mind kérelemre, mind pedig hivatalból lefolytatandó hatósági eljárásban lehetőség van. Utóbbira példaként hozható az Mttv. vonatkozó rendelkezései. Állami tulajdonban lévő, korlátos erőforrásokat igénybe vevő analóg lineáris médiaszolgáltatás az Mttv. eltérő rendelkezése hiányában a Médiatanács által kiírt és lebonyolított pályázaton történt nyertessé nyilvánítás és hatósági szerződés alapján végezhető.²⁴⁶ A

²⁴⁵ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 591.

²⁴⁶ Mttv. 48. § (1) bek.

Médiatanács hatósági határozatban állapítja meg eredményesség esetén a pályázati eljárás nyertesét.²⁴⁷ E határozatnak a nyertessé nyilvánított pályázóval történő közlésével egyidejűleg a Médiatanács a pályázat nyertesével való hatósági szerződéskötés érdekében hivatalból hatósági eljárást indít.²⁴⁸ Mindazonáltal az ágazati jogszabályok alapján gyakrabban fordul elő a kérelemre indult hatósági eljárás eredményeképp született hatósági szerződés.

Az Ákr. sajátos döntésként²⁴⁹ vezette be a jogintézményt, és amely rögzíti, hogy „jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön.”²⁵⁰ Kutatásom ezen szakaszában a hatósági szerződés fogalmát vizsgálom arra vonatkozóan, hogy milyen kérdéseket vethet fel jogalkalmazói oldalon a fenti fogalom.

A definíció fogalmi elemeit vizsgálva az alábbi megállapításokat tehetjük. A polgári jogból ismert szerződési szabadság elvének megfelelően²⁵¹ a hatóság és az ügyfél – ágazati jogszabály vonatkozó rendelkezésének biztosítása mellett – dönthetnek úgy, hogy határozat helyett hatósági szerződést kötnek egymással. Azzal pedig, hogy az ügyfelet bevonják a döntéshozatalba a hatósági eljárás átláthatósága növelhető.²⁵² *Hohmann Balázs* kiemeli, hogy a hatósági szerződéskötés lényege nem az ügyfelekkel való alternatívák egyeztetése, hanem a hatósági eszközökkel is elérhető kívánt állapot magánjogi, önkéntes jogkövetést ösztönző módon történő megvalósítása.²⁵³ Mindemellett az Ákr. nóvumként vezette be, hogy nemcsak lehetőségként, hanem meghatározott hatósági ügyekben akár kötelezően ehhez a döntéshez kell folyamodnia a feleknek. Az Ákr. nem szűkíti az ágazati

²⁴⁷ Mttv. 62. § (1) bek. b) pont.

²⁴⁸ Mttv. 63. § (1) bek.

²⁴⁹ BOROS (2018) p. 36.

²⁵⁰ Ákr. 92. § (1) bek.

²⁵¹ Ptk. 6:59. § (1) bek.: „A felek szabadon köthetnek szerződést, és szabadon választhatják meg a másik szerződő felet.”

²⁵² HOHMANN (2022) p. 98.

²⁵³ HOHMANN (2022) p. 182.

jogszabályok körét, – mint ahogy azt számos jogintézménnyel összefüggésben teszi – hanem a jogforrási hierarchiában álló, bármilyen jogforrás előírhatja a hatósági szerződés megkötésének lehetőségét vagy kötelezőségét. Ezen rendelkezés jelentőségét az adja, hogy meghatározott ügykörökben akár önkormányzati rendeletben is szabályozhatják a hatósági szerződéskötést. Ebben a körben a közterület használatával kapcsolatos szabályozást érdemes kiemelni. A közterület rendeltetésének eltérő használata esetében Budapest főváros XIII. kerületi önkormányzata kérelemre önkormányzati hatósági hatáskörben dönthet akként, hogy amennyiben annak jogszabályi feltételei fennállnak, hatósági szerződést köt a közterület használójával,²⁵⁴ például lakóépület homlokzata előtti vendéglátó terasz előkert létesítése és üzemeltetése esetén.²⁵⁵ Továbbá hasonló helyzetet teremthet a települési önkormányzat tulajdonában álló közterület filmforgatási célú használata is.²⁵⁶ A közterület használatának kérdése tovább cizellálható a manapság egyre népszerűbb e-rollerek példájával. A hatósági szerződéssel összefüggésben nem a saját tulajdonú elektromos meghajtású rollerekre kell gondolni, hanem a kölcsönzési célú mikromobilitási eszközökre. Amennyiben egy cég tulajdonában álló e-rollerek kölcsönzését szeretnék biztosítani, ennek a megoldása lehet a hatósági szerződés megkötése. Budapest példájával élve, a fővárosi önkormányzat kötött a Lime Technology Kft.-vel hatósági szerződést a közterületek ilyen típusú használatára, hiszen ezek az eszközök nem kis területet foglalnak összességében egy város életében. A hatósági szerződés alapján a használó köteles használati díjat a fővárosi önkormányzat részére megfizetni, a használatba adó pedig a kizárólagos vagy részben tulajdonában

²⁵⁴ Az Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló Budapest Fővárosi XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 18/2015. (VI.30.) önkormányzati rendelete 7. § (1) bek.

²⁵⁵ Ebben az esetben a hatósági szerződésben kötelezettséget vállal a vendéglátó egységes üzemeltető arra, hogy a használat időtartama alatt a lakóházi hozzájárulásban kikötött feltételeket teljesíti, az érintett épület földszinti rendeltetési egységeinek akadálytalan megközelítését biztosítja, a terasz üzemeltetésével az épület rendeltetésszerű használatát nem zavarja. (Lásd fenti önkormányzati rendelet 9. § (2) bek. b) pont).

²⁵⁶ Lásd részletesebben: A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 34–35. §; A közterületek és az állami tulajdonban álló ingatlanok filmforgatási célú használatának részletes szabályairól szóló 302/2016. (X. 13.) Korm. rendelet 2–6. §.

álló közterületeket biztosítani, amelyet a használó a hatósági szerződés alapján hasznosítani jogosult.²⁵⁷

Összességében megvizsgálva a hatósági szerződéskötés lehetőségeit, azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a törvényi, valamint a kormányrendeleti szintű szabályozás a leggyakoribb ebben a körben, de nem ritka az önkormányzati szintű szabályozás sem.

III.1.2. A hatósági szerződés megkötése

Amennyiben a hatósági szerződéssel kapcsolatos általános kérdésekre fókuszálunk, látható, hogy az Ákr. alapvetően három kérdéskör mentén rögzíti a hatósági szerződéssel kapcsolatos szabályokat: elsőízben annak megkötésére vonatkozó előírásokat rögzíti, ezt követően a módosítás lehetőségéről szól, végül pedig a szerződésszegés eseteit részletezi. A következőkben ezen sarkpontokat szeretném a vizsgálat tárgyává tenni, a hatósági szerződés létszakaszai szerint haladva, kezdve a hatósági szerződés létrejöttével.

A hatósági eljárás egyik mozgatórugója az eljárási kötelezettség elve. A tisztességes ügyintézés alapelveire visszafejthető²⁵⁸, hatóság oldalán keletkező kötelezettség eredménye alapvetően a hatósági döntés meghozatala. Mindazonáltal generálisan nem mondható ki, hogy csak a hatóság érdekkörébe esne a döntéshozatal. Éppen ezért érdemes első kérdésként vizsgálni a hatósági szerződés megkötésével összefüggésben, hogy kezdeményezheti-e az ügyfél, hogy ügyében határozat helyett hatósági szerződést kössön vele a hatóság, ha döntési alternatívaként az ágazati jogszabály ezt biztosítja számára? Azaz a szerződési szabadság elve felülírhatja-e a hatósági eljárásra alapvetően jellemző egyoldalú aktuskibocsátás dominanciáját? Egyértelmű igen válasz csak ágazati jogszabály erre vonatkozó előírása alapján adható. Például *a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény* (a

²⁵⁷ Lásd részletesebben: Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatal Vagyongazdálkodási Főosztály, FPH058/440-22/2023. sz. hatósági ügy. Hatósági szerződés módosítása közterület használatához.

²⁵⁸ CZIBRIK (2022/b) p. 89.

továbbiakban: Postatv.) kifejezetten biztosítja az ügyfél számára, hogy a hatósági eljárás folyamatában kezdeményezze az ügy hatósági szerződéssel történő lezárását.²⁵⁹ További példaként hozható az *elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény* (a továbbiakban: Eht.) amely szintén rendelkezik arról, hogy az ügyfél a hatósági eljárás folyamatában kezdeményezheti az ügy hatósági szerződéssel történő lezárását, ekkor viszont az ügyintézési határidőbe nem számít be a hatósági szerződéskötéshez szükséges időtartam.²⁶⁰ Amennyiben viszont ipso iure erre vonatkozó rendelkezést nem találunk, akkor – véleményem szerint, összhangban a kommentárirodalomban említettekkel – az ügyfél erre irányuló nyilatkozatot az eljárás során tehet, hiszen a hatósági szerződés megkötése alapvetően a felek egybehangzó, joghatás kiváltására irányuló akaratnyilatkozata, amelynek a közérdek, valamint a közfeladat érvényre juttatása a célja,²⁶¹ ennek érdekében egy közjogi jogviszonyt hoznak létre a felek között, melyet végső soron a szerződések jogának általános rendelkezései egészítenek ki tartalommal. Amennyiben hatósági szerződéssel érdemi pontot tehetnek a hatósági eljárás végére, akkor alapvetően nem keletkezik akadály, hogy ne ezt a döntésmódot válasszák a felek az ügy lezárásához. Mindemellet, hogy kielégítő válasz szülessen erre a kérdésre, több szempontot is célszerű megvizsgálni. Álláspontom szerint, két további tényezőt érdemes fókuszba helyezni, az egyik, hogy egyáltalán milyen típusú hatósági szerződésről beszélünk. Hiszen, ha egy jogsértés megszüntetésére irányuló hatósági szerződéstípust hozunk példaként,²⁶² akkor ennek megkötését a hatóságnak kell kezdeményeznie, mivel ezt a folyamatot az esetek nagy százalékában egy hatósági ellenőrzés előzi meg, ahol a hatóság tudomást szerez a jogsértés tényéről. Éppen ezért

²⁵⁹ Postatv. 71. § (4) bekezdése rögzíti, hogy „amennyiben a hatósági eljárás folyamatában az ügyfél az ügy hatósági szerződéssel történő lezárását kezdeményezi, akkor az ügyintézési határidő 120 nap.”.

²⁶⁰ Eht. 41. § (2) bek.

²⁶¹ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 591.

²⁶² Példaként hozható a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 95. §-ában szabályozottak, miszerint a „a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) a fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárás során feltárt jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett hatósági szerződést köthet azzal az ügyféllel, aki vállalja, hogy felhagy a jogsértő magatartással és magatartását a hatósági szerződésben meghatározott módon hozza összhangba a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel.”.

inkább olyan hatósági szerződések vonatkozásában értelmezhető az ügyféli kezdeményezés kérdése, ahol az ügyfél alávetési nyilatkozatban olyan kötelezettség teljesítésére vállalkozik, amelyre egyebekben hatósági határozattal nem lehetne kötelezni. Azaz ezekben az esetekben önként vállal magára többletkötelezettségeket, amelyeket egy az ő oldalán fellépő esetleges szerződésszegés esetén a hatóság kikényszeríthet.

A kérdéssel összefüggésben megvizsgáltam a vonatkozó bírói gyakorlatot. A korábbi Legfelsőbb Bíróság még a Ket. hatályának idejében vizsgálta azt a kérdést, hogy amennyiben az ügyfél felajánlja a hatósági szerződés megkötését, akkor ezt a hatóság köteles-e elfogadni. A tényállás szerint a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelősége 2008. szeptember 8-án tartott ellenőrzése alapján megállapította, hogy a felperes által üzemeltetett textilüzletben 112 darab akciós termék esetében csak az eredeti eladási árat és az akció mértékét tüntették fel, míg magát a ténylegesen fizetendő árat nem. A hatóság a felperest 100.000.- forintnak megfelelő összegű bírsággal sújtotta és kötelezte a hiányosságok megszüntetésére. A határozattal szemben jogorvoslattal élt az ügyfél, amelyet a másodfokú hatóság – majdani alperes – helybenhagyott. A Somogy Megyei Bíróság a felperes keresetét elutasította, majd a Legfelsőbb Bíróságtól kérte a felperes, hogy „az eljáró tanács kezdeményezzen a kérdésben jogegységi eljárást, annak az elvi kérdésnek a tisztázása érdekében, hogy a közigazgatási szerv mellőzheti-e hatósági szerződés útján a jogsértés megszüntetését, amennyiben azt az ügyfél felajánlja.” A Legfelsőbb Bíróság döntésében kiemelte, hogy a hatósági szerződés megkötése a hatóság számára csupán egy lehetőség, mindemellett akkor lehet helye, ha az eldöntendő kérdés mérlegelést igényel és a mérlegelés keretein belül kerül rögzítésre a jövőbeni jogkövető magatartás módja, mikéntje, illetve annak kritériumai. A hatósági szerződés megkötése akkor lehet célszerű fogyasztóvédelmi eljárás során, ha a jogkövető magatartást a hatóság határozza meg. Azonban, ha a jogsértés jellege szerint mérlegelésnek nincs helye, akkor a kógens jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni, amelyek ipso iure bírság kiszabását írják elő egy ilyen

helyzetben.²⁶³ A döntés lényege abban fogható meg, hogy az eljáró hatóságnak, amennyiben ágazati jogszabály a hatósági szerződés megkötését biztosítja, akkor az ügy összes körülményeit vizsgálva mérlegelheti, hogy mely döntés a célravezetőbb, a határozat vagy a hatósági szerződés,²⁶⁴ azaz mely döntéssel érhető el eredményesebben a jogkövető magatartás.

Az eddigiekben azon hatósági szerződések megkötésének kérdéseit vizsgáltam, amelyek csupán döntési alternatívaként kerülnek meghatározásra az ágazati jogszabályokban. Azonban nem mehetünk el azon hatósági szerződések mellett sem, ahol a különös eljárási rendelkezések kötelezően előírják, hogy adott kérdésben csak és kizárólag hatósági szerződéssel lehet egy eljárásjogi kérdés végére pontot tenni. Megvizsgálva az ágazati szabályokat az alábbi esetkör hozható példaként, ahol kötelező döntési típus a hatósági szerződés. *A foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény* (a továbbiakban: Fftv.) meghatározza, hogy az állami foglalkoztatási szerv foglalkoztatást elősegítő támogatást nyújthat, amelynek tárgya egyrészt a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítése vagy a már fennálló jogviszony megtartása. A törvény ipso iure kimondja, hogy foglalkoztatást elősegítő támogatás nyújtása esetén a támogatásban részesülővel hatósági szerződést kell kötni.²⁶⁵ Kérdés, hogy egy ilyen esetben hol is keresendő a konszenzus, hiszen akár hatósági határozatot is hozhatnának a felek között egy ilyen esetben. Úgy gondolom – a korábbiakra visszautalva – ilyen esetben nem a szerződés megkötésében, hanem a tartalom tekintetében kell kutakodni, hiszen a felek az ágazati jogszabály rendelkezésein felül további feltételeket rögzíthetnek, és éppen ez lesz a hatósági szerződés lényegi ismérve.²⁶⁶

Az ágazati szabályozást áttekintve elmondható, hogy az esetek túlnyomó többségében még mindig csak alternatív döntési típusként kerül felajánlásra a

²⁶³ Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37.956/2009/5.

²⁶⁴ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 593.

²⁶⁵ Fftv. 6. § (1) bek.

²⁶⁶ Erre a kérdéskörre még a későbbiekben részletesen kitérek.

hatósági szerződés alkalmazása, teret engedve a szerződéskötés szabadságának, illetve a jogalkalmazói mérlegelésnek. Így elmondható, hogy a hatósági szerződés konszenzuális jellegét nem rontotta az Ákr. szabályozása. A kérdéskör kiegészítéseként felmerülhet, hogy mi történik, ha a közigazgatás gépezetébe hiba csúszik és a hatóság az ágazati előírásokkal szemben mégis határozatot hoz az ügyben hatósági szerződés megkötése helyett, akkor ezen rendellenesség orvoslására a felügyeleti szerv az Ákr. 121. § (2) bekezdése alapján új eljárásra utasíthatja az eljáró hatóságot.²⁶⁷

A következő szempont, amit a hatósági szerződés létesítése kapcsán érdemes kiemelni az a hatásköri előírás. A hatóság számára az ágazati jogszabályban ráruházott hatáskör gyakorlása nem lehetőséget, hanem kötelezettséget teremt.²⁶⁸ Amennyiben az adott hatóság olyan kérdésben hoz hatósági szerződést, amely ügy nem tartozik a hatáskörébe, a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni.²⁶⁹ Mindazonáltal, ha az adott ügy az eljáró szerv hatáskörébe tartozik, azaz eljárási kötelezettség keletkezik a hatóság oldalán és ezen kötelezettségnek ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasíthatja.²⁷⁰ A hatósági szerződéssel összefüggésben is elmondható, hogy a hatásköri szabályok be nem tartása, figyelmen kívül hagyása súlyos eljárási hibának minősül. Mindazonáltal a hatásköri szabályok kiegészítéseképp rögzíteni kell, hogy lehetőség van a hatósági szerződésben olyan szerződéses tartalom megállapítására is ágazati szabály alapján, miszerint az ügyfél olyan kötelezettségeknek is alávetheti magát, amelyek tekintetében a hatóság nem rendelkezik hatósági hatáskörrel.²⁷¹

Az Ákr.-ben meghatározott hatósági szerződés definíciója tekintetében a következő elem, amit vizsgálni érdemes, az a szerződéskötés célja. Az Ákr. rögzíti, hogy a hatósági szerződést közérdekből kötik, illetve magának a

²⁶⁷ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 592.

²⁶⁸ Az Ákr. Részletes Indokolása a 15. §-hoz.

²⁶⁹ Ákr. 123. § (1) bek. a) pont.

²⁷⁰ Ákr. 121. § (2) bek.

²⁷¹ Mttv. 160. § (2) bek.

hatósági szerződésnek az ügyfél számára kell olyan jogi környezetet teremtenie, amely előnyösebb számára a hatósági határozatnál. Az utóbbi cél jelenti alapvetően azt, hogy a felek a közhatalmi kötelezés helyett, közösen találjanak egy módot és egy kiegyensúlyozott feltételrendszert, amely mindkét fél érdekét megfelelőképp kielégíti és ezáltal költséghatékonyan tudnak közösen fellépni a hatósági ügy elintézése érdekében.²⁷² Ennek kiegészítéseképp jelent konjunktív feltételt a hatósági szerződés közérdekből történő megkötése.

A közérdek magyarázata azonban már egy másféle megközelítést igényel. A közérdek definíciója, annak tartalmi jelentése közel sem mondható magától értetődőnek, habár gyakran rendező elvként emlegetik egy jogi norma megalkotása vagy egy hatósági jogalkalmazói döntés igazolása során.²⁷³ A közérdek tartalmát tekintve nem tekinthetünk el *Bibó István* gondolataitól, aki a közérdek fogalma kapcsán abból indult ki, hogy a közigazgatási feladatkört alapvetően három szimbolikus tényező határozza meg, a „hatalom”, a „hivatal” és az „élet”, amelyek közül a hatalom kapcsán hangsúlyozta, hogy „a hatalmi beállítás számára a közigazgatás eszköz, melyet a hatalom céljainak a szolgálatában fel lehet használni”. „A hivatali beállítás számára a közigazgatás mindenekelőtt egy szakma,” a közigazgatást pedig az élet egyik tényezőjeként tekintette. Ezzel összefüggésben, pedig *Bibó* rögzítette, hogy „A közérdek a hatalom szájában mindig önkényes célkitűzést jelent, mely magában egyaránt lehet áldás, ötlet, erőszak vagy átok. Ha a hatalom a hivatallal és az étellel nincs jól rendezett organikus kapcsolatban, akkor célkitűzéseinek a közérdekűsége és eredményessége akkor is eleve kétséges, ha maguk a célkitűzések helyessége elvileg nem vitás. A hivatal szájában a közérdek már valami reális, valóságos anyagból kivont értéképpzertet jelent, de magában inkább egy szakszerű működés belső rendjét, összhangját, elmélyítését jelenti, mintsem a köz ügyét. Végül a közérdek úgy, ahogyan az élet, a társadalom, akár egyéneiben, akár különböző társulásaiban megfogalmazza, a köz ügyéhez

²⁷² PETRIK (2017) p. 213.

²⁷³ LAPSÁNSZKY – SMUK – SZIGETI (2017) p. 9.

a legközelebb áll, de valami tagolatlan, körvonalazatlan, sok szubjektív elemtől és pillanatnyi behatástól érintett értékelés.”²⁷⁴

Amennyiben tovább vizsgálódunk a közérdek sokrétű jelentéstartalmát illetően, akkor *Árva Zsuzsanna* gondolatait is érdemes alapul venni, miszerint „a közérdek nem mindenki, de nem is a többség mindenképp felett álló érdeke, hanem egy olyan közösen kialakított érdek, amelynek esetében a többség figyelembe veszi a kisebbség érdekét is.”²⁷⁵ Ennek kiegészítéseként a bírói gyakorlatból is szerettem volna egy megközelítést beemelni értekezésembbe, miszerint a hatósági eljárás során a közérdek érvényesítése megkívánja azt, hogy a törvényességet akár a kérelemmel szemben is érvényesíteni kell, azaz a közérdek védelme fontosabb a kérelmező igényénél.²⁷⁶

Látható, hogy a közérdek definiálása közel sem evidens és számos szegmensből vizsgálható, én magam nem vállalkozom a jogintézmény definiálására, azonban az egyes szerzők gondolatai kapcsán összegzésképp kiemelhető, hogy tartalmilag pontosan nem határozható meg a közérdek fogalma,²⁷⁷ a közérdek definíciójával kapcsolatos dilemma végére mondhatjuk, hogy még nem került egyértelműen pont. A témakör szempontjából kiemelhető, hogy a közérdek tágabb mozgásteret enged, viszont ezt a kört szűkíti a hatósági szerződéssel összefüggésben az ügyfél számára történő előnyös rendezés. Például a környezetvédelmi hatósági szerződés²⁷⁸ megkötésének célja a jogsértő magatartástól való tartózkodás, illetve a környezetvédelmi hatóság által kiadott engedély előírásaival megfelelő, jogkövető magatartás tanúsítása. Míg előbbi inkább az ügyfél számára előnyös rendezést jelent, hiszen mentesül a hatósági határozatban kiszabható bírság megfizetése alól, utóbbi pedig a közérdek igényét elégíti ki, mivel a hatósági szerződésben foglaltak érvényre juttatása jelentős környezeti hatással járhat.

²⁷⁴ BIBÓ (1990) pp. 474–475.

²⁷⁵ ÁRVA (2023).

²⁷⁶ Fővárosi Bíróság K. 34.614/2006/14.

²⁷⁷ BALÁZS (2015) p. 125.

²⁷⁸ A környezetvédelmi hatósági szerződésről szóló 432/2023. (IX. 21.) Korm. rendelet.

Az Ákr. a következőkben rögzíti, hogy a hatósági szerződés nem egy közbenső eljárási cselekmény, hanem a határozat „pótlására”, annak helyettesítésére szolgál. Amennyiben az ágazati jogszabály lehetőségként biztosítja annak megkötését, addig alternatív, speciális döntésként érdemes említeni, abban az esetben viszont, ha kötelező annak igénybevétele, akkor az már nem a határozathozatal alternatívája, hanem a döntés egyedüli lehetséges formája.²⁷⁹

Továbbá a hatósági szerződéssel összefüggésben az Ákr. alaki kritériumot is megfogalmaz, azaz érvényesen csak írásban köthető hatósági szerződés.

Végül de nem utolsó sorban az Ákr. rögzíti a jogági és rendszertani helyét, miszerint maga a jogviszony leírható ugyan a felek egybehangzó, joghatás kiváltására irányuló akaratkijelentéseként, azonban annak célja a közérdek, illetve a közfeladat érvényre juttatása, amely érdekében közjogi jogviszonyt, azon belül is közigazgatási szerződést hoz létre.²⁸⁰ Az Ákr. szemben a Ket. korábbi rendelkezéseivel ipso iure kimondja, hogy a hatósági szerződés közigazgatási szerződésnek minősül.²⁸¹ A dogmatikai kérdésekkel mivel a korábbiakban már foglalkoztam, így a következőkben a hatósági szerződés tartalmi előírásaira helyezem a hangsúlyt.

III.1.2. A hatósági szerződés tartalmi kritériumai

Az Ákr. alapvetően az eljárási törvények azon modell típusába tartozik, amely szerint az eljárási kódexnek primátusa van valamennyi hatálya alá tartozó ügyben, szabályaitól a különös eljárási rendelkezések csak akkor térhetnek el, ha azt az általános eljárási törvény kifejezetten megengedi.²⁸² Jelen alfejezetben az általános és különös eljárási szabályok bemutatására törekszem a hatósági szerződésre fókuszálva. Szemben a közigazgatási szerződésekkel,

²⁷⁹ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 592.

²⁸⁰ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 591.

²⁸¹ Ákr. 92. § (1) bek.

²⁸² LAPSÁNSZKY (2021) p. 243.

amelyeknél a jogügyleti jelleg mellett a közjogi szabályozottság dominál²⁸³, a hatósági szerződésekkel összefüggésben már sokkal erőteljesebben megfigyelhetők a közjogi jellemzők mellett a magánjogi elemek is.

Meghatározott ágazatok – például a hírközlési igazgatás – széles körben alkalmazza a hatósági szerződés jogintézményét, például a magyarországi mobilszolgáltatók egyes frekvenciahasználati jogainak tartalmát és részleteit is hatósági szerződések formájában rögzítik.²⁸⁴ Elmondható, hogy a hatósági szerződés egyre gyakrabban fordul elő a hírközlési igazgatásban, mely sok esetben hatékonyabb közigazgatási beavatkozást biztosít a hírközlési piaci versenyben, mint a kötelező jellegű hatósági határozattal történő jogalkalmazás.²⁸⁵ De a fogyasztóvédelem, vagy a támogatások odaítélése kapcsán is számos példát hozhatnánk, hogy mely területeket honosodott meg a hatósági szerződés. A tartalmi előírások ebben a tekintetben egy hármas pilléren állnak, egyrészt az általános előírásokat az Ákr., az ágazati rendelkezéseket a vonatkozó különös jogszabály, továbbá a felek által lényegesnek tekintett feltételeket a hatóság és az ügyfél közösen állapítja meg. Jelen alfejezetben a hatósági szerződés tartalmi előírásaival foglalkozom megvizsgálva az általános és egyes különös eljárási szabályokat.

A hatósági szerződéssel összefüggésben az Ákr. csak a minimumkövetelményeket állapítja meg, hasonlóan a kérelemhez, csak azokat a feltételeket, amelyek az általánosság szintjén értelmezhetők. Minden további tartalmi elemet az ágazati jogszabályok, illetve a felek akaratának megfelelően rögzítenek a hatósági szerződés keretei közé.

Az Ákr. meghatározza, hogy a szerződő felek mellett, a szerződés tárgyát, a felek által vállalt kötelezettségeket és biztosított jogokat, a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket, a szerződésszegés jogkövetkezményeit, a teljesítés körében felmerült viták rendezésének módját, a szerződést lehetővé vagy kötelezővé tevő jogszabályban előírt kikötéseket és

²⁸³ LAPSÁNSZKY (2021) p. 237.

²⁸⁴ A helyi és körzeti televíziók digitális átállásának biztosítása érdekében szükséges és egyes hírközléssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2013. évi CXXI. törvény részletes indokolása a 24-27. §-hoz és a 33. §-hoz.

²⁸⁵ LAPSÁNSZKY (2021) p. 238.

adatokat, valamint a felek által lényegesnek tekintett kérdésekben kötött megállapodásokat kell a hatósági szerződésbe foglalni.²⁸⁶

Álláspontom szerint a tartalmi előírásokra vonatkozó rendelkezéseket három csoportba sorolhatjuk. Egyrészt beszélhetünk közigazgatási eljárásjogi előírásokról, polgári jogi rendelkezésekről, valamint egyéb technikai jellegű elemekről és mindezek alapján pedig láthatjuk miképp keverednek az egyes jogágakra jellemző elemek.

A közigazgatási jellegű előírások közé elsőként egyértelműen a szerződés tárgyát sorolhatjuk, hiszen azt a közérdeknek kell áthatnia és emellett további konjunktív feltétel, hogy a hatósági szerződéssel előnyösebb módon rendezhető az ügyfél számára a hatósági ügy elbírálása. Példaként említhető, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalók rehabilitációs foglalkoztatása céljából új munkahely létrehozása vagy meglévő munkahely átalakítására fordítható támogatás csak a munkahely-teremtési támogatásról szóló hatósági szerződés alapján nyújtható.²⁸⁷ De természetesen bármely további hatósági szerződést lehetővé tevő ágazati jogszabály példaként hozható lenne erre az esetkörösre.

Emellett ezt a csoportot erősíti a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötések rögzítése. A szakhatósági közreműködés az egyablakos ügyintézési modellek közül a legszéleskörűbb hagyományokra visszatekintő jogintézmény.²⁸⁸ A szakhatóság közreműködésére csak törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet rendelkezése szerint kerülhet sor, amennyiben az közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság, azaz szakhatóság kötelező állásfoglalását kell beszereznie.²⁸⁹ A hatósági szerződés konszenzuális jellegét töri át ezen rendelkezés, hiszen a hatósági szerződésben

²⁸⁶ Ákr. 92. § (2) bek.

²⁸⁷ A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról szóló 327/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet 1. § 13. pont, 42/A. § (3) bek.

²⁸⁸ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 377.

²⁸⁹ Ákr. 55. § (1) bek.

sem köthetnek ki olyan rendelkezést, amely a szakhatósági állásfoglalással ellentétes lenne. Maga a szakhatósági állásfoglalás rendelkező része döntés helyett a szakhatósági hozzájárulást, az egyedi szakhatósági előírást, feltételt, vagy a hozzájárulás megtagadását tartalmazhatja.²⁹⁰ Amennyiben szükséges, hogy szakhatósági állásfoglalást szerezzen be az eljáró hatóság a hatósági szerződés érvényes megkötéséhez, akkor annak közreműködése sajátos helyzetet teremt, hiszen döntésével kötelező határozatot hoz, amely érdemi része nagy mértékben befolyásolja a hatósági szerződés tartalmát, gyengítve annak konszenzuális jellegét.²⁹¹

A közigazgatási jogi jellegű elemekhez tartozik továbbá a szerződésszegés jogkövetkezményeinek a dokumentálása is. Mivel a felek alapvetően nem kiegyenlített pozícióban vesznek részt a hatósági eljárásban, garanciális jelentősége van annak, hogy a hatósági szerződésben részletesen rögzítsék a szerződésszegés esetköreit. Hiszen, ha az ügyfél megszegi a hatósági szerződésben foglaltakat, akkor onnantól kezdve egy végrehajtható okiratról beszélhetünk a hatósági szerződés tartalmát illetően. A közigazgatási jogi jelleghez tartozik éppen ezért a szerződésszegéssel kapcsolatos szerződési elemek, hiszen ezekben a feltételekben erőteljesen érződik a hatóság közhatalma. Zárójelben itt megemlíthető, hogy szemben egy magánjogi szerződéssel – ahol végső soron a polgári ügyekben eljáró bíróság – hatósági szerződésnél a hatóság, mint az egyik szerződő fél állapítja meg a szerződésszegés tényét, éppen ezért itt érhető talán a leginkább tetten a felek ki nem egyenlített viszonya. Mindazonáltal, ha az ágazati jogszabály vagy a felek külön nem kötik ki a hatósági szerződésben a szerződésszegés esetköreit jogviszonyukban, akkor a Ptk. vonatkozó rendelkezéseit kell irányadónak tekinteni, így a magánjogi jellemzővel is bírhat e tartalmi elem.

Emellett a teljesítés körében felmerült viták rendezésének módja is ebbe a csoportba tartozik. Mára már evidensnek mondható, hogy a hatósági szerződéssel kapcsolatos jogviták elbírálásának fóruma a közigazgatási

²⁹⁰ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 384.

²⁹¹ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 593.

ügyekben eljáró bíróságok, azonban ennek kézenfekvősége nem volt mindig így. A Kp. és az Ákr. hatálybalépésével egymás kiegészítéseként rögzítésre került, hogy a hatósági szerződés közigazgatási szerződésnek minősül²⁹² és mivel a közigazgatási szerződés közigazgatási cselekménynek minősül,²⁹³ így az közigazgatási jogvita tárgya lehet.

Kitekintésképp a következő példával a hatósági szerződéssel, valamint a közterület-használattal kapcsolatos jogvitákat szeretném párhuzamba állítani a per jogi jellegének megvilágítása érdekében. Ennek oka, hogy mind a kettő szabályozásban keverednek a magánjogi és a közjogi szabályok éppen ezért a közterület-használattal kapcsolatos jogviták megítélése sem volt evidens. A Kúria már számos alkalommal foglalkozott a kérdéssel,²⁹⁴ itt meg kell említeni az 1/2022. Közigazgatási-polgári jogegységi határozatot, amelynek tárgya a közterület-használati jogviszony közjogi vagy magánjogi jellegének megítélése volt. Számos felülvizsgálati ügyben kérdésként merült fel a jogviszony speciális jellegére tekintettel, hogy a jogviszony közjogi (közigazgatási) vagy magánjogi (polgári jogi) jellegű-e és ebből kifolyólag a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok vagy a polgári perekre hatáskörrel rendelkező bíróságok jogosultak-e eljárni. A jogegységi határozat pontot tett a vita végére és hangsúlyozta, hogy a közterület-használati jogviszony közjogi jogviszony, és a közterület-használati jogviszonnal kapcsolatos jogvita elbírálására éppen ezért a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnak van hatásköre.²⁹⁵ A téma vonatkozásában érdemes hangsúlyozni, hogy a közterület használatának rendezése hatósági szerződésben is történhet, azonban annak megkötése nem változtat a felek közötti jogviszony jellegén, azt nem teszi magánjogi jogviszonná, az a közjog hatálya alatt áll.²⁹⁶ A hatósági szerződésben éppen ezért hangsúlyozni kell a teljesítés körében felmerült viták

²⁹² Ákr. 92. § (1) bek.

²⁹³ Kp. 4. § (3) bek. d) pont.

²⁹⁴ Lásd részletesebben PAPP (2022); PAPP (2023/b).

²⁹⁵ Lásd részletesebben 1/2022. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat.

²⁹⁶ A közterület-használati jogviszony közjogi vagy magánjogi jellegének megítéléséről és az ilyen tárgyú perben eljáró bíróság meghatározásáról szóló 1/2022. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat III. [42] pont.

rendezésének módját, hiszen ha egy hatósági határozatot megnézünk, akkor annak a döntésnek is kötelező tartalmi eleme lesz a jogorvoslati záradék.²⁹⁷

Ehhez képest inkább magánjogi (polgári jogi) jellegű tartalmi jegyekről beszélhetünk a felek kötelezettségei és a részükre biztosított jogok kapcsán. A hatósági szerződés típusa fogja meghatározni, hogy adott kontraktusban milyen jogokat és kötelezettségeket kell biztosítani a feleknek. A bírói gyakorlatból²⁹⁸ szeretném egy példával szemléltetni, hogy a felek milyen speciális kikötéseket rögzíthetnek a hatósági szerződésben. A hivatkozott ügyben a hatósági szerződés szerint a felperest az alperes 40.000.000,- Ft vissza nem térítendő támogatásban részesítette, amelyet szállodai szolgáltatás beruházási projektekre volt jogosult fordítani. A szerződésben emellett vállalnia kellett, hogy a beruházás lezárását követően 90 napon belül 40 fő munkavállalót felvesz és őket két éven keresztül folyamatosan foglalkoztatja. Emellett a hatósági szerződés kitért a támogatás összegének és felhasználásának feltételeire, a támogatás rendeltetésszerű felhasználásának, ellenőrzésének szempontjaira, a szerződésszegés, illetve annak jogkövetkezményeire vonatkozó kitételekre, valamint a szerződés egyéb rendelkezéseire, amelyben többek között a felek rögzítették, hogy a hatósági szerződés közös megegyezéssel bármikor módosítható.²⁹⁹ Jelen tartalmi elemek tipikusnak mondhatók egy támogatási típusú hatósági szerződésnél.

A fentiek kiegészítéseként, a jogszabályi előírásokon túl a felek által lényegesnek tekintett kérdések is a hatósági szerződés részét képezhetik, amelyek szintén erőteljesen polgári jogi színezetűek. Ezen feltételek rögzítésével érvényesülhet leginkább a hatósági szerződés konszenzusos jellege, hiszen ezekkel a kitétekkel a felek még inkább saját magukra szabhatják a szerződést. Természetesen taxatíve nem lehet felsorolni azokat az esetköröket, amelyek e tartalmi jegyeket jelenthetik, így csak példálózó jelleggel szerettem volna ezeket bemutatni.

²⁹⁷ Ákr. 81. § (1) bek.

²⁹⁸ Ezen a ponton meg kell említenem, hogy az ügy még a Ket. hatálya idején született.

²⁹⁹ Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 28. 184/2016/7.

Végül de nem utolsó sorban a technikai jellegű tartalmi elemekről is szólni kell, amelyek szintén elengedhetetlen részei a hatósági szerződésnek, ilyen például a felek releváns adatainak a rögzítése. Például a közterület filmforgatási célú használatáról szóló hatósági szerződésnek az Ákr.-ben meghatározottakon túl tartalmaznia kell többek között a közterület-használatért fizetendő díj mértékét, megfizetésének módját, illetve annak határidejét. A fentiek összefoglalására készítettem az alábbi táblázatot.

| Közigazgatási jogi jellegű tartalmi elemek | Polgári jogi jellegű tartalmi elemek | Technikai jellegű tartalmi elemek |
|---|---|--|
| a hatósági szerződés tárgya | a felek kötelezettségei | szerződő felek rögzítése |
| a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötések | a felek jogai | egyéb adatok (pl. természetes személyazonosító, vagy cégadatok feltüntetése) |
| szerződésszegés jogkövetkezményei | a felek által lényegesnek tekintett kérdésekben kötött megállapodások | |
| a teljesítés körében felmerült viták rendezésének módja | | |

3. táblázat A hatósági szerződés tartalmi elemeinek csoportosítása saját szerkesztés alapján

A hatósági szerződés tartalmi előírásaival összefüggésben az 1. számú mellékletben, táblázat formájában exemplifikatív jelleggel, különböző szakigazgatásokban alkalmazott, az egyes hatósági szerződésekre vonatkozó előírásokat gyűjtöttem össze, megvizsgálva, hogy az általános szabályokon felül milyen további tartalmi kikötést írhatnak elő. Mindazonáltal találkozhatunk az ágazati szabályozásban olyan jogszabályhelyekkel is, amelyek tulajdonképpen az Ákr. rendelkezéseit ismétlik.³⁰⁰ A táblázatból kitűnik, hogy számos esetben az ágazati jogszabály nem határoz meg kötelező speciális tartalmi előírást, hanem annak rögzítését a felekre bízza, érvényre juttatva ezáltal a jogintézmény konszenzuális jellegét. Számos különös

³⁰⁰ Például a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 63. § (11) bekezdése rögzíti, hogy a hatósági szerződésben meg kell határozni a szerződésszegés következményeit, amely tartalmi elem az Ákr. részét is képezi.

jogszabály csak az Ákr.-ben lefektetett szabályokra támaszkodik, és azt egészítik ki saját meggyőződésük szerint. Ezen szerződések pikantériáját – ha szabad így fogalmaznom – az esetek többségében az alávetési nyilatkozat adja.

Az alávetési nyilatkozatban az ügyfél alapvetően olyan kötelezettséget vállal magára, amelynek teljesítésére hatósági határozattal egyébként nem lenne kötelezhető. Erre tekintettel az ügyfélnek a hatósági szerződésben nyilatkoznia kell arról, hogy amennyiben szerződésszegést követ el a többletkötelezettség tekintetében, akkor a szerződésszegés jogkövetkezményeinek aláveti magát.³⁰¹ Míg a Ket. a szerződéskötés feltételének tekintette az alávetési nyilatkozat rögzítését a hatósági szerződésben, addig az Ákr. ezt így ipso iure nem rögzíti, azonban a rendelkezés kötelezővé teszi az alávetési nyilatkozat megtételét, így a többletkötelezettséget is tartalmazó hatósági szerződés csak ezzel együtt jöhet létre érvényesen.³⁰² Első olvasatra idegennek tűnhet az ügyféli érdekek teljeskörű érvényesülésétől ez a rendelkezés, azonban meghatározott típusú hatósági szerződéseknel értelmet nyer. Amennyiben valamilyen joghátrány mentesülését célozza a hatósági szerződés tartalma, akkor az alávetési nyilatkozat rögtön átfordul egy ügyfélbarát rendelkezéssé. Példaként hozható a korábbiakban már hivatkozott MNB által kötött hatósági szerződés, amely a fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárás során feltárt jogsértés megszüntetése érdekében születhet, vagy a környezetvédelmi hatósági szerződés, amely szintén a jogsértés orvoslását célozza. Mind a szakhatósági hozzájárulás, mind pedig az alávetési nyilatkozat a hatósági szerződés érvényességi kellékei.³⁰³ A kommentáriródalom szerint a támogatási típusú hatósági szerződéseknel fordul elő a legkisebb számban a többletkötelezettségek vállalása, hiszen a törvényi feltételek fennállása esetén a kérelmező jogosult lesz a támogatásra, mindazonáltal a támogatás mértékét befolyásolhatja.³⁰⁴

³⁰¹ Ákr. 92. § (3) bek.

³⁰² BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 594.

³⁰³ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 595.

³⁰⁴ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) pp. 594–595.

Jelen alfejezetben a hatósági szerződés megkötésének rendelkezéseire tértem ki, bemutatva, hogy milyen részletszabályok bújhatnak meg ebben a körben. A kutatás során több hatósági szerződést vettem alapul, kiegészítve az ágazati jogszabályok előírásaival, valamint a bírói gyakorlattal. A következő alfejezetben a hatósági szerződés módosításának lehetőségével foglalkozom a bírói gyakorlattal színesítve.

A hatósági szerződés gyakorisága szakigazgatásonként változó, az alábbi táblázatokban mutatom be, hogy mely ágazatokban fordul elő a leggyakrabban a jogintézmény, illetve ezt követően vizualizálom, hogy milyen hatósági szerződéstípusok között tehetünk különbséget.

| Szakigazgatás | Hatósági szerződés előfordulása az adott szakigazgatásban |
|--------------------------------------|--|
| agrár- és vidékfejlesztési igazgatás | ✓ |
| építésügyi igazgatás | ✓ |
| fogyasztóvédelmi igazgatás | ✓ |
| elektronikus hírközlési igazgatás | ✓ |
| környezetvédelmi igazgatás | ✓ |
| közlekedési igazgatás | ✓ |
| közterület-használat | ✓ |
| médiaigazgatás | ✓ |
| szociális igazgatás | ✓ |

4. táblázat A hatósági szerződés megjelenése az egyes szakigazgatásokban saját szerkesztés alapján

| Hatósági szerződés típusa | Jogszabályi háttér | Kötelező döntési alternatíva, vagy csak lehetőségként kínálja fel az ágazati jogszabály? | Kérelemre vagy hivatalból induló eljárásban kötik a felek | Speciális tartalmi elem(ek) (lásd részletebben az 1. sz. mellékletben) | Vonatkozó bírói gyakorlat | Ügyféli kör (természetes vagy jogi személlyel kötik inkább?) |
|--|-------------------------------------|--|---|---|---|--|
| műsorkvóta kötelezettség alóli tartós mentesítésről szóló hatósági szerződés | Mttv. | kötelező | kérelemre | a médiaszolgáltatás által közvetített (magyar, európai, illetve független) művek aránya stb. | Kúria Kf. 40.072/2021/7. | jogi személy |
| analóg lineáris műsorszolgáltatás biztosításáról szóló hatósági szerződés | Mttv. | kötelező | hivatalból | a hatósági szerződésben meg kell határozni a médiaszolgáltató kötelezettségei teljesítésének megállapításához szükséges információk előállítására, őrzésére, hozzáférhető állapotban tartására és közlésére vonatkozó feltételeket stb. | Kúria Pfv. 20.518/2013/5. Kúria Kfv. 37.133/2014/5. Kúria Kfv. 37.056/2014/8. | jogi személy |
| médiaszolgáltatási lehetőség hasznosítására szóló hatósági szerződés | Mttv. | lehetőség | kérelemre | a tervezett ideiglenes médiaszolgáltatás célja; a műsoridő napi, heti vagy havi bontásban; műsorterv; a tervezett ideiglenes médiaszolgáltatás kezdő és befejező napját stb. | Kúria Kfv. 37.649/2023/10. | jogi személy |
| rádióspektrum-használati jogosultságról szóló hatósági szerződés | 7/2012. (I. 26.) NMHH rendelet | lehetőség | kérelemre | a rádióspektrum-használati jogosultság megszerzésével, feltételeivel, illetve a rádióspektrum-használati jogosultsággal összefüggő jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos rendelkezések stb. | | jogi személy |
| típusvizsgálat folytatását biztosító hatósági szerződés | 303/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet | kötelező | kérelemre | a végzett tevékenység leírását, az arra vonatkozó kötelezettségvállalást; a közlekedési hatóság engedélyét a típusvizsgálati | | jogi személy |

| | | | | | | |
|---|---|-----------|------------|--|--|--------------|
| | | | | tevékenység végzésére; a közlekedési hatóság részéről kötelezettségvállalást, hogy a szerződésben meghatározott időtartamban biztosítja a típusvizsgálónak az információs rendszerhez történő kapcsolódását, illetve a kapcsolódás informatikai és biztonsági feltételeit; a típusvizsgáló által az információs rendszerbe elektronikus úton továbbítandó, az információs rendszerben rögzítendő adatok körét, az erre vonatkozó kötelezettségvállalást stb. | | |
| előzetes eredetiségvizsgálat elvégzésére vonatkozó hatósági szerződés | 301/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet | kötelező | kérelemre | annak a járműkategóriának a megjelölését, amelyre vonatkozóan a vizsgáló állomás az eredetiségvizsgálati tevékenységét végzi; az engedélyező hatóság engedélyét az eredetiségvizsgálati tevékenységben tanúsító szervezetként történő közreműködésre stb. | | jogi személy |
| közterület filmforgatási célra történő használatáról szóló hatósági szerződés | 2004. évi II. törvény; 302/2016. (X. 13.) Korm. rendelet | kötelező | kérelemre | a települési önkormányzat hozzájárulását a filmforgatási tevékenység végzéséhez; a közterület-használatért fizetendő díj mértékét, megfizetésének módját; a közterület-használat kezdő és befejező időpontját és az igénybe venni kívánt közterület pontos megnevezését, nagyságát stb. | | jogi személy |
| közterületen vendéglátó terasz-előkert létesítéséről szóló hatósági szerződés | 18/2015. (VI. 30.) Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzati rendelet | kötelező | kérelemre | a közterület használójának kötelezettségvállalása arra, hogy a használat időtartama alatt a lakóházi hozzájárulásban kikötött feltételeket teljesíti, az érintett épület földszinti rendeltetési egységeinek akadálytalan megközelítését biztosítja, a terasz üzemeltetésével az épület rendeltetészerű használatát nem zavarja; a használó az idényjellegű vendéglátó teraszt az idény leteltével, a tartós használatú teraszt a szerződés megszűnésével haladéktalanul köteles elbontani és az eredeti állapotot helyreállítani stb. | | jogi személy |
| fogyasztóvédelmi hatósági szerződés | 2013. évi CXXXIX. törvény; 1997. évi CLV. | lehetőség | hivatalból | a jogsértő magatartás felhagyására vonatkozó kötelezettségvállalás stb. | Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37.956/2009/5. | jogi személy |

| | | | | | | |
|---|--|-----------|------------|--|---|---------------------|
| | törvény | | | | | |
| postai szolgáltatással összefüggő hatósági szerződés | 2012. évi CLIX. törvény | lehetőség | hivatalból | a jogsértő magatartás felhagyására vonatkozó kötelezettségvállalás stb. | | jogi személy |
| foglalkoztatást elősegítő támogatásról szóló hatósági szerződés | Flt.; 100/2021. (II. 27.) Korm. rendelet | kötelező | kérelemre | a támogatás összege és felhasználásának feltételei; a foglalkoztatás keretei stb. | Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 28.184/2016/7. Veszprémi Törvényszék K. 700.496/2021/11. | jogi személy |
| mikro-, kis- és középvállalkozások munkahelyteremtő beruházásainak támogatásáról szóló hatósági szerződés | Flt. | kötelező | kérelemre | a támogatás összege és felhasználásának feltételei; a foglalkoztatás keretei stb. | | jogi személy |
| szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatók, intézményekhez kapcsolódó hatósági szerződés | Gyvt.; 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet | lehetőség | hivatalból | a hiányosság megszüntetésére történő kötelezettségvállalás stb. | | jogi személy |
| járási startmunka mintaprogram támogatásáról szóló hatósági szerződés | 375/2010. (XII. 31. Korm. rendelet) | kötelező | kérelemre | a hatósági szerződésben meg kell határozni a támogatott határozott idejű közfoglalkoztatási jogviszony leghosszabb időtartamát, amely nem lehet hosszabb, mint a támogatási időszak stb. | Kúria Kfv. 37.246/2018/7. Kúria Kfv. 37.774/2015/6. | jogi személy |
| szolgálati idő és nyugdíjalapot | Tbj. | kötelező | kérelemre | a megállapodást kötő személynek, illetve a kedvezményezettnek a nyilvántartásra, | | természetes személy |

| | | | | | | |
|--|------------------------------------|-----------|------------|--|--|-------------------------------|
| képező jövedelem szerzése céljából kötött hatósági szerződés | | | | adatszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések szerinti adatai, a fizetendő járulék alapja vagy összege, a szerződés keltét és ha a járulékfizetési kötelezettség ettől eltér, akkor ennek az időpontja stb. | | |
| egészségügyi szolgáltatás biztosítására kötött hatósági szerződés | Tbj. | kötelező | kérelemre | a megállapodást kötő személynek, illetve a kedvezményezettnek a nyilvántartásra, adatszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések szerinti adatai, a fizetendő járulék alapja vagy összege, a szerződés keltét és ha a járulékfizetési kötelezettség ettől eltér, akkor ennek az időpontja stb. | | természetes személy |
| anyasági pénzbeli ellátás biztosítására irányuló hatósági szerződés | Tbj. | kötelező | kérelemre | a megállapodást kötő személynek, illetve a kedvezményezettnek a nyilvántartásra, adatszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések szerinti adatai, a fizetendő járulék alapja vagy összege, a szerződés keltét és ha a járulékfizetési kötelezettség ettől eltér, akkor ennek az időpontja stb. | | természetes személy |
| környezetvédelmi hatósági szerződés | 432/2023. (IX. 21.) Korm. rendelet | lehetőség | hivatalból | a jogsértő magatartás felhagyására vonatkozó kötelezettségvállalás, illetve az ügyfél vállalása arra vonatkozóan, hogy magatartását a környezetvédelmi hatósági szerződésben meghatározott módon hozza összhangba a környezetvédelmi jogszabályokkal, valamint a környezetvédelmi hatóság által kiadott engedély előírásaival stb. | | jogi személy |
| statisztikai adatszolgáltatás igénylésére vonatkozó hatósági szerződés | 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet | lehetőség | kérelemre | az adatszolgáltatás célja; az adatvédelmi záradék, amely felhívja figyelmet az átadott adatok jogszerű felhasználására | | természetes személy |
| helyrehozatali kötelezettséget előíró hatósági szerződés | Méptv. | lehetőség | hivatalból | a településkép javítása érdekében, a településképet rontó rossz állapotú épületek, reklámhordozók és reklámtartó berendezések meghatározott időn belüli helyrehozatali kötelezettségének rögzítése | | természetes vagy jogi személy |

5. táblázat A hatósági szerződések egyes típusai saját szerkesztés alapján

III.2. A hatósági szerződés módosítása

A hatósági szerződés megkötését követően annak módosításával foglalkozom. Tudjuk, hogy a szerződéskötéskor fennálló feltételek nem kőbe vésettek, azok megváltozásával számolniuk kell a feleknek. Amennyiben a szerződéskötéskori feltételekben változás áll be, a szerződésmódosítás lehetőségével élhetnek.

A reparáció két esetkörét említi a törvény. A feleknek a szerződéskötés időpontjában lehetőségük van a legelőnyösebb körülmények és feltételek rögzítésére, amennyiben azonban az ügy szempontjából jelentős új tény merül fel, akkor a feleknek módjukban áll a hatósági szerződés módosítását kezdeményezni.³⁰⁵ A jogszabály fordulatának értelmezése révén arra a megállapításra juthatunk, hogy ez esetben olyan tényről beszélhetünk, amely a hatósági szerződés megkötésének időpontjában még nem létezett vagy nem volt még ismert.³⁰⁶ A hatósági szerződés módosításának másik lehetőségét a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása jelenti.³⁰⁷ Fontos kitétel, hogy a körülmény jellegének olyannak kell lennie, amely, ha más korábban fennállt volna, befolyásolták volna a hatósági szerződés tartalmát.³⁰⁸ Főszabály szerint – minthogy a hatósági szerződés is csak a felek közös akarata révén köthető meg – annak módosításához is mind a két szerződő partner hozzájárulása szükséges. Azonban elviekben a hatóság pozíciójából adódóan nem kizárt az egyoldalú szerződésmódosítás lehetősége, de e tényről az ügyfelet értesítenie kell a hatóságnak, továbbá jogorvoslati lehetőséget is biztosítania kell a részére.³⁰⁹

Amennyiben megghiúsul a hatósági szerződés módosítása, akkor bármelyik fél a közigazgatási bírósághoz fordulhat, ez azonban nem érinti a hatósági szerződés végrehajtását, illetve érvényesítését.³¹⁰

³⁰⁵ Ákr. 93. § (1) bek.

³⁰⁶ PETRIK (2017) p. 215.

³⁰⁷ Ákr. 93. § (1) bek.

³⁰⁸ PETRIK (2017) p. 215.

³⁰⁹ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 597.

³¹⁰ Ákr. 93. § (2) bek.

A hatósági szerződés módosítására is találhatunk speciális részletszabályokat. A korábbiakban már utaltam rá, hogy a mobilszolgáltatók egyes frekvenciahasználati jogait, illetve kötelezettségeit hatósági szerződések részletezik, amelyet a felek a kétoldalúan is módosíthatnak, vagy a jogszabályi feltételek fennállása esetén hivatalból is megindítható a hatósági szerződés módosítására irányuló eljárás.³¹¹

Mivel az Ákr. visszafogottan nyilatkozik a hatósági szerződés módosításának lehetőségéről, annak háttérszabályára szeretnék utalni és a IV.4. fejezetben megfogalmazottakra, ahol részletesen foglalkozom még azzal a kérdéssel, hogy mennyiben értelmezhető a hatósági szerződés módosításánál a Ptk. vonatkozó rendelkezései.

A hatósági szerződés módosításával kapcsolatos bírósági gyakorlatból is szeretnék egy példát kiemelni. A felperes hatósági szerződést kötött a Fejér Megyei Kormányhivatal Bicskei Járási Hivatalával, mint későbbi alperessel, munkaerőpiaci program keretén belül bérköltés támogatása céljából.³¹² A hatósági szerződésben a felperes arra vállalt kötelezettséget, hogy a szerződéses időszakban foglalkoztatja a járási hivatal által részére kiközvetített személyt, akinek havonta rendezni bérét.³¹³ Az ügy szempontjából releváns kikötés volt a megállapodásban, hogy a támogatás nem számolható el a betegszabadság, valamint a fizetés nélküli szabadság, illetve a táppénz időtartama alatt.³¹⁴ A közigazgatási per kezdeményezését alapvetően az indokolta, hogy a felperes a támogatási szerződésnek megfelelően munkaszerződést kötött a részére kiközvetített munkavállalóval, azonban a munkavállaló nem sokkal a munkába lépést követően nem munkahelyi, de súlyos balesetet szenvedett és fél éven át betegállományba került.³¹⁵ A felperes a hatósághoz, a majdani alpereshez fordult azzal, hogy a hatósági szerződést módosítsák arra tekintettel, hogy a közöttük létrejött hatósági szerződés

³¹¹ A polgári frekvenciagazdálkodás egyes hatósági eljárásairól szóló 7/2012. (I. 26.) NMHH rendelet 34/C. § (8) bek a) pont.

³¹² Veszprémi Törvényszék K. 700.496/2021/11. [1].

³¹³ Veszprémi Törvényszék K. 700.496/2021/11. [37].

³¹⁴ Veszprémi Törvényszék K. 700.496/2021/11. [41].

³¹⁵ Veszprémi Törvényszék K. 700.496/2021/11. [4].

alapján alkalmazott bérköltség támogatást igénybe venni nem tudta.³¹⁶ Az alperes a hatósági szerződés módosítását megtagadta, melynek következtében fordult a közigazgatási bírósághoz a felperes, a hatósági szerződés bíróság általi módosítása érdekében. A keresetet a bíróság elutasította. A törvényszék indokolásában kifejtette, hogy az ágazati jogszabályok nem részletezik ezen hatósági szerződés típusának a módosítására vonatkozó rendelkezéseket, így a Ptk. szabályait kell irányadónak tekinteni. A Ptk. 6:192. § (1) bekezdése rögzíti tételesen azokat a feltételeket, amelyeknek teljesülnie kell a bíróság általi szerződésmódosításhoz. Ezen passzusok részletes kifejtésétől most eltekintek, csupán egy elemét emelem ki a bírósági döntésből. Az egyik feltétel a felek közötti tartós jogviszony léte. Ehhez a bíróság kifejtette, hogy a perbeli esetben a hatósági szerződés megkötésével nem jött létre tartós jogviszony, hiszen a hatóság egyszeri döntéssel nyújtott a felperes részére a szerződés teljes időtartama alatt meghatározott összeget nyolc hónapra elosztva és mivel a felperes nem határozatlan idejű foglalkoztatást, hanem a megjelölt időintervallumra vállalta azt, így tartós jogviszonyról a törvényszék álláspontja szerint nem beszélhetünk.³¹⁷ Zárásképp a bíróság a keresetelutasítás mellett döntött.

A hatósági szerződés módosítása erőteljesen a polgári jog szabályaival átitatott. Éppen ezért ezen háttérszabályokkal nem itt, hanem a későbbiekben foglalkozom.

III.3. A hatósági szerződésben foglaltak megszegése

Minden szerződés kapcsán felmerülhet az a probléma, hogy valamelyik szerződéses fél megszegi a megállapodásban rögzítetteket. A szerződésszegés tényét a polgári jog szabályai szerint a polgári ügyekben eljáró bíróság jogosult kimondani, de mi a helyzet a hatósági szerződésekkel? Mennyiben tekinthető a hatósági szerződés ebben a körben szerződésnek és milyen

³¹⁶ Veszprémi Törvényszék K. 700.496/2021/11. [5].

³¹⁷ Veszprémi Törvényszék K. 700.496/2021/11. [38].

mértékben tér el a polgári jogi szabályoktól a szerződésszegés témaköre? A következőkben ennek vizsgálatát helyezem a középpontba.

A hatósági szerződés általános eljárási szabályai között kaptak helyet a szerződésszegésre vonatkozó rendelkezések is, amelyek különbséget tesznek abban a tekintetben, hogy az kinek az oldalán merült fel, azaz, hogy a hatóság vagy az ügyfél „követi-e el”.

Amennyiben az ügyfél szegi meg a hatósági szerződésben foglaltakat, akkor a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, amely megnyilvánulhat például polgári jogi biztosítékok vagy akár klasszikus végrehajtási módozatok formájában is³¹⁸ és ha szükséges, megindítja a végrehajtást, tehát mintegy átalakul a hatósági szerződés ipso iure egy végrehajtható határozattá.³¹⁹

A Ket. az ügyfél oldalán felmerülő szerződésszegés kérdését részletezőbben szabályozta. A hatóságnak egyfajta mérlegelési jogköre volt a szerződésszegés esetén abban az értelemben, hogy vagy kezdeményezte a hatósági szerződés módosítását, vagy kikényszerítette a megállapodásban foglaltakat.³²⁰ Ez a fajta döntési szabadság az Ákr. szabályai között már nem kapott helyett. Mindazonáltal egyes ágazati jogszabályok továbbra is rendelkeznek hasonló szabályokról, például a *mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény* továbbra is biztosítja a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervnek az ellenőrzés során feltárt tények, a szerződésszegés súlya, a szerződéssel érintett társadalmi, gazdasági és jogviszonyok jellege, valamint a szerződés alapját képező közérdek hatékony érvényesülése szempontjából, továbbá az addigi teljesítések figyelembevételével, hogy hivatalból megindítja az eljárást, intézkedik a végrehajtás megindítása iránt vagy a hatósági szerződés módosítását kezdeményezi.³²¹ A fent hivatkozott jogszabályhely meghagyta

³¹⁸ PETRIK (2017) p. 216.

³¹⁹ PETRIK (2017) p. 215.

³²⁰ Ket. 77. § (2) bek.

³²¹ A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 57/F. § (3) bek.

alapvetően a Ket. hatálya idején lefektetett szabályokat és továbbra is biztosítja a mérlegelési jogkört a hatóság részére. Egyebekben a jogszabály meghatározza, hogy az ügyfél eleshet a támogatási összegtől, amennyiben például bejelentési, változásbejelentési, monitoring vagy más jellegű adatszolgáltatási kötelezettségének nem tesz eleget, esetlegesen azt késedelmesen, hibásan, valótlan adattartalommal, hiányosan vagy nem az előírt módon teljesíti.³²² A törvény meghatározza, hogy az Ákr.-ben nevesített tartalmi elemeken túl kötelezően szólni kell például a szerződésszegésnek minősülő magatartásokról és azok jogkövetkezményeiről is.³²³ Ezek a típusú hatósági szerződések alapvetően az intervenciós raktározások körében születnek, amely révén könnyebben biztosított a hatósági ellenőrzés lefolytatása a szóban forgó raktárak esetében.³²⁴ A hatósági szerződést a Magyar Államkincstár köti az intervencióra felajánlóval, a felajánlott áru (az Európai Unió területén betakarított, homogén, per-, teher- és igénymentes gabonát és rizst³²⁵) tárolási tevékenységének megkezdéséhez.³²⁶

Azonban egyes hatósági szerződés típusoknál a Kúria foglalt állást abban a tekintetben, hogy az adott jogviszonyban mi minősül szerződésszegésnek. A támogatási típusú szerződések kapcsán korábban állást foglalt a Kúria és megállapítás nyert, hogy a támogatási típusú hatósági szerződéseknel szerződésszegésnek minősül és a támogatás arányos részének visszafizetéséhez vezet az a körülmény, ha az ügyfél, azaz a támogatott a szerződésben vállalt tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget.³²⁷

Amennyiben az ügyfél a szerződésszegés útjára merészkedik számolnia kell azzal a következménnyel, hogy a quasi kiegyenlített pozíció sérül, hiszen erőteljesen megjelenik ekkor a közjogi dominancia. Természetesen ennek

³²² A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 71. § (1) bek. a) pont.

³²³ A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 71. § (1) bek. e) pont.

³²⁴ CZIBRIK (2021/a) p. 52.

³²⁵ A gabona és rizs intervenciójáról szóló 140/2009. (X. 29.) FVM rendelet 1. § (1) bek.

³²⁶ A gabona és rizs intervenciójáról szóló 140/2009. (X. 29.) FVM rendelet 5. § (2b) bek.

³²⁷ KGD2017. 76.

ellensúlyozásaként meg kell említeni, hogy e tény tudatában írja alá az ügyfél a hatósági szerződést, tudatában van a megállapodáskor, hogy szerződésszegése esetén a hatósági szerződés végrehajtható okiratnak fog minősülni. Véleményem szerint ezen rendelkezés gyengíti a hatósági szerződés magánjogi jellegét.

A Szegedi Törvényszék gyakorlatából szeretnék az ügyféli szerződésszegésre példát hozni a fentieket kiegészítve. A hivatkozott ügyben felperes alperessel hatósági szerződést kötött munkaerőpiaci program keretében.³²⁸ A hatósági szerződésben az alperes vállalta, hogy a szociális gondozó és ápoló elnevezésű képzési programmal kapcsolatos teljes képzési költséget és vizsgadíjat, valamint az utazási költségtérítést biztosítja a felperes részére.³²⁹ Azonban a felperes a képzés tanóráinak a nagyrészen nem jelent meg, erre tekintettel a képző több alkalommal is felhívta a figyelmét, hogy legfeljebb 260 óra hiányzás megengedett.³³⁰ A felperes hiányzásai folyamatosan nőttek, azok száma elérte a több mint 600 órát, emellett sem a modulzárón, sem a pót modulzárón nem jelent meg, amelyre tekintettel a képző felhívta a figyelmét, hogy amennyiben nem pótolja a felperes modulzáróját a meghatározott időpontig, akkor a felnőttképzési szerződést felbontja.³³¹ Az alperes határozatában megállapította, hogy a felperes megszegte a hatósági szerződésben foglaltakat, valamint kötelezte a felperest a támogatás és a határozat meghozatalának napjáig számított ügyleti kamat megfizetésére, amely döntéssel szemben a felperes kereset nyújtott be, hogy a bíróság az alperes határozatát helyezze hatályon kívül vagy semmisítse meg.³³² A törvényszék a keresetet visszautasította és megállapította, hogy a hatósági szerződés egyértelműen rögzítette a kifizetett támogatás, valamint annak kamatai visszakövetelésének eseteit, valamint kiemelte az Ft. vonatkozó rendelkezéseit, hogy amennyiben a támogatásban részesülő a hatósági szerződésben foglaltakat megszegi, a támogatás további folyósítását

³²⁸ Szegedi Törvényszék K. 701.654/2020/10. [1].

³²⁹ Szegedi Törvényszék K. 701.654/2020/10. [2].

³³⁰ Szegedi Törvényszék K. 701.654/2020/10. [4].

³³¹ Szegedi Törvényszék K. 701.654/2020/10. [10].

³³² Szegedi Törvényszék K. 701.654/2020/10. [14], [15], [17].

meg kell szüntetni, illetve a támogatásban részesülő köteles a támogatást visszafizetni.³³³ Mindezek alapján a bíróság megállapította, hogy alperes határozata a keresetben megjelölt okból nem minősül jogszabálysértőnek.³³⁴

Az ügyféli jogok tárháza sokkal szűkebbek abban az esetben, ha a hatóság szegi meg a hatósági szerződésben foglaltakat.³³⁵ Amennyiben az ügyfél tudomására jut, hogy a hatóság szerződésszegő magatartást tanúsított, akkor először a szerződésben foglaltak megfelelő teljesítésére kell felhívnia a hatóságot, ennek sikertelensége esetén az ügyfél – a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül – a közigazgatási bírósághoz fordulhat a jogsérelmes helyzet megállapítása végett.³³⁶ A közigazgatási ügyekben eljáró bíróság pedig a hatóság esetleges jogsértésének megállapítása tárgyában fog dönteni. Az eljárásra vonatkozó szabályokra a következő alfejezetben térek ki részletesebben.

Az Ákr. általános hatósági eljárási törvényként számos kérdést nyitva hagy és azok szabályozását – keretjelleg révén – az ágazati jogszabályokra bízta. A hatósági szerződésben foglaltak megszegése is hasonló sémára épül azzal, hogy az ágazati szabályokon felül a felek akarata, valamint a Ptk. rendelkezései is irányadónak tekintendők. Maga az Ákr. nem definiálja a szerződésszegés fogalmát, annak tartalmát az egyes jogszabályok rendezik, ennek hiányában maguk a felek is meghatározhatják lényeges tartalmi elemként.³³⁷ Példaként hozható az Eht., amely rögzíti, hogy az NMHH hivatalból vagy kérelemre eljár a hatáskörében kötött hatósági szerződésben meghatározottak megsértése miatt, illetve szerződéskötéssel kapcsolatos jogviták esetén indított eljárásokban.³³⁸ Látható, hogy egyes ágazati törvények külön kijelölik azt a szervet is, amely hatáskörében eljárva jogosult az ügyféli szerződésszegés esetén eljárni.

³³³ Szegedi Törvényszék K. 701.654/2020/10. [32], [35].

³³⁴ Szegedi Törvényszék K. 701.654/2020/10. [37].

³³⁵ CZIBRIK (2021/a) p. 47.

³³⁶ Ákr. 93. § (4) bek.

³³⁷ Ákr. 92. § (2) bek.

³³⁸ Eht. 10. § (1) bek. 7. pont.

Az alfejezet zárásaképp szeretném kiemelni, hogy az Ákr. a hatósági szerződésekre vonatkozó szabályok tekintetében némiképp változtatott a korábbi szabályokon, ehhez kapcsolódóan a két törvény összehasonlítására, a fejezet záró részében még kitérek. Látható, hogy a hatósági szerződés általános és ágazati szabályozása is kiemelt szerepet játszik az egyes megállapodások tekintetében. Azzal még nem foglalkoztam, hogy mindezek mellett az Ákr. mellett a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályai milyen mértékben értelmezhetők a hatósági szerződéssel összefüggésben, amely témakör a következőkben (IV. Fejezetben) még terítékre kerül.

Ákr. definíciója: **Jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja**, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a **közérdek** és az **ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében** határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön. A hatósági szerződés közigazgatási szerződés.



Írásban

Háttérszabály: Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályai

| | | | |
|--|--|--|---|
| <p><u>Tartalmazza:</u> a szerződő feleket; a szerződés tárgyát; a felek által vállalt kötelezettségeket és biztosított jogokat; a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket; a szerződésszegés jogkövetkezményeit; a teljesítés körében felmerült viták rendezésének módját, a szerződést lehetővé vagy kötelezővé tevő jogszabályban előírt kikötéseket és adatokat; a felek által lényegesnek tekintett kérdésekben kötött megállapodást</p> | <p><u>Hatósági szerződés módosítása:</u> a) az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, illetve b) a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén a szerződés módosítását bármelyik fél kezdeményezheti.</p> | <p><u>Ügyféli szerződésszegés:</u> a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást</p> | <p><u>Hatóság szerződésszegése:</u> a szerződő ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén – a szerződésszegés tudomására jutásától számított 30 napon belül – a közigazgatási bírósághoz fordulhat.</p> |
|--|--|--|---|

5. ábra Az Ákr. szabályai a hatósági szerződés vonatkozásában a 2024.09.1-2025.1.14. közötti időállapotban saját szerkesztés alapján

III.4. A közigazgatási és a hatósági szerződésből eredő jogviták elbírálásának módja

A korábbiakban már szoltam arról az esetkörörről, ha a hatóság szegi meg a hatósági szerződésben foglaltakat és ennek eredményeképp az ügyfél a közigazgatási bírósághoz fordul, de ennek eljárási kérdéseire még nem tértem ki. Jelen alfejezetben ki szeretném emelni a Kp. vonatkozó rendelkezéseit, megvizsgálva, hogy miképp alakulnak az eljárási szabályok az egyes hatósági szerződésből, illetve közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálásakor.

A Kp. elfogadása sajátos helyzetet teremtett, hiszen ettől kezdve egyértelműsítették, hogy a közigazgatási szerződésből, ezáltal a hatósági szerződésből eredő jogviták elbírálása a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok hatáskörébe fog tartozni. A közigazgatási bíróságok alapvetően a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben nyújtanak jogvédelmet és jogorvoslati lehetőséget az ügyfelek számára.³³⁹ Azonban fontos hangsúlyozni, hogy például az önkormányzatok közötti, területrészt átadásáról szóló megállapodás nem minősül közigazgatási szerződésnek, ha azt a szerződés megkötésekor hatályos jogszabályok nem minősítették annak és nem közfeladat ellátására kötötték, ezért az e szerződésből eredő jogviták elbírálása nem közigazgatási, hanem polgári bíróság hatáskörébe tartozik, továbbá nem érinti a szerződés minősítését az sem, ha a megkötését követően hatályba lépő jogszabály területrészt átadása esetén közigazgatási szerződés megkötését írja elő.³⁴⁰

A Kp. sajátos illetékességi szabályokat állapít meg a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perekre, az a törvényszék lesz illetékes, amelynek illetékességi területén a per tárgyává tett szerződést megkötötték.³⁴¹ A közigazgatási szerződés, mint sajátos mellérendelt közigazgatási aktus jellegére tekintettel a közigazgatási szerv székhelye szerinti illetékességi ok nem lenne megfelelő, hiszen a közigazgatási szerv ezáltal előnyösebb

³³⁹ Kp. Preambuluma.

³⁴⁰ BDT2021. 4335.

³⁴¹ Kp. 13. § (5) bek.

helyzetbe kerülne, mivel a perbíróóság valószínűleg hozzá lenne közelebb.³⁴² A Kp. mindezekre tekintettel elsődleges illetékességi oknak jelöli meg a felek által egyedileg megtárgyalt szerződési rendelkezésben kikötött törvényszék illetékességét, annak hiányában pedig a szerződés megkötésének helyét, amennyiben az valamilyen oknál fogva nem tűnik ki a közokiratból, akkor a Kp. általános illetékességi szabályait kell alapul venni.³⁴³ A Kp. egyfajta újítása volt az alávetéses illetékesség bevezetése, amely által a felek – kizárólag a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos perekben – szabadon kiköthetik, a Fővárosi Törvényszék kivételével, bármely közigazgatási kollégiummal működő törvényszék illetékességét, hangsúlyozva ezáltal a megállapodás mellérendeltségét.³⁴⁴ Ezen szabály akkor nem érvényesülhet, ha a Kp. vagy más ágazati törvény egyes esetekben meghatározott bíróság illetékességét kötötte ki.³⁴⁵

A közigazgatási per megindítására jogosult fél lesz a közigazgatási szerződésben részes fél, azaz a szerződő közigazgatási szerv, vagy az az ügyfél, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti.³⁴⁶ Ki kell emelni, hogy a Kp. szabályai alapján alperesi pertársaság jön létre abban az esetben, amikor a közigazgatási szerződést a szerződésben részt nem vevő személy támadja, ilyenkor a pert is valamennyi, a közigazgatási szerződés megvalósításában részt vevő személy ellen kell indítani, ekkor pedig az alperesi pertársaság nem feltétlenül csak közigazgatási szervekből áll, hiszen a hatósági szerződésnél is lehet közigazgatáson kívüli személy a közigazgatási szerv mellett a másik szerződő fél.³⁴⁷

További szabály, hogy a közigazgatási, ebből kifolyólag a hatósági szerződéssel kapcsolatos perekben kötelező a jogi képviselő.³⁴⁸ Ebben az

³⁴² BARABÁS – F. ROZSNYAI – KOVÁCS (2023).

³⁴³ Kp. 13. § (6) bek.

³⁴⁴ BARABÁS – F. ROZSNYAI – KOVÁCS (2023).

³⁴⁵ BARABÁS – F. ROZSNYAI – KOVÁCS (2023).

³⁴⁶ Kp. 17. § a), c) pontok.

³⁴⁷ BARABÁS – F. ROZSNYAI – KOVÁCS (2023).

³⁴⁸ Kp. 27. § (1) bek. c) pont.

esetben a közigazgatási szerv jogi szakvizsgával rendelkező tisztségviselője vagy alkalmazottja is eljárhat a hatóság képviselőjében.³⁴⁹

A közigazgatási per mindaddig nem indulhat meg, amíg nem került sor a keresetlevél benyújtására.³⁵⁰ A keresetben kérhető többek között a hatósági szerződés bíróság általi módosítása, a közigazgatási cselekmény elmulasztásának megállapítása, a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés, vagy a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal okozott kár megtérítésére, illetve sérelemdíj megfizetésére kötelezés.³⁵¹ A közigazgatási szerződéssel kapcsolatos jogvitában a keresetlevelet a főszabálytól eltérően a bíróságnál kell benyújtani.³⁵²

Ügyfélbarát rendelkezése a Kp.-nak, hogy ha a keresetlevélből vagy mellékleteiből az tűnik ki, hogy az ügy más bíróság vagy hatóság hatáskörébe tartozik, vagy a perre már bíróság illetékes, és ez a bíróság vagy hatóság az iratokból megállapítható, akkor a bíróság a keresetlevelet ehhez a bírósághoz vagy hatósághoz átteszi.³⁵³ Természetesen az áttételt elrendelő végzést a felekkel közölni kell.³⁵⁴

A közigazgatási szerződések esetében helye lehet az egyezség megkötésének a közigazgatási per keretében. A bíróság az egyezség létrejötte érdekében tájékoztatja a feleket az egyezség előnyeiről, valamint kritériumairól, a közvetítői eljárás lényegéről, igénybevételének lehetőségéről és feltételeiről, az általa javasolt egyezséget a tárgyalás előkészítése során írásba foglalva vagy a tárgyaláson jegyzőkönyvbe rögzítve a felek elé tárhatja, illetve a feleket egyezségi kísérletre idézheti.³⁵⁵ Az egyezségben, amennyiben az nem ütközik jogszabályba, a felek megállapodhatnak a közigazgatási jogvita vagy valamely vitás kérdés számukra megfelelő lezárásának módjában, vagy akár a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelem orvoslásának

³⁴⁹ Kp. 27. § (2) bek.

³⁵⁰ BH2023. 166.

³⁵¹ Kp. 38. § (1) bek.

³⁵² Kp. 41. § (3) bek.

³⁵³ Kp. 47. § (1) bek.

³⁵⁴ Kp. 47. § (2) bek.

³⁵⁵ Kp. 65. § (1) bek.

módjában is.³⁵⁶ A felek a közigazgatási per során olyan módon is köthetnek egyezséget, hogy a közigazgatási szerződést a hatályon kívül helyezési ok megszüntetése érdekében módosítják.³⁵⁷ A bíróság a közigazgatási szerződés módosításának hatályát, ha arról a felek az egyezségben külön nem rendelkeztek, a végzésben – a közigazgatási szerződés tárgyát képező közfeladat folyamatos és zavartalan ellátásához vagy a beruházás teljesítéséhez szükséges észszerű időtartamot figyelembe véve – határozza meg.³⁵⁸ A Kp. hangsúlyozza azt a bírói gyakorlatban megjelenő érvet, amely szerint, ha a szerződés módosításával ki lehet küszöbölni a hatályon kívül helyezési okot, akkor elsődlegesen erre kell kísérletet tenni.³⁵⁹

Végül de nem utolsó sorban szólni kell a döntésről is. A Kp. külön jogkövetkezményeket nevesít a közigazgatási szerződésekre nézve. A Kp. szubszidiárius jelleggel határozza meg, hogy ha a közigazgatási szerződésre vonatkozó jogszabályok jogkövetkezményt nem állapítanak meg, a bíróság a jogsértés megállapítása esetén, az érintettek jogos érdekeire, valamint a közfeladat ellátásának biztonságához és folyamatosságához fűződő közérdekre figyelemmel a jogellenes közigazgatási szerződést vagy annak valamely kikötését hatályon kívül helyezi vagy megváltoztatja; a közigazgatási szerződést semmisségi ok fennállása miatt megsemmisíti, ha a szerződő közigazgatási szerv a közigazgatási szerv megkötésére nem rendelkező hatáskörrel vagy a közigazgatási szerződést képviselői joggal nem rendelkező személy írta alá; a közigazgatási szerződés jogszerűségének helyreállítására, a közigazgatási szerződés teljesítésére kötelez; vagy a közigazgatási szerződés jogviszonnyal összefüggésben okozott kárt megtérítésére kötelez.³⁶⁰ A bíróság ítéletének hatálya kiterjed a szerződő közigazgatási szerv által megtámadott szerződéssel azonos tárgyú közigazgatási szerződés megkötésére irányuló, párhuzamosan zajlott szerződéskötési eljárásokra is.³⁶¹ Amennyiben a bíróság

³⁵⁶ Kp. 66. § (1) bek.

³⁵⁷ Kp. 68. § (1) bek.

³⁵⁸ Kp. 68. § (3) bek.

³⁵⁹ BARABÁS – F. ROZSNYAI – KOVÁCS (2023).

³⁶⁰ Kp. 94. § (1) bek.

³⁶¹ Kp. 94. § (4) bek.

arra a döntésre jut, hogy a megkötött közigazgatási szerződés jogellenes, azonban a közigazgatási szerződés teljesítéséhez kiemelkedően fontos közérdek fűződik, a közigazgatási szerződést megkötésének időpontjára visszamenőleges hatállyal jogszerűvé nyilváníthatja, de semmiségi ok esetén ilyen jogkövetkezményt nem alkalmazhat.³⁶² A közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perben hozott ítélet hatálya is eltér alapvetően a generális szabályoktól, hiszen annak hatálya kiterjed a párhuzamos szerződésekre is.³⁶³

A hatósági szerződéssel és a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos bírói gyakorlat folyamatosan bővül és látható, hogy jellegénél fogva egyes esetekben speciális szabállyal is találkozhatunk a perjogi rendelkezések között.

III.5. A hatósági szerződés és az Ákr. jogintézményeinek kapcsolata

A hatósági szerződéssel összefüggésben még nem vizsgáltam azt a kérdéskört, hogy miképp alakul a többi jogintézménnyel a kapcsolata, és mely az Ákr.-ben rögzített rendelkezések nem értelmezhetők esetében. A hatósági szerződés és a többi jogintézmény viszonyára azért érdemes fókuszálni, mert annak szerződéses jellege miatt az Ákr. egyes rendelkezéseinek alkalmazása kérdéses lehet.³⁶⁴

Elsőként az alapelveket emelném ki, amelyek kötik a hatóságot a hatósági szerződés megkötése során is, gondolhatunk itt a jogszerűség elvére például, amely szerint a hatóság hatáskörében eljárva, jogszabályi keretek között kötheti meg az ügyféllel a hatósági szerződést.³⁶⁵ A hivatalbóliség elvét is érdemes megemlíteni, hiszen meghatározott esetekben a hatósági szerződést nemcsak a kérelemre indítható, hanem a hivatalból lefolytatandó eljárások eredményeképp is megköthetik a felek. A hatékonyság elve is kiemelhető, hiszen a közérdek minél szélesebb körű érvényesülését szolgálja a

³⁶² Kp. 94. § (5) bek.

³⁶³ Kp. Részletes Indokolása a 94. §-hoz.

³⁶⁴ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 600.

³⁶⁵ Ákr. 2. § (1) bek.

jogintézmény és az efféle döntéshozatal felgyorsíthatja az eljárást is, mivel mind az ügyfél, mind pedig a hatóság nem ellenérdekű félként vesznek részt a hatósági eljárásban, hanem egyfajta partneri kapcsolatban. Az alapelvekhez kapcsolódóan még az együttműködés elvét szeretném hangsúlyozni, hiszen a döntés tartalmára, formájára tekintettel ez a generálklauzula kristályosodik ki a leginkább az alapelvek dzsungeléből. Az együttműködés kiemelt jelentőséggel bír például a hírközlési igazgatásban, azon belül is az előfizetői szolgáltatások felügyeletével kapcsolatos hatósági eljárásokban, hiszen a jogszabályi feltételek alapján biztosított az ügy elbírálása hatósági szerződés keretében.³⁶⁶

Az illetékességi okok közül kiemelném a jogellenes magatartás elkövetésének helyét, amely például megalapozhatja a hatósági szerződés megkötésének helyszínét. A bírói gyakorlat szerint a jogsértés helyének minősül egyrészt az a helyszín, ahol a jogsértést ténylegesen elkövették, másrészt ahol az elkövetett jogsértést észlelte a hatóság.³⁶⁷ Így például a hivatkozott ügy alapján a jogsértés helyének észlelése is megalapozhatja a hatóság illetékességét.³⁶⁸ Amennyiben a szankció elkerülésére szolgáló hatósági szerződésekre gondolunk, akkor a fenti illetékességi ok megjelenhet a hatósági eljárás folyamatában. Példaként erre az illetékességi okra az MNB fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárása során feltárt jogsértés megszüntetése érdekében kötött hatósági szerződése hozható.³⁶⁹

Az alapvető rendelkezések közül a kapcsolattartás szabályaira térnék ki. Főszabály szerint az ügyfél választja meg a kapcsolattartás formáját, azonban ettől ágazati törvény eltérően is rendelkezhet.³⁷⁰ A hatósági szerződés éppen ezért kivételként jelentkezik, ugyanis az ügyfélnek ebben az esetben nincs választási lehetősége, mivel az Ákr. kifejezetten meghatározza, hogy a hatósági szerződést csak írásban köthetik meg a felek.³⁷¹ Ennélfogva szóbeli

³⁶⁶ LAPSÁNSZKY (2021) p. 238.

³⁶⁷ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 180.

³⁶⁸ BH2009. 373.

³⁶⁹ Lásd részletesebben a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 95. §-ában foglaltak.

³⁷⁰ Ákr. 26. § (2) bek.

³⁷¹ Ákr. 92. § (1) bek.

kapcsolattartásra nincs lehetőség abban a hatósági eljárásban, amely hatósági szerződéskötéssel zárul.

A következőben az iratbetekintés szabályai kapcsán egy rendelkezést emelnék ki. Az Ákr. az iratbetekintés korlátjaként nevezi meg azt az esetet, miszerint a döntés tervezetébe nem lehet betekinteni.³⁷² A hatósági szerződésre, amennyiben döntéshelyettesítő eszközként tekintünk, akkor ez a rendelkezés esetében nem értelmezhető, hiszen egy szerződés kapcsán elkerülhetetlen, hogy annak előzetes verzióját a felek ne tekintsék át egy tárgyalás keretében, esetleg alakítsák annak tartalmát a felek akarata és a jogszabályi előírásoknak megfelelően. A hatósági szerződés alapvetően nem tekinthető blankettaszerződésnek, és mivel a hatósági szerződések tartalma változatos képet mutat, azok előzetes megtekintése elvárt követelménynek említhető az ügyfél részéről. Azonban ez a fajta adatmegismerés nem veszélyeztetheti a személyes adatok védelmét vagy az esetleges üzleti titkokat, amelyeket a hatósági szerződések tartalmazhatnak. Mindazonáltal találkozhatunk olyan ágazati szabályozással, ahol nem a hatósági szerződésbe, hanem az azt megelőző eljárás során keletkezett iratokba tiltja a betekintést a törvény. Az elektronikus hírközlésről szóló törvény hangsúlyozza, hogy a frekvenciajogosultság megszerzésére irányuló versenyeztetési eljárásban az eljárást lezáró döntés közlésének időpontjáig nem lehet betekinteni a versenyeztetési eljárás kiírási dokumentációja szerinti értékelési szempontként megjelölt, vállalást tartalmazó iratba, továbbá ezen vállalás alátámasztásául szolgáló, a versenyeztetési eljárás kiírási dokumentációjában meghatározott olyan iratba, amelynek megismerése a versenyeztetési eljárás eredményességét, tisztaságát vagy a versenyeztetési eljárás kiírási dokumentációjában meghatározott célját veszélyeztetné.³⁷³ Minden a pályázati eljárás tárgyával, tartalmával, a frekvenciahasználati jogosultság megszerzésével, feltételeivel, valamint a frekvenciahasználati jogosultsággal összefüggő jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos egyéb döntés,

³⁷² Ákr. 34. § (1) bek.

³⁷³ Eht. 33. § (2a) bek.

rendelkezés, feltétel a hatósági szerződés részét fogja képezni.³⁷⁴ Az iratbetekintés éppen ezért egy szenzitív kérdés a hatósági szerződéssel összefüggésben. A következőkben az alapeljárás, illetve a jogorvoslati, valamint végrehajtási eljárás jogintézményeivel foglalkozom.

Az alapeljárás célja a döntéshozatal, amelynek formája hatósági szerződés is lehet határozat helyett. Az alapeljárás szabályaihoz alapvetően illeszkedik a hatósági szerződéskötés folyamata.³⁷⁵ Az eljárási típusok közül nem értelmezhető az automatikus döntéshozatali eljárás a hatósági szerződéskötéssel kapcsolatos eljárás során. Az automatikus döntéshozatali eljárásnak akkor van helye a hatósági eljárás során, ha *a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény* (a továbbiakban: Dáptv.) szerinti automatikus döntéshozatali eljárás feltételei fennállnak és nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a kérelem tekintetében törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi, a hatóság részére a benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és nincs ellenérdekű ügyfél.³⁷⁶ A feltételek közül több sem érvényesül a hatósági szerződéssel összefüggésben. Egyrészt a Dáptv. szerint az automatikus döntéshozatali eljárás egyik jellemzője, hogy a döntéshozatal esetén a digitális szolgáltatást biztosító szervezet emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg döntését és elektronikus úton is gondoskodik annak az ügyféllel való közléséről.³⁷⁷ A hatóság tulajdonképpen utolsó mozzanatként értesül az automatikus döntéshozatali eljárásban hozott döntésről, amennyiben annak formai és tartalmi feltételei fennállnak.³⁷⁸ Az emberi közbeavatkozás mellőzése – jelen jogszabályi körülmények között – alapvetően értelmezhetetlen a hatósági szerződéssel összefüggésben. Természetesen utópisztikus gondolatként megemlíthető az a lehetőség, hogy az okos szerződésekhez hasonlóan lemodellezhetőek lennének-e a jövőben a hatósági szerződések is, tekintettel arra, hogy az okos szerződések

³⁷⁴ Eht. 55. § (1a) bek.

³⁷⁵ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 600.

³⁷⁶ Ákr. 40. §.

³⁷⁷ Dáptv. 21. § (2) bek.

³⁷⁸ CZÉKMANN – CSEH-ZELINA – RITÓ (2022) p. 40.

tulajdonképpen „ha, akkor/if, then” utasítások függvényként működnek, amelyek egy-egy kódként kerülnek rögzítésre a blokkláncon.³⁷⁹ Éppen ezért úgy is fogalmazhatunk, hogy szinte csak a képzelet szabhat határt annak, hogy milyen feltételeket kódolnak egy-egy okos szerződésbe, hiszen abban annyiféle kikötés lehet, amennyi csak szükséges a részt vevő feleknek a konszenzus létrejöttéhez.³⁸⁰ Jelen jogszabályi és technikai körülmények között erről a megoldásról még nem beszélhetünk, de a jövőben ez még egy visszatérő téma lehet. Visszatérve az automatikus döntéshozatali eljárás lefolytatásának feltételeihez, jelen jogszabályi környezetben nem értelmezhető a hatósági szerződéssel összefüggésben a 24 órás ügyintézési határidő.³⁸¹ Továbbá ágazati törvény, illetve kormányrendelet sem teszi lehetővé a hatósági szerződés megkötésének lehetőségét automatikus döntéshozatali eljárás keretében. Végül, de nem utolsó sorban a mérlegelés lehetőségéről is szólni kell, hiszen a hatósági szerződés megkötése ágazati jogszabály alapján lehetőség vagy kötelezettség. Amennyiben a jogalkalmazónak csak felkínálja a jogalkotó a hatósági szerződés megkötésének opcióját, akkor is egyfajta mérlegelési tevékenység eredménye lehet a hatósági szerződés megkötése a hatósági határozathozatal helyett. Mérlegelés során a jogalkotó csupán az alkalmazás keretét jelöli ki,³⁸² a jogalkalmazó feladata e keretek között a legoptimálisabb feltételek meghatározása, éppen ezért sem beszélhetünk automatikus döntéshozatali eljárás eredményeképp született hatósági szerződésről.³⁸³

³⁷⁹ BENETT – MILLER – PICKERING – KARA (2021) p. 6.

³⁸⁰ CZÉKMANN – KOVÁCS – CZIBRIK (2023) pp. 66, 72.

³⁸¹ Ákr. 50. § (2) bek. a) pont.

³⁸² CZIBRIK (2021/c) p. 74.

³⁸³ Mindez igaz a jelen jogszabályi környezetre, de a jövőben akár automatikus döntéshozattal is elképzelhető a hatósági szerződések megkötése, gondolva kifejezetten az okos szerződések nyújtott lehetőségekre. Így például egy olyan megoldás is feltételezhető, hogy ha a hatóság előre meghatározza a hatósági szerződés feltételeit, akkor azokból a későbbiekben az ügyfél miután saját maga választja ki azon tartalmi elemeket, amelyek álláspontja szerint beépülhetnek a hatósági szerződésbe, akkor elméleti szinten akár lemodellezhető, hogy automatikus döntéshozatali eljárás keretében is megköthető a hatósági szerződés. A szerződés tartalmának alakítása ebben a tekintetben is fennállna, az ügyfél ugyanúgy alakíthatná a megállapodás tartalmát, csupán a hosszadalmas tárgyalási folyamat esne ki a szerződéskötési eljárásból. Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy jelen jogszabályi környezet ezt nem teszi lehetővé, ez csak ebben az esetben egy elméleti konstrukció.

Mindezekhez képest a sommás eljárás kérdésköre már más megközelítést igényel. Ugyanis sommás eljárásnak akkor van helye, ha a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és nincs ellenérdekű ügyfél.³⁸⁴ Egyes hatósági szerződéseknél elkerülhetetlen a tényállás tisztázása, például ennek keretében meghatározott dolgot lefoglalhat egy olyan hatósági ügyben, ahol később a hatósági szerződés megkötésével pótolják a szankció kiszabását.³⁸⁵ Ilyen esetekben nem beszélhetünk sommás eljárás lefolytatásáról. Továbbá előfordul olyan ágazati szabályozás is, amely kifejezetten rendelkezik arról, hogy az adott ügyben – ahol később hatósági szerződést köthetnek a felek – nincs helye sommás eljárás lefolytatásának. Így például a rádióspektrum használati jogát – jogszabályban meghatározott esetekben – az NMHH döntése alapján lehet megszerezni, amely eljárásokban kizárt a sommás eljárás lefolytatása, ezen rádióspektrum-használati jogosultság megszerzése hatósági szerződés formájában is köthető.³⁸⁶ Meglátásom szerint a sommás eljárás lefolytatásának az ügyek túlnyomó többségében a tisztázott tényállás hiánya szabhat határt, éppen ezért, ha a hatósági szerződés megkötéséhez a tényállás tisztázása indokolt, csakis teljes eljárás eredményeképp köthetik meg a felek a megállapodást.

A teljes eljárás keretében kötött hatósági szerződés mondható tipikusnak. Ennek keretében ágazati jogszabály eltérhet az Ákr.-ben meghatározott ügyintézési határidőtől, hosszabbat törvény, rövidebbet jogszabály állapíthat meg. Példaként a Postatv. vonatkozó rendelkezéseit hoznám, amely meghatározza, hogy a postai szolgáltatásra vonatkozó jogszabály, az Egyetemes Postai Közszolgáltatási Szerződés, az NMHH határozata, valamint az általános szerződési feltételekben foglaltak megsértőjével szemben az NMHH hatósági szerződést köthet és amennyiben a hatósági eljárás során az ügyfél az ügy hatósági szerződéssel történő lezárását kezdeményezi, akkor az

³⁸⁴ Ákr. 41. § (1) bek.

³⁸⁵ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) pp. 600–601.

³⁸⁶ Eht. 55. § (1) bek.

ügyintézési határidőre 120 napot jelöl meg a törvény.³⁸⁷ Rövidebb határidőre is találunk példát, úgy mint a közlekedési hatóság és a típusvizsgáló között kötött hatósági szerződés eljárására vonatkozóan. A típusvizsgálat során a műszaki-, biztonsági- és környezetvédelmi konstrukciós jellemzőknek való megfelelés vizsgálatát tekintetében a tényállás tisztázásában a közlekedési hatósággal kötött hatósági szerződés alapján típusvizsgáló működik közre.³⁸⁸ A kormányrendelet hatálya alá tartozó eljárásokban pedig főszabály szerint 25 napos ügyintézési határidő kerül megállapításra.³⁸⁹ De találhatunk az Ákr. rendelkezéseinek megfelelő ügyintézési határidőt is.³⁹⁰

Érdeemes még a hatósági ellenőrzés és a hatósági szerződés kapcsolatára is kitérni. Két irányból érdemes megközelíteni a jogintézmény hatósági ellenőrzéssel való korrelációját. A hatósági ellenőrzés lefolytatására alapvetően két esetben kerülhet sor, egyrészt, ha a hatóság a hatáskörének keretei között ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, másrészt, ha egy már korábban hozott végrehajtható döntésben foglalt teljesítését ellenőrzi.³⁹¹ Mind a két esetkörrel találkozhatunk a hatósági szerződéssel összefüggésben, egyrészt, ha a hatósági ellenőrzés eredményeképp jut olyan tény a tudomására, amely alapján hivatalból megindítja az eljárást és annak eredményeképp köt hatósági szerződést, másrészt pedig, ha egy már korábban megkötött hatósági szerződésben foglalt feltételek teljesítését ellenőrzi az eljáró hatóság. A végrehajtható hatósági döntések ellenőrzése alapvetően olyan hatósági szerződéseknel jöhetnek szóba, amelyekből utóbb valamilyen kötelezettségek keletkeztek a jogalanyra nézve, úgy mint például pénzfizetés vagy meghatározott cselekmény teljesítése, azaz a hatóság feladata ezekben a hatósági szerződésekben megállapítottak teljesítésének ellenőrzése, számonkérése, szükség esetén

³⁸⁷ Postatv. 71. § (4) bek.

³⁸⁸ A típusvizsgáló engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és típusvizsgálóval kötendő hatósági szerződés tartalmáról szóló 303/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.

³⁸⁹ A típusvizsgáló engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és típusvizsgálóval kötendő hatósági szerződés tartalmáról szóló 303/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet 2. §.

³⁹⁰ Lásd részletesebben A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény 43/N. § (5) bek.

³⁹¹ Ákr. 99. §.

végrehajtás révén, vagy adott esetben az ágazati szabályozásban előírt jogkövetkezmények alkalmazása útján a hatóság feladata.³⁹² A hatósági ellenőrzés kiterjedhet például az alávetési nyilatkozatban vállaltakra.³⁹³ Különbözőképp jelenik meg a hatósági ellenőrzés a más-más típusú hatósági szerződéseknél, így például az engedélyező és a támogatási típusúaknál a hatóság először valamilyen jogosultságot ad az ügyfélnek, majd ennek jogszerű és szerződészerű végrehajtását ellenőrzi és ha nem szerződészerűen jár el az ügyfél, akkor például visszavonja az engedélyt vagy a támogatás folyósítását megszünteti, a kötelezettséget vagy szankciót kiváltó hatósági szerződéseknél pedig a jogérvényesítés általában hatósági felügyelettel kezdődik, a hatóság először ellenőrzi az ügyfél tevékenységét, majd ha jogellenességet észlel, hatósági szerződést köt az ügyféllel, felfüggesztve ezzel a szankció alkalmazását.³⁹⁴

Az alapeljárást követően szólni kell a jogorvoslati szakaszról is. Az Ákr. jogorvoslati rendszerének és a hatósági szerződésnek a viszonyáról külön rendelkezést nem találunk az általános hatósági eljárási törvényben, éppen ezért érdemes ezzel a kérdéskörrel is foglalkozni. A hatósági szerződés konszenzuális jellegét erősíti a kommentárirodalom szerint az a jellemző, miszerint a felügyeleti szerv egyoldalúan nem változtathatja meg az eljáró hatóság és az ügyfél által hatósági szerződésbe foglaltakat egy felügyeleti eljárás keretében.³⁹⁵ Az Ákr. egyetlen ponton utal a jogorvoslatra irányadó szabályok között a hatósági szerződésre, amikor is kizárja a fellebbezés lehetőségét abban az esetben, amikor a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el,³⁹⁶ ilyenkor csak közigazgatási per indítható. A hatósági szerződés, mivel közigazgatási szerződésnek minősül, így a Kp. rendelkezései szerint közigazgatási perben támadható. Ezen kérdéskörrel az előző alfejezetben részletesen foglalkoztam, így ezen a ponton az ott leírtakra utalnék vissza.

³⁹² BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) pp. 622–623.

³⁹³ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 601.

³⁹⁴ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 601.

³⁹⁵ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 601.

³⁹⁶ Ákr. 116. § (4) bek. f) pont.

A hatósági szerződés kapcsán különösen izgalmas jogi kérdéseket vehetnek fel az érvénytelenség vagy a semmisség esetei, hiszen más-más tartalommal bírnak a közjog és a magánjog területén.³⁹⁷ Az Ákr. alapján semmis az a hatósági szerződés, amelyet a felek úgy kötöttek, hogy az eljáró hatóságnak nem volt hatásköre az eljárás során.³⁹⁸ Ha a hatósági szerződés kötelező tartalmi eleme a szakhatósági állásfoglalás, és a hatóság azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával kötötték meg, akkor az semmisséget indukál.³⁹⁹ Amennyiben önkormányzati hatósági ügy keretében kötötték a hatósági szerződést, illetve a hatáskör gyakorlására testületi szerv volt felhatalmazva és az nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány, akkor az így megkötött hatósági szerződést is meg kell semmisíteni.⁴⁰⁰ Amennyiben a hatósági szerződés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ügydöntő határozat megállapította, vagy ilyen határozat meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki,⁴⁰¹ továbbá, ha az ügyészség feltételes ügyészi felfüggesztést alkalmazott és annak tartalma eredményesen telt el,⁴⁰² akkor bármelyik tény fennállása szintén semmisséget idéz elő. Ha a hatósági szerződés tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes, abban az esetben például, ha a hatósági szerződést bíróság döntése alapján kell módosítani, azonban annak tartalma a döntésben foglaltakkal ellentétes, akkor ismételen semmisségről beszélhetünk.⁴⁰³ Továbbá, ha a hatósági szerződés megkötésére irányuló eljárás során további ügyfél bevonásának lett volna helye, de erre nem került sor, akkor semmis hatósági szerződést eredményez ez az eljárási hiba.⁴⁰⁴ Végül de nem utolsó sorban, ha valamely súlyos eljárási

³⁹⁷ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 602.

³⁹⁸ Ákr. 123. § (1) bek. a) pont.

³⁹⁹ Ákr. 123. § (1) bek. b) pont.

⁴⁰⁰ Ákr. 123. § (1) bek. c) pont.

⁴⁰¹ Ákr. 123. § (1) bek. d) pont.

⁴⁰² Ákr. 123. § (1) bek. e) pont.

⁴⁰³ Ákr. 123. § (1) bek. f) pont.

⁴⁰⁴ Ákr. 123. § (1) bek. g) pont.

jogszabálysértést ágazati törvény semmisségi oknak minősít és a hatósági szerződés megkötése során elkövetik ezt a magatartást, akkor szintén semmis hatósági szerződéstől nyilatkozhatunk.⁴⁰⁵ A közigazgatási hatósági eljárásjogban minden esetben külön eljárásban, ex tunc hatállyal döntenek a hatósági szerződés semmisségéről.⁴⁰⁶ Továbbá hangsúlyozni kell, hogy bármely esetkör fennállása esetén, a hatósági szerződést jogorvoslati eljárás keretében meg kell semmisíteni.⁴⁰⁷ A polgári jogi semmisség szabályai azonban különböznek a közjogi rendelkezésektől, a semmisség az érvénytelenség fogalmkörébe tartozik a megtámadhatóság mellett.⁴⁰⁸ A Ptk. alapján a semmis szerződés megkötésének időpontjától érvénytelen, valamint a semmisség megállapításához további külön eljárás lefolytatására nincs szükség.⁴⁰⁹ Tekintettel arra, hogy a hatósági szerződés háttérszabályai a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályai, nem kizárt, hogy a Ptk.-ban nevesített semmisségi okok is felmerülhetnek, például a Ptk. 6:95. §-ban rögzített esetkör, miszerint semmis lesz a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve, ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt nem fűz.⁴¹⁰ Mindazonáltal elsődlegesen az Ákr.-ben rögzített semmisségi okok felmerülése gyakoribb, mint a polgári jogi semmisségi okok megléte,⁴¹¹ tekintettel arra, a szerződő felek keze sokkal inkább meg van kötve, mint egy polgári jogi szerződés esetében. A Ptk. és az Ákr. kapcsolata a hatósági szerződés és a semmisség vonatkozásában összefoglalásképp a következőképp alakul:

⁴⁰⁵ Ákr. 123. § (1) bek. h) pont.

⁴⁰⁶ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 602.

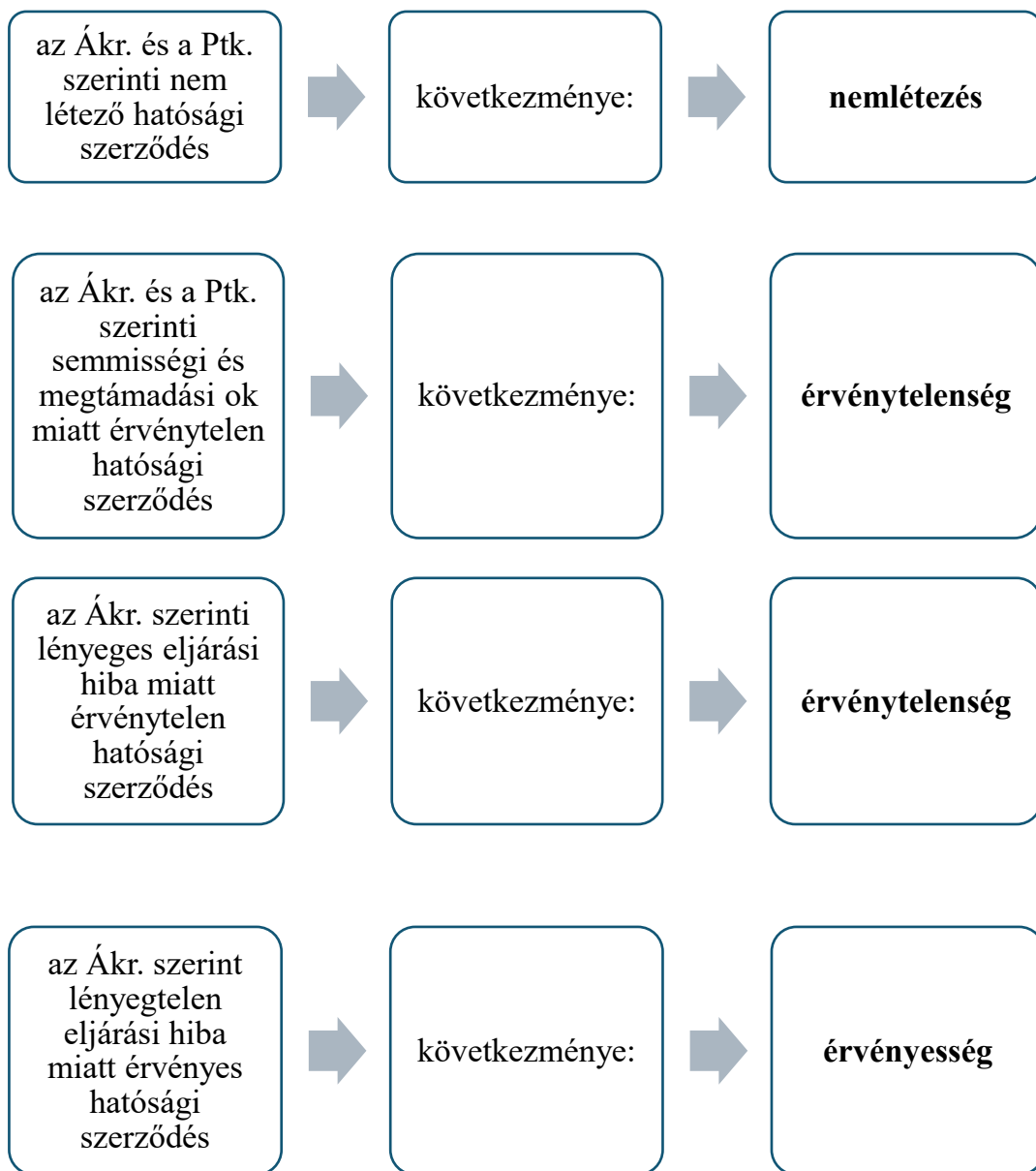
⁴⁰⁷ Ákr. 123. § (1) bek.

⁴⁰⁸ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 602.

⁴⁰⁹ Ptk. 6:88. § (1) bek.

⁴¹⁰ Ptk. 6:95. §.

⁴¹¹ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 602.



6. ábra A hatósági szerződésre tekintettel az Ákr. eljárási hibáinak rendszere a kommentárirodalom és saját szerkesztés alapján (Forrás: BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 731.)

A hatósági szerződés kapcsán még mindenképp szólni kell a végrehajtási eljárásról és a jogintézmény azzal való kapcsolatáról. A végrehajtási eljárás lefolytatására a hatósági szerződés jellegéből adódóan csak akkor kerülhet sor, ha a hatósági szerződésben foglaltakat az ügyfél megszegi. Ugyanis, ha az ügyfél a hatósági szerződésben foglaltaknak nem tesz eleget, akkor attól a

perctől végrehajtható döntésnek fog minősülni.⁴¹² A végrehajtást főszabály szerint a döntést hozó hatóság rendelheti el.⁴¹³ A végrehajtással összefüggésben szólni kell a késedelmi pótlékról is. Ha a kötelezett pénzfizetési kötelezettségének határidőben nem tett eleget, illetve az állam által előlegezett költség után, a megelőlegezés időtartamára a jogosultnak a törvényes kamatnak megfelelő késedelmi pótlékot fizet.⁴¹⁴ Az Alkotmánybíróság korábbi döntésében utalt arra, még a Ket. hatálya idején, hogy a késedelmi pótlék alatt a közigazgatási eljárásban a végrehajtás alapjául szolgáló aktusban előírt pénzfizetési kötelezettség határidőben történő teljesítését értjük, vagy a hatósági szerződés alapján igénybe vett támogatás vagy kedvezmény visszatérítése elmulasztásának jogkövetkezményét, azaz természetét tekintve joghátrány, amely a pénzfizetési főkötelezettség határidőben történő teljesítése elmulasztásához kapcsolódik.⁴¹⁵

Kérdésként merülhet fel a végrehajtással összefüggésben, hogy mikortól számít a hatósági szerződés véglegesnek, hiszen erre utaló jogszabályhelyet az Ákr.-ben nem találunk. A kommentárirodalom szerint inkább a hatósági szerződés hatályosságának megállapításáról lehet beszélni, amely a jogok biztosítását és a kötelezettségek rögzítését jelenti.⁴¹⁶ Bár maga a hatósági szerződés szolgálhatja azt a célt is, hogy megkötésével ezt a végrehajthatóságot mellőzzék, vagy oldják fel, gondolva itt tipikusan a szankció elkerülésére szolgáló hatósági szerződésekre.

A hatósági szerződés szabályozása csupán pár jogszabályhelyet foglal el az Ákr.-ben mégis számos szegmensből érdemes vizsgálni. A fentiekben a hatósági szerződés és az egyes általános hatósági eljárási törvényben nevesített jogintézmények kapcsolatával foglalkoztam. A továbbiakban összegzésként az egyes hatósági szerződések tipizálására helyezem a hangsúlyt, amely egyfajta iránytűként szolgálhat a hatósági szerződéssel összefüggésben az általános és speciális eljárási szabályok labirintusában.

⁴¹² Ákr. 132. §.

⁴¹³ Ákr. 133. § (1) bek.

⁴¹⁴ Ákr. 135. §.

⁴¹⁵ 13/2015. (V. 14.) AB határozat [77].

⁴¹⁶ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 602.

III.6. A hatósági szerződések lehetséges csoportosítási módozatai az általános és a különös jogszabályok tükrében

Az alfejezetben két irány mentén haladok. Egyrészt le szeretném határolni az általános és a különös szabályokat a hatósági szerződésre irányadó szabályok tekintetében, másrészt pedig csoportosítani szeretném az egyes megállapodástípusokat.

Kutatásom során megvizsgáltam a hatósági szerződésre vonatkozó általános és különös eljárási szabályokat. Kérdésként fogalmaztam meg, hogy mennyiben és mivel szabályoznak többet vagy esetleg kevesebbet az ágazati szabályok a hatósági szerződés vonatkozásában. Elsőként azonban érdemes az Ákr. általános és a különös eljárási szabályok kapcsolatát tisztázni. Az Ákr. rögzíti, hogy a kivett eljárások kivételével az ágazati jogszabályok csak akkor térhetnek el, ha azt az Ákr. kifejezetten megengedi.⁴¹⁷ Az egyedi konkrét felhatalmazások különböző jogszabályi körre vonatkoznak, így törvény, kormányrendelet, jogszabály állapíthat meg különös, speciális szabályt, vagy eleve kizárhatja az Ákr. szabályait.⁴¹⁸ Továbbá miniszteri rendelet kivételével ágazati jogszabály az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.⁴¹⁹ A hatósági szerződésre irányadó ágazati szabályokra vonatkozóan az a tendencia mondható el, hogy szinte valamennyi különös eljárási szabály – amely alkalmazza a hatósági szerződéskötés lehetőségét – kiegészítő speciális rendelkezéseket állapítanak meg. A következőkben következtetéseket szeretnék megállapítani a hatósági szerződésre irányadó általános és különös eljárási szabályok kapcsolatáról.

Megállapítható elsőként, hogy az ágazati szabályok valamennyi hatósági szerződésnél kiegészítő rendelkezéseket állapítanak meg például a tartalmi elemek tekintetében. Az Mttv. különböző hatósági szerződéstípusokról rendelkezik, de azok tartalmuk tekintetében más-más jegyekkel bírnak, így

⁴¹⁷ Ákr. 8. § (2) bek.

⁴¹⁸ BOROS – DARÁK (2019) p. 35.

⁴¹⁹ Ákr. 8. § (3) bek.

elmondható az is, hogy egy-egy szakigazgatáson belül is előfordulhatnak különböző típusú hatósági szerződések, más-más tartalmi elemekkel.

További jellemzőként rögzíthető, hogy szinte valamennyi esetben speciális tartalmi elemet tartalmaz az ágazati jogszabály így például, hogyha valamilyen díjkötelezettséget írnak elő a hatósági szerződésben, akkor a hatósági szerződés alapján fizetendő díj mértékének összegét, valamint megfizetésének rendszerességét is fel kell tüntetni a megállapodásban.

Lényeges és érdekes ágazati szabály, hogy hatósági szerződéssel, akár hatásköri előírás is átléphető, ugyanis az Mttv. 160. § (2) bekezdése szerint a hatósági szerződésben az ügyfél olyan kötelezettségeket is vállalhat, amelyek tekintetében a hatóság nem rendelkezik hatósági hatáskörrel.⁴²⁰

Ágazati szabályozásban találkozhatunk a hatósági szerződés azonnali hatállyal történő felmondásával is, amennyiben az ügyfél súlyosan vagy ismételten szegi meg a hatósági szerződésben foglaltakat.⁴²¹

Számtalanszor találkozhatunk például a médiaigazgatásban, illetve a hírközlési igazgatásban a hatósági szerződéskötéshez kapcsolódó, utólagos hatósági ellenőrzési tevékenységgel. Például ágazati törvény előírhatja, hogy hatósági ellenőrzés keretében vizsgálják az elektronikus hírközlési szolgáltatókkal kötött hatósági szerződésben foglalt ellátottsági és minőségi mutatók teljesülését.⁴²²

Határidőszámítással összefüggésben is részletezőbb szabályokat állapíthat meg ágazati jogszabály. A hatósági szerződéskötés ügyféli kezdeményezésekor, az ügyintézési határidőbe nem számít bele a hatósági szerződéskötéshez szükséges időtartam.⁴²³ Továbbá nem számít bele a közigazgatási per időtartama sem a hatósági szerződés megkötésére irányuló hatósági eljárás határidejébe.⁴²⁴

⁴²⁰ Mttv. 160. § (2) bek.

⁴²¹ Például Mttv. 161. § (5) bek.

⁴²² A polgári frekvenciagazdálkodás egyes hatósági eljárásairól szóló 7/2012. (I. 26.) NMHH rendelet 28. § (5) bek.

⁴²³ Eht. 41. § (2) bek.

⁴²⁴ Eht. 149/A. § (11) bek.

Az ágazati szabályok gyakorta megengedik annak a lehetőségét, hogy amennyiben a hatóság hatósági ellenőrzés keretében, annak eredményeképp megállapítja az ügyféli szerződésszegést, akkor az ellenőrzés során feltárt tények, a szerződésszegés súlya, a hatékony jogérvényesítés, a szerződéssel érintett társadalmi-, gazdasági jogviszonyok, valamint a vonatkozó alapelvek és célok, továbbá a szerződés alapját képező közérdek hatékony érvényesülése szempontjából mérlegeli, hogy a döntés megsértése tárgyában az Ákr. szerinti végrehajtási eljárást vagy az adott ágazati jogszabály által előírt jogkövetkezmények alkalmazása érdekében hivatalból hatósági eljárást indít.⁴²⁵

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény meghatározza, hogy hatósági szerződéssel támogatás nyújtható az államháztartás alrendszerei terhére.⁴²⁶ Ehhez kapcsolódóan ki kell emelni, hogy a támogatási típusú hatósági szerződésekkel összefüggésben gyakran tartalmi előírás a támogatott tevékenység ellenőrzésének gyakorisága, illetve rendje.

Az Ákr.-nél szigorúbb szabályokkal is találkozhatunk az ágazati szabályozásban, ugyanis előírhatja a hatóság, hogy amennyiben a szerződés harmadik személy jogát vagy jogos érdekét érinti, a szerződés megkötése előtt be kell szerezni az érintett írásos hozzájárulását. Ehhez képest az Ákr. harmadik személlyel szemben fennálló érintettség esetén pusztán egy utólagos megtámadási lehetőséget fogalmaz meg.⁴²⁷

Összegzésképpen az ágazati és az általános hatósági eljárási szabályok viszonyáról elmondható, hogy továbbra is szükséges az általánosság szintjén szabályozni a hatósági szerződést és az azzal kapcsolatos alapvetéseket, úgy mint annak fogalma, minimális tartalmi elemei, a módosítással, vagy a szerződésszegéssel kapcsolatos kérdések. Bár az ügyféli érdekek maradéktalan érvényesülése érdekében előremutatónak gondolnám az ügyféli szerződésszegésre vonatkozó általános szabályok tekintetében visszatérni a Ket.-ben rögzített szabályokhoz, amelyet továbbra is fenntart némely hatósági

⁴²⁵ Mttv. 161. (1) bek.

⁴²⁶ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 48. § (1) bek. a) pont.

⁴²⁷ Ákr. 92. § (4) bek.

szereződést szabályozó ágazati jogszabály. Jelenleg az ügyféli szereződéshezetés esetén a hatóság intézkedik a szereződéshezetés szereződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges megindítja a végrehajtást.⁴²⁸ A Ket. a korábbiakban úgy szabályozott, hogy ha az ügyfél a szereződésben foglaltakat megszegte, akkor a hatóság a hatósági ellenörzés során feltárt tények, a szereződéshezetés súlya, a szereződéssel érintett társadalmi, gazdasági és jogviszonyok jellege, valamint a szereződés alapját képező közérdek hatékony érvényesülése szempontjából, továbbá az addigi teljesítések figyelembevételével mérlegelte, hogy hivatalból megindította eljárását, intézkedett a végrehajtás megindítása iránt, vagy a hatósági szereződés módosítását kezdeményezte.⁴²⁹ Úgy gondolom ez a fajta mérlegelési lehetőség egy ügyfélbarátabb rendelkezése volt a korábbi szabályozásnak és jogintézmény konszenzuális jellegét is erősítette, hiszen a hatóság nem rögtön, mint a közhatalom letéteményese lép fel a végrehajtás érdekében, hanem először mérlegelte a szereződéshezetés súlyát.

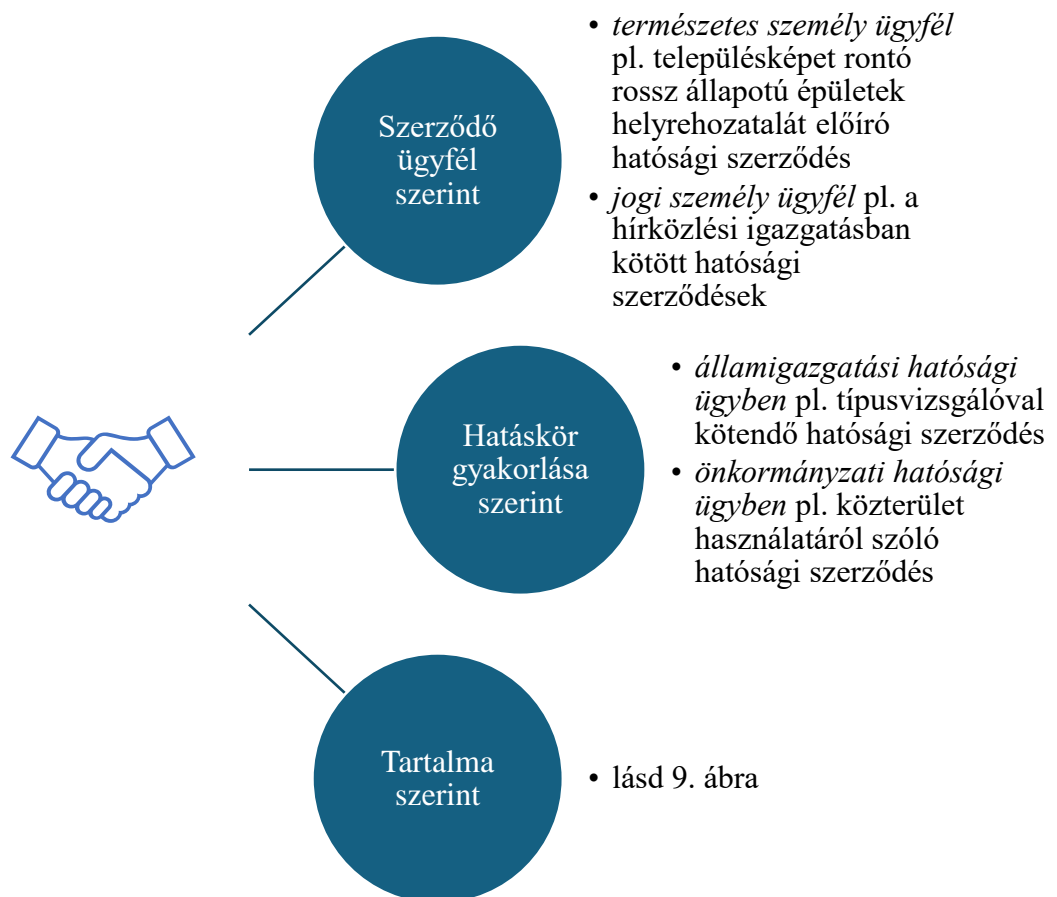
A korábbiakban nagyító alá vettem a hatósági szereződés szabályozását, végül a fejezet zárásaként mindezek összefoglalására meghatározott szempontok szerint szeretném az egyes megállapodásokat osztályozni. Céloom, hogy ezáltal szemléletesebb módon mutassam be a jogintézményt, nemcsak az általánosság szintjén, hanem a különös jogszabályi környezetben is. A csoportosítás alapjául a korábbiakban leírtak szolgálnak.

Alapvetően három szempontrendszer szerint kategorizálom a hatósági szereződéseket. Első megközelítésben a szereződő ügyfél típusa szerint közelítem meg, azaz arra keresem a választ, hogy egy adott típusú hatósági szereződésnél jellemzően inkább természetes személy vagy inkább jogi személy ügyfél köti-e az adott megállapodást. Míg egy szankció elkerülésére szolgáló hatósági szereződést jellemzően jogi személlyel kötnek, addig egy településképet rontó rossz állapotú épületek helyrehozatalát előíró hatósági szereződés ügyféli pozíciójában jellemzően (de nem kizárólagosan) természetes

⁴²⁸ Ákr. 93. § (3) bek.

⁴²⁹ Ket. 77. § (2) bek.

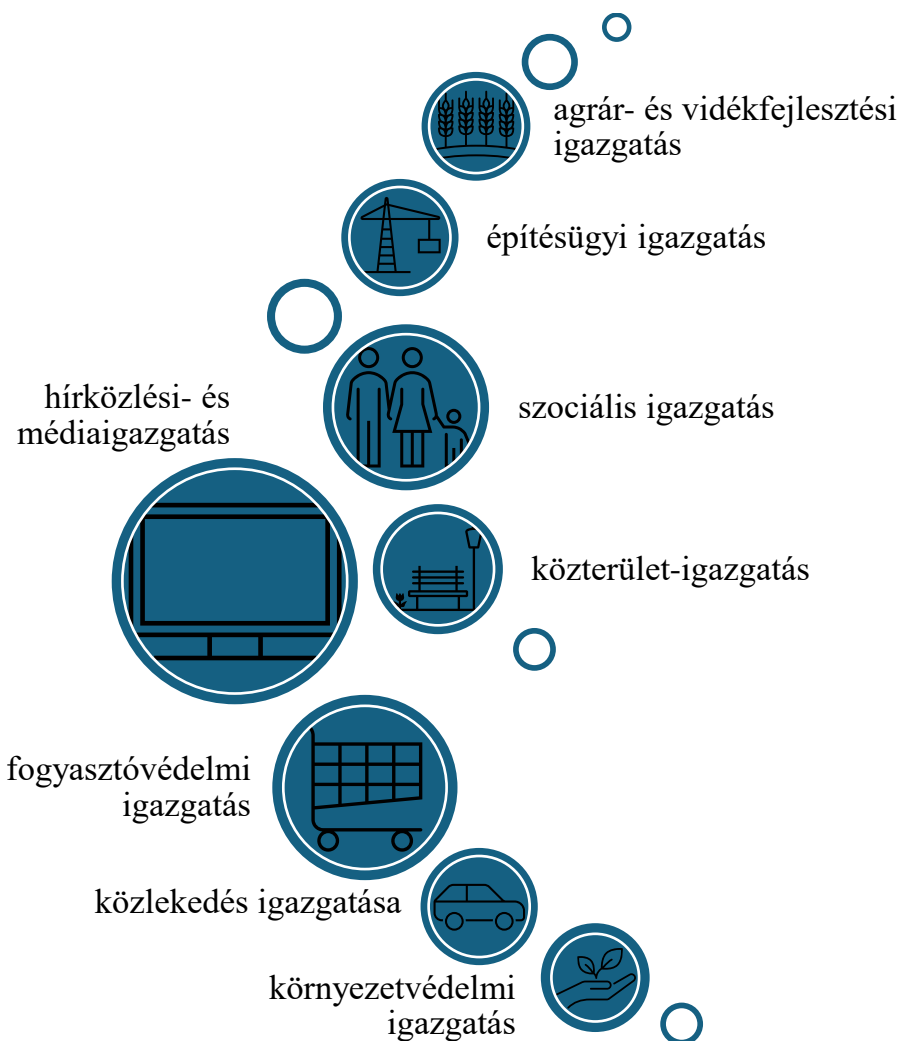
személy, mint az ingatlan tulajdonosa szerepel. A második szempont szerint a hatáskör gyakorlása szerint vizsgálódom, azaz államigazgatási hatósági ügyben vagy inkább önkormányzati hatósági ügyben kötik az adott hatósági szerződést. Ezzel kapcsolatban rögzíthető, hogy a közterület használatával kapcsolatos hatósági szerződéseket jellemzően az önkormányzattal kötik, de például a környezetvédelmi hatósági szerződést a környezetvédelmi hatáskörében eljáró vármegyei kormányhivatallal, mint területi környezetvédelmi hatósággal állapodik meg az ügyfél.⁴³⁰ Végül de nem utolsó sorban, tartalom szerint osztályozom az egyes hatósági szerződéstípusokat.



7. ábra A hatósági szerződések tipizálása saját szerkesztés alapján

⁴³⁰ A környezetvédelmi hatósági szerződés megkötésének feltételeiről és eljárásrendjéről szóló 5/2023. (X. 10.) MvM utasítás 1. §.

A következőkben az alábbi ábrával annak szemléltetését szeretném bemutatni, hogy mely szakigazgatásban és milyen gyakorisággal előforduló hatósági szerződéseket köthetnek.⁴³¹



8. ábra A hatósági szerződések gyakoriság szerinti csoportosítása saját szerkesztés alapján

További csoportosítási szempontrendszer állítható fel a hatósági szerződések tartalmára nézve. Eszerint különbséget tehetünk ügyféli érdekeket érvényre juttató, jogot biztosító, valamint szankció elkerülésére szolgáló hatósági szerződések között. Úgy gondolom a jogot biztosító hatósági szerződések tovább bonthatóak támogatási típusú, valamint használati jellegű

⁴³¹ Alapvetően a karikák nagyságával igyekeztem szemléltetni az előfordulás gyakoriságát, minél nagyobb az adott karika, annál többször fordul elő az adott szakigazgatásban a hatósági szerződés, mint döntéstípus.

hatósági szerződésekre. Az ügyféli érdekeket szolgáló hatósági szerződéseket azért vettem külön a jogot biztosító hatósági szerződések csoportjától, mert ezeknél a szerződéstípusoknál hangsúlyosan jelennek meg az ügyféli érdekek érvényre juttatása. Hiszen a hatósági szerződés célja alapvetően az, hogy az ügyfél fokozatosan alakítsa tevékenységét a jogszabályokban előírt követelményekhez.

| Hatósági szerződés típusa | Ügyféli érdekeket szolgáló hatósági szerződések | Jogot biztosító hatósági szerződések | | Kötelezettséget megállapító hatósági szerződések | Szankció elkerülésére szolgáló hatósági szerződések |
|--|---|---|---|--|--|
| | | Használati jellegű hatósági szerződések | Támogatási típusú hatósági szerződés | | |
| Példa az adott típusra | műsorkvóta kötelezettség alóli tartós mentesítésről szóló hatósági szerződés | rádióspektrum-használati jogosultságról szóló hatósági szerződés | foglalkoztatást elősegítő támogatásról szóló hatósági szerződés | jogutód és hatóság közötti hatósági szerződés a jogelőd kötelezettségeinek teljesítéséről | környezetvédelmi hatósági szerződés |
| Hatósági szerződés rövid tartalmi előírása | A lineáris rádiós médiaszolgáltatásban a zenei művek közzétételére szánt évi teljes műsoridő legalább 35 %-át magyar zenei művek bemutatására kell fordítani, ennek legalább 25 %-a 5 évnél nem régebben nyilvánosságra került zenei műből, vagy öt évnél nem régebben készült hangfelvételből kell, hogy álljon. Ezeket az arányokat a médiaszolgáltató a Médiatanácsal kötött hatósági szerződésben rendezett módon, fokozatosan is elérheti. Ilyen mentesítés egy hatósági szerződésben egyszerre legfeljebb három naptári évre engedélyezhető, azzal a feltétellel, hogy a médiaszolgáltató az előírt arányok eléréséig köteles folyamatosan növelni médiaszolgáltatásában a magyar, az európai, valamint a független előállítóval készített, általa közzétett művek arányát. | Az NMHH a frekvenciakijelölés el és rádióengedéllyel kapcsolatos hatósági ügyekben az ügyféllel – az ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében – határozathozatal helyett hatósági szerződést köthet. | Az állami foglalkoztatási szerv foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítését vagy foglalkoztatásra irányuló jogviszony megtartását elősegítő támogatásokat nyújthat. Foglalkoztatást elősegítő támogatás nyújtása esetén a támogatásban részesüléssel hatósági szerződést kell kötni. | A véglegessé vált határozat alapján jogosított ügyfél helyébe jogutódja léphet, amennyiben a kötelezettség célja és jogalapja a jogutóddal szemben is megmarad, akkor a teljesítési határidő indokolt esetben kérelemre egy alkalommal meghosszabbítható, erről a hatóság és a jogutód hatósági szerződésben is megállapodhat. | A környezetvédelmi hatóság az ügyféllel a jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett környezetvédelmi hatósági szerződést köthet. A környezetvédelmi hatósági szerződésben az ügyfél vállalja, hogy felhagy a jogsértő magatartással, és magatartását a környezetvédelmi hatósági szerződésben meghatározott módon hozza összhangba a környezetvédelmi jogszabályokkal, valamint a környezetvédelmi hatóság által kiadott engedély előírásaival. |
| Jogszabály | Mttv. 20-22. § | 7/2012. (I. 26.) NMHH rendelet 34/C. § (8) bek. a) | Fftv. 4.§, 6.§ (1) bek. | Eht. 26. § (2) bek. | 432/2023. (IX. 21.) Korm. rendelet 1. § |

9. ábra A hatósági szerződés tartalom szerinti csoportosítása saját szerkesztés alapján

Az ügyféli érdekeket szolgáló hatósági szerződések célja alapvetően a hatósági határozatnál kedvezőbb feltételek biztosítása az ügyfél részére például alávetési nyilatkozat keretében. Erre a csoportra az ágazati szabályok közül még példaként hozható az Mttv. egy másik hatósági szerződéstípusa. A gyermekek és kiskorúak védelme érdekében a médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltató többek között a hírműsorszám, a sportműsorszám, a társadalmi célú reklám és a közérdekű közlemény stb. kivételével valamennyi, általa közzétenni kívánt műsorszámot a közzétételt megelőzően az Mttv.-ben meghatározott kategóriák valamelyikébe sorolja.⁴³² A lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokban az egyes műsorszámok műsorkínálatában történő megjelenítésekor vagy a műsorszám felhasználó általi megtekintése előtt jól látható módon fel kell tüntetni a korhatár-kategória megjelölését,⁴³³ valamint műsorkínálatát tartalmazó felületen és ha rendelkezik internetes honlappal, akkor a médiaszolgáltató internetes honlapján szereplő tájékoztatásban valamennyi műsorszám minősítését jól látható módon fel kell tüntetni.⁴³⁴ E követelményeknek való megfelelést a médiaszolgáltató a Médiatanáccsal kötött hatósági szerződésben rendezett módon, fokozatosan is biztosíthatja, legfeljebb három évre.⁴³⁵

A hasznosítási típusú hatósági szerződés körébe továbbá példaként hozható az az esetkör, amikor a hatósági szerződésben médiaszolgáltatási lehetőség hasznosításáról állapotodnak meg. A hatósági szerződés ideiglenes, legfeljebb száznyolcvan napra szólhat, amelyben többek között a tervezett műsoridőt napi, heti vagy havi bontásban kell megadni, továbbá rögzíteni kell a műsortervet, valamint a tervezett ideiglenes médiaszolgáltatás célját.⁴³⁶ A csoportba sorolhatjuk továbbá azokat a hatósági szerződéstípusokat is álláspontom szerint, amelyek a közterület használatával kapcsolatosan köttetnek.

⁴³² Mttv. 9. § (1) bek.

⁴³³ Mttv. 11. § (1a) bek.

⁴³⁴ Mttv. 11. § (1b) bek.

⁴³⁵ Mttv. 11. § (1d) bek.

⁴³⁶ Mttv. 65. § (1)–(2) bek.

III.7. A fejezet záró gondolatai

Jelen fejezetben több szegmensből vizsgáltam, de egy jogintézményre koncentrálni. A hatósági szerződés hatályos szabályozását az általános és az ágazati szabályok oldaláról is elemeztem. A fejezet záró gondolataként az Ákr. és a Ket. összehasonlítását⁴³⁷ tűztem célul a hatósági szerződésre fókuszálva.

A hatósági szerződés fogalmát vizsgálva látható az egyik legjelentősebb különbség a két szabályozás között. Míg a Ket. az elsőfokú hatóság hatáskörébe utalta a hatósági szerződés megkötését és mint lehetőségként állt a jogalkalmazó rendelkezésére annak alkalmazása ágazati jogszabály előírása alapján, addig az Ákr. jogszabályban meghatározott esetekben akár kötelező döntési alternatívaként is előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön.⁴³⁸

Az általános és az ágazati szabályok viszonya kapcsán ki kell emelni, hogy míg az Ákr. nem, addig a Ket. szűkítette azon jogszabálytípusok körét, amelyek meghatározhatták, hogy milyen további feltételek rögzíthetők a hatósági szerződésben. Eszerint törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet tartalmazhatott ilyen típusú részletszabályt.⁴³⁹

A felhatalmazó rendelkezés kapcsán még ki kell emelni, hogy míg az Ákr. ipso iure már kimondja, hogy a hatósági szerződés közigazgatási szerződésnek minősül, addig a Ket.-ben ilyen kategóriával még nem találkozhattunk, hiszen csak a jogirodalom foglalkozott még akkor a közigazgatási szerződések csoportjával.

A tartalmi elemek kapcsán is különbség mutatható ki a két törvény előírásai között, ugyanis az Ákr. egy szakasz alatt szabályozza az általános szerződési elemeket, addig a Ket. külön kezelte a minden hatósági szerződés

⁴³⁷ Jelen összehasonlításban a Ket. utolsó hatályos időállapotát (2017. 01. 01 – 2017. 12. 31.) tekintem kiindulópontnak, tekintettel arra, hogy a hatálybalépés és annak hatályon kívül helyezése közötti időszakban módosították a hatósági szerződésre vonatkozó rendelkezéseket.

⁴³⁸ Ákr. 92. § (1) bek.

⁴³⁹ Ket. 76. § (2) bek.

esetében előforduló és csak az egyes hatósági szerződésekben fellelhető tartalmi elemeket. Ilyen „speciális” tartalmi előírás volt a hatósági szerződés tárgyának fényében, a tevékenység ellenőrzésének gyakoriságának és rendjének megjelölése a szerződésben.⁴⁴⁰ További példaként hozható a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötések rögzítése,⁴⁴¹ valamint ágazati jogszabály előírása alapján a felügyeleti szerv hozzájárulása is a hatósági szerződés részét képezte.⁴⁴² Ezzel szemben az Ákr. egyszerűbb megoldást alkalmaz, az általa előírt általános feltételeken túl ágazati jogszabályok további tartalmi elemeket írhatnak elő az adott hatósági szerződés speciális jellegére nézve. Így az Ákr. taxatíve felsorolja azokat a tartalmi elemeket, amelyeknek minden hatósági szerződésből ki kell tűnni.

Visszaköszön a két szabályozásban az alávetési nyilatkozat rögzítése, azaz, ha az ügyfél olyan kötelezettséget vállal magára, amelynek teljesítésére egyébként hatósági határozatban nem lenne kötelezhető, az ügyfélnek nyilatkoznia kell arról, hogy a saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettségek tekintetében a hatósági szerződésben aláveti magát a szerződésszegés jogkövetkezményének.⁴⁴³ Az alávetési nyilatkozat kapcsán egy Ket. hatálya idején született döntésből szeretnék idézni, miszerint „a Ket. 76. § (3) bekezdése egyébként nem külön kötelezettségvállalásra, hanem a hatósági szerződés jogintézménye lényegére vonatkozik, vagyis arra, hogy a szokásosan hatósági kötelezés nyomán érvényesülő jogkövetkemények ekkor az ügyfél szabadon kinyilvánított előzetes beleegyezésével nyernek alkalmazást. Értelemszerűen valamilyen előny elnyerése érdekében, ami jelen esetben a támogatás.”⁴⁴⁴

Különbségként határozható meg, hogy a Ket. kötelező tartalmi elemként rögzítette a hatósági szerződésben a felmondási okok rögzítését, amely szabállyal már a hatályos rendelkezések között nem találkozhatunk. Az Ákr. ezzel szemben minimumkövetelményként előírja, hogy a hatósági

⁴⁴⁰ Ket. 76. § (2a) bek. f) pont.

⁴⁴¹ Ket. 76. § (4) bek.

⁴⁴² Ket. 76. § (6) bek.

⁴⁴³ Ákr. 92. § (3) bek.

⁴⁴⁴ Kúria Kfv. 37.782/2016/3.

szerződésben a felek által vállalt kötelezettségeket és biztosított jogokat fel kell tüntetni. A két törvény közötti különbséget a tartalmi elemek tekintetében az alábbi táblázat mutatja be.

| Hatósági szerződés általános tartalmi előírásai | Ákr. | Ket. |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|
| szerződő felek | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| szerződés tárgya | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| a felek által vállalt kötelezettségek és biztosított jogok | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| a felek közötti kapcsolattartás módja | | <input checked="" type="checkbox"/> |
| szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötések | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| szerződésszegés jogkövetkezményei | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| szerződésszegésnek minősülő magatartások | | <input checked="" type="checkbox"/> |
| felmondási okok | | <input checked="" type="checkbox"/> |
| a szerződés tárgyának fényében a tevékenység ellenőrzésének gyakorisága és rendje | | <input checked="" type="checkbox"/> |
| a teljesítés körében felmerült jogviták rendezésének módja | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| a szerződést lehetővé vagy kötelezővé tevő jogszabályban előírt kikötések és adatok | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| a felek által lényegesnek tekintett kérdésekben kötött megállapodás | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| harmadik személy jogának vagy jogos érdekének érintettsége esetén az írásbeli hozzájáruló nyilatkozata | | <input checked="" type="checkbox"/> |
| ágazati jogszabály előírása alapján a felügyeleti szerv hozzájárulása | | <input checked="" type="checkbox"/> |
| az ügyfél alávetési nyilatkozata, amennyiben vállal magára további kötelezettségeket | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

4. táblázat A hatósági szerződés tartalmi elemei a Ket. és az Ákr. szabályai szerint saját szerkesztés alapján

A Ket.-ben és az Ákr.-ben hasonlóképp kerültek szabályozásra a hatósági szerződés módosítására vonatkozó szabályok. A szerződésszegés tekintetében azonban már némi különbséggel találkozhatunk. A Ket. hatálya idején ugyanis a hatóság kezében a mérlegelés eszköze még ott volt, ha az ügyfél megszegte a

hatósági szerződésben foglaltakat, akkor dönthetett arról, hogy hivatalból megindítja a hatósági eljárást, intézkedik a végrehajtás megindítása iránt vagy a hatósági szerződés módosítását kezdeményezi.⁴⁴⁵ Az Ákr. a hatóságot kötelezi ügyféli szerződésszegés esetén a jogkövetkezmények kikényszerítése iránt és szükség esetén a végrehajtás megindítására.⁴⁴⁶

Hasonlóképp jelent meg mind a Ket.-ben, mind pedig az Ákr.-ben az a szabály, hogy a hatósági eljárási törvényben, továbbá a hatósági szerződést szabályozó jogszabály rendelkezéseinek hiányában a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni.⁴⁴⁷

A fejezetben – úgy gondolom – nagy utat jártam be, amely során a hatósági szerződést közigazgatási hatósági eljárásjogi szemüvegen keresztül vizsgáltam, de a jogintézmény vegyes jogági jellegénél fogva érdemes más perspektíván keresztül is szemügyre venni. A következőben annak a kutatási kérdésnek igyekszem pontot tenni a végére, hogy amennyiben a hatósági szerződés jogintézményét vizsgáljuk, akkor inkább a határozat vagy a szerződés irányába billen el a mérleg nyelve?

⁴⁴⁵ Ket. 77. § (2) bek.

⁴⁴⁶ Ákr. 93. § (3) bek.

⁴⁴⁷ Ákr. 93. § (5) bek.

IV. Határozat vagy szerződés?

Joggal merülhet fel a kérdés a hatósági szerződéssel kapcsolatban, hogy szerződésként vagy inkább határozatként tekintsünk-e rá. Természetesen, hogy melyik oldal mellett érvelünk nagyban befolyásolja a jogi környezet is, hiszen míg a Ket. szabályai inkább a szerződésesség irányába mutattak, addig az Ákr. egy határozat jellegű alternatív döntési típust kínál fel a jogalkalmazó számára. Jelen fejezetben ezen az elméleti síkon foglalkozom a vonatkozó jogintézménnyel. Az Ákr., valamint korábban a Ket. is rögzítette,⁴⁴⁸ hogy a Ptk.-nak a szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni azokban a kérdésekben, amelyre a hatósági eljárási szabályok (általános és speciális) nem adnak választ. Tekintettel arra, hogy a Ket. hatálya idején még meghatározott ideig a *Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény* (a továbbiakban: régi Ptk.) volt hatályban, így olyan bírói döntésekkel is foglalkozom e fejezet keretein belül, amelyek a régi Ptk. rendelkezéseire utalnak vissza. Mindazonáltal a szabályok ismertetésénél a hatályos Ptk. rendelkezéseire utalok majd. Ezen részben a polgári jogi szerződés szemszögéből vizsgálódom tekintettel arra, hogy hatósági eljárási szemüveggel az előzőekben mutattam be a jogintézményt.

Továbbá célom ezen fejezet keretei között feltárni, hogy a feltett kérdésre a környező államok milyen választ adnak, azaz inkább határozatként vagy inkább szerződésként tekintenek a hatósági szerződésre, valamint milyen szabályozással élnek a közigazgatási szerződések vonatkozásában. Kutatásom fókuszában főként a német, a francia joggyakorlat áll. Célom, hogy a nemzetközi betekintést ezen fejezet keretei között mutassam be. Mivel a kutatásom fókuszában a hazai joggyakorlat áll, így önálló fejezetben nem szólok a nemzetközi tendenciákról, hanem egy-egy alfejezetbe szeretném belecsempészni az egyes államok hasonló vagy esetleg eltérő szabályait.

Végezetül a témakörhöz kapcsolódhat az a kérdés, miszerint ügyféli oldalról befogadhatóbb-e egy hatósági döntés, ha az ügyfél egyfajta

⁴⁴⁸ Lásd Ket. 77. § (4) bek., Ákr. 93. § (5) bek.

partnerként vesz részt az eljárásban? Annak vizsgálatára fókuszálnék ebben a kérdésben, hogy ügyfélelégedettségi oldalról, van-e szerepe a döntés formájának, azaz eredményesebbnek tekinti-e az eljárást az ügyfél, ha bevonják a döntéshozatalba? Jelen fejezetben ezen kutatási kérdések megválaszolására helyezem a fókuszpontot.

IV.1. Bevezető gondolatok

Közel két évtizede beszélhetünk hazánkban a hatósági szerződés jogintézményéről, amely német, illetve francia mintára került a hatósági eljárás szabályozásának tárgykörébe. Az előzőekben már bemutattam, hogy miképp intézményesült a jogintézmény hazánkban, jelen fejezetben pedig magára a jogintézményre fókuszálok, hogy a hatósági szerződés mennyiben mondható polgári jogi értelemben vett szerződésnek és mennyiben tekinthető hatósági határozatnak.

A korábbiakban már utaltam rá, hogy a hatósági szerződést hazánkban a Ket. vezette be új döntési alternatívaként. Az egyezség mellett speciális döntési típusként jelent meg. Mindazonáltal az egyezség már korábban is a hatósági eljárás szabályozásának tárgyát képezte, de a hatósági szerződést e jogintézménytől élesen el kell különíteni. A hatósági szerződés intézményesülésének egyik indokaként szolgált, hogy a külföldi tapasztalatok alapján gyakorta többet lehetett elérni egy kölcsönös előnyökre épülő megállapodás révén, mint egy hatósági határozat vagy végzés alapján.⁴⁴⁹ A szolgáltató közigazgatás, mint elvárás érdekében egy olyan jogintézménnyel egészült ki a hatósági eljárás általános szabályozása, ahol a hatóság a közhatalom pozíciójából kilépve – de természetesen azt nem félretéve – tárgyal az ügyféllel, hogy egy egy mind a két fél számára előnyös megoldást találjanak. Példaként említhetjük az egyes költségvetési támogatások odaítélésére vonatkozó, vagy a fogyasztóvédelmi jogsértés megszüntetésére

⁴⁴⁹ A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat 7.2. pont.

kötött hatósági szerződéseket.⁴⁵⁰ A példák alapján is látható, hogy egy döntési típusként értelmezhető, azonban felmerül a kérdés, hogy melyik irányba mozdult el a szabályozás, inkább szerződésről vagy határozatról beszélhetünk a hatósági szerződéssel összefüggésben?

Az Ákr.-ben nevesített együttműködési elv döntési formában történő realizálódásaként értelmezhető a hatósági szerződés, hiszen az a hatóság és az ügyfél közötti kooperáció eredményeként lát napvilágot.⁴⁵¹ Mára már elmondható, hogy a közhatalom gyakorlásának rendjét szabályozó normák egyre gyakrabban teszik lehetővé vagy esetleg kötelezővé a magánjogi eszközök, valamint megoldások igénybevételét.⁴⁵² A hatósági szerződés, mint speciális közigazgatási szerződés esetében nem a hagyományos értelemben vett közigazgatási jogra jellemző szupremációról, hanem kooperációs jogviszonyról beszélhetünk, viszont nem a tipikus polgári jogi mellérendeltséget kell alatta érteni.

Első ízben érdemes arról szólni, hogy általánosságban miben tér el egy közigazgatási szerződés egy polgári jogi kontraktushoz képest. Elsőként említhető, hogy a közigazgatási szerződésben a jogviszony egyik pozíciója mindig kötött, hiszen csak közigazgatási szerv állhat az egyik oldalon, sőt nem ritka, hogy a jogviszony mind a két oldalán közigazgatási szerv foglal helyet például, ha a helyi önkormányzatok társulási megállapodására gondolunk. További jellemző, hogy amellet, hogy közigazgatási szerv tölti be az egyik szerződő fél pozícióját, közhatalommal is fel van ruházva, amelynek gyakorlására alapvetően nincs szüksége egy közigazgatási szerződéskötés kapcsán, hasonlóan, mint abban az esetben, ha az állam, mint polgári jogi jogalany köt magánjogi szerződést. Emellett elmondható, hogy a közigazgatási szerződések közigazgatási feladatellátását vagy valamilyen közszolgáltatás biztosítását célozzák, éppen ezért a közigazgatási szerződések tartalmi, illetve formai követelményei számos vonatkozásban idegennek mondhatók a kötelmi

⁴⁵⁰ BOROS – HOFFMAN – POLLÁK – BEKECS – SZAMEK – SZEGEDI – VÉRTESY (2018) p. 87.

⁴⁵¹ CZIBRIK (2022/b) p. 24.

⁴⁵² ÁDÁM (2004) p. 5.

jogi megoldásokhoz képest.⁴⁵³ Mindezekhez viszonyítva speciális közigazgatási szerződésnek minősül a hatósági szerződés, éppen ezért érdemes részletesebben megvizsgálni. Míg a közigazgatási szerződés megkötése nem feltételez előzetesen egy hatósági eljárás lefolytatását, addig ennek ellenkezője igaz a hatósági szerződésre, éppen ezért egyfajta döntési alternatívaként nevesíti az Ákr. A közigazgatási szerződés éppen ezért pedig nem is vonható az Ákr. tárgyi hatálya alá.

Kiindulásként abból a tételből érdemes kiindulni, hogy amennyiben valamilyen kérdésben az Ákr., vagy annak hiányában a hatósági szerződés megkötésére jogosító ágazati szabály nem rendelkezik, akkor végső soron a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni az adott hatósági szerződés vonatkozásában.⁴⁵⁴ A következőkben pedig pont ezen kérdésre keresem a választ, hogy a Ptk. mely rendelkezései alkalmazhatók a hatósági szerződéssel összefüggésben és mely szabályok nem értelmezhetők ezen közigazgatási hatósági döntésre.

IV.2. Fogalmi és alapelvi megközelítés

Véleményem szerint kiindulásként a két fogalmat érdemes összehasonlítani, hiszen ezáltal megfelelő kiindulási alappal rendelkezhetünk ahhoz a kérdéshez, hogy a hatósági szerződés mennyiben tekinthető polgári jogi értelemben vett szerződésnek. Mivel a hatósági szerződés fogalmával külön fejezetben foglalkozom, így annak vizsgálatát helyezem most a középpontba, hogy magánjogi megközelítésben szerződésről beszélhetünk-e, vagy szerencsésebb lenne más elnevezéssel illetni a jogintézményt.

Az Ákr. 92. § (1) bekezdése határozza meg a hatósági szerződés definícióját, amely alapvetően kétféle módon teszi lehetővé a hatósági szerződés megkötését, egyik verzió szerint lehetőségként biztosítja a hatóság részére, másik esetkörben pedig ágazati jogszabály kötelező előírása alapján

⁴⁵³ Lásd: MOLNÁR – TABLER (2000) pp. 600, 602.

⁴⁵⁴ Ákr. 93. § (5) bek.

alkalmazhatják. Utóbbi lehetőség kapcsán mondhatnánk, hogy szerencsésebb megoldás lenne egy határozat meghozatala, azonban kérdésként fogalmazható meg, hogy akkor miért rendezte így a jogalkotó ezt az Ákr.-ben. Véleményem szerint egyszerűbb bármelyik fél kezdeményezése alapján módosítani a hatósági szerződést, hiszen saját hatáskörben a meghozott határozatot módosítani vagy visszavonni csak egy alkalommal, egy éven belül lehetséges, amennyiben az a hatóság megállapítása szerint jogszabályt sértett.⁴⁵⁵ A módosítással pedig továbbra is érvényt lehet szerezni annak a közérdeknek, amely okán a hatósági szerződés kötött, valamint arra nem csak egy alkalommal kerülhet sor. Emellett érvként hozható a hatósági szerződés mellett, hogy a felek az alávetési klauzulában olyan kikötésben is megállapodhatnak, amelyre hatósági határozatban alapvetően az ügyfelet nem lehetne kötelezni.⁴⁵⁶

Az Ákr. azon rendelkezése, amely lehetővé teszi, hogy ágazati jogszabály kötelezően írja elő a hatósági szerződés alkalmazását, a Ptk. szerződési szabadság korlátjaként nevesített, jogszabály alapján fennálló szerződéskötési kötelezettségével hozható párhuzamba. A Ptk. meghatározza, hogy amennyiben jogszabály szerződéskötési kötelezettséget ír elő, viszont a felek ezt a szerződést ennek ellenére sem kötik meg, akkor a bíróság ezt a szerződést létrehozhatja és annak tartalmát meghatározhatja.⁴⁵⁷ Jogszabályban történő szerződéskötési kötelezettség előírását, – hasonlóképp a hatósági szerződés megkötéséhez, – valamilyen közérdekű cél indokolhatja.⁴⁵⁸ Szemben a polgári jogi szerződéssel, a hatósági szerződés megkötését a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság nem pótolhatja, ha azt a felek elmulasztották megkötni. Ennek oka abban jelölhető meg, hogy a közigazgatási bíróságok feladata alapvetően, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – az erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson,⁴⁵⁹ azaz

⁴⁵⁵ Ákr. 120. § (1) bek.

⁴⁵⁶ Ákr. 92. § (3) bek.

⁴⁵⁷ Ptk. 6:71. § (1) bek.

⁴⁵⁸ GÁRDOS – VÉKÁS (2024).

⁴⁵⁹ Kp. 2. § (1) bek.

tevékenységével nem pótolhatja a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozó hatósági szerződés megkötését.

A polgári jogi szerződés fogalma alatt a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozatát értjük, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére.⁴⁶⁰ A definícióból ki kell emelni a szolgáltatást, amely központi szerepet tölt be, továbbá magát a felek közötti konszenzust. Amennyiben a hatósági szerződést és a polgári jogi szerződést egymás mellé állítjuk, láthatjuk, hogy közös elemként jelenik meg a kölcsönösség, hiszen mind a két esetkörben a felek érdekében és akaratuknak megfelelően kötik meg az adott megállapodást.

Az Ákr. alaki kikötést is meghatároz a felek számára, azaz a hatósági szerződést csakis írásban köthetik meg a felek. Az említett szabály különbséggént értelmezhető a két megállapodás között, hiszen a polgári jogi szerződéseket főszabály szerint szóban, írásban vagy ráutaló magatartással is megköthetik és csak egyes szerződéstípusoknál írják elő kötelezően az írásbeli formát.

A két fogalom közötti különbséggént említhető, hogy a polgári jogi szerződés alapján a felek között mellérendelt jogviszony jön létre, addig ilyesfajta „tisztá” mellérendeltségről a hatósági szerződéssel összefüggésben nem szólhatunk, hiszen, ha csak arra gondolunk, hogy az ügyfél esetleges szerződésszegése esetén e tény nem egy harmadik fél, hanem a másik szerződő fél, azaz a hatóság állapítja meg, amely igencsak elbillenti a mellérendelt pozíciót a felek között.

Mindezek alapján elmondható, hogy meghatározott fogalmi elemekben fedi egymást a két definíció, mint például a kölcsönösség tekintetében, azonban míg a polgári jogi szerződés középpontjában a szolgáltatás áll, addig a hatósági szerződésnél a közérdek érvényesítése.

Amennyiben tovább lépünk a kötelmi jogi alapelvekre, elsőként a Ptk. szerződési szabadság elvét kell megemlíteni. Eszerint a felek szabadon köthetnek szerződést, szabadon választhatják meg a másik szerződő felet,

⁴⁶⁰ Ptk. 6:58. §.

szabadon alakíthatják a szerződés tartalmát, továbbá a szerződésnek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályaitól egyező akarattal eltérhetnek, ha a Ptk. ezt az eltérést nem tiltja.⁴⁶¹ *Kelemen László* megfogalmazásában „a szerződési szabadság [...] nem tartalmi korlátlanyságot, hanem jogalkotási és jogkeletkezést távoltartó hatalmasságot jelent, vagyis más szóval, a szerződéskötési kényszertől való mentességet, a jogalanynak azt a képességét, hogy kizárólag saját elhatározásától függ, kíván-e valakivel, s ha igen, kivel, szerződéses viszonyra lépni és ezzel kettejük között, viszonylagos hatályú jogszabályokat létrehozni?”.⁴⁶² Részben értelmezhető ezen elv a hatósági szerződéssel összefüggésben, hiszen amennyiben ágazati jogszabály lehetőségként biztosítja a hatósági szerződés megkötését, akkor tulajdonképpen a felek szabadon szerződnek egymással, valamint az alávétési klauzula beépítésével további jogokat és kötelezettségeket is magára vállalhat az ügyfél a hatósági szerződésben. Azonban a hatósági szerződés vonatkozásában szűkebben értelmezhető ez az elv, hiszen a megállapodás megkötését a közérdek vagy a felek közös akarata motiválhatja.

A szerződési szabadság elve további négy szegmensből vizsgálható, egyrészt a szerződéskötés eldöntése, a szerződéses partner megválasztása, a szerződés típusának eldöntése, valamint a szerződés tartalmi meghatározásának szabadsága tekintetében.⁴⁶³ Amennyiben ezen szinteket a hatósági szerződéssel összefüggésben vizsgáljuk, akkor véleményem szerint a szerződéskötés eldöntésének szabadsága értelmezhető a hatósági szerződésnél, hiszen az ügyfél alapvetően szabadon dönthet abban a kérdésben, hogy kérelemre hatósági eljárást indít, amely eredményeképp hatósági szerződést köthet. Zárójelben itt meg kell említeni, hogy azokban a hatósági eljárásokban, ahol a hivatalbóli eljárás lefolytatásának eredményeképp születik meg a hatósági szerződés, azokban az esetekben ezen elv nem értelmezhető.

A szerződéses partner megválasztásának szabadságáról a hatósági szerződéssel összefüggésben nem beszélhetünk, hiszen az ügyféllel csak a

⁴⁶¹ Ptk. 6:59. § (1)-(2) bekezdések.

⁴⁶² KELEMEN (1941) p. 22.

⁴⁶³ CSEHI (2021) p. 1437.

hatóság köthet hatósági szerződést és ez fordítva is igaz, a hatóság sem köthet az eljárás egyéb résztvevőjével vagy harmadik féllel hatósági szerződést, csak is az eljárásban részt vevő ügyféllel. Mivel a hatósági szerződés a közigazgatási szerződések egy típusa, amelyek esetében elvárás, hogy a szerződés egyik oldalán közigazgatási szerv álljon, az ügyfél éppen ezért nem is dönthet szabadon a szerződéses partner tekintetében. A partner megválasztásának lehetősége abban az esetben merülhet fel, ha például többen pályáznak egy adott támogatás odaítélésére, aminek eredményeképp a nyertes féllel kötik meg a támogatási típusú hatósági szerződést és a pályázók kiválasztása is már a hatósági eljárás részét képezi.⁴⁶⁴

A harmadik része a szerződési szabadság elvének a típuszabadságról rendelkezik, amely szintén nem értelmezhető, hiszen az adott ágazati jogszabály által meghatározott hatósági szerződés típusát vehetik igénybe a felek és amennyiben másféle megállapodást kötnek, nem hatósági eljárás keretében, akkor pedig már nem is értelmezhető hatósági szerződésként az adott kontraktus.

Végül, de nem utolsó sorban a tartalomalakítási szabadsággal összefüggésben is azt a megállapítást tehetjük, hogy csak részben értelmezhető a hatósági szerződésnél, hiszen az Ákr. szabályain, valamint az adott hatósági szerződést lehetővé vagy kötelezővé tévő ágazati jogszabály rendelkezésein felül a felek szabadon alakíthatják – jogszabályi keretek között – a hatósági szerződés tartalmát,⁴⁶⁵ gondolva itt akár arra is, hogy a felek mit tekintenek a jogviszonyban szerződésszegő magatartásnak, viszont mindezek felül a jogszabályokban rögzített feltételekről sem feledkezhetnek meg. Ez a quasi tartalomalakítási szabadság adja a hatósági szerződés egyik lényegi ismervét, hiszen ezzel a részletszabállyal tulajdonképpen a felek a jogszabályi előírásokon felül saját ízlésükre alakíthatják a hatósági szerződés tartalmát. Mindazonáltal a hatósági szerződés konszenzuális jellegét ronthatja az az esetkör, amikor a hatósági eljárás során szakhatósági állásfoglalást kell

⁴⁶⁴ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 594.

⁴⁶⁵ Ákr. 92. § (2) bek.

beszerezni, amely határozatnak a tartalma erőteljesen befolyásolja a hatósági szerződés tartalmát is.⁴⁶⁶

A Ptk. következő szerződési jogi alapelve a visszterhesség véelme, amely meghatározza, hogy a szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből más nem következik – ellenszolgáltatás jár.⁴⁶⁷ A visszterhességet a polgári jogi szerződéseknél vélelmezni kell a Ptk. rendelkezése szerint. A polgári jogi megállapodásoknál a visszterhesség véelme alapvetően csak akkor értelmezhető, ha a felek megállapodása nem utal kifejezetten az ingyenességre.⁴⁶⁸ Számos visszterhes polgári jogi szerződésnek megvan az ingyenes párja is, mint az adásvételi szerződésnek az ajándékozás, vagy a bérlelt szerződésnek a haszonbérlet,⁴⁶⁹ emellett ki kell emelni, hogy beszélhetünk olyan polgári jogi szerződésekről, amelyek alapvetően nem minősülnek visszterhes megállapodásnak, mint például a támogatási típusú szerződések, hiszen a támogatott nem nyújt szolgáltatást a támogató részére, a támogatást pedig csak akkor és olyan formában használhatja fel, amilyen feltételeket a támogató meghatároz a részére.⁴⁷⁰

Azonban a hatósági szerződés kapcsán ezen alapelv nem értelmezhető, hiszen azok tartalmilag általában valamilyen jogot (például támogatás formájában) biztosítanak az ügyfél részére, vagy valamilyen jogsértés megszüntetésére sarkallnak.⁴⁷¹ Utóbbira példaként hozható az az esetkör, amikor az MNB a fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárása során jogsértést tár fel, viszont ennek megszüntetése érdekében mellőzi a határozathozatalt és hatósági szerződést köt azzal az ügyféllel, aki vállalja, hogy felhagy a jogsértő magatartással és magatartását a hatósági szerződésben meghatározott módon hozza összhangba a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel.⁴⁷² A jogot biztosító hatósági szerződésekre példaként hozhatók a támogatási típusú hatósági szerződések, úgy mint a foglalkoztatási törvény végrehajtási

⁴⁶⁶ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 593.

⁴⁶⁷ Ptk. 6:61. §.

⁴⁶⁸ CSEHI (2021) p. 1440.

⁴⁶⁹ CSEHI (2021) p. 1440.

⁴⁷⁰ PAPP (2016/b) p. 465.

⁴⁷¹ CZIBRIK (2022/b) p. 29.

⁴⁷² A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 95. § (1) bek.

rendeletében szabályozott hosszabb időtartamra szóló közfoglalkoztatás támogatásáról szóló hatósági szerződés.⁴⁷³ Összegzőképpen elmondható, hogy nem beszélhetünk olyan hatósági szerződéstípusról, ahol a hatósági szerződéssel bármilyen szolgáltatást kötnének ki a felek, amelyért cserébe ellenszolgáltatás járna.

A Ptk. a visszerhesség véelmét követően az együttműködési és a tájékoztatási kötelezettséget nevesíti mint elvet, amely szerint a felek kötelesek a szerződéskötési tárgyalások alatt, a szerződés megkötésénél, továbbá annak fennállása alatt és megszüntetése során is együttműködni és tájékoztatni egymást a szerződést érintő lényeges körülményekről.⁴⁷⁴ Szemben az előző generálklauzulával, ezen elv erőteljesen megjelenik a hatósági szerződés szabályozása kapcsán is. A Ptk. együttműködési és tájékoztatási kötelezettségének elve párhuzamba hozható az Ákr. jogszerűségének elvével, mely – komplex alapelvként – meghatározza többek között az ügyféllel való együttműködés elvét is.⁴⁷⁵ Az Ákr.-ben rögzített alapelv egyfajta kölcsönösséget követel meg az eljárás résztvevői között, hiszen a hatósági eljárás eredményes lefolytatása nemcsak a hatóságnak, hanem az ügyfélnek is fontos.⁴⁷⁶ Ezen együttműködésnek lehet egyfajta eredménye a hatósági szerződés megkötése. A Ptk.-ban rögzített elvhez viszonyítva láthatjuk, hogy a szerződéskötési eljárás mellett, a szerződés esetleges módosítása kapcsán is erőteljesen megjelenik az együttműködési, valamint tájékoztatási kötelezettség a felek között és amely szintén értelmezhető a hatósági szerződéssel összefüggésben is. Amennyiben az ügy szempontjából jelentős új tény merül fel, vagy a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoztak, akkor megnyílik a hatósági szerződés módosításának a lehetősége,⁴⁷⁷ vagyis az Ákr. a kötelmi jogi *clausula rebus sic stantibus* elvét veszi át,⁴⁷⁸ mely szerint a szerződés megkötése után a körülmények alapvető megváltozása kivételesen

⁴⁷³ A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 6/A. § (3) bek.

⁴⁷⁴ Ptk. 6:62. § (1) bek.

⁴⁷⁵ Ákr. 2. § (2) bek. a) pont.

⁴⁷⁶ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 51.

⁴⁷⁷ Ákr. 93. § (1) bek.

⁴⁷⁸ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 597.

kihathatnak a szerződésben részt vevő felek jogaira, valamint kötelezettségeire.⁴⁷⁹ Bármely esetben, mely megalapozza a hatósági szerződés módosítását, a feleket egymás irányába tájékoztatási és együttműködési kötelezettség terhel, máskülönben csorbát szenvedhet a hatósági szerződéssel elérni kívánt jogi érdek.⁴⁸⁰ Az alapelv be nem tartása esetén számolni kell a feleknek az esetleges következményekkel, hiszen amennyiben az együttműködésnek gátat szabnak és emiatt a hatósági szerződés módosítása megghiúsul, bármelyik fél közigazgatási bírósághoz fordulhat.⁴⁸¹ Az elv jelentősége vitathatatlan, utalva a Kúria korábbi döntésére, mely szerint a hatósági szerződés megszegésének minősül és a támogatás arányos részének visszafizetéséhez vezethet, ha a támogatott a szerződésben vállalt tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget.⁴⁸² Továbbá rögzítették, hogy – bár nem kifejezetten szerződési alapelvről van szó – azonban a joggal való visszaélés tilalmát és a kölcsönös együttműködés elveit a hatósági szerződésben is figyelembe kell venni.⁴⁸³⁴⁸⁴ A leírtakkal összefüggésben érdemes továbbá megemlíteni az Alaptörvény tisztességes eljárás követelményét, amely garantálja, hogy a hatóságok a közigazgatási hatósági ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességesen, valamint észszerű határidőn belül intézzék.⁴⁸⁵ Mindezek alapján pedig kiemelhető a joggyakorlat alapján, hogy ezen elvek nemcsak valamilyen magasztos gondolatok, hanem ténylegesen kikényszeríthető jogi normák.⁴⁸⁶

A Ptk. ipso iure nem szól a *pacta sunt servanda*, a (korábban említett) *clausula rebus sic stantibus*, valamint az egyenértékűség elvéről,⁴⁸⁷ azonban mint szerződési alelvekről érdemes még szólni. A *pacta sunt servanda* elv

⁴⁷⁹ CSEHI (2021) p. 1436.

⁴⁸⁰ CZIBRIK (2022/b) p. 30.

⁴⁸¹ Ákr. 93. § (2) bek.

⁴⁸² KGD2017. 76.

⁴⁸³ KGD2017. 76. [17].

⁴⁸⁴ Zárójelben itt ki kell egészíteni a leírtakat azzal, hogy ezen generálklauzulák a régi Ptk.-ban foglalt elvekként szerepeltek, hiszen a hatályos Ptk.-ban bár a joggal való visszaélés tilalmával találkozhatunk a Bevezető rendelkezések között, azonban a kölcsönös együttműködési elvével már nem.

⁴⁸⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXIV. cikk (1) bek.

⁴⁸⁶ CZIBRIK (2022/b) p. 101.

⁴⁸⁷ CSEHI (2021) p. 1436.

szerint a szerződést úgy kell teljesíteni, ahogyan azt magában a szerződésben a felek kikötötték, azaz a szerződés megkötését követően a körülményekben beálló változások a felek teljesítési kötelezettségére nem hatnak ki.⁴⁸⁸ Természetesen a *pacta sunt servanda* elvét sosem alkalmazták kivétel nélkül, a *clausula rebus sic stantibus* rugalmas klauzulája lazította annak keretét.⁴⁸⁹ A hatósági szerződésre igazítva akként értelmezhetjük, hogy az Ákr.-ben, az ágazati jogszabályokban, valamint a felek által rögzített feltételeknek megfelelően – gondolva itt akár egy alávetési nyilatkozatra – kell a hatósági szerződésben foglaltaknak eleget tenniük a feleknek, különben az ügyfél közigazgatási bírósághoz fordulhat, ellenkező esetben, – ha az ügyfél nem teljesít – akkor végrehajtható okiratként kezelheti a hatósági szerződésben foglaltakat.

Az egyenértékűség vételeme pedig azt fogja jelenti a polgári jogban, hogy ha a felek kölcsönös szolgáltatásokkal tartoznak egymásnak, akkor vélelmezni kell, hogy az ellenszolgáltatás értéke megegyezik a szolgáltatás értékével.⁴⁹⁰ Úgy gondolom ezen alapelv nem értelmezhető a hatósági szerződésnél, hiszen alapvetően nem a szolgáltatások cseréjéről beszélhetünk ennél a hatósági döntési alternatívánál. A leírtak összefoglalását az alábbi táblázat tartalmazza.

| Szerződési szabadság elve | | | | |
|---|--|---|--|--|
| | Szerződéskötés eldöntésének szabadsága | Szerződéses partner megválasztásának szabadsága | Szerződés típusának szabad megválasztása | Szerződés tartalmának szabad megválasztása |
| Értelmezhető-e a hatósági szerződéssel összefüggésben? | Részben | - | - | Részben |

⁴⁸⁸ CSEHI (2021) p. 1436.

⁴⁸⁹ CSÉCSY (2006).

⁴⁹⁰ CSEHI (2021) p. 1436.

| Visszterhesség vélelme | |
|--|------|
| Értelmezhető-e a hatósági szerződéssel összefüggésben? | Nem |
| Együttműködési és tájékoztatási kötelezettség | |
| Értelmezhető-e a hatósági szerződéssel összefüggésben? | Igen |

5. táblázat A Ptk.-ban rögzített polgári jogi szerződések alapelveinek értelmezése a hatósági szerződéssel összefüggésben saját szerkesztés alapján

Összegzésképpen elmondható, hogy meghatározott alapelvek erőteljesen megjelennek a hatósági szerződés szabályozása között is, ami éppen azért érdekes, hiszen míg az Ákr. tisztán eljárásjogi rendelkezésekkel operál, addig a Ptk. anyagi jogi szabályokra épít, érdekes ebből kifolyólag a két típusú, a két jogági szabályoknak az összképét megvizsgálni.

IV.3. Polgári jogi szerződéskötés kontra a hatósági szerződés megkötése

Az alapelveket követően a polgári jogi szerződés, illetve a hatósági szerződés megkötésével kapcsolatos összefüggéseket szeretném fókuszpontba állítani. A hatósági szerződés megkötésére, a hatósági eljárás lefolytatásának eredményeképp, jogszabály kötelező előírása, vagy ágazati jogszabály kínálta lehetőség alapján kerülhet sor. Ezt a két esetkört vizsgálva, előbbivel a Ptk. jogszabály alapján fennálló szerződéskötési kötelezettsége hozható párhuzamba. A Ptk. szerint, ha a felek a szerződést nem kötik meg, akkor a bíróság a szerződést létrehozhatja, valamint annak tartalmát meghatározhatja.⁴⁹¹ Amennyiben a jogszabály alapján fennálló szerződéskötési kötelezettségnek valamelyik fél nem tesz eleget, akkor a másik fél által, a bíróság részére benyújtott szerződés megkötése, módosítása, felbontása vagy megszüntetése iránti keresetnek helytadó jogerős határozattal a szerződés

⁴⁹¹ Ptk. 6:71. § (1) bek.

létrejön, módosul vagy megszűnik, a felek minden további jogcselekménye nélkül.⁴⁹²

Ha megvizsgáljuk emellett azt az esetkört, hogy mi történik akkor, ha hatósági eljárás során ágazati jogszabály kötelezően előírja a hatósági szerződés megkötését, viszont ennek a felek mégsem tesznek eleget, mivel ezen jogkövetkezmenyről az Ákr. nem rendelkezik, így véleményem szerint ebben az esetben a közigazgatás hallgatásáról beszélhetünk és mivel a hatóság az eljárási kötelezettségének nem tesz eleget a rendelkezésére álló ügyintézési határidőn belül, így az eljáró hatóság jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasíthatja, ha nincs felügyeleti szerve, vagy az nem intézkedik, akkor az eljárás lefolytatására a közigazgatási bíróság kötelezi a hatóságot⁴⁹³ a jogsérelmes helyzet orvoslása végett.

A polgári jogi szerződés megkötéséhez a Ptk. alapján érvényes ajánlat, valamint annak elfogadása szükséges.⁴⁹⁴ A hatósági szerződés olvasatában ez azt jelenti, hogy az ajánlattevő a hatáskörrel rendelkező hatóság lesz, az ajánlatot elfogadó pedig az ügyfél. Az sem kizárt, hogy ez felcserélődik és az ajánlatot tevő fél lesz az ügyfél, és a hatóság válik az ajánlat elfogadjává,⁴⁹⁵ amely esetkör inkább azoknál a hatósági szerződéstípusoknál a jellemző, ahol nem természetes személlyel szerződik a hatóság.⁴⁹⁶ Ebben az esetben a hatóságnak mérlegelési lehetősége van, hogy határozatot hoz vagy hatósági szerződést köt az ügyféllel.⁴⁹⁷ Míg a polgári jogi szerződések esetében az ajánlati kötöttség kardinális kérdésnek számít, addig a hatósági szerződésnél kevésbé kiemelkedő mozzanat, inkább egyfajta „biztosítéki” pozíciót tölt be a hatósági szerződés előkészületi fázisában, hiszen ha a hatóság úgymond ajánlatot tett a hatósági szerződés megkötésére, akkor ettől a későbbiekben nem térhet el és nem hozhat helyette határozatot, hiszen azzal az ügyféllel való együttműködés elvét sértené még az eljáró hatóság.⁴⁹⁸ Mivel a hatósági

⁴⁹² GKT 26/1973. szám.

⁴⁹³ Ákr. 15. § (2) bek.

⁴⁹⁴ Ptk. 6:64–6:69. §.

⁴⁹⁵ Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37.956/2009/5.

⁴⁹⁶ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 594.

⁴⁹⁷ Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37.956/2009/5.

⁴⁹⁸ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 594.

szerződéssel szemben támasztott alaki kikötés, hogy csakis írásban köthetik meg a felek, így a Ptk. azon rendelkezései is irányadók, miszerint az írásbeli alakhoz kötött szerződés megkötésére ajánlatot és elfogadó nyilatkozatot is csak írásban lehet tenni.⁴⁹⁹

A hatósági szerződés joghatályos megkötéséhez további feltétel – amely természetesen a polgári jog szerződésekkel szemben nem értelmezhető – a szakhatósági állásfoglalás beszerzése, amennyiben azt az ágazati jogszabály kötelezően előírja. Továbbá a Ket. hatálya idején, amennyiben a hatósági szerződés harmadik személy jogát vagy jogos érdekét érintette, akkor a szerződés érvényességéhez szükség volt az érintett személy írásos hozzájárulására is, valamint ágazati jogszabály előírhatta, hogy emellett be kellett szereznie a hatóságnak a felügyeleti szerv írásbeli hozzájárulását is.⁵⁰⁰ Utóbbi szabályokat az Ákr. elhagyta, csupán arra vonatkozóan tartalmaz előírásokat, hogy ha több – a hatósági szerződés megkötésében részt nem vevő – érdekelt ügyfél van a hatósági eljárás során, akkor a létrejött hatósági szerződést velük is mint döntést közölni kell, amellyel szemben tizenöt napon belül módosítást kezdeményezhetnek az eljáró hatóságnál, de már előzetes írásbeli hozzájárulás beszerzésére nincs szükség.⁵⁰¹ A módosítás kezdeményezésére alapvetően akkor van lehetőségük, ha a megkötött hatósági szerződés hátrányos a számukra.⁵⁰²

A Ptk. által támasztott követelmény, hogy a szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre,⁵⁰³ amely a hatósági szerződés kapcsán is rögzíthető elvárás. A szerződés létrejöttéhez ki kell térni a feleknek a lényegesnek minősített kérdésekre és az azokban való egyetértésre is,⁵⁰⁴ amely úgyszintén szempont a hatósági szerződés vonatkozásában, különben nem egy kétoldalú megállapodásról, hanem egy egyoldalú hatósági aktusról, határozatról beszélhetnénk. További közös

⁴⁹⁹ Ptk. 6:70. § (1) bek.

⁵⁰⁰ Ket. 76. § (5)-(6) bek.

⁵⁰¹ Ákr. 92. § (4) bek.

⁵⁰² PETRIK (2017) p. 214.

⁵⁰³ Ptk. 6:63. § (1) bek.

⁵⁰⁴ Ptk. 6:63. § (2) bek.

elemként értékelhető, hogy mind a két megállapodás esetében rögzíteni kell a szerződő felek személyét, a szerződéses pozíciójukat, a szerződés jogcímét, a felek részére biztosított jogokat és vállalt kötelezettségeket. A szerződés meghatározó részét a felek által lényegesnek tekintett kérdések jelentik, amely tulajdonképpen mind a polgári jogi, mind pedig a hatósági szerződés esszenciáját adja. A „lényeges kérdéseket” alapvetően két kategóriába sorolhatjuk, egyrészt beszélhetünk azokról a tartalmi előírásokról, amelyeket jogszabály minősít kötelező tartalmi elemnek és ezért képezik a szerződés részét, másik csoportba pedig a felek által – a jogszabályi előírásokon felüli – lényegesnek minősített kérdések kerülnek. Utóbbi jellemző szintén érvényesül a hatósági szerződésnél is, hiszen az Ákr. előírásain felül, az ágazati jogszabályok rendelkezései mellett, a felek további szerződéses elemeket rögzíthetnek megállapodásukban. Annak kérdéskörére, hogy milyen tartalmi elemeket írhatnak elő ágazati jogszabályok e fejezet keretein belül részletesen nem térek ki, hanem a korábbiakban (III. Fejezetben) leírtakra utalnék vissza.

A Ptk. a szerződés megkötéséhez rendelkezik továbbá az ellenszolgáltatás rögzítéséről is visszterhes megállapodások esetében,⁵⁰⁵ amely rendelkezés viszont a hatósági szerződésnél, jellegéből adódóan nem értelmezhető.⁵⁰⁶ Végül de nem utolsó sorban a hatósági szerződéssel összefüggésben nem értelmezhető a Ptk. azon előírása, miszerint a szerződés tartalmává válik minden olyan szokás, amelynek alkalmazásában a felek korábbi üzleti kapcsolatukban megegyeztek, és minden olyan gyakorlat, amelyet egymás között kialakítottak, valamint az adott üzletágban a hasonló jellegű szerződés alanyai által széles körben ismert és rendszeresen alkalmazott szokás, kivéve, ha annak alkalmazása a felek között – korábbi kapcsolatukra is figyelemmel – indokolatlan volna,⁵⁰⁷ hiszen a hatósági eljárást az üzletszerűség nem jellemzi.⁵⁰⁸

⁵⁰⁵ Ptk. 6:63. § (3) bek.

⁵⁰⁶ CZIBRIK (2022/b) p. 33.

⁵⁰⁷ Ptk. 6:63. § (5) bek.

⁵⁰⁸ CZIBRIK (2022/b) p. 33.

Összegzésképpen elmondható, hogy a polgári jogi szerződés központi eleme a szerződés kapcsán a konszenzus. Ennek hiányában ugyanis a szerződés nem jöhet létre, és ha a felek között például mégis volt szolgáltatásnyújtás, akkor a jogalap nélküli gazdagodás, a jogalap nélküli birtoklás vagy a megbízás nélküli ügyvitel szabályai szerint számolhatnak el egymás között.⁵⁰⁹ A hatósági és a polgári jogi szerződéseket összekötő hídként értelmezhető az az elvárás, miszerint a konszenzusunak valamennyi fél által lényegesnek minősített kérdésre ki kell terjednie, ez egyrészt jelenti a kötelező tartalmi részeket, másrészt pedig a szerződésalakítási szabadság adta elemeket. Bár számos különbség mutatható ki a két megállapodás megkötése között, azonban a közös jellemzőkről sem szabad megfeledkeznünk, éppen ezért méltán hívhatjuk megállapodásnak a hatósági eljárás ezen alternatív döntési típusát.

A következőkben annak vizsgálatát helyezem középpontba, hogy a már megkötött hatósági szerződés mennyiben feleltethető meg a polgári jogi szerződésre irányadó módosítási rendelkezéseknek, mely jellemzőkben tér el, és melyekben hasonlítanak egymásra a két törvény rendelkezései.

IV.4. Mennyiben értelmezhető a Ptk. szabályozása a hatósági szerződés módosítása kapcsán?

Az Ákr. a hatósági szerződés megkötését követően annak módosításával foglalkozik, amelyre alapvetően a felek erre irányuló akaratából kerülhet sor. A Ptk. vonatkozó rendelkezését vizsgálva láthatjuk, hogy a polgári jogi kontraktus módosítására is a felek közös megegyezésével van lehetőség. A tartalom szabad megválasztásának lehetősége a már fennálló kötelelem módosítása esetében is megmutatkozik, természetesen ugyanazzal a kitételrel, hogy a kötelező jogszabályi előírásoknak, kógens polgári jogi rendelkezéseknek továbbra is a szerződés részét kell képezniük.⁵¹⁰ A Ptk.

⁵⁰⁹ CSEHI (2021) p. 1443.

⁵¹⁰ CSEHI (2021) p. 1656.

szerint a felek közös megegyezéssel módosíthatják a szerződés tartalmát vagy megváltoztathatják kötelezettségvállalásuk jogcímét.⁵¹¹

A Ptk. szabályaihoz képest azonban eltérésként értékelhető, hogy a hatósági szerződésnél nem szükséges, hogy felek tartós jogviszonyban legyenek egymással, valamint nem szükséges, hogy a változatlan feltételek melletti teljesítés a fél lényeges jogi érdekét sértse.⁵¹² A hatósági szerződés módosítása kapcsán a Kúria is állást foglalt és hangsúlyozta, hogy például a támogatási típusú hatósági szerződéseknél nem a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének a garantálása a cél, hanem magának a támogatás céljának az elérése, azaz ezen megállapodások akkor töltik be funkciójukat, ha a módosítás ellenére vagy éppen azáltal a közérdekű cél teljesülését szolgálják.⁵¹³

Mivel az Ákr. is tartalmaz szabályokat a hatósági szerződés módosítására, így felmerülhet a kérdés, hogy mennyiben kell a Ptk. rendelkezéseit irányadónak tekinteni. A Ptk. szerint a szerződés módosításával a felek megváltoztathatják a szerződés tartalmát vagy a kötelezettségvállalásuk jogcímét.⁵¹⁴ A Ptk. esetében is ki kell emelni, hogy a causa megváltoztatása a kötelezettségvállalás módosításának minősül, amely nem eredményezi a felek között fennálló jogviszony új alapra helyezését.⁵¹⁵ Ezen fordulat semmiféleképpen nem értelmezhető a hatósági szerződés vonatkozásában, hiszen bár a polgári jogi szerződésmódosítást sem például az alanyváltozásra kell érteni, azonban tágabb mozgásteret enged a feleknek, mint a hatósági szerződés módosítására vonatkozó szabályok. Ezen gondolat kiegészítéseként érdemes a jogutódlás kérdését megemlíteni, hiszen az szintén változásokat eredményezhet a hatósági szerződésben. Ezen szabályról az Ákr. kifejezetten nem rendelkezik, azonban ágazati jogszabály lehetővé teheti. Az Flt. rendelkezik például arról, hogy a foglalkoztatást elősegítő támogatásról szóló hatósági szerződés alapján, a támogatásban részesülő munkaadó helyébe

⁵¹¹ Ptk. 6:191. §.

⁵¹² BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 597.

⁵¹³ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 597.

⁵¹⁴ Ptk. 6:191. § (1) bek.

⁵¹⁵ CSEHI (2021) p. 1656.

jogutódja léphet, feltéve, ha a jogutód egyoldalú írásbeli nyilatkozatban vállalja a támogatás jogszabályban, illetve a hatósági szerződésben meghatározott feltételeinek teljesítését.⁵¹⁶ Ebben az esetben azonban nem a hatósági szerződés módosításáról, hanem a megállapodás módosulásáról beszélhetünk.

A Ptk. fordulata, miszerint a szerződésnek a módosítással nem érintett része változatlan marad szintén értelmezhető véleményem szerint a hatósági szerződés háttérszabályaként.

További értelmezési kérdést vet fel az egyoldalú szerződésmódosítás, amelyre vonatkozóan a Ptk. úgy szabályoz, hogy arra akkor kerülhet sor, ha ezt előre a felek a szerződésben kikötötték vagy ha erre a felet jogszabály feljogosítja,⁵¹⁷ például tipikusan közüzemi szerződések esetében. A hatósági szerződéseknél erre ágazati jogszabályban felhatalmazó rendelkezést a kutatásom során nem találtam, azonban álláspontom szerint erre a feleknek lehetőségük van, ha jogszabály ekként rendelkezik, vagy a felek ezt előzetesen kikötötték a hatósági szerződésben. A kommentárirodalom szerint is inkább a hatóságot ruházhatják fel az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségével, de ekkor az ügyfélnek jogorvoslati jogot kell biztosítani.⁵¹⁸

Végül de nem utolsó sorban a hatósági szerződés bíróság általi módosításának lehetőségét kell megvizsgálni. Ezen szabály alkalmazása is adott a hatósági szerződéssel összefüggésben, viszont kivételes lehetőség csupán.⁵¹⁹ A Ptk. egyik feltétele a bíróság általi szerződésmódosításra, hogy a felek között tartós jogviszony álljon fent.⁵²⁰ A tartós jogviszony tartalmát nem a polgári jogi kódex, hanem a bírói gyakorlat alakította. Eszerint tartós jogviszonyról akkor beszélhetünk, ha a szerződés és annak teljesítése a felek egymással szembeni magatartását hosszabb időre megszabja, még akkor is, ha a teljesítés végeredményben egyetlen aktussal megy végbe.⁵²¹ A Ptk. rögzíti,

⁵¹⁶ Flt. 41/A. § (7a) bek.

⁵¹⁷ Ptk. 6:191. § (4) bek.

⁵¹⁸ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 597.

⁵¹⁹ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 598.

⁵²⁰ Ptk. 6:192. § (1) bek.

⁵²¹ BH1984. 231.

hogy e tartós jogviszonyban álljon elő olyan körülmény, melynek következtében a szerződés változatlan feltételekkel való teljesítése lényeges jogi érdekét sérteni a szerződéses félnek, és e megváltozott körülmény a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható, nem ő idézte elő és a körülmények megváltozása nem tartozik a rendes üzleti kockázat körébe,⁵²² klasszikusan ilyennek tekinthető a kereslet-kínálati viszonyok változása.⁵²³ A bírósági szerződésmódosítás iránti igény érvényesítéséhez a fenti konjunktív feltételeknek együttesen kell fennállniuk.

Ehhez képest az Ákr. esetében az ügy szempontjából felmerülő jelentős új tény, illetve a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása szükséges a hatósági szerződés módosításának kezdeményezéséhez.⁵²⁴ E kezdeményezés sikertelensége okán fordulhat akár a hatóság, akár az ügyfél a közigazgatási bírósághoz, azonban a közigazgatási per nem bír halasztó hatállyal a hatósági szerződés végrehajtására, illetve érvényesítésére nézve.⁵²⁵ Úgy gondolom, hogy a fenti Ptk.-ban rögzített feltételek szintén figyelembe vehetők a hatósági szerződésnél.

Az Ákr.-ben a jogalkotó szűkszavúan rendelkezett a hatósági szerződés módosítására vonatkozó rendelkezésekről, ebben a tekintetben – véleményem szerint – számos ponton irányadónak tekinthetjük a Ptk. fent hivatkozott rendelkezéseit, amelyek támpontot jelenthetnek a jogalkalmazónak egy esetleges jogvita esetén.

IV.5. Szerződésszegés a hatósági szerződés és a polgári jogi szerződés tükrében

A polgári jogi szemüvegen történő vizsgálódás utolsó eleme a hatósági szerződésben foglaltak megszegésének a vizsgálata, amely első olvasatra

⁵²² Ptk. 6:192. § (1) bek.

⁵²³ CSEHI (2021) p. 1659.

⁵²⁴ Ákr. 93. § (1) bek.

⁵²⁵ Ákr. 93. § (2) bek.

erősen közjogi színezetű. A következőben arra a kérdésre fókuszálok, hogy mely Ptk. rendelkezések alkalmazhatók a hatósági szerződésszegés esetében.

Az Ákr. kettéosztja a szerződésszegés esetköreit tekintetben, hogy az az ügyfél, vagy a hatóság oldalán következett-e be. Amennyiben az ügyfél szegi meg a hatósági szerződésben foglaltakat, akkor a hatósági szerződés egy végrehajtható okiratnak fog minősülni, amely alapján a hatóság intézkedhet a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást.⁵²⁶ Ezzel szemben a hatóság szerződésszegése esetén az ügyfél köteles először a teljesítésre irányuló felhívást intézni a hatóság irányába, ennek eredménytelensége esetén a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül közigazgatási bírósághoz fordulhat.⁵²⁷ Az eltérő jogkövetkezmények szabályozása a Ket. idején is hasonlóképp alakult, annak kodifikációja során is felmerült már, hogy lehet-e ilyenmódon különbséget tenni az ügyféli, illetve a hatóság oldalán fellépő szerződésszegés között.⁵²⁸ E kérdés megválaszolására az Alkotmánybíróság egy korábbi döntése segítségül lehet, amelynek során az eljárási határidők tekintetében vizsgált hasonló kérdést a fórum, eszerint „más a hatóság és más az ügyfél államigazgatási eljárásban betöltött szerepe és helyzete, [...] nem „egyoldalúság” tehát, ha az ügyfél bizonyos jogi cselekményéhez – pl. a fellebbezés késedelmes benyújtásához – jogszabály jogvesztő következményt fűz, az államigazgatási szerv határidő-mulasztását pedig nem sújtja ilyen következménnyel.”⁵²⁹

Véleményem szerint egymásnak ellentmondó érvet lehet ennek a gondolatnak kiegészítéseként mondani, egyrészt vitathatatlan, hogy a hatósági eljárás során a hatóság, mint a közhatalom letéteményese vesz részt és köti meg az ügyféllel a hatósági szerződést, és ebből kifolyólag érthető az erőviszonyok eltolódása, azonban másrészt ez a jellemző szab gátat a mellérendeltség teljes mértékű érvényesülésének, amely szerintem egy vitás

⁵²⁶ Ákr. 93. § (3) bek.

⁵²⁷ Ákr. 93. § (4) bek.

⁵²⁸ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 599.

⁵²⁹ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

pontja a szabályozásnak. A közhatalmi eszközök erőteljes érvényesülését mutatja, hogy az ügyfél szerződésszegését nem egy kívülálló harmadik szerv állapítja meg, hanem az egyik szerződő fél, azaz a hatóság,⁵³⁰ a korábbi quasi kiegyenlített pozíció ezzel pedig teljesen kibillen és az alá-fölérendeltség irányába mozdul.⁵³¹

Az Ákr. nem határozza meg a szerződésszegés fogalmát, tartalmát, annak szabályait vagy az ágazati jogszabályoknak kell tartalmaznia, vagy pedig a feleknek kell a hatósági szerződésben rögzíteniük. Ennek kiegészítéseként érdemes a törvény indokolását kiemelni, amely meghatározza, hogy egyrészt a hatósági szerződést már eleve úgy kell a feleknek megkötni, hogy előzetesen rögzíteni kell a szerződésszegés jogkövetkezményeit, másrészt pedig a hatósági szerződésnek alkalmas eszközöket kell nyújtania a szerződő felek által vállalt kötelezettségek kikényszerítésére, gondolva akár hagyományos közigazgatási végrehajtási eszközökre, vagy akár polgári jellegű biztosítékokra is.⁵³²

Kérdés továbbá, hogy a Ptk. szerződésszegés szabályainak mennyiben alkalmazhatók a hatósági szerződéssel összefüggésben, hiszen a hatósági szerződésben foglaltak megszegése elég sajátosan alakul. A Ptk. szerint a szerződés megszegését jelenti, ha elmarad bármely kötelezettség szerződésszerű teljesítése.⁵³³ A Ptk. logikai megoldása, hogy először valamennyi szerződésszegésre vonatkozó általános szabályokat rögzít, ezt követően pedig a szerződésszegés egyes nevesített eseteit tartalmazza a törvény.⁵³⁴ A szerződésben vállalt kötelezettségeket a feleknek teljesíteniük kell, ugyanúgy mint a hatósági szerződésben, ha ezeket bármely fél nem teljesíti a szerződésszegés következményével kell számolni. Szerződésszegés esetén a félnek számolni kell azzal a következménnyel, hogy a szerződésnek megfelelő teljesítésre vonatkozó igényét a másik fél végső soron állami

⁵³⁰ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 599.

⁵³¹ CZIBRIK (2022/b) p. 35.

⁵³² Ákr. Részletes Indokolása a 92-93. §-hoz.

⁵³³ Ptk. 6:137. §.

⁵³⁴ CSEHI (2021) p. 1555.

kényszer igénybevételeivel juttatja érvényre.⁵³⁵ Hasonlóképp a hatósági szerződés megszegésekor, az ügyfél közigazgatási bírósághoz fordulhat, a hatóság pedig intézkedhet a végrehajtás kikényszerítése iránt. Emellett természetesen a szerződés teljesítésének kikényszerítését jogszabályi keretek között kell tartani. A hatósági szerződés tartalmát az Ákr., az ágazati jogszabályok és a felek által rögzített feltételek adják, melyek jogok és kötelezettségek összességként értelmezhető, ha és amennyiben ezen kötelezettségek teljesítése során bármely fél jogai csorbát szenvednek, nyílik meg a fenti jogkövetkezmények alkalmazásának lehetősége. A hatósági szerződés megszegésének következményeként alkalmazható a polgári jog szerinti szerződésfelmondás, amely során a felek további szolgáltatásokkal nem tartoznak és a már teljesített szolgáltatások tekintetében kötelesek egymással elszámolni, például az engedélyezési vagy a támogatási típusú hatósági szerződések esetén.⁵³⁶ Az Mttv. például rögzíti, hogy amennyiben a hatósági szerződésben meghatározott időpontig a médiaszolgáltatás nyújtására – a nyertes pályázó érdekkörében felmerült ok miatt – nem kerül sor, a Médiatanács jogosult a hatósági szerződésben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazásán túlmenően a hatósági szerződést azonnali hatállyal felmondani.⁵³⁷

Zárásképp kiemelhető, hogy mivel az Ákr. ipso iure nem rendelkezik a szerződésszegés definíciójáról és amennyiben az ágazati jogszabály sem köti ki külön az adott hatósági szerződéssel összefüggésben, továbbá a felek sem rögzítették külön a hatósági szerződésben, akkor véleményem szerint általános szerződésszegés fogalomként a Ptk. rendelkezései alkalmazhatók.⁵³⁸

Álláspontom szerint nem egyszerű feladat párhuzamba állítani egy közigazgatási aktust és egy magánjogi szerződést, főleg úgy, hogy az egyiket egy közjogi eljárási törvény, a másikat pedig egy magánjogi anyagi jogi törvény szabályoz. Emellett a hatósági szerződés dogmatikai

⁵³⁵ CSEHI (2021) p. 1557.

⁵³⁶ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 599.

⁵³⁷ Mttv. 63. § (8) bek.

⁵³⁸ CZIBRIK (2022/b) p. 35.

meghatározottsága sem egy egyszerű kérdés, hiszen egyszerre hordoz magánjogi elemeket és hatósági eljárásjogi jellemzőket. A fejezet elején feltett kérdésre, miszerint inkább szerződés-e a hatósági szerződés vagy inkább hatósági határozatnak titulálható-e, konkrét, egyértelmű válasz szerintem nem adható. A hatósági szerződés megkötése, valamint módosítása kapcsán a magánjogi elemek dominanciája érezhető azzal a kivétellel, amikor ágazati jogszabály kötelezően előírja a hatósági szerződés alkalmazását. Természetesen ahogy azt korábban is hangsúlyoztam, a Ptk.-ban is találunk hasonló rendelkezést. Mindazonáltal a hatósági szerződésben foglaltak megszegése sajátosan alakul, ahol inkább a közjogi rendelkezések figyelhetők meg az ügyféli szerződésszegés esetén. A felek kiegyenlített pozíciójáról mindaddig beszélhetünk, amíg az ügyfél nem szegi meg a hatósági szerződésben foglaltakat, hiszen ekkor a hatóság kezében lévő közhatalom – mint Damoklész kardja, az ügyfél feje felett – lóg a levegőben arra várva, hogy a mellérendeltséget az közjogi szabályok váltsák fel.⁵³⁹ Álláspontom szerint tartalmilag sokkal inkább a polgári jogi szerződés irányába mutat a hatósági szerződés, mintsem a határozat felé. Ebben a tekintetben a jogirodalomban egységes álláspont nem alakult ki, például egyes szerzők szerint bár a hatósági határozat fogalmában az Ákr. nem nevesíti a hatósági szerződést, de tartalmi és jogi hatása alapján minősítik határozatnak.⁵⁴⁰

Összegésként a fentiekben leírtakat az alábbi táblázat tartalmazza.

⁵³⁹ CZIBRIK (2022/b) p. 37.

⁵⁴⁰ BARANOVSKY – HUSZAY (1999) pp. 14–15.

| | Hatósági szerződés | Polgári jogi szerződés |
|--|--|---|
| Fogalom | Ákr. 92. § (1) bek.: Jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön. A hatósági szerződés közigazgatási szerződés. | Ptk. 6:58. § A szerződés a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére. |
| Ptk.-ban nevesített általános szerződésjogi alapelvek | A szerződési szabadság elve részben értelmezhető, Együttműködési és tájékoztatási kötelezettség | Szerződési szabadság elve, Visszterhesség vélelme, Együttműködési és tájékoztatási kötelezettség |
| Szerződéskötés | Ákr. 92. § (1) bek.: Ágazati jogszabály kötelezően előírhatja, vagy döntéshelyettesítő eszközként kínálhatja a jogalkalmazónak a hatósági szerződés megkötését. | Ptk. 6:59. § (1) bek.: Főszabály szerint a felek szabadon köthetnek szerződést és szabadon választják meg a másik szerződő felet. Kivétel szerződéskötési kötelezettség jogszabály alapján (Ptk. 6:71. §) |
| Szerződésmódosítás | Ákr. 93. § (1) bek.: Az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, illetve a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén bármelyik fél kezdeményezheti a szerződés módosítását. | Ptk. 6:191. § (1) bek.: A felek közös megegyezéssel módosíthatják a szerződés tartalmát vagy megváltoztathatják kötelezettségvállalásuk jogcímét. |
| Szerződésszegés | Az Ákr. különbséget tesz abban a tekintetben, hogy melyik szerződő fél követi el a szerződésszegést, más-más jogkövetkezeménnyel kell számolni. | Ptk. 6:137. § A szerződés megszegését jelenti bármely kötelezettség szerződésszerű teljesítésének elmaradása. |

6. táblázat A hatósági szerződés és a polgári jogi összehasonlítása saját szerkesztés alapján

A fentiekben a magyar szabályozásra helyeztem a hangsúlyt, a fejezet további részében azzal a kérdéskörrel szeretnék foglalkozni, hogy mennyiben tekinthető határozatnak vagy szerződésnek a külföldi joggyakorlat alapján a hatósági szerződés, valamint a közigazgatási szerződés. Tekintettel arra, hogy államonként más-más szabályokkal találkozhatunk, így a kutatásomat kibővítettem a hatósági szerződésen túl a közigazgatási szerződésekre is.

IV.6. A hatósági szerződések, valamint a közigazgatási szerződések nemzetközi gyakorlata

A korábbiakban már kitértem arra, hogy nemzetközi szinten időben távolabbi gyakorlatra tekint vissza mind a hatósági, mint pedig a közigazgatási szerződés. Természetesen államonként ez a tendencia változatos képet mutat, a következőkben ezen szabályok vizsgálatára helyezem a fókuszot. Mivel disszertációm kutatásának középpontjában a hazai szabályrendszer feltárása a cél, így csak egy-egy állam rendelkezéseinek bemutatására törekszem. Jelen alfejezetben – részben – egy korábban elkészített tanulmányban összefoglalt kutatási eredményeket veszem alapul.⁵⁴¹

Mind a közigazgatási, mind pedig a hatósági szerződés megjelenése – gondolva itt a környező államokra is – válaszként szolgált *Harmathy Attila* által vizsgált kérdésre, miszerint „a közérdek védelme megoldható-e magánjogi szerződési szabályokkal vagy elengedhetetlen a közigazgatási jogi megoldások alkalmazása?”.⁵⁴² A válasz mára már kikristályosodott és láthatjuk, hogy meghatározott közigazgatási feladatok ellátására megoldásként szolgálhatnak a közigazgatás magánjogi jellegű eszközei. Egyik oldalról ki kell emelni, hogy ezek a jogintézmények megfelelőképp illeszkednek a társadalmi rend által elvártakhoz, mivel a kontraktualizáció egyre nagyobb teret nyer magának.⁵⁴³ Másrészt azonban hazánkban még mindig nem annyira elterjedt ezen jogintézmények alkalmazása, mint például a francia vagy a

⁵⁴¹ Lásd: CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) pp. 84–96.

⁵⁴² HARMATHY (1983) p. 114.; NAGY (2021) p. 58.

⁵⁴³ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 86.

német szabályrendszerben és ezen gondolat rögtön át is vezethet ahhoz a kérdéshez, hogy miért nem találkozhatunk velük olyan mértékben a hazai szabályok között, mint például az előzőekben említett két állam jogszabályaiban? Ennek megválaszolására az egyes államok szabályait érdemes az elemzés tárgyává tenni, megvizsgálva, hogy milyen mértékben tekinthetne a magyar szabályozás ezen államok előírásaira mintaként, miképp bővíthetné a magyar szabályozás eszközkészletét az egyes szerződéses jellegű jogintézményekkel.

IV.6.1. A német szabályozás

A hazai szabályozás kialakításánál számos esetben mintaként szolgált a külföldön már bevett gyakorlat és ez elmondható a hatósági szerződéssel és a közigazgatási szerződéssel összefüggésben is.

A német szabályozás eleinte igencsak idegenkedett a magánjogi jellegű jogintézmények bevonásától a közigazgatási jog keretei közé, de a 20. század első harmadában mondhatjuk, hogy megtört a jég és a közszolgáltatások, valamint az állami támogatások körében megjelentek az egyes közjogi jellegű szerződések.⁵⁴⁴

Jelen fejezet keretei között a hatályos szabályokra szeretném a hangsúlyt fektetni, így kizárólag a német közigazgatási eljárási törvény rendelkezéseire fókuszálok. A *Verwaltungsverfahrensgesetz* (a továbbiakban: VwVfG) 1977. január 1-jén lépett hatályba és kisebb nagyobb módosításokkal, de azóta is ez a törvény jelenti a hatósági eljárás szabályozásának általános törvényi kereteit a szövetségi államban. Hozzá kell tenni, hogy mivel Németország föderatív berendezkedésű állam, így a tartományi szabályozás sem hagyható figyelmen kívül. Mindazonáltal kiemelhető, hogy a tartományi és a szövetségi hatóságok előtti eljárás szabályai szinte teljesen megegyeznek egymással, ugyanis alapvetően az a tendencia rajzolódott ki, hogy az egyes tartományi eljárásjogi

⁵⁴⁴ BÁN (2019) p. 7.

törvények átvették a szövetségi eljárási kódex szabályait szinte szóról szóra.⁵⁴⁵ A VwVfG nyolc fejezetből áll, amelyek közül először a törvény hatályáról, a hatásköri és a hivatali segély szabályairól rendelkezik, majd az általános szabályokról szól, ezt követően a közigazgatási aktusról, őt követi a közjogi szerződéssel kapcsolatos szabályozás, majd a különleges eljárások, a jogorvoslati eljárások, a tiszteletbeli hivatalnoki tevékenység és a határozatok című fejezet, végül pedig a záró rendelkezések.⁵⁴⁶ A következőkben eltekintek a német hatósági eljárásjog általános bemutatásától és csupán a téma szempontjából releváns jogintézményekre fókuszálok.

Komplex képpel találkozhatunk a német szabályozásban a közigazgatás által köthető szerződések tekintetében, hiszen egy egyértelmű rendszerben mutatja be a hatósági eljárási törvény az egyes közjogi szerződéstípusokat.⁵⁴⁷ Kiindulásként az ún. *öffentlich-rechtlicher Vertrag*-ot kell megemlíteni, amely – a közigazgatási szervek cselekvésének egyik formájaként⁵⁴⁸ – magyar közjogi szerződések kategóriájának feleltethető meg és amely hasonlóan a hazai szabályozáshoz, a legtágabb kategóriának tekinthető. Érdekes a jogintézményt elhatárolni a *Verwaltungsprivatrecht*-től, mint egyfajta gyűjtőfogalomtól. A *Verwaltungsprivatrecht* csoportjába azok az aktusok sorolhatóak, amely során a közigazgatás a magánjog eszközeivel lép fel, alapvetően a magánjog szabályai érvényesülnek, viszont a közigazgatás sajátosságainak figyelembevételével.⁵⁴⁹ A közigazgatás ezen területének gyakorlati jelentősége főképp a gazdaságfejlesztés és a közszolgáltatások területén jut kiemelt szerephez.⁵⁵⁰ A közigazgatás aktusainak azon csoportjáról beszélhetünk, ahol a közigazgatás magánjogi jogok és kötelezettségek hordozója, amelyet a közigazgatás magánjogi kötelezőségének⁵⁵¹ elveként is emlegetnek. Ilyen típusú közigazgatási cselekvésnél, a közigazgatási szerv

⁵⁴⁵ FÁBIÁN (2003) p. 25.

⁵⁴⁶ FÁBIÁN (2003) p. 25.

⁵⁴⁷ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 86.

⁵⁴⁸ VADÁL (2006) p. 257.

⁵⁴⁹ KÖBLER (2004) p. 548.

⁵⁵⁰ BRAUN (1983) p. 845.

⁵⁵¹ *Grundsatz der Privatrechtsbindung der Verwaltung* (Fordítás: CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 87.).

magánjogi eszközökkel lát el közfeladatot.⁵⁵² A *Verwaltungsprivatrecht*-től el kell különíteni az állam tisztán fiskális tevékenységét.⁵⁵³ *Martin Bullinger* határozottan nyilatkozik ebben a kérdésben és hangsúlyozza, hogy a *Verwaltungsprivatrecht* mégiscsak *Privatrecht*,⁵⁵⁴ azaz ebbe a körbe eső közigazgatási cselekvések a magánjog szabályozásának tárgykörébe tartoznak. A *Verwaltungsprivatrecht* esetében a közigazgatási szervek közhatalom hiányában, magánjogi jogalanyokként lépnek fel az adott jogviszonyban, az *öffentlich-rechtlicher Vertrag* keretében pedig a szerződést kötő közigazgatási szerv továbbra is közhatalommal fog rendelkezni, még ha elviekben ki is egyenlítődik a felek pozíciója.⁵⁵⁵ *Wilfried Braun* úgy foglalt a kérdésben állást, hogy a hatóság magánjogi úton sem tud teljesen kiszabadulni a közjogi bilincsek alól⁵⁵⁶. Tekintettel arra, hogy a *Verwaltungsprivatrecht* csoportja nem arra a kérdéskörre fókuszál, mint ami az értekezés fő sodorvonala, így ennél részletesebb elemzésbe ebben a körben most nem bocsátkozom. A következőkben a *Verwaltungsprivatrecht* kereteit túllépve, az *öffentlich-rechtlicher Vertrag* szabályaira fókuszálok.

Az *öffentlich-rechtlicher Vertrag* tekintetében a VwVfG rögzíti, hogy ilyen típusú szerződés a közjog területén – jogszabályi előírások betartása mellett – létesíthető, módosítható vagy felmondható.⁵⁵⁷ A VwVfG különbséget tesz az ún. *Koordinationsvertrag*, illetve a *Subordinationsvertrag* között, előbbi a magyar jog szerint fémjelzett közigazgatási szerződések jellemzőivel bír, utóbbi pedig a hatósági szerződés kategóriájaként foglалható össze. Utóbbi típus kapcsán pedig annak további két csoportjáról rendelkezik a német hatósági eljárási törvény, azaz a *Vergleichsvertrag*ról, illetve az *Austauschvertrag*ról.

A német közjogi szerződések szabályozásából ki kell emelni, hogy a hatóság nem alá-fölérendeltségi viszonyban jár el, hanem a jogviszony

⁵⁵² CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 87.

⁵⁵³ ERBGUTH (2011) p. 18.

⁵⁵⁴ BÁN (2019) p. 9.

⁵⁵⁵ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 87.

⁵⁵⁶ BRAUN (1983) p. 841.

⁵⁵⁷ VwVfG 54. §.

kiegyenlített jellegére törekszik.⁵⁵⁸ A VwVfG alapvetően megengedő szabályt tartalmaz a kontraktus megkötése vonatkozásában, csupán azt rögzíti, hogy a felek akkor köthetik meg, hogyha azt jogszabály nem tiltja.⁵⁵⁹

A *Koordinationsvertrag*-ra vonatkozó előírások a magyar közigazgatási szerződéséhez hasonlatosak. Példaként hozható annak megkötésére az az esetkör, amikor két szövetségi tartomány közösen szeretne iskolabusz járatokat működtetni a két tartomány tanulói számára.⁵⁶⁰ Ilyen esetben az egyik tartomány nem bocsát ki valamilyen közigazgatási aktust, hanem egyenrangú felekként a közigazgatási szerződés eszközét veszik igénybe, külön hatósági eljárás lefolytatása nélkül.⁵⁶¹

Másik kategóriáról szólhatunk azonban már abban az esetben, ha a szerződő felek közé természetes személy kerül, ugyanis ekkor már a *Subordinationsvertrag*-ról beszélhetünk.⁵⁶² A jogintézmény neve már sejteti, hogy eredetileg alá-fölérendeltségi viszony lehet a felek között, hiszen a hatósági eljárás keretében az ügyfélnek hatósági szerződés helyett akár határozatot is kibocsáthatna a hatóság. Azonban a mindinkább ügyfélbarát rendelkezések érvényesülése érdekében a felek a kontraktualitás „mezejére lépnek”.⁵⁶³ Viszont ez a – továbbra is – kiegyenlített helyzet nem vezethet ahhoz, hogy a hatóság visszaéljen közhatalmával és az ügyfélre nézve kedvezőtlen szerződési feltételeket állapítson meg.⁵⁶⁴

A *Subordinationsvertrag* csoportján belül a VwVfG két típus között tesz különbséget, egyrészt beszélhetünk a *Vergleichsvertrag*-ról, valamint az *Austauschvertrag*-ról. A *Vergleichsvertrag* a magyar hatósági eljárásjogból ismert egyezség jogintézményének feleltethető meg. Itt hangsúlyozni kell, hogy az egyezség a magyar jog szerint nem minősül hatósági szerződésnek, így ebben a tekintetben különbség mutatható ki a két állam szabályozása

⁵⁵⁸ JuraOnline: Arten des ÖR Vertrages, §§ 54 ff. VwVfG. [Online]. Letöltve: <https://bit.ly/46vh5XZ> (2024. 08. 04.).

⁵⁵⁹ VwVfG 54. §.

⁵⁶⁰ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 87.

⁵⁶¹ JuraOnline: Arten des ÖR Vertrages, §§ 54 ff. VwVfG. [Online]. Letöltve: <https://bit.ly/46vh5XZ> (2024. 08. 04.).

⁵⁶² CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 87.

⁵⁶³ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) pp. 87–88.

⁵⁶⁴ HEINTZEN (2003) p. 10.

között.⁵⁶⁵ A német jog által meghatározott egyezségi megállapodás, azaz a *Vergleichsvertrag* lényege az eltérő érdekek, a szerződésben foglalt feltételekkel történő összhangba hozatala.⁵⁶⁶ A VwVfG 55. §-a értelmében ezen megállapodás megkötéséhez szükséges, hogy a megállapított tényállás alapján a jogalkalmazás során egy joghézag, azaz egy jogilag konkrétan nem szabályozott helyzet álljon elő, amely során a jogalkalmazóra hárul az a feladat, hogy a felek kölcsönös érdekeit figyelembe véve mérlegeljen és egyezségi megállapodásra motiválja a feleket, a hatósági ügy eldöntése érdekében.⁵⁶⁷ A *Subordinationsvertrag* másik típusa az ún. *Austauschvertrag*. Ebbe a csoportba alapvetően a magyar jogrendszerben is ismert hatósági szerződésként fémjelzett megállapodások sorolhatók.⁵⁶⁸ Emellett egy speciális típusról is beszélhetünk, az ún. „*hinkender Austauschvertrag*” esetköréről is. Ezen típus kapcsán az ügyfél vállal magára valamilyen kötelezettséget a hatósági szerződés keretében.⁵⁶⁹ Ebben az esetben is – a jogbiztonság sértetlensége érdekében – analógia révén, a VwVfG 56. §-ban megfogalmazott szabályokat alkalmazzák.⁵⁷⁰

Hasonlóan a magyar szabályozáshoz, az *Austauschvertrag* esetében is rögzíti a német közigazgatási hatósági eljárási törvény, hogy csak az ágazati törvényekben meghatározott feltételeknek megfelelően lehet például a hatósági szerződés révén az egyes támogatásokat igénybe venni, amely rendelkezés a szerződési szabadság korlátjaként is értelmezhető.⁵⁷¹ Ilyen előírás lehet a támogatási időszak kezdetének, végének a rögzítése, vagy ha valamilyen feltétel bekövetkezéséhez kötik a szerződés megszüntetését a felek, akkor azt is meg kell jelölni.⁵⁷²

Alaki kitétel – hasonlóan a magyar szabályozáshoz – az írásbeli forma, azonban a német törvény megadja az ágazati jogszabályoknak az eltérés

⁵⁶⁵ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 88.

⁵⁶⁶ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 88.

⁵⁶⁷ WOLFF (2017) p. 197.

⁵⁶⁸ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 88.

⁵⁶⁹ Anwalt24: Austauschvertrag. [Online]. Letöltve: <https://www.anwalt24.de/lexikon/austauschvertrag> (2024. 08. 04.).

⁵⁷⁰ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 88.

⁵⁷¹ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 88.

⁵⁷² VwVfG 36. § (2) bek.

lehetőségét.⁵⁷³ Amennyiben a hatósági szerződés megkötéséhez szakhatóság állásfoglalása szükséges, akkor ennek beszerzésével együtt léphet csak hatályba a hatósági szerződés.⁵⁷⁴ Továbbá – hasonlóan a Ket. korábbi rendelkezéseéhez – amennyiben az *öffentlich-rechtlicher Vertrag* harmadik fél jogát vagy jogos érdekét érinti, akkor az *öffentlich-rechtlicher Vertrag* csak a harmadik fél írásbeli hozzájárulása esetén hatályosulhat.⁵⁷⁵

A törvény felsorolja továbbá a semmisség esetköreit is, e tekintetben semmis például az az *öffentlich-rechtlicher Vertrag*, amelynek megkötése során valamilyen eljárási hiba következett be – például illetékeség vagy hatáskör hiányában járt el a hatóság –, és erről a tényről a szerződő feleknek a szerződéskötés pillanatában tudomásuk volt.⁵⁷⁶ További semmisségi okként határozza meg a VwVfG azt az esetkört, amikor a *Vergleichsvertrag* megkötésének törvényben rögzített előfeltételei nem teljesültek.⁵⁷⁷ Az eljárási törvény meghatározza továbbá, hogy az egész szerződés semmisnek minősül főszabály szerint akkor is, ha a semmisség csak a megállapodás egy részét érinti, kivéve, ha feltételezhető, hogy a semmis rész nélkül is létrejött volna a szerződés.⁵⁷⁸ A VwVfG 59 § (1) bekezdése a német Ptk. által rögzített általános semmisségi okokra hivatkozik, míg a (2) bekezdésben a speciális semmisségi okokat említi a törvény, amelyek kifejezetten az *öffentlich-rechtlicher Vertrag* -ra vonatkozóan fogalmazzak meg semmisségi okokat.⁵⁷⁹

Végül de nem utolsó sorban az *öffentlich-rechtlicher Vertrag*-gal összefüggésben rögzíti azt is a törvény, hogy egyéb nem szabályozott kérdésekben a háttérjogszabályként a német Ptk., azaz a *Bürgerliches Gesetzbuch* szerződésekre vonatkozó általános rendelkezéseit kell alkalmazni.⁵⁸⁰ A fentiekben leírtakat a következő ábra foglalja össze.

⁵⁷³ VwVfG 57. §.

⁵⁷⁴ VwVfG 58. § (2) bek.

⁵⁷⁵ VwVfG 58. § (1) bek.

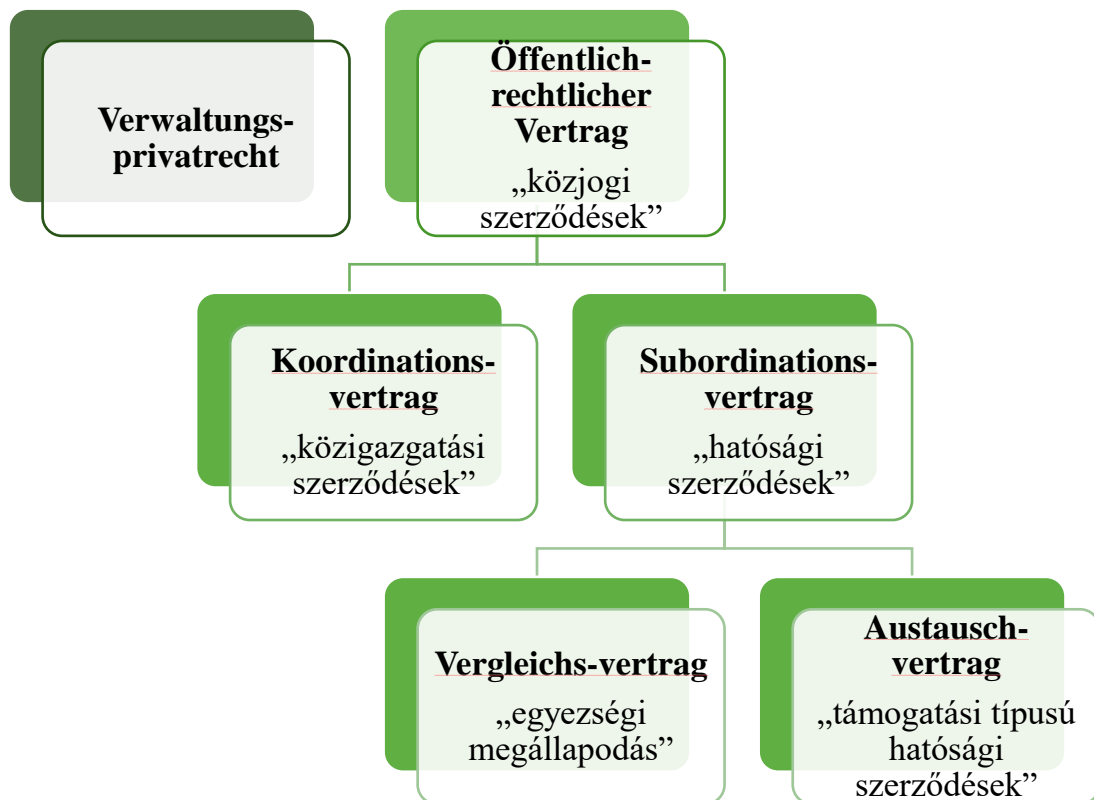
⁵⁷⁶ VwVfG 59. § (2) bek. 2.

⁵⁷⁷ VwVfG 59. § (2) bek. 3.

⁵⁷⁸ VwVfG 59. § (3) bek.

⁵⁷⁹ HÜTHER – BLÄNSDORF – LEPEJ (2022/b) p. 553.

⁵⁸⁰ VwVfG 62. §.



10. ábra A német szabályozás áttekintése (Forrás: CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 89.)

A következőkben összehasonlítom az egyes szerződéstípusokat a magyar és a német szabályozás tükrében. Az elhatárolás érdekében egy-egy ágazati példával szeretnék élni. Először az „Austauschvertrag” köréből hozok egy példát.

A legtöbb tartományban főszabályként előírják az építésügyi szabályok között, hogy csak akkor lehet új építmény létesítését engedélyezni a hatósági eljárás során, ha bizonyíthatóan lesz elegendő parkolóhely az épülethez tartozó gépjárműveknek.⁵⁸¹ Mivel a zsúfolt belvárosokban ez problémába ütközhet és éppen ezért számos beruházás kivitelezhetetlen lenne, szükséges volt a jogalkotó részéről egyfajta méltányossági megoldás beiktatása a jogszabályi rendelkezések közé. Az ún. *Stellplatzablösevertrag* a hatósági szerződések egy már régóta ismert típusa a német szabályozásban, amely eljárásban az esetek többségében a települési önkormányzat és a beruházni szándékozó ügyfél

⁵⁸¹ HEINTZEN (2003) p. 11.

minősül a szerződő feleknek.⁵⁸² A szabályozás több szintű, egyrészt szövetségi szinten törvényi keretek között biztosított a hatósági szerződés megkötése, ezt kiegészítik a tartományi szabályok, illetve az adott település rendeletei rögzítik a megállapodás pontos paramétereit (mint például a díj mértékét).⁵⁸³ Ennek keretében például megállapodhatnak a felek, hogyha egy belvárosi épület szeretnének építeni, akkor a parkolóhelyek kialakítására az összeget biztosítja az ügyfél, viszont annak kivitelezését, valamint az engedélyeztetési eljárás lefolytatását a hatóság vállalja magára vagy akként is határozhatnak, hogy az adott összeget az önkormányzat – a település más részén – nyilvános parkolóhelyek kialakítására fordítja,⁵⁸⁴ vagy a helyi tömegközlekedés fejlesztését célzó beruházásokra csoportosítja, vagy akár olyan tartalmú megállapodás is születhet a felek között, hogy csupán az összeg megfizetésével az ügyfél részben vagy egészben eleget tesz a jogszabályban meghatározott kötelezettségének.⁵⁸⁵ Látható, hogy a megoldások széles tárházát biztosítják az egyes települések szabályai a szolgáltató típusú közigazgatás megvalósulása érdekében.

Amennyiben a csoport másik részét vizsgáljuk, az egyezségi megállapodásról, az ún. *Vergleichsvertrag*-ról kell szólni. A német joggyakorlat szerint ezen kategóriát erősíti az a példa, amikor kisajátítási eljárás során a hatóság és az ingatlan tulajdonosa nem tudnak megállapodni a kártalanítás értékében. A német gyakorlat szerint ilyenkor egy köztes forgalmi értékben kell a feleknek megállapodni egy *Vergleichsvertrag* keretében.⁵⁸⁶

⁵⁸² CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 89.

⁵⁸³ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 89.

⁵⁸⁴ Példaként említhető Ibbenbüren (Nordrhein-Westfalen) város szabályozása, lásd: <https://www.ibbenbueren.de/Bauen-und-Wohnen/Unsere-Dienstleistungen/Stellplatzabl%C3%B6severtr%C3%A4ge.php?object=tx,3030.2&ModID=10&FID=3030.249.1> (2024. 08. 04.). A helyi önkormányzati rendelet rögzíti, hogy ha csak nagyon bonyolult átszervezések árán lenne kivitelezhető a szükséges parkolóhelyek kialakítása, akkor az építésfelügyeleti hatóság Ibbenbüren városával egyetértésben eltekinthet a parkolóhelyek kialakításától. A rendelet meghatározza ennek a mértékét is. (Satzung über die Ablösung von Stellplätzen der Stadt Ibbenbüren vom 19. Dezember 2022. 1. §).

⁵⁸⁵ Például így szabályoz Potsdam (Brandenburg) városa is. Lásd: *Stellplatzablösevertrag für Vorhaben in den Sanierungsgebieten und den Entwicklungsbereichen*, lásd: <https://vv.potsdam.de/vv/produkte/17301010000007551.php> (2024. 08. 04.).

⁵⁸⁶ HEINTZEN (2003) p. 11.

Szemben a hazai szabályozással, ahol inkább az alá-fölérendeltség mutatkozik meg, addig a német joggyakorlat inkább a megállapodás eszközához nyúl.⁵⁸⁷

Amennyiben a német gyakorlatot vizsgáljuk, látható, hogy a leggyakrabban az *öffentlich-rechtlicher Vertrag* egyes típusait az építésügyi igazgatás területén alkalmazzák. A hazai gyakorlatban ezzel szemben sokkal inkább a közigazgatás szuprematív jellege mutatkozik meg ezen a szakigazgatási területen, amely részben érthető elvárás az építésrendészeti előírásokkal szemben. A hatósági szerződéskötésre a magyar jogból példaként hozható az az esetkör, amikor a települési önkormányzat polgármestere jogszabályban meghatározott esetekben és módon a településkép javítása érdekében az azt rontó rossz állapotú épületek, reklámhordozók és reklámtartó berendezések meghatározott időn belüli helyrehozatali kötelezettségét írhat elő önkormányzati hatósági döntésében. Az önkormányzat e kötelezettség teljesítéséhez anyagi támogatást nyújthat. A polgármester a határozathozatal helyett ilyenkor hatósági szerződést is köthet az ügyféllel.⁵⁸⁸

A német szabályozásban lefektettek mintájára további esetkörökben is elképzelhető lenne a hatósági szerződés alkalmazásának a lehetősége. Viszonylag hosszadalmas eljárásnak minősül a fennmaradási engedélyezési eljárás a hatályos szabályozás szerint.⁵⁸⁹ Tételezzük fel, hogy egy adott eljárásban, ha a kérelem benyújtásakor az érintett szakhatóság előzetes állásfoglalása rendelkezésre áll a hozzá tartozó, a szakhatóság által záradékolt építésügyi-műszaki dokumentációval együtt és feltételezhető a fennmaradási engedély későbbi kiadása, hiszen egy a hatályos jogszabályoknak megfelelően létesített, vagy annak megfelelően szabályossá tett építményről beszélünk, azonban meghatározott feltételek fennállása esetén mégis elhúzódhat a

⁵⁸⁷ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 90.

⁵⁸⁸ Méptv. 93. § (4) bek.

⁵⁸⁹ Főszabály szerint az ügyintézési határidő huszonöt nap, azonban, ha az eljárás során szakkérdést kell vizsgálni, és jogszabály az építésügyi hatósági eljárás tekintetében eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő harmincöt nap, továbbá az egyszerű bejelentés építési engedélyezési eljárásra utalása esetén az ügyintézési határidő, ha szakkérdés vizsgálata nem szükséges, az egyszerű bejelentés ügyintézési határidejének kezdőnapjától számított harminc napos, ha szakkérdés vizsgálata szükséges, akkor az egyszerű bejelentés ügyintézési határidejének kezdőnapjától számított negyven napos ügyintézési határidővel kell számolni az építésügyi eljárásokban. Lásd: az építésügyi hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről szóló 281/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet 10. §-át.

hatósági eljárás, nem szolgálva ezáltal az észszerű időben való ügyintézését. Ezen idővesztés elkerülésére a felek megállapodhatnak egy hatósági szerződésben, amelynek alapvető célja lenne, hogy a hatóság által előírt további kötelezettségek teljesítésére – gondolva olyan munkálatok elvégzésére, amelyek révén szabályossá tehető az építmény – bízhatna az ügyfél a későbbi fennmaradási engedély kibocsátásában.⁵⁹⁰ A hatósági szerződés ezáltal a partnerség elvét is szolgálná,⁵⁹¹ a közérdek érvényesítése mellett.

Összegzésképp az alábbi különbségek, illetve hasonlóságok fogalmazhatók meg a német és a magyar szabályozást illetően. A hazai szabályozás kialakításakor a német jogrendszerben lefektetett jogszabályok gyakorta mintaként szolgáltak, hasonlóan a hatósági szerződés esetében is. Első és legszembetűnőbb különbségként azonban megfogalmazható, hogy míg hazánkban az egyezségi megállapodás nem a hatósági szerződés típusaként értelmezhető, hanem szintén önálló speciális döntési típusként, addig a német jogban a közjogi megállapodás egy típusaként tekintenek rá, mint ahogy arra a korábbiakban utaltam is.

További differenciaként említhető, hogy az Ákr. szerint csak és kizárólag írásban köthetik meg a felek a hatósági szerződést, amelytől az ágazati szabályozás sem térhet el, azonban a VwVfG csak főszabályként rendezi ezt a formát.⁵⁹² Míg a magyar szabályok szerint jogszabály kötelezően is előírhatja a hatósági szerződés megkötését, addig ezzel a lehetőséggel a német szabályozás nem él, csupán annyi kikötést tartalmaz az eljárási törvény, hogy ágazati jogszabály ne tiltsa annak alkalmazását.

Végezetül pedig további különbségként értékelhető, hogy a VwVfG speciális semmisségi okokat állapít meg a jogintézménnyel összefüggésben, amely szabállyal az Ákr. esetében nem találkozhatunk. Hiszen az Ákr. 123. §-a általánosan – nemcsak a hatósági szerződésre vonatkozóan – rendezi azokat az esetköröket, amikor a közigazgatási bíróságnak a Kp. szabályai szerint meg

⁵⁹⁰ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 91.

⁵⁹¹ FAZEKAS – SZOMBATI (2020) p. 630.

⁵⁹² CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 90.

kell semmisítenie a közigazgatási aktust.⁵⁹³ A német, illetve a magyar szabályozás összehasonlítását az alábbi táblázat tartalmazza.

⁵⁹³ BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018) p. 729.

| | Koordinations- vertrag | Austauschvertrag | Vergleichsvertrag | Közigazgatási szerződés | Hatósági szerződés |
|----------------|---|--|---|--|---|
| Jogforrás | VwVfG 54. § 1. mondat | VwVfG 56. § | VwVfG 55. § | Kp. 4. § (7) bek. 2. | Ákr. 92-93. § |
| Szerződő felek | közig. szerv – közig. szerv | hatóság – ügyfél | hatóság – ügyfél | közig. szerv – közig. szerv vagy közig. szerv – nem közig. szerv | hatóság – ügyfél |
| Tárgya | közfeladat ellátása | szolgáltatás – ellenszolgáltatás v. „ <i>hinkender Austauschvertrag</i> ” esetében csak állampolgári kötelezettség | érdekellentét kiegyenlítése | közfeladat ellátása | közérdek érvényesítése |
| Ágazati példa | megállapodás a közutak karbantartásáról | „parkolóhely szerződés” | kisajátítási eljárás során a kártalanítás mértékében történő megállapodás | önkormányzatok társulási megállapodása | foglalkoztatást elősegítő támogatásról szóló hatósági szerződés |

7. táblázat német és magyar szabályozás összehasonlítása (Forrás: CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 92.)

Végül, de nem utolsó sorban kiemelhető, hogy a német *öffentlich-rechtlicher Vertrag* kategóriája a francia jog által szabályozott közigazgatási szerződésekhez képest szűkebb körben fordul elő,⁵⁹⁴ amely gondolat át is vezet a francia szabályozásban lefektetettekhez.

IV.6.2. A francia szabályozás

A francia szabályozás kapcsán sokkal inkább a közigazgatási szerződésekre érdemes fókuszálni és azt a vizsgálat tárgyává tenni, hogy miképp alakult ki és milyen hatályos szabályozás irányadó a jogintézményre.

A közigazgatási szerződések önálló jogintézményekké történő kialakulása először Franciaországban ment végbe,⁵⁹⁵ ahol először a közigazgatási bíróságok gyakorlata, majd a jogszabályok alakították annak gyakorlatát.⁵⁹⁶ A korábbiakban (II. Fejezetben) már elmondottak összefoglalásaként rögzíthető, hogy a francia államban több mint másfél évszázada formálódik a közigazgatási szerződés a bírói gyakorlat eredményeképp, gondolva itt annak fogalmi keretrendszerére vagy típusainak elterjedésére.⁵⁹⁷ Keletkezésük arra az időre tehető, amikor a kialakulóban lévő polgári államban önállósult a közigazgatás szervezetrendszere és amellyel párhuzamosan egyre nagyobb mértékben látott el igazgatási, gazdálkodási tevékenységet, valamint nőtt a közszolgáltatási szerepköre is.⁵⁹⁸ A közszolgáltatási feladatok elterjedése magukkal hozták annak a felismerését is, hogy ezek ellátása nem feltétlenül a közhatalom gyakorlása alá tartoznak.⁵⁹⁹ Továbbá ahol az állam már szuprematív eszközökkel nem léphetett fel, ott szükség volt alternatív eszközök kidolgozására is. Ezzel összefüggésben terjedt el az a nézet, hogy a közigazgatási szervek meghatározott feladatok ellátását szerződés formájában sokkal hatékonyabban tudják ellátni, mintsem

⁵⁹⁴ VÁRHOMOKI-MOLNÁR (2018) p. 535.

⁵⁹⁵ HARMATHY (1983) p. 17.

⁵⁹⁶ FÁBIÁN (2018) p. 117.

⁵⁹⁷ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 92.

⁵⁹⁸ BERÉNYI (2005) p. 309.

⁵⁹⁹ SEEREINER (2021) p. 5.

egy közhatalmi aktus keretében. Viszont a jogfejlődés annak a felismerését is hozta, hogy ezeket a megállapodásokat el kell valamilyen formában különíteni a polgári jogi szerződésektől is, így egy attól eltérő szabályrendszer kialakítására volt szükség.⁶⁰⁰ Mindezek eredményeképp látott napvilágot a közigazgatási szerződés jogintézménye.

A francia jogrendszer mind a mai napig megőrizte azt az elvet, miszerint a közigazgatási szerződéseket el kell határolni a magánjog kontraktusaitól.⁶⁰¹ A francia jogirodalom szerint a közigazgatási szerződések a konszenzusos aktusok széles struktúrájának egy sajátos kategóriáját jelentik, amelyek figyelemreméltóképp gazdagították a közigazgatás cselekvéseinek arzenálját,⁶⁰² mindemellett pedig egyfajta rugalmasságot is biztosítanak a feleknek.⁶⁰³

A francia jogrendszerben a közigazgatási szerződések csoportjába egyrészt a jogszabály által közigazgatási szerződésnek minősített kétoldalú közigazgatási aktusok, másrészt azok a megállapodások tartoznak, ahol az egyik fél közjogi jogalanynak minősül és amelyeket a bírói gyakorlat minősített annak, valamint közfeladat vagy közszolgáltatás ellátását célozzák, mindemellett a polgári jogból ismert elvektől eltérő szerződési struktúrával bírnak, illetve a közjogi szabályok érvényesülnek a kontraktusban.⁶⁰⁴ *Harmathy Attila* hangsúlyozta, hogy a közigazgatási szerződések fejlődésében az önálló közigazgatási bíróságok felállítása, illetve azok legfelsőbb szerve a *Conseil d'État* játszott kiemelkedő szerepet, mivel egy 1806-os dekrétum értelmében a *Conseil d'État* elé kerültek mindazok a jogviták, amelyek a miniszterek, valamint az irányításuk alá tartozó minisztériumok által megrendelt munkák elvégzésével, szállítások lebonyolításával kapcsolatban merültek fel.⁶⁰⁵

⁶⁰⁰ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) pp. 92–93.

⁶⁰¹ VÁRHOMOKI-MOLNÁR (2018) p. 532.

⁶⁰² LANGROD (1956) p. 530.

⁶⁰³ LANGROD (1955) p. 325.

⁶⁰⁴ SEEREINER (2021) p. 6.

⁶⁰⁵ HARMATHY (1983) p. 19.

Ahogy már többször is kiemeltem, a francia szabályok mind a mai napig fenntartják a kialakult joggyakorlatot, azt a bírói gyakorlat és a jogalkotói tevékenység csak finomította.⁶⁰⁶ A francia kodifikációs munkák eredményeképp a nem bírósági közigazgatási eljárás fogalmába sorolták az egyoldalú közigazgatási aktusokat, illetve a közigazgatási szerződéseket is.⁶⁰⁷ A francia jogban a szerződés tárgyának is kiemelt jelentősége van, ugyanis amennyiben a szerződés tárgya nem közszolgáltatás nyújtásáról rendelkezik, még akkor sem nevezhető a francia jog szerint közigazgatási szerződésnek, ha amúgy a szerződést kötő fél közigazgatási szervnek minősül.⁶⁰⁸ Továbbá érdekességként rögzíthető, hogy a francia jog, amelyet mintaként követett ebben a tekintetben például az egyiptomi joggyakorlat is, elismeri a közigazgatási szerződések részleges érvénytelenségét, amely doktrína lehetővé teszi, hogy a közigazgatási szerződés többi része érvényes maradjon és csak az érvénytelen rendelkezést kell a közigazgatási szerződésből kivenni.⁶⁰⁹

Érdemes kiemelni, hogy szemben a magyar szabályozással⁶¹⁰ a francia jogalkotó közigazgatási szerződésnek minősítette a közbeszerzési kódex által köthető valamennyi szerződést, így olyan szerződéstípusok is e kategóriába kerültek, amelyeket a bírói gyakorlat a klasszikusnak mondható szempontok alapján nem feltétlenül minősített volna annak.⁶¹¹

A kezdetekben a francia bírói gyakorlat is alapvetően két típusról szólt a megállapodásokat tekintve: egyrészt egyik esetben a közigazgatási szerv úgy járt el, mint a közhatalom megtestesítője, így cselekménye hatósági aktus volt, a másik fajtájánál azonban annak cselekménye semmiben sem különbözik bármely más tulajdonosétól, előbbi csoportba a közigazgatási szerződések, utóbbiba pedig a polgári jogi szerződések tartoztak.⁶¹² Az elválasztásnál a tevékenység jellegéből indultak ki, viszont a közszolgáltatások elterjedésével

⁶⁰⁶ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 93.

⁶⁰⁷ POLLÁK (2019) p. 23.

⁶⁰⁸ LÓRINCZ (2017) p. 197.

⁶⁰⁹ SHOUAIB – ELDAKAK – ALABDOULI (2024) p. 2.

⁶¹⁰ Itt csak visszautalnék a korábbiakra, miszerint a Kbt. indokolása rögzítette, hogy a közbeszerzési szerződés hazánkban nem minősül közigazgatási szerződésnek.

⁶¹¹ VÁRHOMOKI-MOLNÁR (2012) p. 433.

⁶¹² HARMATHY (1983) p. 20.

fokozatos változás következett be.⁶¹³ Az elhatárolás kérdése egyre nehezebbé vált, ennek eredményeképp a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták alakították folyamatosan a francia gyakorlatot. Ki kell emelni, hogy abban a tekintetben mondhatók egyedülállónak a közigazgatási szerződéses jogviták, hogy két folyamatosan fejlődő terület részét képezik, egyrészt a közigazgatási szerződési jog, másrészt a közigazgatási peres eljárások.⁶¹⁴

A francia jog kiemelt helyet biztosít a közigazgatási jogon belül a közigazgatási szerződéseknek, ennek alátámasztására a francia közigazgatási hatósági eljárás fogalmát érdemes még kiemelni. *Pollák Kitti* hangsúlyozta, hogy a 2010-es években Franciaországban lezajlott közigazgatási hatósági kodifikációs tevékenység eredményeképp pontosabb és részletesebb definíció látott napvilágot, amely szerint mindazon szabályok összességét kell érteni a közigazgatási hatósági eljárás alatt, amely során egyoldalú közigazgatási aktusokat vagy közigazgatási szerződések létrehozatalát szabályozzák.⁶¹⁵

Napjainkban már a jogszabályok egy része kifejezetten rendelkezik a francia jogban azokról a megállapodásokról, amelyek ipso iure közigazgatási szerződéseknek minősülnek.⁶¹⁶ Ez a jogfejlesztő tevékenység a kontinentális jogrendszert követő államok esetében mintaként szolgált, akárcsak hazánk tekintetében.⁶¹⁷ Hiszen az első perctől kezdve ismerték és alkalmazták azt a megkülönböztetést, amely szerint az állam eljárhat a közhatalom birtokosaként vagy magántulajdonosként az egyes szerződéses kapcsolatokban.⁶¹⁸

IV.6.3. További érdekességek a világ egyes pontjairól

Nem kell messze mennünk, ha egy merőben más alapokon nyugvó szabályozást szeretnénk példaként említeni. Az osztrák hatósági eljárásjogi törvény (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*) alapvetően nem

⁶¹³ HARMATHY (1983) p. 103.

⁶¹⁴ THOMASSIN (2022) p. 1.

⁶¹⁵ POLLÁK (2019) p. 23.

⁶¹⁶ SEEREINER (2021) p. 5.

⁶¹⁷ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 93.

⁶¹⁸ HARMATHY (1983) p. 29.

rendelkezik külön olyan jogintézményről, amely a hatósági szerződésnek lenne megfeleltethető. Így ebben a tekintetben mind a német, mind pedig a magyar szabályozástól különbözik. Az osztrák jogban egy fogalomkör alatt értelmezik azokat a megállapodásokat, amelyek során az állam polgári jogi jogalanyként lép fel, amely jogterület összefoglaló neve az ún. *Privatwirtschaftsverwaltung*.⁶¹⁹ Példaként hozható a területre az egyes támogatások odaítélésével kapcsolatos megállapodások. Az osztrák *Marktordnungsgesetz* rendezi, hogy a vidékfejlesztés területén, valamint annak ágazatai például a méhészetek támogatására a *Privatwirtschaftsverwaltung* jogintézményei szolgálnak.⁶²⁰ Az osztrák jogirodalomban többen⁶²¹ állást foglaltak ezen jogi kategória pozitív, illetve negatív értékelése mellett. Előnyként került első helyen megfogalmazásra a rugalmasság, hiszen a közigazgatás kógens szabályaitól el lehet térni ezen szerződések térhódításával azáltal, hogy az imperatív rendelkezésekkel szemben a felek közös akarata nyilvánul meg bennük, másrészt pedig egyedi megoldásként szolgálhatnak a különböző esetek kapcsán, amelyekre a közigazgatás szuprematív jellege miatt főszabály szerint nem feltétlenül lenne lehetőség.⁶²² Az osztrák bírói gyakorlat úgy foglalt állást a kérdésben, hogy a *Privatwirtschaftsverwaltung* kapcsán bár kvázi magánfélként lép fel az állam és köt valamilyen típusú megállapodást, de a különleges piaci ereje miatt a felek között tényleges kiegyenlített pozícióról nem beszélhetünk.⁶²³ Összegzésképpen látható, hogy az osztrák jog is elkülöníti valamelyest a polgári jogi jogviszonyoktól ezeket a megállapodásokat, de nem olyan mértékben mint a francia, vagy a német szabályozás.

Az Egyesült Királyságban a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos kérdéskör nem merült fel olyan mértékben, mint például a francia jogrendszerben, ennek egyik oka abban jelölhető meg, hogy az angol jogrend nem tesz olyan éles különbséget a közjog és a magánjog között, éppen ezért a

⁶¹⁹ CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 94.

⁶²⁰ Marktordnungsgesetz 19a § (1).

⁶²¹ Példaként említhető *Heinz Peter Rill, Ulrich Wagrandl, Hansjörg Sailer* etc.

⁶²² WEBER (2016) p. 5.

⁶²³ KNEIHS (2010) p. 106.

közszolgáltatások ellátása az állami megrendelések útján nem különbözik alapvetően a magántőke által végzett tevékenységtől.⁶²⁴ Az angol jogra továbbá jellemzőként elmondható, hogy a közigazgatás által kötött szerződésekre ugyanúgy a polgári jogi megállapodásokra irányadó elvek vonatkoznak, nem tesz különbséget a kettő jogintézmény között.⁶²⁵ A *common law* nem törekszik alapvetően a köz- illetve a magánjog elemeinek elválasztására, az angol bírói gyakorlat éppen ezért a közigazgatási jogi jellegből eredő elveket, illetve az általános szerződési szabályokat egységesen alkalmazza.⁶²⁶

A szabályozás struktúráját tekintve érdekes megoldást jelent a portugál jogrend, ahol egy törvény rendezi a közigazgatási jogalkotást, a jogalkalmazást, valamint a közigazgatási szerződések kérdését.⁶²⁷

Az alfejezet összegző gondolataként érdemes kiemelni, hogy a magyar szabályozás honnan hova jutott el fél évszázadnyi jogfejlődés eredményeképp. A rendszerváltoztatás előtt hazánkban közigazgatási szerződésekről nem, csupán az államigazgatási megállapodásokról⁶²⁸ beszélhettünk, amelyek olyan két- vagy többoldalú jogügyletek voltak, amelyeknek fő funkciója az államigazgatási feladatok megoldása, a szervezetek közötti együttműködés szabályozása volt.⁶²⁹ Emellett például *Ádám Antal* az államigazgatási jog által köthető szerződések körében határozta meg azt a példát, amikor Pécs megyei jogú Városi Tanács végrehajtó bizottságának elnöke és a nehézipari miniszter helyettese megállapodást kötött, amely szerint a Pécsi Gázmű 1967. január 1-től a Nehézipari Minisztérium felügyelete alá került.⁶³⁰ Mára a közjogi, a közigazgatási, illetve a hatósági szerződések megkötése alapvetően a közfeladatok hatékonyabb ellátását célozzák, de láthatjuk, hogy valamennyi

⁶²⁴ LŐRINCZ (2007) p. 198.

⁶²⁵ VÁRHOMOKI-MOLNÁR (2018) p. 535.

⁶²⁶ VÁRHOMOKI-MOLNÁR (2018) p. 536.

⁶²⁷ POLLÁK (2019) p. 38.

⁶²⁸ Azonban ezidőben kifejezetten hangsúlyozták, hogy az államigazgatási megállapodás nem keverhető össze a közigazgatási szerződésekkel, amely a szocialista-kommunista felfogás szerint csak a „burzsoá” államok, mint Franciaország gyakorlatára irányadó jogintézmény volt. (Forrás: CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 95.).

⁶²⁹ BERÉNYI (1984) p. 595.

⁶³⁰ ÁDÁM (1968) p. 122.

államban más-más utat járt be a jogintézmény és valahol inkább a magánjogi, valahol pedig a közjogi jellemzők dominálnak.

A hazai gyakorlatnál maradva a hatósági szerződések egyes ágazatokban való megjelenése – mint például az elektronikus hírközlés, a villamosenergia-szabályozás, vagy a médiaszabályozás területén – ugyan nyugat-európai mintákon alapul, azonban azok nem az uniós jogi szabályok átültetésén nyugszanak, hanem kifejezetten az egyes nemzeti hatóságok által preferált megoldásokként, vagy a piaci szereplők kívánalmaként.⁶³¹ Utóbbi szerepkör kapcsán a magyar jogfejlődés abba az irányba halad, hogy a hatósági szerződés egyfajta megoldás lehet az egyes jogsértések számának csökkenésében, hiszen szerződéskötéskor olyan jogkövetkezményeknek is alávetethetik magukat az ügyfelek, amelyeket hatósági határozatban nem állapíthatna meg a hatóság, így ez túlmutathat az esetleges közigazgatási bírság megfizetésén.⁶³²

A fenti két alfejezetben annak körbejárását tűztem célul, hogy megvizsgáljam mennyiben tekinthető hatósági határozatnak vagy szerződésnek a hatósági szerződés a hazai, illetve nemzetközi gyakorlatban. A fejezet elején feltett kérdés miszerint határozatról beszélhetünk-e éppen ezért egy hatósági szerződés kapcsán vagy inkább szerződésről, utóbbit választanám. Hiába hatósági eljárás eredményeképp születik meg a döntés, a kutatás során egyre több magánjogi jelleget véltem felfedezni a hatósági szerződésben és a szabályozás adta lehetőségekben. Gondolhatunk itt akár a szerződéskötés lehetőségére vagy a szerződés módosításának kérdésére, de nem melleleg a szerződésalakítási szabadságra is, hiszen a jogszabályi keretek között, amely szintén feltétel egy polgári jogi megállapodás tekintetében, a hatósági szerződés tartalmának csak a képzelet szabhat határt és hogy azt éppen egy jogsértés megelőzésére, vagy támogatás odaitélésére szánják az már csak „mellékes” kérdés ebben a témakörben.

⁶³¹ KOVÁCS – POLYÁK (2012) p. 123.

⁶³² CZÉKMANN – CZIBRIK (2023) p. 95.

A fejezet zárásaként egy további témakörbe szeretnék bepillantást engedni. Végül de nem utolsó sorban arra a kérdésre szerettem volna még választ kapni, hogy ügyféli oldalról, ha már egyfajta szerződésről beszélhetünk, befogadhatóbb-e egy hatósági döntés ilyen formában vagy nem számít az ügyfélnek, hogy milyen formában dönt ügyében a hatóság.

IV.6.4. Az ügyfél szemüvegén keresztül: Hatósági szerződéskötés vagy határozathozatal?

Egyfajta keretes szerkezetként vissza szeretnék utalni az értekezés első pillére, amikor is az állam és az ügyfél kapcsolatának átalakulásáról ejtettem szót. Az a kép rajzolódott ki, hogy a szigorú hierarchiából az erőteljes ügyfélközpontúság elve vette át a szerepet és egy hasonló kép mutatkozott meg az egyes döntéstípusoknál is.⁶³³ Mivel a kezdetekben alapvetően csak a határozatról, mint döntési formáról beszélhettünk, ahol a hatóság egyoldalúan alakította az egyes jogviszonyokat, mára azonban több döntési típusról, köztük a hatósági szerződésről is említést tehetünk, ahol célként a jogalkotó azt jelölte meg, hogy a közérdek minél hatékonyabban beépüljön a döntéshozatal folyamatába.⁶³⁴

Az értekezés alapvetően a hatósági szerződés szabályaira fókuszál. Eddigiekben alapvetően a hatóság oldaláról nézve vizsgáltam, a következőkben záráskepp pedig arra helyezem a hangsúlyt, hogy ügyféli oldalról nézve, van-e jelentősége annak, ha más a döntéshozatal formája.

Jelen alfejezetben először a két érdemi döntést, azaz a határozatot és a hatósági szerződést hasonlítom össze, amelyből következtetést vonok le arra a kutatási kérdésre vonatkozóan, miszerint ügyféli oldalról vizsgálva, befogadhatóbb-e egy olyan hatósági döntés, amely alakilag szerződésnek minősül, tartalmát tekintve pedig a felek alakítják annak elemeit, a jogszabályi előírásokon felül.

⁶³³ CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/a) p. 22.

⁶³⁴ CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/a) p. 22.

A hatósági határozat alapvetően az ügy érdekében hozott döntés.⁶³⁵ Határozat alatt olyan konkrét egyedi közigazgatási hatósági aktust értünk, amellyel a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, a hatósági ügy tárgyát képező anyagi jogi normákban foglaltakat értelmezi, érvényesíti, eldönti vagy nyilvántartásba veszi és ezáltal kiváltja az anyagi jogszabályban rögzített célzott joghatást.⁶³⁶ Elvárásként rögzíthető a hatósági határozattal szemben, hogy tartalmazzon és váltson ki joghatást, tartsa szem előtt a jogállamisági követelményeket, valamint az ügyfél számára is legyen érthető és világos, továbbá elősegítse az önkéntest teljesítést, amennyiben a döntés valamilyen kötelezettséget realizál.⁶³⁷ Azaz alkalmassági és jogi követelményeknek kell együttesen érvényesülniük egy közigazgatási hatósági határozatnak. A bírói gyakorlat kiemelte, hogy a hatósági határozat az anyagi jogi főkérdés(ek)ben, a hatósági ügy tárgyában való döntésként értelmezhető.⁶³⁸

A hatályos szabályok szerint egy teljes alakszerű határozatnak négy részét tudjuk megkülönböztetni. A fejrész vagy bevezető rész tartalmazza az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot a zártan kezelt és védett adatok kivételével.⁶³⁹ A rendelkező rész legfontosabb része a hatóság döntése – a célzott érdemi joghatás megnevezése⁶⁴⁰ – és az ahhoz kapcsolódó jogorvoslati tájékoztatás, valamint a szakhatósági állásfoglalás érdemi döntése és a felmerült eljárási költségek feltüntetése is ehhez az egységhez társul.⁶⁴¹ Az indokolás ehhez képest tartalmilag sokkal részletesebb, teljes eljárásra történő áttérés esetén az áttérés okát itt kell kifejteni, emellett szólni kell a megismerhetetlenné tett zártan kezelt és védett adatokkal együtt megállapított tényállásról és bizonyítékokról, a szakhatósági állásfoglalás indokolásáról, a mérlegelés és a döntés indokairól, valamint mindezek alátámasztására szolgáló jogszabályhelyekről, azok pontos

⁶³⁵ Ákr. 80. § (1) bek.

⁶³⁶ CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/a) p. 24.

⁶³⁷ BOROS – PATYI (2019) p. 250.

⁶³⁸ Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.656/2009/8.

⁶³⁹ Ákr. 81. § (1) bek.

⁶⁴⁰ BOROS – PATYI (2019) p. 251.

⁶⁴¹ Ákr. 81. § (1) bek.

megjelöléséről.⁶⁴² Bár az Ákr. a záró vagy hitelesítő rész elemeiről külön nem szól, de annak tartalmaznia kell a döntéshozatal helyét, idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, a kiadmányozó nevét, illetve hivatali beosztását, ha nem azonos a hatáskör gyakorlójának személyével, illetve az aláírását, valamint a hatóság bélyegzőlenyomatát.⁶⁴³ Látható, hogy az Ákr. nem kívánt változtatni a már kialakult gyakorlaton ebben a tekintetben és általános absztrakciós szinten megtartja a Ket. szabályaiban lefektetetteket.⁶⁴⁴

Ehhez képest a hatósági szerződés alakilag ennyire nem kötött. Az Ákr. minimumkövetelményeket állapít meg a tartalmát illetően, amelyeket az ágazati szabályok kiegészíthetnek. Külső megjelenésében egy polgári jogi megállapodáshoz hasonlítható egy hatósági szerződés. Ebben a tekintetben tehát különbséget fogalmazhatunk meg a kettő döntési típus között. A hatósági szerződés és a határozat összehasonlítását az alábbi táblázatban szemléltetem.

| | Határozat | Hatósági szerződés |
|----------------------------|--|---|
| Szabályozás keretei | Ákr. 80–81. §; ágazati szabályok | Ákr. 92–93. §-ai; a hatósági szerződés lehetővé vagy kötelezővé tevő ágazati szabályok; a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályai |
| Fogalom | Ákr. 80. § (1) bek.: A hatóság az ügy érdekében határozatot hoz. | Ákr. 92. § (1) bek.: Jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön. |
| Tartalmi elemek | Ákr. 81. § (1) bek. | Ákr. 92. § (2) bek.; ágazati szabályok |
| Tartalom szerint | jogot megállapító, kötelezettséget realizáló, jogvitát eldöntő, szankcionáló | jogot biztosító, kötelezettséget megállapító, szankció elkerülésére szolgáló |

⁶⁴² Ákr. 81. § (1) bek.

⁶⁴³ CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/a) p. 25.

⁶⁴⁴ CSATLÓS (2023/b) p. 75.

| | | |
|------------------------------|---|---|
| <p>Felek helyzete</p> | <p>alapvetően a hierarchia jellemzi</p> | <p>a hierarchia mellett megjelenik a mellérendeltség, hiszen például együtt alakítják ki a döntés tartalmát</p> |
|------------------------------|---|---|

8. táblázat A határozat és a hatósági szerződés összehasonlítása (Forrás: CSEH-ZELINA - CZIBRIK (2023/a) p. 26.)

Amennyiben a hatósági határozatot és a hatósági szerződést tovább vizsgáljuk, kérdésként merülhet fel, hogy ügyféli oldalról milyen különbségek mutatkoznak meg a két döntési típus között. Mindenképp pozitív eredményként értékelhető a hatósági szerződéssel összefüggésben, hogy az ügyfél is részese lesz a hatósági eljárás döntéshozatali mechanizmusának. Azáltal, hogy ennek a folyamatnak az elemévé válik, azzal az eredménnyel számolhat a hatóság, hogy a döntésben foglalt kötelezettség teljesítése, elfogadása gördülékenyebben mehet végbe, szemben esetlegesen egy hatósági határozattal. A hírközlési- és médiaigazgatással összefüggésben egy konferencián például *Lapsánszky András* hangsúlyozta, hogy a hatósági szerződés hatalmas előnye, hogy a jogsértéseket már „be kell vallaniuk” a szolgáltatóknak a fogyasztóknak, viszont a korábbiakban ha hasonló jogsértés következett be, alapvetően nem tudtak erről a fogyasztók, de amint hatósági szerződés keretében állapodtak meg a szolgáltatók és az NMHH, ezen hatósági szerződések tartalmi elemévé váltak többek között a jogsértő magatartásról szóló tájékoztatási kötelezettség passzusa a fogyasztók irányába, és ez igen hamar azt eredményezte, hogy jelentősen csökkentek a jogsértések számai a szolgáltatói oldalon.⁶⁴⁵ A hatósági szerződés éppen ezért annak az eszköze is lehet, hogy a multinacionális vállalatokat egy jogkövető magatartásra sarkallják, amelyet egy hatósági határozat mellett nem feltétlenül tapasztalhatnánk, hiszen egy efféle szankció sokkal hatékonyabbnak bizonyulhat, mert egyszerűen a versenyhelyzetüket veszíthetik el a piacon, ha közölniük kell a nyilvánosság számára a jogellenes magatartásukat. A fogyasztók efféle tájékoztatása sokkal hatékonyabb szankció lehet esetükben, mint csak egy bírságolási kötelezettséget előíró határozat. A hatósági

⁶⁴⁵ LAPSÁNSZKY (2022).

szerződés éppen ezért közvetett módon egy ügyfélelégedettséget is eredményezhet ezáltal.

Az ügyfélelégedettség másik példája lehet, amikor közvetlenül egy hatósági eljárás keretében az ügyféllel kötik meg a hatósági szerződést. Ezzel kapcsolatban azt vizsgálom, hogy milyen mértékben befolyásolja az efféle döntéshozatal az ügyfél elégedettségét.

Az ügyfélelégedettség egyik meghatározó szempontja lehet, ha úgy érzi az ügyfél, hogy ügyében az általa előadott feltételek is a döntés részét képezik. Hiszen az ügyfél és az ügyintéző kapcsolata nagyon törékeny, mivel az ügyfél gyakorta érezheti úgy, hogy az ügyintéző hatalmi helyzetben van hozzá képest.⁶⁴⁶ Ha csak ezt vizsgáljuk, akkor az ügyfélből ez a féle pozíció alárendeltség, kiszolgáltatottság érzését keltheti, amely eleve egy elégedetlenséget szülhet a hatósággal és magával az ügyintézővel szemben.⁶⁴⁷ Ezt a féle konfliktust feloldhatja véleményem szerint az, ha az ügyfelet is bevonják a döntéshozatalba. Mindemellett fontos elvárás az ügyintézővel szemben, hogy partnerként kezelje a vele szemben helyet foglaló ügyfelet, függetlenül attól, hogy milyen típusú ügyféllel áll szemben, legyen szó akár domináns, befolyásoló, kitartó vagy szabálykövető ügyfélről.⁶⁴⁸ A hivatal dolgozói számára törekedni kell a segítőkész és türelmes bánásmódra, a közjó érdekében elkötelezett feladatvégzésre, továbbá arra, hogy az ügyek megfelelő módon rendeződjenek és az ügyfél elégedetten távozzon az ügyintézést követően.⁶⁴⁹ A hatósági szerződésnél annak mellérendeltségi jellemzőire tekintettel sokkal jelentősebb mértékben jelenhet meg az ügyféli befogadás, mint egy határozat esetében, még akkor is, ha egy domináns ügyféllel találkozunk a hatóság, hiszen ez egy kevésbé kötött megoldásként szolgálhat a felek számára a tartalomalakítás szabadsága okán.⁶⁵⁰

Álláspontom szerint meg kell említeni, hogy amikor a hatósági szerződést blankettaszerződés keretében kötik meg a felek, akkor

⁶⁴⁶ GAJDUSCHEK (2014) pp. 9–10.

⁶⁴⁷ CSEH – SÁFRÁNY (2020) p. 18.

⁶⁴⁸ CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/a) p. 29.

⁶⁴⁹ BALATONI (2017) p. 30.

⁶⁵⁰ CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/a) p. 29.

természetesen efféle tartalomalakítási szabadságról nem igazán beszélhetünk. Ezzel szemben inkább arra a helyzetre a fókuszálunk jelen alfejezetben, amikor az ügyfél alapvetően olyan kötelezettséget vállal magára a hatósági szerződés keretében, amelyre őt a hatóság alapvetően nem kötelezhetné. Az alávetési nyilatkozat színesíti a döntés tartalmát, és az ügyfélben mindinkább azt az érzést keltheti, hogy a hatósági eljárás meghatározott részévé vált, a döntés akaratának megfelelően fogalmazódott meg.

Összegzésképpen rögzíthető, hogy a hatósági szerződés, mint döntés, fontos tényező lehet az ügyfélelégedettség oldaláról nézve, amellyel kapcsolatban a tartalomalakítási szabadságot nem lehet elégszer hangsúlyozni. Mindezek alapján úgy gondolom, hogy befolyásolhatja az ügyfél véleményét a döntési forma, és itt nem kifejezetten arra gondolok, hogy a döntés hatósági szerződésként vagy határozatként van elnevezve, hanem arra, hogy mire kézhez kapja az érdemi döntést, már ismeri annak tartalmát, ezáltal pedig növelhető az ügyfélben is a közigazgatás iránti bizalma, elégedettsége. Azaz az ügyfél a hatósági eljárás meghatározott aktora, aktívan részt vesz benne, ezáltal sokkal inkább tud vele azonosulni, az önkéntes jogkövetés esélye ezáltal növelhető.

V. Záró gondolatok és megállapítások

Az értekezés a hatósági szerződés, mint közjogi és azon belül is közigazgatási szerződés szerepét vizsgálta az általános és a speciális hatósági eljárási szabályok tükrében. Célként fogalmaztam meg dolgozatom elején, hogy ezt a témát elméleti és gyakorlati elemzés keretében dolgozzam fel.

A disszertáció a hazai hatósági eljárás egy döntési típusára, a hatósági szerződésre fókuszált, annak dogmatikai elhelyezkedésére, jogszabályi környezetére, illetve szakirodalmi háttérére. A dolgozat keretében egy átfogó kutatás bemutatását irányoztam elő. A témamegjelöléshez kutatási kérdéseket fogalmaztam meg, amelyekhez célul tűztem a megfelelő mélységű kutatás elvégzését is.

Az első kutatási kérdésben arra kerestem a választ, hogy *hogyan hatott a hatósági szerződés megjelenése az állam és az ügyfél kapcsolatára?* Kutatásom során megállapítottam, hogy az állam szerepének folyamatos alakulása hozzájárult a közigazgatás szerződéseinek elterjedéséhez. Ahogy az évtizedek alatt változott az állam szerepe és ezáltal maga a közigazgatás, úgy alakult át az állampolgáraihoz való viszonya is. A szigorú alá-fölérendeltségre alapozó szabályokat kiegészítették a mellérendeltség jogviszonytípusai is, amelyek eredményeképp látott világot a hatósági szerződés jogintézménye is. Így elmondható, hogy az állam megváltozott szerepköre eredményezte többek között az ügyfélközpontúság előtérbe helyezését, amelynek egyik megjelenési formája ezen döntési típus bevezetésében öltött testet. A hatósági szerződés mellett mindenféleképpen hangsúlyozni kell a közigazgatási szerződések kiemelt szerepét is, amelyek elterjedése hasonló folyamat következményeképp honosodtak meg.

A második kutatási kérdésben arra igyekeztem választ találni, hogy *határozatnak vagy inkább szerződésnek minősül-e a hatósági szerződés?* Talán nem titok, hogy ez a kutatási kérdés okozta a legtöbb fejtörést. Ugyanis a kutatást megelőzően, illetve a disszertáció írása során azon az állásponton voltam, hogy a hatósági szerződés inkább határozatnak minősül, annak egy

alternatívája, csupán formailag különbözik tőle és bár egy-egy magánjogi elemet visel magán, de sokkal inkább tetten érhetők a közigazgatási jogi jellemzők. Aztán a kutatás előrehaladásával, ez a véleményem megváltozott, és arra az álláspontra helyezkedtem, hogy sokkal inkább bír a szerződéses jegyekkel a hatósági szerződés, mint hogy biztosan azt állítsam, hogy a hatósági határozat egy alternatívája.

A jogintézmény célját tekintve természetesen a határozattal vonható párhuzamba, hiszen mind a két esetben a jogalkalmazó célja a joghatás kiváltása, továbbá a hatósági ügy lezárása, azonban tartalmát és a felek jogait tekintve, véleményem szerint a szerződés irányába mutat. Mindezek alapján úgy gondolom, hogy a hatósági szerződés és a határozat célja alapvetően ugyanaz, azonban tartalmát tekintve más-más képet kapunk. Tartalom tekintetében itt alapvetően arra gondolok, hogy a hatósági szerződéssel színesebb kép rajzolódhat ki, mint egy hatósági határozat esetében, gondolva például az alávetési nyilatkozatra. Ezen a ponton úgy tűnhet, hogy a hatósági szerződés célja és tartalma egymással szembe megy, azonban ennek pontosan az ellenkezőjéről beszélhetünk, annak bizonyítását értem ezalatt, hogy magánjogi jogintézmények is elláthatnak megfelelőképp közjogi feladatokat, a jogterületre irányadó szabályokkal kiegészítve. Azaz a hatósági szerződés egy jövőbe mutató jogintézmény, amely egyszerre hordozza magán a közigazgatási hatósági eljárásjog és a szerződésekre vonatkozó általános szabályokat. Úgy gondolom, hogy erre a kutatási kérdésre azért nem adható eldöntendő válasz, mivel nemcsak határozatként, és nemcsak szerződésként gondolhatunk a hatósági szerződésre, hanem e két jogintézmény jegyeit magán viselő entitásként.

Úgy gondolom a hatósági szerződés térhódítása annak bizonyítását hozta magával, hogy meghatározott közjogi célok teljes mértékben kielégíthetők magánjogi eszközökkel, és e két terület bár első hallásra távol állhat egymástól, de megfelelő jogszabályi környezetben tökéletesen kiegészítik egymást. A hatósági szerződés pedig ennek a kettősségnek a kitűnő példája.

Álláspontom szerint a hatósági eljárás egy döntéstípusa a hatósági szerződés, ám bír a polgári jogi szerződés jellemzőivel is. Nem állíthatom, hogy a polgári jog egy olyan szerződéstípusáról beszélünk, amelyet a közigazgatási jog szabályoz, de hordozza magán a magánjog egyes elemeit. Éppen ezért a hatósági szerződés, valahol a hatósági eljárásjog és a polgári jog peremvidékén helyezhető el. Összegzésképp tehát célját tekintve a közérdek érvényesítését szolgálja, tartalmilag pedig keverednek benne a polgári jogi kötelmi szabályok és a hatósági eljárásjogra jellemző rendelkezések.

A hatósági szerződés szabályozásával összefüggésben az Ákr. normaszövegének módosítására fogalmaztam meg javaslatot. Az Ákr. 80. § (1) bekezdésében fogalmazottakat a következőképp egészíteném ki: *„A döntés határozat, hatósági szerződés vagy végzés. A hatóság – a (4) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ügy érdekében határozatot hoz vagy hatósági szerződést köt, az eljárás során hozott egyéb döntések végzéseek.”*

Végül de nem utolsó sorban annak megválaszolását tűztem célul, hogy ügyféli oldalról vizsgálva, *befogadhatóbb-e egy olyan hatósági döntés, amely alakilag szerződésnek minősül, tartalmát tekintve pedig a felek alakítják annak elemeit, a jogszabályi előírásokon felül?* Úgy gondolom a tartalomalakítás szabadsága jelentheti a választ erre a kérdésre, ugyanis az ügyfelet alapvetően nem befolyásolja, hogy milyen cím kerül döntésére, hogy hatósági szerződésről vagy határozatról beszélhetünk, ami őt sokkal inkább érdekelni fogja, az a döntés tartalma és amennyiben annak részleteit előzetesen ismeri, esetleg kiegészítette javaslatokkal, nőhet a közigazgatás irányába tanúsított bizalma és egy jogkövető magatartásra sarkallhatja az ügyfelet, amennyiben például valamilyen kötelezettséget vállalt magára a megállapodás keretében. Az ügyfél meghatározott ügykörökben szeretne minél inkább a hatósági eljárásjogi folyamatokban részt venni, hogy egy magára nézve kedvező döntést tarthasson a kezében. Erre azonban egy határozat esetében nem számíthat, hanem a hatósági szerződéskötés során válhat a döntés tartalmának alakítójává.

Mindezen kutatási kérdések megválaszolására három egységre osztottam kutatásomat. Egyrészt vizsgáltam a jogintézmény dogmatikai alapjait, ezt követően a közjogi szabályait, végül pedig a magánjogi kapcsolódási pontjait. Ezen fejezeteket kiegészítettem további elemzésekkel. Így például megvizsgáltam a hatósági szerződésre vonatkozó általános és speciális eljárási szabályok kapcsolatát, a nemzetközi gyakorlatot a német és a francia joggyakorlat tükrében, továbbá összehasonlítottam a hatályos szabályozást a korábbi eljárási törvény rendelkezéseivel.

Elsőként fontosnak tartottam a dogmatikai alapok rögzítését, amelyben a közjogi, a közigazgatási és a hatósági szerződés fogalmait, egy-egy előfordulási típusait vizsgáltam. Törekedtem példák révén szemléltetni az egyes megállapodásokat. A szerkezeti egység további részében a jogintézmények egyes jogszabályi állomásait tekintetem át kezdetektől napjainkig. A fejezet végén összegzésképp a hatósági szerződést és a közigazgatási szerződést definiáltam.

A következőkben a közigazgatási jogon belül elhelyezkedő hatósági szerződés hatályos szabályozására fókuszáltam az általános és a speciális jogszabályok tükrében. A fejezetben a hatósági szerződés megkötését, módosítási lehetőségét és a szerződésszegéssel kapcsolatos kérdéseket vizsgáltam az általános és a speciális szabályok kapcsolatában. A dolgozat zárásaként az Ákr. és a Ket. szabályait állítottam szembe a hatósági szerződésre irányadó szabályok vonatkozásában.

A legutolsó szerkezeti egységben a polgári anyagi jogi szabályok szerződésre irányadó általános rendelkezéseit hasonlítottam össze a hatósági szerződés jogi jellegével, megvizsgálva, hogy mennyiben tekinthető szerződésnek a hatósági szerződés. A fejezet másik felében a nemzetközi gyakorlatra helyeztem a hangsúlyt. Azért e fejezetben kapott helyet a külföldi joggyakorlat, mert annak bemutatására fókuszáltam, hogy az érintett államokban határozatként vagy szerződésként fémjelzik inkább a hatósági szerződést, illetve, hogy egyáltalán találkozhatunk-e hasonló jogintézménnyel az adott nemzet szabályrendszerében. E három pillér adta a disszertáció

keretét, amelyet hazai és nemzetközi szakirodalommal, valamint joggyakorlattal töltöttem fel tartalommal.

Végső és utolsó kérdés, amelyet az értekezés kapcsán röviden mindenképp tárgyalni szükséges, hogy van-e jövője a hatósági szerződésnek? Kutatásom zárásaként elmondhatom és hangsúlyosan kiemelhetem, hogy a jelenlegi alkalmazási körén túl, további szakigazgatási területeken is alkalmazható jogintézményről beszélhetünk. Azaz álláspontom szerint, tovább bővíthető a hatósági szerződés alkalmazási köre. Természetesen ezzel nem arra kívánok utalni, hogy a közigazgatási hatósági eljárásra irányadó alapvető alá-fölérendeltségi viszony a múlté, hanem arra, hogy meghatározott esetekben a hatósági szerződéssel többet érhet el a jogalkalmazó, mint amit hatósági határozat révén ki tudna kényszeríteni. Elsőre idegennek tűnhet a szabályozástól az ilyen típusú jogintézmények léte a közigazgatásban, de úgy gondolom, hogy egy mindenképpen előremutató területe a közigazgatási hatósági eljárásjognak.

Magyar nyelvű összefoglaló

A disszertáció „A hatósági szerződés, mint közigazgatási szerződés helye és szerepe a hazai jogrendszerben” címet viseli és amely a hatósági szerződés kialakulását, fogalmát, fejlődését és alkalmazását vizsgálja a magyar jogrendszerben. Az értekezés a hatósági szerződés magyar szabályozására fókuszál.

Az értekezés fő mondanivalója, hogy a hatósági szerződés mára már közel sem mondható marginális területének a közigazgatási hatósági eljárásjognak, hanem igencsak széles körben alkalmazzák és e kör folyamatosan bővíthető is. Három kutatási kérdésre épül a dolgozat, egyrészt hogyan hatott a hatósági szerződés megjelenése az állam és az ügyfél kapcsolatára, másrészt határozatnak vagy inkább szerződésnek minősül-e a hatósági szerződés, harmadrészt pedig, hogy befogadhatóbb-e egy olyan hatósági döntés, amely alakilag szerződésnek minősül, tartalmát tekintve pedig a felek alakítják annak elemeit, a jogszabályi előírásokon felül?

A történeti fejlődés egyik eredményének tekinthető a határozati típusú döntések mellett a hatósági szerződések megjelenése is, amely az állam és az ügyfél kapcsolatának átalakulásához is visszavezethető. A hatósági szerződés, mint közjogi, és azon belül is speciális közigazgatási szerződés hatósági eljárás eredményeképp születhet és tartalmilag igen változatos képet mutat. Az Ákr. a hatósági szerződés megkötéséről, módosításáról és a szerződésszegés esetköréről rendelkezik, amely keretszabályokat az ágazati szabályok, illetve végső soron a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályok egészítik ki. A dolgozat elemzi az egyes hatósági szerződéstípusokat, megvizsgálva, hogy milyen lehetséges csoportosítás állítható fel az általános és a speciális szabályok alapján. Továbbá a vizsgálódás kiemelt fókuszába került a hatósági szerződések és a polgári jogi szerződések fogalmi és alapelvi összehasonlíthatósága. Bár a dolgozat a magyar szabályozást helyezi a középpontba, de nem tekinthet el a hatósági és közigazgatási szerződések nemzetközi gyakorlatától, különös tekintettel a német és francia szabályozásra.

Az értekezés elméleti és gyakorlati kérdésekkel foglalkozik, beleértve az általános és a különös eljárásjogi szabályozást, a bírói gyakorlatot és a nemzetközi tendenciákat, azzal a céllal, hogy átfogó képet nyújtson a hatósági szerződések helyéről és szerepéről a hazai jogrendszerben.

Idegen nyelvű összefoglaló

The dissertation entitled "The Role of the Authoritative Contract as an Administrative Contract in the Hungarian Legal System" examines the development, concept, evolution, and application of authority contracts within the Hungarian legal framework. The dissertation focuses on the Hungarian regulation of authoritative contracts.

The main thought of the dissertation is that authoritative contracts are no longer considered a marginal area of administrative procedural law but are widely applied and can be continuously expanded. The dissertation is built around three research questions: firstly, how the introduction of authoritative contracts has affected the relationship between the state and the party; secondly, whether authoritative contracts should be considered more as decisions or contracts; and thirdly, whether an authority decision that is formally a contract and whose elements are shaped by the parties, beyond the statutory requirements, is more acceptable. The emergence of authoritative contracts alongside decision-type resolutions can be seen as a result of historical development, which can also be traced back to the transformation of the relationship between the state and the party. Authoritative contracts, as public law contracts and specifically administrative contracts, result from administrative procedures and show a highly varied content. The General Administrative Procedure Act (Ákr.) provides for the conclusion, amendment, and breach of authoritative contracts, with these framework rules supplemented by sectoral regulations and, ultimately, the general rules on contracts in the Civil Code (Ptk.). The dissertation analyzes various types of authoritative contracts, examining the possible classifications based on general and special rules. Furthermore, the comparability of the concepts and principles of public contracts and civil law contracts was a particular focus of the dissertation. Although the dissertation focuses on Hungarian regulation, it also considers the international practice of authoritative and administrative contracts, with particular attention to German and French regulations.

The dissertation addresses both theoretical and practical issues, including general and special procedural regulations, judicial practice, and international trends, with the aim of providing a comprehensive overview of the place and role of authoritative contracts in the Hungarian legal system.

Felhasznált irodalom

ÁDÁM (1983)

Ádám Antal (1983) A közjogi szerződések az NSZK-ban. *Jogtudományi Közlöny*, 1983/7, pp. 466–471.

ÁDÁM (2004)

Ádám Antal (2004) A közjogi szerződésekről. *JURA*, 2004/1, pp. 5–17.

ÁDÁM (1995)

Ádám Antal (1995) A közttestületek és a közjogi szerződések a posztmodern társadalom és az állam kapcsolataiban. *Acta Humana*, 1995/21, pp. 16–30.

ÁDÁM (1968)

Ádám Antal (1968) Az államjogi és az államigazgatási jogi szerződések problémáiról. *Jogtudományi Közlöny*, 1968/3, pp. 121–129.

ALMEIDA (2011)

Mario Aroso De Almeida (2011) Public Contracts and Administrative Contracts in the New Public Contract Code of Portugal. *Derecho PUCP*, 66, pp. 419–441 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201101.020> (2024. 05. 11.).

ÁRVA (2023)

Árva Zsuzsanna (2023) *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. 2023. január 1. időállapotú, 2023. évi Jogtár-formátumú kiadás. Budapest: Wolters Kluwer Hungary.

ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI (2020)

Árva Zsuzsanna, Balázs István, Barta Attila, Veszprémi Bernadett (2020) *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 34–42.

AUER (2021)

Auer Ádám (2021) Hol a határ? Közszolgálati szerződések köz- és magánjog határán. In: Kis Norbert, Peres Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, pp. 37–48.

AUER (2022)

Auer Ádám (2022) Reflexiók a közszerződések jogi kérdéseiről szóló vitához. *Jogtudományi Közlöny*, 2022/10, pp. 403–409.

BALATONI (2017)

Balatoni Monika (2017) *Közszolgálati kommunikáció, ügyfélkapcsolatok alapismeretei*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem. [Online]. Letöltve: <https://tudasportal.unike.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/4947/K%c3%b6zszolg%c3%a1lati%20kommunik%c3%a1ci%c3%b3%20%c3%bcgyf%c3%a9lkapcsolatok%20alapismeretei.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (2024. 10. 30.).

BALÁZS (2016)

Balázs István (2016) A „jó közigazgatás” illúziójáról. In: Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 31–43.

BALÁZS (2015)

Balázs Zoltán (2015) A közérdek, mint a politikai és a jog közötti váltófogalom az alkotmánybíróság példáján. *Századvég*, 20(75), pp. 119–150.

BALOGH (2015)

Balogh Györgyi (2015) Gondolatok a magyar közigazgatás reformjáról. *Új magyar közigazgatás*, 8(4), pp. 21–27.

BÁN (2019)

Bán Dániel: Gazdasági jogi irányzatok a XX. századi német civilisztikában. *Corvinus Law Papers*, 2019/2, pp. 1–10 [Online]. Letöltve: https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4093/1/CLP_201902.pdf (2024. 08. 03.).

BARABÁS – BARANYI – FAZEKAS (2018)

Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Fazekas Marianna (szerk.) (2018) *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer Hungary.

BARABÁS – BARANYI – KOVÁCS (2013)

Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Kovács András György (2013) *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest: Complex Kiadó.

BARABÁS – F. ROZSNYAI – KOVÁCS (2023)

Barabás Gergely, F. Rozsnyai Krisztina, Kovács András György (szerk.) (2023) *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. 2023. január 1. időállapotú 2024. évi Jogtár-formátumú kiadás. Budapest: Wolters Kluwer Hungary.

BARANOVSKY – HUSZAY (1999)

Baranovszky György, Huszay Gábor (1999) *Fogyasztóvédelem az Európai Unióban és az európai uniós csatlakozás előtt álló Magyarország fogyasztóvédelmi helyzete. A postai ágazat és az Európai Unió (Integrációs Füzetek)*. Budapest: Magyar Posta.

BENCSIK (2009)

Bencsik András (2009) A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. *JURA*, 2009/2, pp. 191–198.

BENETT – MILLER – PICKERING – KARA (2021)

Rohan Bennett, Todd Miller, Mark Pickering, Al-Karim Kara (2021) Hybrid Approaches for Smart Contracts in Land Administration: Lessons from Three Blockchain Proofs-of-Concept. *Land*, 10(2), pp. 1–22 [Online]. Letöltve <https://doi.org/10.3390/land10020220> (2024. 08. 10.).

BERÉNYI (2005)

Berényi Sándor (2005) A közigazgatási szerződések. In: Fazekas Marianna, Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Budapest: Osiris Kiadó, pp. 309–315.

BERÉNYI (1984)

Berényi Sándor (1984) Az államigazgatási aktus. In: Beck György, Czéh György (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest: BM Könyvkiadó, pp. 573–614.

BIBÓ (1990)

Bibó István (1990) Válogatott tanulmányok. I–IV. kötet. II. kötet (1945–1949): A magyar közigazgatásról. Budapest: Magvető. [Online]. Letöltve: <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/324.html> (2024. 01. 31.).

BOROS – DARÁK (2019)

Boros Anita, Darák Péter (szerk.) (2019) *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

BOROS – HOFFMAN – POLLÁK – BEKECS – SZAMEK – SZEGEDI –
VÉRTESY (2018)

Boros Anita, Hoffman István, Pollák Kitti, Bekecs Andrea, Szamek Gabriella, Szegedi László, Vértesy László (2018) *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint*. Budapest: Nemzeti Közsolgálati Egyetem.

BOROS – PATYI (2019)

Boros Anita – Patyi András (szerk.) (2019): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest: Dialog Campus Kiadó.

BOROS (2018)

Boros Anita (2018) A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (II.). *Új magyar közigazgatás*, 2018/2, pp. 31–40.

BOROS (2017)

Boros Anita (2017) Bevezetés. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2, Különszám, pp. 8–19.

BRAUN (1983)

Wilfried Braun (1983) Der öffentlich-rechtliche Vertrag im Spannungsfeld zwischen Verwaltungsakt und verwaltungsprivatrechlichem Rechtsgeschäft. *JuristenZeitung*, 38(21), pp. 841–848.

BRENET (2003)

François Brenet (2003) La théorie du contrat administratif. *Actualité juridique Droit administratif*, 2003/18, pp. 919–924.

BULLINGER (1962)

Martin Bullinger (1962) *Vertrag und Verwaltungsakt: Zu den Handlungsformen und Handlungsprinzipien der öffentlichen Verwaltung nach deutschem und englischem Recht*. Stuttgart: Kohlhammer.

CZÉKMANN – CZIBRIK (2023)

Czékmann Zsolt, Czibrik Eszter (2023) A hatósági és a közigazgatási szerződések gyakorlata a határon innen és túl. *Közigazgatástudomány*, 3(2), pp. 84–96 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.54200/kt.v3i2.63> (2024. 08. 03.).

CZÉKMANN – CZIBRIK (2021)

Czékmann Zsolt, Czibrik Eszter (2021) A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában. *Miskolci Jogi Szemle*, 2021/1, Különszám, pp. 62–69.

CZÉKMANN – CSEH-ZELINA – RITÓ (2022)

Czékmann Zsolt, Cseh-Zelina Gergely, Ritó Evelin (2022) Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban. *Közigazgatástudomány*, 2(2), pp. 35–47 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.34> (2024. 09. 21.).

CZÉKMANN – KOVÁCS – CZIBRIK (2023)

Czékmann Zsolt, Kovács László, Czibrik Eszter (2023) Okos szerződések, blokklánc-technológia és egy gondolat kísérlet mindezek alkalmazására a közigazgatásban. *Pro Futuro*, 13(1), pp. 56–73 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.26521/profuturo/2023/1/13337> (2024. 09. 21.).

CZIBRIK (2021/a)

Czibrik Eszter (2021) A hatósági szerződés, különös tekintettel a hatósági szerződésben foglaltak megszegésére. *Studia Iurisprudentiae Doctoandorum Miskolcinensium*, 2021/1, pp. 41–56 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2021.1.41-56> (2024. 08. 22.).

CZIBRIK (2024)

Czibrik Eszter (2024) A közjogi a szerződés, a közigazgatási szerződés és a hatósági szerződés. In: Molnár Dániel, Molnár Dóra, Nagy Adrián Szilárd

(szerk.): *XXVII. Tavaszi Szél Konferencia 2024. Tanulmánykötet I.* Budapest: Doktoranduszok Országos Szövetsége, pp. 574–582.

CZIBRIK (2022/a)

Czibrik Eszter (2022) Az Ákr. alapelveinek kapcsolatrendszere. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2022/1, pp. 83–102 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2022.1.83-102> (2024. 05. 17.).

CZIBRIK (2021/b)

Czibrik Eszter (2021) Kontraktualitás a közigazgatásban, egy évszázad tendenciái. *KözigazgatásTudomány*, 2021/1, pp. 116–126 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.54200/kt.v1i1.11> (2024. 09. 21.).

CZIBRIK (2021/c)

Czibrik Eszter (2021) Méltányosság megjelenése a jogalkalmazásban, különös tekintettel a közigazgatási jogra. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(5), pp. 65–78 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1456> (2024. 09. 21.).

CZIBRIK (2022/b)

Czibrik Eszter (2022) Mennyiben tekinthető szerződésnek a hatósági szerződés?. *Studia Iurisprudentiae Doctoandorum Miskolcinensium*, 2022/2, pp. 23–38 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2022.2.23-38> (2024. 08. 21.).

CSATLÓS (2023/a)

Csatlós Erzsébet (2023) Az ügyfél és a hatósági döntéshozatal a digitalizáció korában, *Pro Futuro*, 13(1), pp. 74–101 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.26521/profuturo/2023/1/13356> (2024. 10. 23.).

CSATLÓS (2023/b)

Csatlós Erzsébet (2023) Gondolatok a hatóság indokolási kötelezettségéről
Martonyi János: Az államigazgatási aktusok indokolása c. művének nyomán.
Acta Universitatis Szegediensis. Forum Acta Juridica et Politica, 13(3), pp.
67–81.

CSÉCSY (2006)

Csécsy Andrea (2006) A szerződési jog alapelveinek értelmezése és funkciói a
német polgári jogban. *Debreceni Jogi Műhely*, 2006/2 [Online]. Letöltve:
https://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2006/a_szerzodesi_jog_alapelveinek_ertelmezese_es_funkcioi_a_nemet_polgari_jogban/ (2024. 07. 29.).

CSEHI (2021)

Csehi Zoltán (szerk.) (2021) *2013. évi törvény a Polgári Törvénykönyvről
kommentárja*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. [Online].
Letöltve: <https://www.mhk.hu/files/ptk-kommentar.pdf> (2024. 07. 26.).

CSEH – SÁFRÁNY (2020)

Cseh Gergely, Sáfrány Laura (2020) Az ügyfélbarát ügyintézés – elméleti és
gyakorlati – aspektusai. *Miskolci Jogtudó*, 2020/1, pp. 17–25.

CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/a)

Cseh-Zelina Gergely, Czibrik Eszter (2023) A hatósági döntéshozatal „emberi
oldala”, fókuszban a határozat és a hatósági szerződés. In: Varga Zoltán
(szerk.) *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században 2*. Miskolc: Miskolci
Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 19–31.

CSEH-ZELINA – CZIBRIK (2023/b)

Cseh-Zelina Gergely, Czibrik Eszter (2023) Önkormányzati közszolgáltatások
elméleti és gyakorlati aspektusai. *KözigazgatásTudomány*, 3(1), pp. 203–214
[Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.54200/kt.v3il.58> (2024. 08. 01.).

ERGBUTH (2011)

Wilfried Erbguth (2011) Privatrechtliches Handeln der Verwaltung und Privatisierung. *Studentische Zeitschrift für Rechtswissenschaft*, 2011/1, pp. 17–36.

F. ROZSNYAI (2020)

F. Rozsnyai Krisztina (2020) Közterület-igazgatás. In: Lapsánszky András (szerk.) *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest: Wolters Kluwer Kiadó, pp. 310 – 328.

FÁBIÁN (2013)

Fábián Adrián (2013) A közigazgatás és az ember(ek) kapcsolata egykor és ma. In: Csefkó Ferenc (szerk.): *A közigazgatás és az emberek*. Pécs: Pécsi Közigazgatás-tudományi Közlemények, pp. 55–64.

FÁBIÁN (2003)

Fábián Adrián (2003) A német általános közigazgatási eljárás alapjai. *JURA*, 2003/2, pp. 25–33.

FÁBIÁN (2018)

Fábián Adrián (2018) *Közigazgatás-elmélet*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó.

FÁBIÁN – STANKOVICS (2022)

Fábián Adrián, Stankovics Petra (2022) A közigazgatási döntéshozatal támogatása elektronikus eszközökkel, különös tekintettel a hatósági eljárásra. *KözigazgatásTudomány*, 2(1), pp. 71–84 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.30> (2024. 10. 23.).

FAZEKAS – SZOMBATI (2020)

Fazekas Judit, Szombati Ivett (2020) A fogyasztóvédelmi igazgatás joga. In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest: Wolters Kluwer Kiadó, pp. 612–635.

FAZEKAS (2017)

Fazekas Marianna (2017) *Közigazgatási jog Általános Rész II*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.

GAJDUSCHEK (2014)

Gajdusчек György (2014) *Ügyfélkapcsolatok és ügyfél-elégedettség a közszektorban*. Budapest: Nemzeti Közszołgálati Egyetem. [Online]. Letöltve: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/10546/Teljes%20sz%F6veg?sequence=2> (2024. 10. 30.).

GÁRDOS – VÉKÁS (2024)

Gárdos Péter, Vékás Lajos (szerk.) (2024) *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. 2024. január 1. időállapotú, 2024. évi Jogtár-formátumú kiadás. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.

GELLÉN (2012)

Gellén Márton (2012) *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr: Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

GUETTIER (2004)

Christophe Guettier (2004) *Droit des contrats administratifs*, Presses Universitaires de France. Paris: Thémis.

HAJDU (2018)

Szabolcs Hajdu (2018) The Dogmatic Basics of Administrative Contracts and its Current Issues in the Hungarian Law. In: Erzsébet Csatlós (szerk.) *Recent Challenges of Public Administration 2. Papers Presented at the Conference of '2nd Contemporary Issues of Public Administration' on 20th September 2017.* Szeged: Iurisperitus Kiadó, pp. 65–77.

HARMATHY (1983)

Harmathy Attila (1983) *Közigazgatás, szerződés, gazdaságirányítás.* Budapest: Akadémiai Kiadó.

HEGEDŰS – MOLNÁR (2020)

Hegedűs Szilárd, Molnár Petronella (2020) Új trendek a közszolgáltatás menedzsmentben – A remunicipalizáció. *Taylor Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Folyóirat*, 2020/1, pp. 31–41.

HEINTZEN (2003)

Markus Heintzen (2003) *Grundkurs Öffentliches Recht III – Allgemeines Verwaltungsrecht.* [Online]. Letöltve: https://www.jura.fu-berlin.de/fachbereich/einrichtungen/oeffentliches-recht/lehrende/heintzenm/veranstaltungen/archiv/0304ws/v_GK_OER_III/031208_vorlesung.pdf (2024. 08. 04.).

HOEPFFNER (2019)

Hélène Hoepffner (2019) *Droit des contrats administratifs.* Paris: Dalloz.

HOEPFFNER (2008)

Hélène Hoepffner (2008) *La modification du contrat administratif.* PhD Thesis. Paris.

HOHMANN (2019)

Hohmann Balázs (2019) Az alternatív vitarendezés lehetőségei a közigazgatási hatósági eljárás keretében. *Európai Jog*, 2019/1, pp. 23–37.

HOHMANN (2022)

Hohmann Balázs (2022) *Az átláthatóság értelmezése és követelményrendszere a közigazgatási hatósági eljárások tükrében*. Budapest: Novissima Kiadó.

HORVÁTH (2005)

Horváth M. Tamás (2005) A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 2005/3, pp. 142–147.

HORVÁTH (2022)

Horváth M. Tamás (2022) Áttetsző viszonyok. Közszerződés és magánjog. *Közjogi Szemle*, 2022/2, pp. 1–8.

HÜTHER – BLÄNSDORF – LEPEJ (2022/a)

Paul Hüther, Johannes Blänsdorf, André Lepej (2022) Der öffentlich-rechtliche Vertrag gem. §§ 54 ff. VwVfG – Teil 1. *JURA – Juristische Ausbildung*, 2022/3, pp. 304–315.

HÜTHER – BLÄNSDORF – LEPEJ (2022/b)

Paul Hüther, Johannes Blänsdorf, André Lepej (2022) Der öffentlich-rechtliche Vertrag gem. §§ 54 ff. VwVfG – Teil 2. *JURA – Juristische Ausbildung*, 2022/5, pp. 553–565.

JENEI (2016)

Jenei György (2016) Max Weber bürokráciaelmélete és a neoweberiánus szintézis. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/3, pp. 42–55.

KALAS – KALAS – PAULOVICS (2015)

Kalas Tibor, ifj. Kalas Tibor, Paulovics Anita, Torma András (2015) *Közigazgatási hatósági eljárás*. Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó.

KELEMEN (1941)

Kelemen László (1941) A szerződésen alapuló kötelem. *Acta Universitatis Szegediensis Sectio Iuridico-Politica*. 1941/1, pp. 5–88 [Online]. Letöltve: https://acta.bibl.u-szeged.hu/6247/1/juridpol_016_fasc_1_001-088.pdf (2024. 08. 15.).

KILÉNYI (2009)

Kilényi Géza (2009) *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest: Wolters Kluwer Kft. Kiadó.

KILÉNYI (2008)

Kilényi Géza (szerk.) (2008) *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest: Complex Kiadó.

KILÉNYI (2006)

Kilényi Géza (2006) *Tudományos szakvélemény a „Műsorszolgáltatási Szerződés” jogi jellegéről*. Budapest.

KISFALUDI (2018)

Kisfaludi András (2018) A szerződés jogintézménye az állami funkciók ellátásban. *Polgári Jog*, 2018/1 [Online]. Letöltve: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1800101.poj> (2024. 10. 23.).

KNEIHS (2010)

Benjamin Kneihls (2010) *Verfassungs- und Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien: Facultas Verlag.

KOI (2019)

Koi Gyula (2019) A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog kialakulása. In.: Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest: Dialog Campus Kiadó, pp. 57–67.

KOVÁCS – POLYÁK (2012)

Kovács András, Polyák Gábor (2012) Alternatív piacsabályozási eszközök. A hatósági szerződések, valamint az ön- és társszabályozás térnyerése. *Infokommunikáció és Jog*, 2012/3, pp. 123–126.

KOVÁCS – VÁRHOMOKI-MOLNÁR – SZILVÁSY – KOI – IVÁN (2017)

Kovács László, Várhomoki-Molnár Márta, Szilvásy György Péter, Koi Gyula, Iván Dániel (2017) IV. Könyv. A közigazgatási szerződések. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2. Különszám, pp. 134–179.

KOVÁCS – VASTAG (2016)

Kovács Éva Margit, Vastag Gyula (2016) Közmenedzsment: Közigazgatástudományi perspektívák és vizsgálati megközelítések egy konferencia tapasztalatai alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/1, pp. 120–137.

KÖBLER (2004)

Gerhard Köbler (2004) *Juristisches Wörterbuch*. München: Verlag Franz Vahlen. [Online]. Letöltve: <https://usercontent.one/wp/www.agmiw.org/wp-content/uploads/2016/05/K%C3%B6bler-Juristisches-W%C3%B6rterbuch-.Auflage.pdf> (2024. 08. 03.).

LAMM – PRESCHKA (2000)

Lamm Vanda, Preschka Vilmos (szerk.) (2000) *Jogi lexikon*. Budapest: KJK-KERSZOV Jogi és Üzleti Kiadó.

LANGROD (1955)

Georges Langrod (1955) Administrative Contracts: A Comparative Study. *The American Journal of Comparative Law*, 1955/3, pp. 325–364 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.2307/837812> (2024. 08. 13.).

LANGROD (1956)

Georges Langrod (1956) *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*. *The American Journal of Comparative Law*, 1956/3, pp. 530–531 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.2307/837101> (2024. 08. 13.).

LAPSÁNSZKY (2022)

Lapsánszky András (2022) *Általános-különös fogyasztóvédelem. Az eljárás alanyi köre, sajátos jogállása a hírközlési- és médiaigazgatásban c. előadása*. Kérelmező-e, illetve ügyfél-e a fogyasztó a fogyasztóvédelmi hatósági eljárásban? Három éve a világválság kereszttüzében című tudományos konferencia. Budapest: Budapesti Gazdasági Egyetem KVIK.

LAPSÁNSZKY (2021)

Lapsánszky András (2021) *Az elektronikus hírközlés gazdasági közigazgatása hazánkban*. Budapest: Wolters Kluwer Hungary.

LAPSÁNSZKY – SMUK – SZIGETI (2017)

Lapsánszky András, Smuk Péter, Szigeti Péter (szerk.) (2017) *Közérdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Budapest: Gondolat Kiadó.

LŐRINCZ (2007)

Lőrincz Lajos (szerk.) (2007) *Közigazgatási jog*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

MADARÁSZ (1995)

Madarász Tibor (1995) *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.

MAGYARY (1942)

Magyary Zoltán (1942) *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

MAYER (1895)

Otto Mayer (1895) *Deutsches Verwaltungsrecht*. I. Band. Leipzig: Duncker & Humblot, Leipzig. [Online]. Letöltve: https://archive.org/details/bub_gb_lm0PAAAAYAAJ/page/n6/mode/1up (2024. 05. 10.).

MOLNÁR – TABLER (2000)

Molnár Miklós, Margaret M. Tabler (2000) Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. *Magyar Közigazgatás*, 2000/10, pp. 597–610.

NAGY (2021)

Nagy Marianna (2021) A rózsza neve, avagy recenzió Várhomoki-Molnár Márta: A közigazgatás szerződesei és a koncessziók Európában című könyvéről. *Közbeszerzési Jog*, 2021/5, pp. 85–62.

NAGY (2017)

Nagy Marianna (2017) Közigazgatási szerződés az európai uniós eljárásjogban, avagy szabályozás Szküllá és Kharübdisz között. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/9, pp. 386–393.

NAGY (2022)

Nagy Marianna (2022) Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 2022/4, pp. 137–146.

NAGY – HOFFMAN (2014)

Nagy Marianna, Hoffman István (szerk.) (2014) *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

NAGY – HOFFMAN (2023)

Nagy Marianna, Hoffman István (szerk.) (2023) *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. 2023. augusztus 31. időállapotú Jogtár-formátumú kiadás. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

PAPP (2017)

Papp Tekla (2017) A gazdasági/üzleti kockázat szerepe az atipikus szerződéseknél és a társasági szerződésnél. In: Auer Ádám, Dúl János (szerk.): *Opuscula Civilia 2016–2017*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, pp. 98–104.

PAPP (2003)

Papp Tekla (2003) *A koncesszió*. PhD Doktori értekezés. Szeged.

PAPP (2018)

Papp Tekla (2018) A közigazgatási szerződés egy magánjogász szemszögéből. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/7-8, pp. 313–328.

PAPP (2023/a)

Papp Tekla (2023) A közjog és a magánjog küzdelme a szerződések kapcsán – vázlatos helyzetkép. *Erdélyi jogélet*, 2023/3, pp. 31–40 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.47745/ERJOG.2023.03.03> (2024. 09. 02.).

PAPP (2022)

Papp Tekla (2022) A közterület-használat joggyakorlata magánjogi szempontból. *Jogtudományi Közlöny*, 2022/4, pp. 147–153.

PAPP (2016/a)

Papp Tekla (2016) A szerződések tipizálása a magyar magánjogban. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica. Ünnepi kötet Dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*, 2016/1, pp. 493–500.

PAPP (2023/b)

Papp Tekla (2023) Közjogi kiszámíthatóság versus magánjogi rugalmatlanság? Magánjogi fenntartások a Kúria 1/2022. KPJE határozata kapcsán. *Magyar Jog*, 2023/1, pp. 45–48.

PAPP (2016/b)

Papp Tekla (2016) Rövid értékelés a támogatási szerződésről. In: Gellén Klára, Görög Márta (szerk.): *Lege et Fide: Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára*. Szeged: Iurisperitus Kiadó, pp. 462–468.

PATAY (2020)

Patay Géza (szerk.) (2020) *A közbeszerzés joga – Kommentár a gyakorlat számára*. Online – Jogkódex. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

PATYI – VARGA (2009)

Patyi András, Varga Zs. András (2009) *Általános közigazgatási jog*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.

PATYI (2012)

Patyi András (2012) *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus.

PETRIK (2017)

Petrik Ferenc (szerk.) (2017) *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.

POLLÁK (2019)

Pollák Kitti (2019) *A magyar és a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció összehasonlító vizsgálata*. PhD értekezés. Budapest: Nemzeti Közszerzői Központ. [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.17625/NKE.2019.037> (2024. 08. 13.).

PONGRÁCZ (2016)

Pongrácz Alex (2016) A közmenedzsment-reformok metamorfózisai. *Új magyar közigazgatás*, 9(1), pp. 1–12.

POUYAUD (1989)

Dominique Pouyaud (1989) *La nullité des contrats administratifs*. PhD Thesis, Paris.

RICHER – LICHÈRE (2021)

Laurent Richer, François Lichère (2021) *Droit des contrats administratifs*. 12e édition. Paris: L.G.D.J.

RIXER (2021)

Rixer Ádám (2021) A COVID-19 koronavírus-járvány hatása a magyar közigazgatásra: a kettős fejlődés modellje. In: Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 47–68.

SAGER – ROSSER (2021)

Fritz Sager, Christian Rosser (2021) *Weberian Bureaucracy*. Oxford Research Encyclopedia of Politics. [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.166> (2024. 10. 25.).

SEEREINER (2021)

Seereiner Imre Alfonz (2021) *A közigazgatási szerződések*. Budapest: Nemzeti Közszerződések Egyetem. [Online]. Letöltve: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16566/Kozigazgatasi%20szerzodesek.pdf;jsessionid=826AAC6BD27588ED4AA2F2A71FE19066?sequence=3> (2024. 08. 13.).

SHOUAIB – ELDAKAK – ALABDOULI (2024)

Magdi Shouaib, Ahmed Eldakak, Eman Ahmed Alabdouli (2024) Effect of the civil law severability doctrine on administrative contract Theory: A study of French and Egyptian laws. *Heliyon*, 10(6), pp. 1–8 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e27995> (2024. 10. 30.)

SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (2011)

Szamel Katalin, Balázs István, Gajdusчек György, Koi Gyula (szerk.) (2011) *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: Complex Kiadó.

SZAMEL (1984)

Szamel Lajos (1984) A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. Az államigazgatási szerződés. *Állam és Igazgatás*, 1984/6, pp. 522–541.

SZAMEL (1976)

Szamel Lajos (1976) A közigazgatástudomány fejlődése a Német Szövetségi Köztársaságban. In: Lőrincz Lajos, Nagy Endre, Szamel Lajos (szerk.): *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, pp. 233–334.

SZAMEL (1977)

Szamel Lajos (1977) *A magyar közigazgatástudomány*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

SZILÁGYI (2005)

Szilágyi András (2005) Hatósági szerződések Magyarországon. *JURA*, 2005/2, pp. 135–145.

THOMASSIN (2022)

Cécile Thomassin (2022) *Le recours des tiers contre le contrat administratif*. Université de Lorraine. [Online]. Letöltve: https://docnum.univ-lorraine.fr/public/DDOC_T_2022_0373_THOMASSIN.pdf (2024. 07. 10.).

TILK (2006)

Tilk Péter (2006) A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárási törvény alapján. *Magyar Jog*, 2006/2, pp. 85–94.

TOMCSÁNYI (1912)

Tomcsányi Móric (1912) *Magánjogi elemek a közigazgatási jogban*. Budapest.

TORMA (2011)

Torma András (2011) A közmenedzsment-reformok főbb irányzatairól – magyar szemmel. In: Gerencsér Balázs, Takács Péter (szerk.): *Ratio legis, ratio iruis: liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata: ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest: Szent István Társulat, pp. 477–486.

TORMA (2014)

Torma András (2014) A közmenedzsment reformok új irányai. In: Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás: nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, pp. 95–112.

TORMA (2024)

Torma András (2024) A magyar közigazgatás elméleti hátttere, kihívásai és aktuális kérdései a XXI. században. *Közigazgatástudomány*, 4(1), pp. 117–133 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.54200/kt.v4i1.77> (2024. 10. 25.).

TORMA (2010)

Torma András (2010) Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti háttéréhez és főbb irányzataihoz. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 28(1), pp. 315–328.

VADÁL (2006)

Vadál Ildikó (2006) *A közigazgatási jog kodifikációja. Stabil kormányzás, változó közigazgatás*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus.

VALLÓ (1939)

Valló József (1939) A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. *Közigazgatástudomány*, 1939/2, pp. 84–105.

VALLÓ (1937)

Valló József (1937) *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei és eddigi tételesjogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése*. Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet.

VARGA (2014)

Varga Zs. András (2014) Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 2014/10, pp. 545–555.

VÁRHOMOKI-MOLNÁR – KÉRI (2021)

Várhomoki-Molnár Márta, Kéri Zoltán (2021) *A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés, annak teljesítése, módosítása*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem.

VÁRHOMOKI-MOLNÁR (2018)

Várhomoki-Molnár Márta (2018) A közigazgatás által kötött szerződés, a közigazgatási szerződés. *Jogi tanulmányok*, 2018/1, pp. 532–541.

VÁRHOMOKI-MOLNÁR (2021)

Várhomoki-Molnár Márta (2021) *A közigazgatás szerződései és a koncessziók Európában*. Budapest: Wolters Kuwer Hungary.

VÁRHOMOKI-MOLNÁR (2012)

Várhomoki-Molnár Márta (2012) A közigazgatás szerződéseinek típusai az Európai Unióban és Franciaországban. *Jogi tanulmányok*, 2012/2, pp. 423–436. [Online]. Letöltve:

https://epa.oszk.hu/02600/02687/00005/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2012_02_423-435.pdf (2024. 08. 13.).

WEBER (2016)

Karl Weber (2016) *Der Staat im Schafspelz der Privatwirtschaftsverwaltung*. Innsbruck: Universität Innsbruck. [Online] Letöltve:

https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/gesellschaft-soziales/UN-Konventionen/archiv/oeffentliche_sitzungen/6_29.11.2016/Sitzung_29.11.2016_Vortrag_Der_Staat_im_Schafspelz_der_Privatwirtschaftsverwaltung.pdf (2024. 08. 16.).

WOLFF (2017)

Heinrich Amadeus Wolff (2017) Der Vergleichsvertrag wegen Rechtszweifeln. *Verwaltungsarchiv*, 2017/2, pp. 197–215 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.1515/verwarch-2017-0203> (2024. 08. 04.).

Felhasznált jogszabályok, jogi dokumentumok jegyzéke

Európai Unió jogszabályok, jogi dokumentumok jegyzéke:

- A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1370/2007/EK Európai Parlament és Tanács rendelet
- ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure Book IV – Contracts, 2014.

Magyar jogszabályok, jogi dokumentumok jegyzéke:

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- A digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény
- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény
- A foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény
- A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
- A magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény
- A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény
- A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény

- A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
- A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról szóló 327/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet
- A médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
- A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény
- A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- A postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény
- A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény
- Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- A helyi és körzeti televíziók digitális átállásának biztosítása érdekében szükséges és egyes hírközléssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2013. évi CXXI. törvény Indokolása

- A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény Indokolása
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény Indokolása
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény Indokolása
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény Indokolása
- A médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény Indokolása
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény Indokolása
- Az egyes elektronikus hírközlési tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CVII. törvény Indokolása
- A környezetvédelmi hatósági szerződésről szóló 432/2023. (IX. 21.) Korm. rendelet
- A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet
- A közterületek és az állami tulajdonban álló ingatlanok filmforgatási célú használatának részletes szabályairól szóló 302/2016. (X. 13.) Korm. rendelet
- A szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 12/2020. (II. 7.) Korm. rendelet
- A típusvizsgáló engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és típusvizsgálóval kötendő hatósági szerződés tartalmáról szóló 303/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet
- Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet

- A gabona és rizs intervenciójáról szóló 140/2009. (X. 29.) FVM rendelet
- A polgári frekvenciagazdálkodás egyes hatósági eljárásairól szóló 7/2012. (I. 26.) NMHH rendelet
- Az Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló Budapest Fővárosi XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 18/2015. (VI.30.) önkormányzati rendelet
- A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I.30.) Korm. határozat
- A környezetvédelmi hatósági szerződés megkötésének feltételeiről és eljárásrendjéről szóló 5/2023. (X. 10.) MvM utasítás

Francia jogszabályok, jogi dokumentumok jegyzéke:

- Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés public
- Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession

Német jogszabályok, jogi dokumentumok jegyzéke:

- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)
- Satzung über die Ablösung von Stellplätzen der Stadt Ibbenbüren vom 19. Dezember 2022.
- Stellplatzablösevertrag für Vorhaben in den Sanierungsgebieten und den Entwicklungsbereichen

Osztrák jogszabályok, jogi dokumentumok:

- Marktordnungsgesetz (MOG)

Joggyakorlat

- 13/2015. (V. 14.) AB határozat
- 72/1995. (XII. 15.) AB határozat
- 285/B/2001. AB határozat
- 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK közös vélemény
- A közterület-használati jogviszony közjogi vagy magánjogi jellegének megítéléséről és az ilyen tárgyú perben eljáró bíróság meghatározásáról szóló 1/2022. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat
- BDT2000. 334.
- BDT2021. 4335.
- BH1984. 231.
- BH2009. 373.
- BH2018. 144.
- BH2023. 166.
- KGD2017. 76.
- Kúria Kfv. 37.782/2016/3.
- Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37.956/2009/5.
- Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.28.464/1997/8.
- Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.656/2009/8.
- Pécsi Ítéltábla Pf. 20.145/2010/6.
- Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 28. 184/2016/7.
- Fővárosi Bíróság K. 34.614/2006/14.
- GKT 26/1973. szám.
- Veszprémi Törvényszék K. 700.496/2021/11.

Hatósági ügy:

- Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatal Vagyongazdálkodási Főosztály, FPH058/440-22/2023. sz. hatósági ügy. Hatósági szerződés módosítása közterület használatához

Közigazgatási szerződés:

- A Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa által médiaigazgatási feladat ellátására kötött közigazgatási szerződés a 2012. szeptember 20-i módosítást követően.

Internetes hivatkozások

- **Anwalt24:** Austauschvertrag. [Online]. Letöltve: <https://www.anwalt24.de/lexikon/austauschvertrag> (2024. 08. 04.).
- **JuraOnline:** Arten des ÖR Vertrages, §§ 54 ff. VwVfG. [Online]. Letöltve: <https://bit.ly/46vh5XZ> (2024. 08. 04.).
- **Qu'est-ce qu'un contrat administratif?** (2024) [Online]. Letöltve: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20260-les-contrats-administratifs-definition-et-criteres> (2024. 07. 07.).
- **Ibbenbüren.** Stellplatzablöseverträge. [Online]. Letöltve: <https://www.ibbenbueren.de/Bauen-und-Wohnen/Unsere-Dienstleistungen/Stellplatzabl%C3%B6severtr%C3%A4ge.php?object=tx,3030.2&ModID=10&FID=3030.249.1> (2024. 08. 04.)
- **Potsdam.** Stellplatzablösevertrag für Vorhaben in den Sanierungsgebieten und den Entwicklungsbereichen. [Online]. Letöltve: <https://vv.potsdam.de/vv/produkte/173010100000007551.php> (2024. 08. 04.).

Szerző témával kapcsolatos publikációinak jegyzéke

Czékmann Zsolt, Czibrik Eszter (2023) A hatósági és a közigazgatási szerződések gyakorlata a határon innen és túl. *Közigazgatástudomány*, 3(2), pp. 84–96 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.54200/kt.v3i2.63> (2024. 08. 03.).

Czékmann Zsolt, Czibrik Eszter (2021) A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában. *Miskolci Jogi Szemle*, 2021/1, Különszám, pp. 62–69.

Czibrik Eszter (2021) A hatósági szerződés, különös tekintettel a hatósági szerződésben foglaltak megszegésére. *Studia Iurisprudentiae Doctoandorum Miskolcinensium*, 2021/1, pp. 41–56 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2021.1.41-56> (2024. 08. 22.).

Czibrik Eszter (2024) A közjogi a szerződés, a közigazgatási szerződés és a hatósági szerződés. In: Molnár Dániel, Molnár Dóra, Nagy Adrián Szilárd (szerk.): *XXVII. Tavaszi Szél Konferencia 2024. Tanulmánykötet I.* Budapest: Doktoranduszok Országos Szövetsége, pp. 574–582.

Czibrik Eszter (2022) Az Ákr. alapelveinek kapcsolatrendszer. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2022/1, pp. 83–102 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2022.1.83-102> (2024. 05. 17.).

Czibrik Eszter (2018) Hatósági eljárások ma és holnap – A hatósági eljárási törvények összevetése. *Diáktudomány: A Miskolci Egyetem Tudományos Diákköri Munkáiból*, pp. 142–146.

Czibrik Eszter (2019) Kontraktuális közigazgatás – a közjogi, a közigazgatási és a hatósági szerződés hatályos szabályozása. *Diáktudomány: A Miskolci Egyetem Tudományos Diákköri Munkáiból*, pp. 71–75.

Czibrik Eszter (2021) Kontraktualitás a közigazgatásban, egy évszázad tendenciái. *KözigazgatásTudomány*, 2021/1, pp. 116–126 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.54200/kt.v1i1.11> (2024. 09. 21.).

Czibrik Eszter (2022) Mennyiben tekinthető szerződésnek a hatósági szerződés?. *Studia Iurisprudentiae Doctoandorum Miskolcinensium*, 2022/2, pp. 23–38 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2022.2.23-38> (2024. 08. 21.).

Cseh-Zelina Gergely, Czibrik Eszter (2023) A hatósági döntéshozatal „emberi oldala”, fókuszban a határozat és a hatósági szerződés. In: Varga Zoltán (szerk.) *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században 2.* Miskolc: Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 19–31.

Cseh-Zelina Gergely, Czibrik Eszter (2024) A közterület-használat szabályozásának alakulása. In: Varga Zoltán (szerk.) *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században 3.* Miskolc: Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 41–49.

Cseh-Zelina Gergely, Czibrik Eszter (2023) Önkormányzati közszolgáltatások elméleti és gyakorlati aspektusai. *KözigazgatásTudomány*, 3(1), pp. 203–214 [Online]. Letöltve: <https://doi.org/10.54200/kt.v3il.58> (2024. 08. 01.).

Melléletek

1. sz. melléklet - A hatósági szerződés tartalmi előírásai az ágazati jogszabályokban saját szerkesztés alapján

| Ágazati jogszabály | A hatósági szerződést lehetővé vagy kötelezővé tevő jogszabályban előírt kikötések és adatok |
|---|--|
| Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 55. § | Amennyiben a kiírási dokumentáció szerint a Hatóság az árverési, illetve a pályázati eljárás nyertesével hatósági szerződést köt, a Hatóság az árverést, illetve a pályázati eljárást érdemben lezáró határozatában kizárólag a nyertes tárgyában dönt, és minden, az árverés, illetve a pályázati eljárás tárgyával, tartalmával, a frekvenciahasználati jogosultság megszerzésével, feltételeivel, valamint a frekvenciahasználati jogosultsággal összefüggő jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos egyéb döntés, rendelkezés, feltétel a hatósági szerződés részét képezi. A hatósági szerződés kötelező tartalmi elemeit a kiírási dokumentáció tartalmazza. |
| A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény 43/N. § (6) bek. | A helyi és körzeti vételkörzetű földfelszíni műsorterjesztési szolgáltatások nyújtását lehetővé tevő digitális televízió-műsorszórási adó üzemeltetési jogosultságának gyakorlására feljogosító hatósági szerződésben a felek kötelesek meghatározni különösen: <ul style="list-style-type: none"> - a digitális televízió-műsorszórási adó üzemeltetője frekvenciahasználati jogosultságának tartalmát, különösen annak műszaki és ellátottsági jellemzőit, - a műsorszórási adó üzemeltetésére vonatkozó feltételeket és - az üzemeltetési jogosultságért fizetendő díj mértékét |
| A típusvizsgáló engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és típusvizsgálóval | A típusvizsgálóval a közúti közlekedésről szóló törvény alapján kötendő hatósági szerződésnek tartalmaznia kell: <ul style="list-style-type: none"> - az eljáró hatóság megnevezését, a Magyar Államkincstárnál vezetett számlaszámát, az ügy számát, valamint ügyintézőjének és képviselőjének a nevét, - a típusvizsgáló megnevezését, székhelyét, adószámát, cégjegyzékszámát, |

| | |
|--|---|
| <p>kötendő hatósági szerződés tartalmáról szóló 303/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet 3. §</p> | <p>számlaszámát és a számláját vezető pénzügyintézet megnevezését, elektronikus levélcímét, valamint képviselőjének a nevét,</p> <ul style="list-style-type: none"> - a szerződés tárgyát: a szerződés alapján tanúsító szervezetként végzett tevékenység leírását, az arra vonatkozó kötelezettségvállalást, <ul style="list-style-type: none"> - a közlekedési hatóság engedélyét a típusvizsgálati tevékenység végzésére, - a típusvizsgálónak a közlekedési hatóság által működtetett információs rendszerben nyilvántartásra kerülő adataival kapcsolatos a közlekedési hatóságnak történő adatszolgáltatás módját, az adatok körét, az adatokban bekövetkezett változás bejelentésének a módját és annak határidejét, <ul style="list-style-type: none"> - a közlekedési hatóság részéről kötelezettségvállalást, hogy a szerződésben meghatározott időtartamban biztosítja a típusvizsgálónak az információs rendszerhez történő kapcsolódását, illetve a kapcsolódás informatikai és biztonsági feltételeit, - a típusvizsgáló által az információs rendszerbe elektronikus úton továbbítandó, az információs rendszerben rögzítendő adatok körét, az erre vonatkozó kötelezettségvállalást, <ul style="list-style-type: none"> - a típusvizsgáló és a hatóság közötti elszámolás rendjét, <ul style="list-style-type: none"> - a felek közötti kapcsolattartás módját, - a szerződés időbeli hatályát, - a felmondási okokat, - a szerződésszegésnek minősülő magatartásokat és azok jogkövetkezményeit, <ul style="list-style-type: none"> - a tevékenység ellenőrzésének gyakoriságát és rendjét, valamint - a típusvizsgáló nyilatkozatát arról, hogy valamennyi e rendelet alapján a szerződésben foglalt kötelezettség tekintetében aláveti magát a szerződésszegés általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerinti következményeinek |
| <p>A közterületek és az állami tulajdonban</p> | <p>A közterület filmforgatási célú használatáról szóló hatósági szerződésnek az Ákr.-ben meghatározottakon túl tartalmaznia kell:</p> |

| | |
|---|--|
| <p>álló ingatlanok filmforgatási célú használatának részletes szabályairól szóló 302/2016. (X. 13.) Korm. rendelet 2. § (6) bek.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - az eljáró szervezet számlaszámát, az ügy számát, valamint az ügyintéző nevét, - a kérelmező adatait (kérelmező neve, székhelye, cégjegyzékszám/nyilvántartási száma, adószáma, bankszámlaszáma; képviselő neve, lakcíme, telefonszáma, e-mail címe), - a települési önkormányzat megnevezését, számlaszámát, képviselőjének nevét, - a települési önkormányzat hozzájárulását a filmforgatási tevékenység végzéséhez, - a közterület-használatért fizetendő díj mértékét, megfizetésének módját, határidejét, - a közterület-használat kezdő és befejező időpontját és az igénybe venni kívánt közterület pontos megnevezését, nagyságát, <ul style="list-style-type: none"> - a felek közötti kapcsolattartás módját, - a felmondási okokat, - a kérelmező nyilatkozatát arról, hogy valamennyi - e rendelet alapján a szerződésben foglalt - kötelezettség tekintetében aláveti magát a szerződésszegés Ákr. szerinti következményeinek |
| <p>Az Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló Budapest Főváros XIII. Kertületi Önkormányzat Képviselő- testületének 18/2015. (VI. 30.)</p> | <p>Vendéglátó terasz üzemeltetése esetén a hatósági szerződésnek tartalmaznia kell, hogy a használó az idényjellegű vendéglátó teraszt az idény leteltével, a tartós használatú teraszt a szerződés megszűnésével haladéktalanul köteles elbontani és az eredeti állapotot helyreállítani.</p> <p>A filmforgatás során a szomszédos lakó ingatlanok gyalogosan vagy gépkocsival történő megközelítését a közterület-használó köteles folyamatosan biztosítani. E kötelezettséget nem tartalmazó hatósági szerződés nem hagyható jóvá.</p> <p>A hatósági szerződésben ki kell kötni, hogy a közterület-használati díj megfizetése a hatósági szerződés hatályba lépésének feltétele.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>önkormányzati rendelete 9. § (4) bek., 13. § (1)–(2) bek., 37. § (3) bek.</p> | <p>Amennyiben a zöldfelületek, zöldterületek rendeltetésüktől eltérő használata a növényzet elkerülhetetlen károsodásával jár, a hatósági szerződésben rendelkezni kell:</p> <ul style="list-style-type: none"> - az eredeti állapot helyreállításaként a zöldfelület, zöldterület növényzetének pótlásáról, - a füvesítési, növénytelepítési, faültetési és gondozási kötelezettség előírásáról |
| <p>A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 57/F. § (1) bek.</p> | <p>A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv az intézkedésben való részvétel feltételeit megállapító jogszabály erre vonatkozó rendelkezése szerint határozathozatal helyett, írásban hatósági szerződést köt, amely tartalmazza:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a szerződő felek személyét azonosító és a szerződés teljesítéséhez szükséges adatokat, <ul style="list-style-type: none"> - a szerződés tárgyát, - a felek közötti kapcsolattartás módját, - a szerződés felmondási okokat, - a szerződésszegésnek minősülő magatartásokat és azok jogkövetkezményeit, - ha a szerződés tárgya ezt indokoltá teszi, a tevékenység ellenőrzésének gyakoriságát és rendjét |
| <p>A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm.rendelet 6/A. § (5) bek.</p> | <p>A hatósági szerződésben meg kell határozni a támogatott határozott idejű közfoglalkoztatási jogviszony leghosszabb időtartamát, amely nem lehet hosszabb, mint a támogatási időszak.</p> |
| <p>A társadalombiztosítás</p> | <p>A szolgálati idő és nyugdíjalapot képező jövedelem szerzése céljából kötött megállapodás, az egészségügyi szolgáltatás biztosítására kötött megállapodás, illetve az anyasági pénzbeli</p> |

| | |
|--|--|
| <p>ellátásaira jogosultokról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 48., 49., 49/A., 51., 52. § (1) bek.</p> | <p>ellátás biztosítására irányuló megállapodás hatósági szerződésnek minősül. Ezen megállapodásoknak tartalmazniuk kell:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a szerződő felek megnevezését, címét, valamint a megállapodást kötő személynek, illetve a kedvezményezettnek a nyilvántartásra, adatszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések szerinti adatait <ul style="list-style-type: none"> - a fizetendő járulék alapját vagy összegét - a szerződés keltét - és ha a járulékfizetési kötelezettség (a szerződés hatálya) ettől eltér, ennek időpontját |
| <p>A szociális gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm.rendelet 46. § (3) bek.</p> | <p>Azon fenntartókkal, amelyek jogsértő módon nyújtanak szociális, illetve gyermekjóléti szolgáltatást, a hiányosság – legfeljebb három éven belül történő – megszüntetéséről hatósági szerződés köthető a jogsértés jellegétől és súlyától függően, az ellátottak érdekeinek figyelembevételével.</p> <p>A hatósági szerződésnek tartalmaznia kell, hogy a bírság ismételt kiszabása és a szociális szolgáltatás megszüntetésének kötelezettsége véglegessé válik, ha a fenntartó a hatósági szerződésben foglaltakat megszegi.</p> |
| <p>Az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól szóló 301/2009. (XII. 22.) Korm.rendelet 5. § (1) bek.</p> | <p>Az előzetes eredetiségvizsgálat elvégzéséhez szükséges feltételek biztosítására, valamint a közreműködő részéről a tényállás tisztázására, a járművek egyedi azonosítóinak valóságának megállapítására vonatkozó eljárásra vonatkozó hatósági szerződésnek tartalmaznia kell:</p> <ul style="list-style-type: none"> - az engedélyező hatóság megnevezését, a Magyar Államkincstárnál vezetett számlaszámát, az ügy számát, valamint ügyintézőjének és képviselőjének a nevét, - a közreműködő megnevezését, székhelyét, a kérelemben megjelölt telephelyeinek |

| | |
|---------------------------------|--|
| | <p>felsorolását, adószámát, cégjegyzékszámát, számlaszámát és a számláját vezető pénzügyintézet megnevezését, elektronikus levélcímét, valamint képviselőjének a nevét,</p> <ul style="list-style-type: none"> - a szerződés tárgyát, a szerződés alapján tanúsító szervezetként végzett tevékenység leírását, az arra vonatkozó kötelezettségvállalást, - annak a járműkategóriának a megjelölését, amelyre vonatkozóan a vizsgáló állomás az eredetiségvizsgálati tevékenységét végzi, - az engedélyező hatóság engedélyét az eredetiségvizsgálati tevékenységben tanúsító szervezetként történő közreműködésre, - arra vonatkozó nyilatkozatot, hogy a közreműködő a szerződésben meghatározott tevékenységét a Kknyt. által meghatározott, valamint az e rendeletben előírt személyi, tárgyi, technikai és informatikai feltételek teljesítésével végzi, - a közreműködő vizsgálóállomásai által az eredetiségvizsgálati tevékenységet támogató rendszerbe (a továbbiakban: KERT) elektronikus úton továbbítandó, a KERT rendszerben rögzítendő adatok körét, az erre vonatkozó kötelezettségvállalást, <ul style="list-style-type: none"> - a közreműködő és az engedélyező hatóság közötti elszámolás rendjét, <ul style="list-style-type: none"> - a felek közötti kapcsolattartás módját, - a felmondási okokat, - a szerződésszegésnek minősülő magatartásokat és azok jogkövetkezményeit, <ul style="list-style-type: none"> - a tevékenység ellenőrzésének gyakoriságát és rendjét, valamint - a közreműködő nyilatkozatát arról, hogy valamennyi e rendelet alapján a szerződésben foglalt kötelezettség tekintetében aláveti magát a szerződésszegés általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerinti következményeinek, - illetve azt, hogy a közreműködőt tevékenységéért az előzetes eredetiségvizsgálat hatósági díja mindenkor összege 40%-ának megfelelő mértékű ellenérték illeti meg |
| Az egységes elektronikuskártya- | A kártyakibocsátó a hatósági szerződés alapján veheti igénybe az egységes elektronikuskártya-kibocsátási keretrendszer (a továbbiakban: NEK) szolgáltatásait, és |

| | |
|--|--|
| <p>kibocsátási keretrendszeréről szóló 2014. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 304/2017. (X. 27.) Korm.rendelet 8. § (2) bek.</p> | <p>teljesíthet szolgáltatásokat a NEK-en keresztül a kártyaelfogadó, kártyafelhasználó és egyéb szereplő részére. A hatósági szerződés tartalmazza:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a szerződő felek megnevezését, <ul style="list-style-type: none"> - a szerződés tárgyát, - a szerződés teljesítéséhez szükséges adatokat, <ul style="list-style-type: none"> - a díjfizetésre vonatkozó adatokat, - a felek közötti kapcsolattartás módját, - a tevékenység ellenőrzésének rendjét és az ellenőrzés gyakoriságát, <ul style="list-style-type: none"> - az elsődleges kártya arculati tervét a megjelenített adatokkal, - a kapcsolatok, megszemélyesítési folyamatok biztonsági elemeit és a biztonsági funkciók leírásait |
| <p>A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm.rendelet 23. § (5) bek.</p> | <p>Statisztikai adatszolgáltatáshoz hatósági szerződést köthet a hatóság és a statisztikai adatszolgáltatást igénylő, amely tartalmazza az Ákr.-ben meghatározottak mellett:</p> <ul style="list-style-type: none"> - az adatszolgáltatás célját, - az adatvédelmi záradékot, amely felhívja a figyelmet az átadott adatok jogszerű felhasználására |

2. sz. melléklet – Az egyes hatósági szerződésekről rendelkező ágazati jogszabályok

- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény
- A foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény
- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
- A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény
- A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény
- A magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény
- A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény
- A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
- A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény
- A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény
- A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény
- A postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény
- A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

- Az egységes elektronikusártya-kibocsátási keretrendszeréről szóló 2014. évi LXXXIII. törvény
- Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény
- A foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról szóló 100/2021. (II. 27.) Korm. rendelet
- A fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet
- A környezetvédelmi hatósági szerződésről szóló 432/2023. (IX. 21.) Korm. rendelet
- A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet
- A közterületek és az állami tulajdonban álló ingatlanok filmforgatási célú használatának részletes szabályairól szóló 302/2016. (X. 13.) Korm. rendelet
- A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról szóló 327/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet
- A pénzügyi biztosíték, a céltartalék, valamint a környezetvédelmi biztosítás hulladékgazdálkodással összefüggő részletes szabályairól szóló 681/2023. (XII. 29.) Korm. rendelet
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet
- A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet
- A típusvizsgáló engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és típusvizsgálóval kötendő hatósági szerződés tartalmáról szóló 303/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet

- Az egységes elektronikusártya-kibocsátási keretrendszerről szóló 2014. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról 304/2017. (X. 27.) Korm. rendelet
- Az elektronikus cigaretta, utántöltő flakon és dohányzást imitáló elektronikus eszköz kiskereskedelméhez kapcsolódó kompenzációs eljárás részletes szabályairól szóló 3/2022. (I. 7.) Korm. rendelet
- Az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól szóló 301/2009. (XII.22.) Korm. rendelet
- Az építésügyi hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről szóló 281/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet
- Az erdei vasutak üzemeltetésének csekély összegű (de minimis) támogatásáról szóló 95/2012. (VIII. 30.) VM rendelet
- A frekvenciahasználati jogosultság megszerzését szolgáló árverés és pályázat szabályairól szóló 4/2011. (X. 6.) NMHH rendelet
- A polgári frekvenciagazdálkodás egyes hatósági eljárásairól szóló 7/2012. (I. 26.) NMHH rendelet
- Az Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló Budapest Főváros XIII. Kertületi Önkormányzat Képviselő-testületének 18/2015. (VI. 30.) önkormányzati rendelete
- A környezetvédelmi hatósági szerződésről szóló 432/2023. (IX. 21.) Korm. rendelet. végrehajtásával összefüggő kormányzati feladatokról szóló 1418/2023. (IX. 28.) Korm. határozat
- A környezetvédelmi hatósági szerződés megkötésének feltételeiről és eljárásrendjéről szóló 5/2023. (X. 10.) MvM utasítás

3. sz. melléklet – Katalógus a hatósági szerződéssel kapcsolatos bírói gyakorlathoz

| A határozat rövid tartalma | Bírói gyakorlat | Rövid tartalom |
|---|---------------------------|---|
| A hatósági szerződésben foglaltak megszegésével kapcsolatos bírói gyakorlat | KGD2017. 76. | A felperes a Regionális Munkaügyi Központtal kötött hatósági szerződést, amelynek keretében meghatározott összegű vissza nem térítendő kamatmentes támogatást kapott, amelynek ellentételezéseként a felperes vállalta, hogy vállalkozást alapít és öt éven keresztül, önmaga foglalkoztatására is, folyamatosan működtet. A felperes azonban kötelezettségének lejárta előtt szüneteltette a vállalkozás működtetését az alperes írásbeli értesítése nélkül. Az alperes egy munkaerőpiaci ellenőrzést követően megállapította a felperes terhére a szerződésszegő magatartást, amely alapján kötelezte az alperest a támogatási összeg és késedelmi kamatai visszafizetésére. A döntést a felperes fellebbezéssel támadta, viszont a másodfokú hatóság az alperes elsőfokú határozatát helybenhagyta. A felperes keresetlevelet nyújtott be a közigazgatási és munkaügyi bíróságra, amely keresetet a bíróság elutasított. A felperes felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához. A Kúria hangsúlyozta, hogy az eljárási jogszabálysértés (a hivatalból történő eljárás megindításáról szóló értesítés elmulasztása) miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatással volt. |
| A hatósági szerződés megkötésével kapcsolatos bírói gyakorlat | Kúria Kfv. 37.782/2016/3. | A felperes közfoglalkoztatás támogatása iránti kérelmet terjesztett elő, mezőgazdasági foglalkozású munkakörre történő foglalkoztatásra. A hatósági szerződéssel hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatása céljából meghatározott összegű támogatásban részesítették a felperest. Az alperes három alkalommal is hatósági ellenőrzést tartott, azonban a |

| | | |
|--|---|--|
| | | <p>közfoglalkoztatottak egyetlen alkalommal sem voltak jelen teljes létszámban, illetve a felperes késedelmesen szerezte be a munkaruházatot, valamint a szabadságok, a betegállományok tekintetében az elszámolások nem egyeztek, amelyre tekintettel a hatóság megállapította a hatósági szerződésben foglaltak megszegését. A hatóság határozatban döntött a támogatások folyósításának megszüntetéséről és a támogatások visszaköveteléséről, mivel a felperes nem biztosította a hasznos és eredményes munka feltételeit és nem jogszabályszerűen használta fel a támogatást. A másodfokú hatóság – az alperes fellebbezése folytán – az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta. A felperes keresetlevelet nyújtott be az elsőfokú határozat hatályon kívül helyezése iránt. A bíróság kiemelte, hogy a támogatási szerződés mellékletét képezte, hogy az alperes visszaköveteli a támogatást abban az esetben, ha a kedvezményezett a támogatott munkakörökben a közfoglalkoztatottakat nem a hatósági szerződésben meghatározott program keretében foglalkoztatja vagy más módon rendeltetésellenesen használja fel a támogatást. Erre tekintettel a bíróság elutasította a felperes keresetét, amellyel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúria előtt. A Kúria pedig kifejtette, hogy maradéktalanul egyetért a bíróság ítéletével és annak indokolásával.</p> |
| | <p>Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37.956/2009/5.</p> | <p>A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelőisége 2008. szeptember 8-án tartott ellenőrzése alapján megállapította, hogy a felperes által üzemeltetett textilüzletben 112 darab akciós termék esetében csak az eredeti eladási árat és az akció mértékét tüntették fel, míg magát a ténylegesen fizetendő árat nem. Amelyre tekintettel a hatóság a felperest 100.000.- forintnak megfelelő összegű bírsággal sújtotta és kötelezte a hiányosságok megszüntetésére. A határozattal szemben jogorvoslattal élt az ügyfél, amelyet a másodfokú hatóság – majdani alperes – helybenhagyott. A Somogy Megyei Bíróság a felperes keresetét elutasította, majd a Legfelsőbb</p> |

| | | |
|--|--------------|---|
| | | <p>Bíróságtól kérte a felperes, hogy „az eljáró tanács kezdeményezzen a kérdésben jogegységi eljárást, annak az elvi kérdésnek a tisztázása érdekében, hogy a közigazgatási szerv mellőzheti-e hatósági szerződés útján a jogsértés megszüntetését, amennyiben azt az ügyfél felajánlja.” A Legfelsőbb Bíróság döntésében kiemelte, hogy a hatósági szerződés megkötése a hatóság számára csupán egy lehetőség, mindemellett akkor lehet helye, ha az eldöntendő kérdés mérlegelést igényel és a mérlegelés keretein belül kerül rögzítésre a jövőbeni jogkövető magatartás módja, mikéntje, illetve annak kritériumai. A hatósági szerződés megkötése akkor lehet célszerű fogyasztóvédelmi eljárás során, ha a jogkövető magatartást a hatóság határozza meg. Azonban, ha a jogsértés jellege szerint mérlegelésnek nincs helye, akkor a kógens jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni, amelyek ipso iure bírság kiszabását írják elő egy ilyen helyzetben. Továbbá kiemelte a Legfelsőbb Bíróság, hogy a jogerős ítélet kellőképp feltárta a tényállást, és az abból levont jogi következtetés is megfelelő volt.</p> |
| | BH2018. 144. | <p>A felperes – a pénzügyi támogatást nyújtó minisztérium megbízottja – és egy kft. 2013 novemberében hatósági szerződést kötöttek egymással, amelyben az ügyfél részére vissza nem térítendő, teljesítményarányosan kifizetésre kerülő pénzügyi támogatást folyósítottak. A támogató a hatósági szerződésben vállalta, hogy a beruházást a megjelölt hónap végéig befejezi és a záró pénzügyi elszámolást is benyújtja ezzel párhuzamosan. Továbbá alávetési nyilatkozatban vállalta, hogy amennyiben megszegi a hatósági szerződésben foglaltakat, akkor a támogató a szerződéstől elállhat és a folyósított támogatást visszakövetelheti. A hatósági szerződést megkötő felek a beruházás teljesítési határidejét több ízben módosították, a végső határidőt az utolsó, negyedik módosítás határozta meg. Valamennyi módosítást – a harmadik kivételével – az alperes is aláírt. A kedvezményezett azonban a</p> |

| | | |
|--|---|---|
| | | <p>módosított határidőre sem fejezte be a beruházást, ezért a felperes a hatósági szerződést azonnali hatállyal felmondta, további kifizetést nem teljesített és határozatával a már folyósított támogatás és kamatai visszafizetésére kötelezte az ügyfelet. Emellett követelését a kft. ellen indult felszámolási eljárásban is bejelentette, valamint ellene nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntette miatt is feljelentést tett. A felperes kereseti kérelmében annak tűrésére kérte kötelezni az alperes jelzálog-kötelezettet, hogy a jelzálogul lekötött ingatlanából kielégítthesse a támogatott kft.-vel szemben fennálló pénzüsszeg, illetve a késedelmi pótlék címén járó követelését. Az alperes védekezésében a kereset elutasítását kérte, valamint előadta, hogy álláspontja szerint a hatósági szerződést a felek visszadátumozták, ezért az jó erkölcsbe ütközően érvénytelen, ezen-kívül az eredeti teljesítési határidő tarthatatlansága miatt lehetetlen szolgáltatásra is irányult, a legutolsó módosítást pedig nem írta alá, így az létre nem jött módosításnak tekintendő. Az elsőfokú bíróság a keresetnek helyt adó ítéletével az alperest a felperesi követelés kielégítésének tűrésére kötelezte. A bíróság álláspontja szerint a támogató oldalon mulasztás nem állt fenn. A másodfokú bíróság helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét, amellyel szemben az alperes felülvizsgálati kérelemmel élt. A Kúria döntésében éles választvonalat húzott a pályázat és annak lebonyolításával kapcsolatos kérdések és a támogatási összeg visszakövetelése között, hiszen még előbbi közigazgatási útra tartozik, addig utóbbi már polgári jogi kérdés. A BH pedig kiemeli, hogy a hatósági szerződés megszegésével kapcsolatos igények a tényleges szerződéses tartalom szerint minősülhetnek polgári vagy közigazgatási jogi vitának.</p> |
| <p>A hatósági szerződés szabályozását megelőző</p> | <p>Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.28.464/1997/8.</p> | <p>A Legfelsőbb Bíróság döntésben – még a hatósági szerződés hatálybalépése előtt – kiemelte, hogy az államigazgatási szerv és az ügyfél között létrejött, az</p> |

| | | |
|--|---|--|
| gyakorlat a megállapodás magánjogi és közjogi jellegéről | | ügy tárgyát képező megállapodás nem polgári jogi jellegű, hiszen az ügyfél foglalkoztatási kötelezettséget vállalt benne, munkahelyteremtő támogatás folyósítása ellenében. |
| A hatósági szerződés módosításával kapcsolatos bírói gyakorlat | Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 28. 184/2016/7. | Az ügyben a hatósági szerződés szerint a felperest az alperes 40.000.000,- Ft vissza nem térítendő támogatásban részesítette, amelyet szállodai szolgáltatás beruházási projektekre volt jogosult fordítani. A szerződésben emellett vállalnia kellett, hogy a beruházás lezárását követően 90 napon belül 40 fő munkavállalót felvesz és őket két éven keresztül folyamatosan foglalkoztatja. A hatósági szerződést a felek a határidők tekintetében többször módosították. A felperes ezt követően további kérelmeket nyújtott be a határidők meghosszabbítására, mivel azonban alperes részéről megállapítást nyert, hogy az eredeti nyertes pályázatban foglalt célkitűzésektől az újak lényegesen eltérnek, a hatóság a módosítást megtagadta. A felperes kérte a bíróságtól a hatósági szerződés bíróság általi módosítását, amely keresetet a bíróság elutasított, tekintettel arra, hogy a felek a megváltozott körülmények között a szerződésüket az eredeti tartalommal megkötötték volna. |
| | Veszprémi Törvényszék K. 700.496/2021/11. | A felperes hatósági szerződést kötött a Fejér Megyei Kormányhivatal Bicskei Járási Hivatalával, mint későbbi alperessel, munkaerőpiaci program bérköltség támogatása céljából. A hatósági szerződésben a felperes arra vállalt kötelezettséget, hogy a szerződéses időszakban foglalkoztatja a járási hivatal által részére kiközvetített személyt, akinek havonta rendezi bérét. Az ügy szempontjából releváns kikötés volt a megállapodásban, hogy a támogatás nem számolható el a betegszabadság, valamint a fizetés nélküli szabadság, illetve a táppénz időtartama alatt. A közigazgatási per kezdeményezését alapvetően az indokolta, hogy a felperes a támogatási szerződésnek megfelelően munkaszerződést kötött a részére kiközvetített munkavállalóval, azonban a munkavállaló nem sokkal a munkába lépést |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>követően nem munkahelyi, de súlyos balesetet szenvedett és fél éven át betegállományba került. A felperes a hatósághoz, a majdani alpereshez fordult azzal, hogy a hatósági szerződést módosítsák arra tekintettel, hogy a közöttük létrejött hatósági szerződés alapján alkalmazott bérköltség támogatást igénybe venni nem tudta. Az alperes a hatósági szerződés módosítását megtagadta, melynek következtében fordult a közigazgatási bírósághoz a felperes a hatósági szerződés bírósági általi módosítása érdekében. A keresetet a bíróság elutasította. A törvényszék indokolásában kifejtette, hogy az ágazati jogszabályok nem részletezik ezen hatósági szerződés típusának a módosítására vonatkozó rendelkezéseket, így a Ptk. szabályait kell irányadónak tekinteni.</p> |
|--|--|--|

NYILATKOZAT

Alulírott dr. Marczisné dr. Czibrik Eszter büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a beadott PhD értekezés önálló munkám eredménye, az irodalmi hivatkozások egyértelműek és teljeseek.

Tudományos közleményeimet az MTMT adattárba feltöltöttem (MTMT azonosító: 10068939) A hivatkozásokat is tartalmazó közleményjegyzéket kinyomtatva mellékelem.

Továbbá nyilatkozom, hogy nincs folyamatban fokozatszerzési eljárásom, illetve fokozatszerzési eljárásra való jelentkezésemet két éven belül nem utasították el, továbbá két éven belül nem volt sikertelenül zárult doktori védésem.

Nyilatkozom tovább, hogy nem állok doktori fokozat visszavonására irányuló eljárás alatt, illetve öt éven belül nem vontak vissza tőlem korábban odaítélt doktori fokozatot.

Dátum: Miskolc, 2025. 01. 25.

.....

aláírás