

Béky Ágnes Enikő[1]: Az egyensúlyi helyzet megbomlása a szerződések jogában: az állam mint szerződő fél

Debreceni Jogi Műhely, 2009. évi (VI. évfolyam) 1. szám (2009. január)

A szerződések joga a magánjog dinamizmusát kifejező jogterület. A felek akaratautonómiája, szabadsága ezen magánjogi tárgykör kapcsán érhető leginkább tetten. A szerződési szabadság klasszikus alapelvéből következően a magánjogi kódexek előírásai világszerte pusztán keretet nyújtanak a szerződő felek számára kontraktusaik kidolgozásához, valamint állami kényszert kapcsolnak a szerződések kikényszerítéséhez.[2] A szerződések sajátos jogforrásként is értelmezhetők a felek relativizált jogviszonyaiban. Amennyiben megfelelnek a jogszabályi előírásoknak, a felek között törvényerővel bírnak, olyan magatartási szabályokat határoznak meg számukra, melyek egyenrangúvá válnak az állam által alkotott jogi előírásokkal. A szerződések létrehozatala diszpozitív, nagyfokú szabadságot enged a feleknek. A létrehozatal, a forma és a tartalom szempontjából csak minimális megkötéseknek kell megfelelnie az érvényes és kikényszeríthető teljesítési kötelezettséget magában foglaló kontraktusnak. Amint azonban létrejött, az állam feladata, hogy ezt a felek között önkéntes elvállalással keletkező törvényerőt valódi jogérvényesítési eszközök rendelkezésre bocsátásával a szerződés valamennyi létszakában, gyakran még azt követően is (helytállás) biztosítsa. Az állam a szerződések joga körében így egyfelől jogalkotóként jelenik meg, aki létrehozza azokat az alapvető elveket, normákat, melyek mentén a felek tartalommal tölthetik meg szerződési jogviszonyaikat. A másik oldalról vizsgálva az állam szerepkörét a jogalkalmazással kapcsolatosan is eszközöket biztosít, hogy az általa működtetett igazságszolgáltatási intézményrendszer adta lehetőségek felhasználásával a szerződési érdekek sérelme – jellemzően a szerződésszegés esete - orvosolható legyen. Első ránézésre így a szerződések joga nem különbözik az állam feladatait vizsgálva a magánjog más területeitől. Az állam túlnyomórészt diszpozitív normák felállításával és az igényérvényesítés lehetőségének megteremtésével jellemzett szerepe azonban közel sem teljes. Bár magánjogi jogintézményről van szó, és az állam a magánjogi jogviszonyokban alapvetően ugyanolyan szükségletkielégítőként jelenik meg, mint a polgári jog bármely más alanya, azonban részvétele a szerződésekben mégis könnyen felboríthatja, és gyakran fel is borítja a felek szabadságára épített, egyenjogúságot hirdető szinallagmatikus viszonyrendszerét.

A szerződések joga hangsúlyosan épít arra a magánjogi alaptételre, hogy a felek egyenjogúak. A kötelelem és a szerződés olyan kiegyensúlyozott kapcsolatot teremt a felek között ideális formájában, melyben az egymásnak feszülő szerződési érdekek oldalán a jogok és kötelezettségek teljesen vagy megközelítőleg kiegyenlítik egymást. Annál is inkább igaz ez a kijelentés, hiszen ha mennyiségi vizsgálatnak nem is vethetők alá könnyen a szerződési jogok és kötelezettségek, azonban kiindulva abból az alapvetésből, hogy a szerződés a szerződő felek szükségleteinek kielégítését célzó kötelelem, így a felek szükséglete lesz az, amely egyenlőségjelet von a két oldal szerződési tartalma között. Ha az eladó úgy érzi, hogy a kapott vételár megfelelő azért, hogy dolgának tulajdonjogától megváljon, és a vevő is elégedett a megvásárolt dolog vételár-érték arányával, akkor nem vitatható, hogy a szerződés belső egyensúlya megvalósult. Ahhoz azonban, hogy ez az egyensúly ne csupán belső motivációk függvénye legyen, a felek egyenjogúságát biztosítani kell a magánjognak. Erre szolgálnak azok az előírások, melyek egyenrangú partnerként kezelve a feleket egységes szabályokat alkotnak szerződésszegés esetére. Mivel a szerződés fogalmi eleme annak konszenzussal történő létrehozása, módosítása és megszüntetése, így a felek egyike sem képes – rendes

körülmények között – a szerződés tartalmát saját képére formálni a másik fél hozzájárulása, akarategység nélkül.

Az állam a szuverenitás hordozója, a főhatalom gyakorlója területén és állampolgárai felett. Immunitása más állammal szemben, más állam joghatósága alól megilleti. Az állam alkotja azokat a szabályokat, melyek állampolgárait kötelezik. Az állam alkotja azokat a normákat is, melyek fékek funkcióját betöltve saját hatalmának korlátait jelölik ki a társadalomban. Ha azonban magánjogi jogviszony alanyává válik - leggyakrabban szerződést köt -, az állami immunitás alaptétele – legalábbis a jogszabályi előírások szintjét vizsgálva – nem tartható. Valamennyi modern polgári kódex egyetért azzal az állásponttal, hogy az állam a magánjogi jogviszonyokban ugyanolyan kereskedővé változik, mint bármely más jogalany. Ahhoz, hogy a szerződések jogának koherens rendszere ne bomoljon meg, és az állam számára létezzen a szerződéskötés esélye, egyenjogú partnerré kell lefokozni még akkor is, ha valójában „alattvalójával” létesít jogviszonyt. Az egyenjogúság előírása, a kereskedővé alacsonyítás az államnak is érdeke, hiszen partnerválasztási szabadsága, a merités lehetősége csak akkor áll fenn, ha szerződéses partnerei biztosak lehetnek abban, hogy az állam nem vindikál magának több jogot és kötelezettséget, mint más jogalanyok teszik.[3] Ha az államra kiterjednek a maga által alkotott korlátok a szerződések joga területén, ha az állam az általa működtetett igazságszolgáltatási rendszert akár maga ellen is fordíthatja saját szerződésszegése esetén, úgy a vele szerződő fél biztonságérzete lehetővé teszi az állam számára, hogy ugyanolyan esélyekkel keresse meg szükséglete kielégítésére a megfelelő partnert, mint bármely más szerződő fél.

Az állam szerződéskötését az a tény is sajátos megvilágításba helyezi, hogy a rendelkezésére álló eszközök – melyekkel gazdálkodik, „kereskedik” – közjavak. Ebben a körben pedig bármilyen, a közjavakat érintő szerződés megkötése megköveteli a szerződések jogában amúgy érthető üzleti érdekek miatt jelentkező titkosság követelményének feloldását, a nyilvánosság lehető legteljesebb bevonását. A nyilvánosság biztosítása a szerződéskötési, partnerválasztási folyamat során egy másik érdek miatt is fontos kötelezettség. Azzal, hogy az állam szerződést köt egy másik jogalannal, a jogalany gyakran pontosan a közjavak korlátozottsága okán monopolhelyzetbe kerül. Bár nem célunk az állam által kötött szerződések problémáját jelen tanulmányban összefüggésbe hozni a versenyjogi vonatkozásokkal[4], azonban tekintettel kell lennünk arra a problémára is, hogy az állam szerződési partnerének lenni kiváltság. Kiváltság azért is, mert az állam teljesítőképessége nem vitatott. A másik fél biztonsága is nagyobb fokú, mint más jogalannal kötött szerződések esetében. A szerződésszegés pedig az állam oldalán pontosan az általa alkotott normáknak való megfelelés alkotmányos kötelezettsége miatt igen ritka.

Az állam szükséglet-kielégítése azonban eltér más jogalanyok szerződési motivációitól. Az állam nem saját profitszerzésre, nem saját személyes szükségleteinek kielégítésére törekszik. Feladata és egyben szerződési motivációja, hogy a kötelezően ellátandó közfeladatokat teljesítse, a közszükségleteket kielégítse. A leggyakrabban az állam ebben a minőségében, ezen érdekektől vezérelten lép szerződéses viszonyra. Ebből következik, hogy a vele szerződő fél szerződésszegése, nem teljesítése, nem megfelelő teljesítése nem magánérdekek sérelmét eredményezi, hanem közérdeket sért. A szerződésszegő magatartás az állam kötelezettségeinek teljesítését veszélyezteti, a közfeladatok ellátását üresíti ki. A magánjog szerződésszegéssel kapcsolatos szankciórendszere alapvetően arra a helyzetre lett megalkotva, amikor a szerződésszegés magánérdek sérelmét jelenti. Az alkalmazható jogkövetkezmények jellemzően továbbra is magukban hordozzák a felek akaratautonómiáját a legmesszebbmenőig tiszteletben tartó megközelítést. A teljesítés követelése, az árleszállítás, kicserélés, kijavítás, késedelmi kamat, kártérítés, elállás és más jogkövetkezmények a megbomlott vagyoni viszonyok helyreállítását célozzák, a szerződésszegésért nem felelős fél

érdeksérelmét igyekeznek kiküszöbölni. Az állam közszükségletek ellátásának kötelezettségével nem feltétlenül találkozunk azonban ez a magánjogi megközelítés. A közfeladatok ellátása, az ellátás színvonala kulcskérdések, melyekkel kapcsolatban nem pillanatnyi elégtétel a megfelelő orvoslás, hanem gyors és hatékony szankciók kellenek, melyek egyfelől rászorítják a szerződésszerű teljesítésre a másik felet, másik oldalról biztosítani képesek azt, hogy az állam minél egyszerűbben szabaduljon a kötelemből, és keressen más partnert céljai megvalósításához.

A tanulmány célja a fenti alapvetések rögzítését követően, hogy megvizsgálja, az állam szerződések joga körében rögzített egyenrangúsága, egyenjogúsága a gyakorlatban, a jogalkalmazás szintjén mennyire tartható elvek. Az állam magánjogi jogalanyiságának vizsgálatát követően a koncessziós szerződés szabályanyagának vizsgálatát hívjuk segítségül ahhoz, hogy feltérképezzük azokat a jellemzőket, melyek az állam szerződéseit sajátossá teszik, magánjogi és közjogi célok a két jogterület szankcióinak milyen keveredését eredményezik. Végül a szerződések relevanciáját a közjogi vitarendezés szemszögéből elemezzük. Ennek során a közigazgatási eljárásban létező, konzultatív jellegű hatósági szerződés jogintézményét járjuk körül azt kutatva, hogy a szerződés magánjogi felfogása mennyiben szolgálja a közigazgatási ügyek intézésével kapcsolatban támasztott elvárásokat. Vizsgálatunk alapvető módszerét olyan, a jogágak közötti differenciára épített összehasonlítás képezi, mely a közjog és magánjog eltérő érdek- és érvrendszere mentén felépített szankciókat ütközteti egymással. Ezért nem csupán a jogalkotás szintjén elérhető jogforrások vizsgálatára szorítkozunk, hanem a bírói gyakorlatból vett példák és a jogirodalomban felmerült anomáliák segítségével igyekszünk választ találni arra a kérdésre, hogy mennyiben alakul át a szerződések belső jogi szerkezete az állam szerződő partnerként történő bekapcsolódásával. Véleményünk szerint ugyanis a szerződés megkötését megelőző tárgyalási folyamat, a szerződés hatályának szakasza, a teljesítés és a helytállás is eltérő megközelítést igényel abban az esetben, ha az állam a szerződés egyik alanya.

Az állam magánjogi jogalanyisága

Az állam a közhatalom gyakorlója. Magánjogi jogviszonyokban azonban a magyar Polgári Törvénykönyv szabályai alapján egyenrangú fél, akit többletjogok nem illetnek meg, és többletkötelezettségek nem terhelnek. Ez a kijelentés azonban csak a magánjog rendszerében állja meg helyét. A nemzetközi közjog és a kollíziós magánjog szabányaiból már egyértelműen kitűnik, hogy az állami szuverenitás függetlenséget jelent más állam joghatósága alól. Az állami immunitás legteljesebb tartalma azt jelenti, hogy az állam felelősségre vonása csak saját maga által alkotott szabályok alapján lehetséges, más állam jogának alkalmazása főszabály szerint kizárt.[5] A magyar államra ennek megfelelően a magyar jogot kell alkalmazni. Más állam joga alapján csak kivételesen vonható az állam felelősségre, és csak akkor, ha ehhez vagy maga járult hozzá, vagy klasszikus magánjogi jogviták keretében merül fel az állammal szembeni jogalkalmazás lehetősége: állam tulajdonában álló vagy általa megszerezni kívánt külföldi ingatlan vagy külföldi érdekeltségű gazdálkodó szervezetben való részvétel.[6] Az állami immunitás bár elsősorban kívülről felfogott védelem, hiszen másik állam jogának alkalmazása ellen nyújt védelmet, azonban témánk szempontjából nagy jelentősége van az immunitás belső vetületének. Az állam magánjogi jogalanyisága valójában egy könnyen felismerhető öniszabályozás. Az állam alkotja a magánjog szabályait, majd saját szervei szerződéskötésük esetén ezen szabályoknak alávetetten kerülnek elbírálásra. Mondhatnánk, hogy az alkotmányos elvek és maga az Alkotmány az, mely garantálja azt, hogy ezzel a helyzettel az állam visszaéljen, és saját képére, saját előnyére formálja a rá is kiterjedő jogszabályokat. A nem túl régi múltba visszatekintve azonban találunk példát olyan esetre, amikor az állam saját mulasztása miatt fenyegető joghátrányt egy nem túl elegáns törvénymódosítással oldott fel. Az ingatlanokra

vonatkozó elbirtoklási idő ex tunc hatályú felemelése[7] alkotmányosan és morálisan egyaránt kifogásolható lépésnek bizonyultak.

Az állam jogszabályoknak való alávetettsége azonban kétélű fegyver. Az első vizsgálat során korlátként értékelhető, a szerződések jogában az egyenjogúság biztosítékeként fogható fel. Ha az államra – mint szerződő félre – ugyanazok a szabályok alkalmazandók, mint más jogalanyokra, akkor az egyenjogúság követelménye formálisan megvalósult.[8] Empirikus vizsgálatunk során azonban a hírhedt Metró per fogalmazta meg azokat az anomáliákat, melyeket a jogszabályoknak való alávetettség jelenthet. Az állam ugyanis csupán funkcionális szempontból lehet egyenlő más jogalanyokkal. A funkcionális egyenlőség tartalma éppen az, hogy az állam cselekvését magánjog vagy közjog területére tartozónak minősítjük-e. A magánjogban kereskedő, a közjogban a legfőbb szuverén, a hatalom gyakorlója, a jogalkotó és jogalkalmazó. A funkciók azonban nem bonthatók meg ilyen egyértelműen. Az állam szerződéskötése esetén bár magánjogi szereplőként viselkedik, azonban a szerződésben vállalt kötelezettségei (elsősorban fizetési kötelezettsége) teljesítése körében már számos közjogi előírás bástyázza körül költekezését. Mint a közjavak tulajdonosa, kezelője és a közszolgáltatások biztosítója, csak a jogszabályi kereteknek megfelelően költekezhet. A közjogi előírások már teljesen más megközelítést alkalmaznak. A kógens szabályok egyértelmű eljárási rendet jelölnek ki az állami költekezés módszere tekintetében. A magánjogi szabályok hatálya alatt létesített szerződési jogviszony diszpozitív szabályoktól övezett jellege erre a területre nem tévedhet át, a közjogi rendelkezéseket konszenzustól függetlenül sem írhatja felül. Az állam szerződésének így olyan kikötések is részévé válnak, melyek a felek akaratából – különösen az állammal szerződést kötő fél akaratából - megváltoztathatatlanok, nem felülírhatók. Teoretikus oldalról közelítve a kérdéshez még mindig nem találunk semmi kivétnevel ebben, hiszen az állam gazdálkodására vonatkozó közjogi előírások bár nem közvetlenül, de mint állampolgárt, mégiscsak kötik az állammal szerződő jogalanyt. Ebből a szemszögből pedig a jogegyenlőség továbbra sem borult fel. A gyakorlatban azonban a közjogi normák komoly átrendeződést eredményezhetnek a felek magánjogi jogviszonyában. Míg egy magánszereplő jogsértésének következményei a polgári jog szabályai szerint orvosolhatók, addig az állam jogsértései más elbírálása alá esnek. A gazdasági társaság tisztségviselőjének ultra vires eljárása más megítélése alá esik, mint az államot képviselő szervek, személyek hatáskörtúllépés körében végzett jogcselekményei. Az első esetben egyértelmű magánjogi jogkövetkezmények állnak rendelkezésre (vélelmezett képviselő elvének alkalmazása, álképviselő szabályai, stb.), melyek helyrehozzák a hatáskörtúllépést (túlköltekezést), míg az állam esetében a belső felelősségre vonási rend nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a beágyazott közjogi szabályok felülírhatók lennének. A túlköltekezés nem jelenti automatikusan, pusztán az állam magánjogi jogviszonyokban rögzített jogegyenlőségének tételéből következően, hogy képviselője téves jogcselekménye esetén a költségvetési gazdálkodás, államháztartás közjogi szabályai felborulnak, és a szerződések törvényereje módosítja őket a felek relativizált jogviszonyában. A jogegyenlőség formális deklarálásánál több kell ahhoz, hogy az állam valóban kötelezhető legyen a teljesítésre. Ennek megvilágítására, bizonyítására a Metró perek elemzésén keresztül vállalkozunk. Nem célunk azonban a két per mögött meghúzódó politológiai szempontból érdekes tartalom vizsgálata, pusztán a jogi következtetések ütköztetése a jogegyenlőség alaptételével.

A Metró per tényállása szerint[9] a jogvita alapját az a szerződés jelentette, melyet a fővárosi négyes metró beruházás megvalósítására írt alá a Kormány és a Fővárosi Önkormányzat. A beruházási konstrukció központi eleme a finanszírozási terhek megoszlása volt. Az állami szerepvállalás ebben a körben nem csupán konkrét költségterhek viselését jelentette, hanem a beruházáshoz szükséges kölcsönt biztosító állami garanciavállalást is. A beruházás időtartama túlnőtt egy költségvetési éven, így a szerződés évenkénti bontásban tartalmazta a pénzügyi

kötelezettségvállalások ütemezését. A szerződő felek között a költségek megoszlása 60%-ban a Magyar Állam költségvetését, 40%-ban a Fővárosi Önkormányzat költségét terhelte. A megállapodás feltételeinek írásba foglalása 1998. április 7-én történt. A szerződés kétségtelenül magánjogi kötelezettségvállalásokat keletkeztetett, hiszen komplex jellegétől függetlenül vállalkozás, kölcsön, hitel, adásvétel és garanciavállalás elemeit is tartalmazta. Minősíthetjük ez alapján az államot a szerződés tekintetében magánjogi szereplőnek, akire a Ptk. hivatkozott szakasza semmilyen többletjogot nem testál. Amikor a teljesítés első részletét esedékessé tevő 1999-es év állami költségvetésének előkészítése megkezdődött, a Kormány több ízben jelentette ki a nyilvánosság előtt, hogy nem kívánja a szerződésben vállalt kötelezettségeket teljesíteni, mert azt a magyar nemzetgazdaság teherbíró képessége nem teszi lehetővé. Amikor – még esedékes követelés hiányában – a pénzügyminiszter levele megérkezett a főpolgármesterhez, abban csupán arról volt szó, hogy a Kormánynak „a szerződés hatályát a továbbiakban nem áll módjában fenntartani”. Lejárt követelés híján az első per egy megállapítási kereseten alapult, ahol a főváros arra kérte a bíróságot, állapítsa meg, hogy a szerződés még hatályban van a felek között, abból érvényes jogok és kötelezettségek keletkeznek. A fenti pénzügyminiszteri levelet ugyanis a Fővárosi Önkormányzat azonnali hatályú felmondásként értékelte az állam részéről.

Bár az első Metró per[10] megállapításai nem szorosan az állam magánjogi szerepvállalását érintették, azonban a témánk szempontjából fontos szerződési minősítés miatt mégis szólnunk kell róla néhány szót. A per során a bíróság egyértelműen a magánjogi szabályok alapján bírálta el a kereseti kérelmet, a szerződést kétséget kizáróan magánjogi szerződésnek fogta fel, amely bár jellegét és komplexitását tekintve atipikus jogviszonyt hozott létre a felek között, azonban annak szerződési minőségén nem változtatott. Bonyolult beruházási és együttműködési konstrukcióként a szerződéstípusok körében ismert egyoldalú megszüntetési szabályok nem voltak alkalmazhatók, így a bíróság a kötelmi jog általános szabályaiból indult ki. A szerződés maga nem rendelkezett a felmondás jogáról, és - lévén szó határozott időtartamú szerződésről – egyoldalú megszüntetés csak szerződésszegés esetén volt elképzelhető, ahogy a rendkívüli felmondásnak a szerződésszegés fogalmi eleme. Mivel a szerződésből folyó kötelezettségek teljesítése még nem volt esedékes, így a főváros oldalán szerződésszegés sem volt elkövethető. Ez alapján pedig a felmondás joga nem illette meg az államot. A bíróság az első per lezárását jelentő ítéletében kimondta: a szerződés a felek között továbbra is hatályban van. A megállapításra irányuló perben a bíróság tisztán a polgári jog szabályait vizsgálva jutott végkövetkeztetésre a kereseti kérelmet illetően.

Amikor az állam konkrét fizetési kötelezettségének teljesítésétől zárkózott el arra hivatkozással, hogy a költségvetési törvényben nem került meghatározásra a megállapodás fedezetét jelentő költségvetés, a főváros ismét pert indított a Magyar Állam ellen.[11] A marasztalási kereset elbírálása során azonban mindazok a kérdések és problémák elemzésre kerültek, melyekkel fentebb foglalkoztunk. A központi kérdés a szerződés magánjogi vagy közjogi jellege felől való döntés, valamint azon paradox szituáció elbírálása volt, hogy az állam hivatkozhat-e saját mulasztására – arra, hogy a költségvetési törvényben fedezetről nem gondoskodott – saját szerződési kötelezettségeiből való szabadulása érdekében. Az alperesi ellenkérelem érdemi részében három ponton vitatta a felperes keresetét az alperes:

- A bíróságnak nincs a jogvita elbírálása hatásköre, mert a megállapodás túlnyomórészt közjogi elemeket tartalmaz.
- A megállapodásból tényleges kötelezettségek nem keletkeznek az államra nézve, mert annak hatályosulása harmadik személy, az Országgyűlés jóváhagyásától függ.
- A megállapodás teljesítése a polgári jog szabályai szerint lehetetlenült, méghozzá jogi és gazdasági szempontból egyaránt.

A felhozott érvek megítélése attól függött, hogy az állam magánjogi kötelezettségvállalását rokonítja-e a bíróság más jogalanyok szerződési kötelezettségeivel.[12] A szerződés közjogi

jelleget kiemelését az állam oldalán azok az érvek támasztották alá, melyek – nagymértékben építve az állami garanciavállalás védőernyője alatt megvalósuló beruházásra – vitatták, hogy a szerződést az állam közhatalmi funkciójától függetlenül kötötte volna meg. Az állami garanciavállalás hitelképességet növelő értéke és a megállapodás jelentős költségkihatásai ugyanis feltételezik, hogy ezek kizárólag az állam pozíciójából következő jellemzők. A bírósággal ellentétben véleményünk szerint ezt akár üzleti jó hírnévnek, céges goodwill-nek is minősíthetnénk, amely ugyanúgy megillethet egy piaci szereplőt, mint az államot. A közjogi jelleg döntő érve azonban mégis a költségvetés és a kötelezettségvállalások viszonya volt. A Kormány költségeit a költségvetési törvény határolja be. Az államháztartási törvény[13] bár jellegét tekintve egy az állam alkotott jogszabályok közül, azonban az államra kötelező előírásokat tartalmazó költségek mércéjét felállító jogszabály. A költségvetés kereteit meghaladó költségek, a költségvetési törvénytől eltérő kifizetések már nem pusztán politikai, hanem jogi felelősséget is keletkeztetnek az aktuális Kormány oldalán. Az államháztartási törvény rendelkezéseiből következően pedig a költségvetési törvény elfogadása az állam másik szervének, az Országgyűlésnek a hatásköre, aki elkülönül a Kormánytól.[14] A Kormány pedig az Országgyűlés által kijelölt keretek között, a törvény előírásainak betartásával dönthet a pénzeszközök felhasználásáról. Ezt a vitathatatlan joglogikai láncot formálisan még az a tényleges szituáció sem töri meg, hogy a Kormány – mint jellemzően az Országgyűlésen többségi képviselettel rendelkező pártok képviselőiből álló testület – felelős a költségvetési törvény előkészítéséért, benyújtásáért. Az állam a perben így arra hivatkozott, hogy az államháztartási törvény rendelkezései értelmében olyan kötelezettségvállalásai, melyek későbbi években éreztetik pénzügyi kihatásukat, csak akkor hatályosulnak, ha az Országgyűlés a kötelezettségek teljesítéséhez szükséges pénzügyi fedezetet az adott évi költségvetési törvényben biztosítja. Ez a polgári jog síkján annyit jelent, hogy a megállapodás harmadik személy jóváhagyásától, beleegyezésétől függő szerződésnek minősül.[15] Jelen esetben azonban nem teljesül a polgári jog azon kívánalma, hogy a harmadik személyt és a beleegyezés feltételét a szerződés konkrétan rögzítse. Az alperes hivatkozása szerint a jog nem tudása nem mentesít elvet lehet alkalmazni erre a szituációra is, hiszen az államháztartási törvény és a költségvetési törvény jogszabályok, melyeknek kihirdetése, nyilvánosságra hozatala a jogszabályok érvényességi kelléke. A lehetetlenülés jogi értelemben így az alperes véleménye szerint megvalósult, hiszen jogszabályi kötelezettség teljesítése akadályozza az államot abban, hogy a szerződésben vállalt szolgáltatást teljesítse. Gazdasági szempontból pedig gazdasági mutatókkal alátámasztva a magyar nemzetgazdaság teljesítőképességének rossz állapota indokolja a lehetetlenülést.

A felperes a per lefolyása során a szerződés tisztán polgári jogi megítélése mellett érvelt, így csak olyan szabályok alkalmazását kérte a bíróságtól, melyek a magánjog területén található, egyenrangú felek jogviszonyát szabályozni hivatott előírások. Ennek megfelelően döntő érvékként hozta fel azt a tényezőt, hogy a költségvetés előkészítése és benyújtása az alperes feladata, és tényhelyzet az is, hogy másik állami szerv köntösébe – az Országgyűlés köntösébe – bújva ugyan, de a kormánytöbbség dönt a költségvetési törvény elfogadásáról. Így a felperes alkalmazhatónak találta a polgári jog azon alapvető jelentőségű tételét, mely szerint saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat.[16] Az elvárható magatartás hiányát látta ugyanis megvalósulni a szerződés teljesítéséhez kapcsolódó költségvetési törvényből való kimaradásában.

A Legfelsőbb Bíróság ügyet lezáró döntésében azonban különös értelmezését adta az állam kétarcú szerepének, valamint a közjogi és magánjogi szabályok alkalmazhatóságának. Hatáskörének megalapozására megállapította, hogy a felek közötti szerződés sajátos, atipikus jogviszony, amely részben polgári jogi, részben közigazgatási, közjogi elemeket tartalmaz. Bár a Ptk. egyenrangúságot rögzítő tétele alapján elismeri az állam korlátlan jogképességét magánjogi jogviszonyokban, azonban pont ebből az egyenrangúságból vezeti le azt, hogy az

államra, mint a polgári jogviszony alanyára „ugyanúgy kihat az állam közigazgatási, közjogi funkciójából fakadó eljárása, intézkedése, esetleg mulasztása, mint az adott jogviszony többi résztvevőjére”. A bíróság így elismerte, hogy „bizonyos polgári jogi kötelezettségvállalások teljesítése csak meghatározott közigazgatási, közjogi intézkedések megtörténte után lehetséges”. [17] Ezeknek a közjogi intézkedéseknek az elmaradása pedig azt eredményezi a polgári jogi szerződés vonatkozásában, hogy a teljesítés bírói úton történő kikényszerítése a megállapodás közjogi feltételeinek hatályosulása hiányában bírói úton nem történhet meg. Elismerte így a bíróság, hogy az állam nem a teljesítést tagadta meg, hanem a teljesítés lehetetlenült, ezáltal az alperes a kötelemből szabadult. Az állam kártérítésre pedig azért nem köteles, mert szerződő félként, magánjogi partnerként nem vonható felelősségre olyan közjogi intézkedések elmulasztásáért, melyek a felek magánjogi jogviszonyainak körébe nem vonhatók.

Az ítélet egyértelmű határvonalat húz az állam kétféle szerepvállalása között, és a szerződések jogának területén az államra önálló magánjogi jogalanyként tekint, aki funkciójában és - fiktív valójában ugyan, de – személyében is elkülönül azoktól az állami szervektől, akik a közjogi intézkedések megtételéért felelősek. [18] Az állami immunitás tana így tartotta magát az ítéletben az állami közjogi szerepköre vonatkozásában, a funkcionális immunitás tanából kiindulva pedig a magánjogi szerződést kötő, kereskedő állam viselni köteles az állam közjogi intézkedései miatt előállt helyzetet. 2003. júliusában a Ptk. szabályait a jogalkotó konkretizálta azzal, hogy „a kártérítési, megtérítési és kártalanítási kötelezettség, valamint a jóhiszemű személyek irányában vállalt szerződéses kötelezettség az államot költségvetési fedezet hiányában vagy az e célra biztosított költségvetési fedezetet meghaladó mértékben is terheli”. [19] Ez a törvényi rendelkezés már egyértelműen a szerződéses viszonyok talaján áll, ugyanis az állam egyenjogúságát abszolúttá teszi, és kizárja annak lehetőségét, hogy az állam másik, közjogi szerepkörében felmentse magát szerződési kötelezettségeinek teljesítése alól. Így visszakanyarodtunk ahhoz az alapvetéshez, hogy az állam nem különbözik más jogi személyektől szerződési kapcsolataiban, hiszen képviselőinek hatáskörtúllépése, túlköltekezése esetén ez a diszfunkció megmarad a jogi személy belső viszonyai között – értve ez alatt felelősségre vonást jogi és politikai értelemben egyaránt –, és a jóhiszemű másik szerződő félre ennek negatív kihatásai nem háríthatók át. Leszögezhetjük tehát, hogy az állam magánjogi jogalanyiságával kapcsolatban a szerződések jogának területén az állami immunitás pajzsa eltűnik, a megváltozott szerepkörben való fellépés miatt az állam egyszerű kereskedővé változik. Ahhoz, hogy szerződéses kötelezettségei alól szabaduljon, a szerződésre irányadó magánjogi „játékszabályokat” kell módosítania, amely már alkotmányos problémákat vethet fel.

Közjogi elemek és többletjogok az állam által kötött szerződésekben

Az előzőekben azt igyekeztünk bizonyítani, hogy az állam által kötött szerződések egyenjogú partnerek között jönnek létre, ahol sem többletjogok, sem többletkötelezettségek nincsenek egyik fél oldalán sem. Ennek a szinallagmatikus felfogásnak azonban ellentmond az a követelmény, mely a bevezetőben már említett problémafelvetéshez, az állam közfeladatok, közszükségletek ellátásából következő szerződéskötési motivációkat helyezi előtérbe. Az egyensúly megbomlása ebből a szemszögből indokolt és reális igény. A koncessziós szerződés szabályain keresztül azokat a fogalmi ellentmondásokat vesszük sorba, melyeken keresztül a jogalkotó az alapvetően magánjogi jellegű szerződés előírásainak körébe közjogi szankciókat integrál, közvetve ugyan, de többletjogot biztosítva ezzel az egyik szerződő félnek, az államnak.

A koncessziós szerződés tárgya az állami tulajdon kizárólagos tárgyait, az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó tárgyakat és a koncesszióköteles tevékenységeket foglalja magában. E javak korlátozott rendelkezésre állása nem csupán közszükségletet kielégítő jellegüket

támasztja alá, hanem azt a tényt is, hogy a koncessziós szerződés kizárólagos jogokat keletkeztet az állammal, önkormányzattal szerződő fél oldalán. A szerződéskötés folyamatában így a nyilvánosság követelménye és az esélyegyenlőségnek helyt adó jelleg felbontja a szerződések körében egyébként ismert felek közötti titkosság rendjét. Bár a jogirodalomban ismert olyan álláspont, amely ebben a részletesen szabályozott, versenyeztetésen alapuló kiválasztási eljárásban már azt az egyértelmű közjogi elemet véli felfedezni, hogy az állammal szerződést kötni privilégium[20], a magunk részéről nem a szerződéskötést megelőző kiválasztásban látjuk a szerződési jog közjogi előírásokkal való keveredésének elsődleges megnyilvánulását. Annál is inkább, hiszen a szerződéskötés rendhagyó módozatainál a polgári jog is ismeri az árverés, versenytárgyalás, pályáztatás technikáit, így ezek alkalmazása nem csak az állam kiváltsága. Az állam érdekeinek biztosítására azonban a magyar koncessziós törvény felvállalja az érvényesség, hatályosság keverését is. A koncessziós szerződés sajátossága ugyanis, hogy a kiválasztott szerződő partner, a koncesszióvevő a tevékenységet, mely a szerződés tárgyát, központi elemét képezi, nem folytathatja. Létre kell hoznia a szerződés aláírását követő 90 napon belül egy koncessziós társaságot. Polgári jogi szempontból nyilvánvaló, hogy a társaság létrehozásáig tartó időszak egy függő jogi helyzetet eredményez a szerződés hatályosulása tekintetében. Addig ugyanis nem származhatnak a koncessziós szerződésből tényleges jogok és kötelezettségek, amíg a társaság, a koncessziós tevékenység folytatására jogosult jogalany bejegyzésre nem került.[21] A szerződés addig nem lép hatályba, amíg a társaságot meg nem alapítják. Azzal azonban, hogy az állam szerződést kötött a koncesszióvevővel, lekötötte magát abban a vonatkozásban, hogy törvényi előírás alapján nem köthet más személlyel ugyanarra a koncesszióköteles tevékenységre, koncessziós tárgyra szerződést. Ha azonban a társaság nem jön létre, mert – ahogyan az a leggyakoribb probléma – nem kapja meg a hatósági engedélyt a tevékenység folytatásához szükséges jogszabályi feltételek hiánya miatt, úgy rendezni kell a hatályba nem lépett szerződés helyzetét, az állam kötelemből való szabadulását. A jogalkotó motivációja érthető, hiszen közszolgáltatásról lévén szó, a tevékenység megkezdése és a szolgáltatás biztosításának folytatása közérdek. A magánjog szempontjából azonban semmiképpen sem helytálló, hogy a társaság létrehozásának elmaradása, sikertelensége rendkívüli felmondási ok az állam részéről. Nem tekinthetjük a szerződés megszegésének azt a magatartást, amelyet még a szerződés hatályának megkezdése előtt fejtenek ki a felek. Érthető az is, hogy miért nem a szerződéses jogviszony ex lege megszűnése mellett állt ki a jogalkotó. A felmondási jog – mint egyoldalú alakító jog – ugyanis nagyobb szabadságot biztosít az államnak, önkormányzatnak, és mérlegelheti, hogy vár-e még a társaság megalapítására, megspórolva ezzel a hosszadalmas és költséges újabb kiválasztási folyamatot, vagy azonnal más szerződési partner után néz.[22] Dogmatikailag bármennyire is problémás a felmondás ilyen formájú szabályozása magánjogi szempontból, azonban tetten érhető benne az a jellemzője a koncessziós szerződésnek, hogy az állam számára szélesebb körben enged lehetőséget a diszkrécióra, a kötelemből való szabadulásra. Ez pedig egyértelműen többletjognak minősíthető, különösen akkor, ha a felmondáshoz kártérítési igényt is kapcsolunk.

Témánk szempontjából a legérdekesebb kérdés mégis a szerződésszerű teljesítés kikényszerítésére rendelkezésre álló lehetőségek köre. A magánjogi kontraktusok területén a szerződésszegés klasszikus esete a hibás teljesítés, mely szavatossági igényeket és meghatározott körben akár jótállási igényeket is keletkeztethet. Az itt szabályozott magánjogi eszközök (kijavítás, kicserélés, árleszállítás, elállás, kártérítés) azonban a koncessziós szerződés teljesítése során elégtelennek bizonyulnak. Az állam számára ugyanis a kártérítésen túl nagyobb érdek kötelezettségének teljesítése, a közszolgáltatás biztosítása.[23] Ebből következik, hogy a koncessziós törvény a teljesítés garanciái körében ismert polgári jogi megoldások mellett egyértelműen közjogi elemekkel tágitja a lehetőségek körét. A

koncesszióadó ellenőrzési joga klasszikus jogosultság, a non-facere kötelmek körében kiemelt jelentőséggel bír. Az ellenőrzés elsődlegesen arra szolgál, hogy a használat tárgyának épségét, a felhasználás módját, körülményeit vizsgálni lehessen, és még a tényleges károsodás bekövetkezése előtt lépéseket tehessen a koncesszióadó a szerződés megszüntetésére, a helyzet orvoslására. A biztosíték kikötése azonban már kétirányú. Egyik oldalról azt a lehetőséget adja az állam kezébe, hogy a tevékenység megkezdése előtt a koncesszió jogosultja olyan biztosítékot nyújtson, amely a koncesszió különleges tárgyának károsodása miatti károk kiküszöbölésére alkalmas lehet. A biztosíték másik funkciója azonban ismét egy magánjogi buktatót rejt. A koncessziós szerződés az állam, önkormányzat és a koncessziós pályázat nyertese között jön létre. A koncesszió vevő azonban nem azonos a koncesszió jogosultjával, a koncesszió gyakorlására ugyanis társaságot kell létrehoznia. A társaság létrehozása azt a célt szolgálja, hogy olyan személy folytathassa a koncessziós tevékenységet, aki a megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel rendelkezik, a közigazgatási hatóságok engedélyezési eljárásán átesett. Megoldásra váró probléma azonban, hogy hogyan kötelezi a szerződést kötő állam a koncesszióvevőtől jogilag független új jogalanyt, a koncessziós társaságot a koncessziós szerződés rendelkezéseinek betartására. Jogszabályi kötelezettsége a koncesszióvevőnek a társaság létesítő okiratában érvényre juttatni a koncessziós szerződés kikötéseit, feltételeit. Ennek kikényszerítésére szolgál a biztosíték, melyet a szerződés aláírásakor követel a koncesszióadó.

A teljesítés garanciáinak sorában a magánjogtól abszolút idegen lehetőség, hogy a koncesszióadó a hátrányos szerződésmódosítás jogával is élhet egyoldalúan. A szerződés fogalmi eleme a konszenzus, mely nem csak a szerződés megkötésekor, de annak módosításakor is kötelezi a feleket. Amiben nincs megállapodás, az nem válik a szerződés részévé. A felek egyenjogúságából következik, hogy a szerződés tartalmát – különösen a másik fél hátrányára – akarategyezség nélkül nem lehet módosítani. A koncesszió esetében mégis megvan ez a joga az államnak, ami nyilvánvalóan arra szolgál, hogy az egyébként hosszú időre (max. 35 év) kötött szerződés sajátos tárgya miatt amennyiben a közszükséglet ellátása iránti társadalmi igények változnak, a tevékenység új megközelítést igényel, az állam akkor is módosíthassa a szerződést – akár a másik félnek ezzel többletköltségeket okozva új beruházások kikényszerítésével -, ha az nem egyezne ebbe bele érdekei nyilvánvaló sérelme miatt.[24] Az is közjogi sajátosság, hogy a hátrányos szerződésmódosítás esetén nem nyílik meg a koncesszor felmondási joga, kötelezettségeit továbbra is köteles teljesíteni. Szerződésszegés hiányában – hiszen jogszabály adja meg az állam számára az egyoldalú módosítás lehetőségét – nincs rendkívüli felmondás, a határozott idő miatt pedig rendes felmondás joga sem gyakorolható.

Végül szólnunk kell arról a teljesítési garanciáról, amely ismét a kétarcú állam képét vetíti elénk. A szerződéskötő fél ugyanis a másik fél szerződésszegése esetén saját kárához igazítottan követelhet megtérítést a magánjog szerint, vagy olyan szankciókat alkalmazhat, melyek a teljesítés hibáit igyekeznek kiküszöbölni. Ezeknek azonban soha sincs pönális jellege, minden esetben reparatív jogkövetkezményekről beszélhetünk. A koncessziós szerződés esetében azonban ha a koncesszió jogosultja szerződésszegést követ el, az állam szervei – közigazgatási hatóságok – bírságot szabhatnak ki. A bírság a szerződésszegés egyéb jogkövetkezményeinek alkalmazása során nem számít bele a kártérítés kalkulálásába, így a káron szerzés tilalmára nem hivatkozhatunk ezekkel kapcsolatban.[25] Talán paradox, ahogyan a szerződő fél egyik kezében magánjogi eszközök, másik kezében közhatalmi jogosítványaiából következő közjogi eszközök férnek meg, és kerülnek együttesen alkalmazásra. Ha azonban figyelembe vesszük azt, hogy a szerződés tárgya jelen esetben számos sajátossággal rendelkezik, akkor nem tagadható, hogy az állam elsődlegesen nem a szerződésszegés körében elszenvedett veszteségeinek reparálását igyekszik elérni, hanem a

közszolgáltatás biztosításának, a közjavak hasznosításának próbál eleget tenni. A bírság pedig pönális szankció révén egyaránt szolgál preventív és helyreállító hatásokat.

A koncessziós szerződés jó példája annak, hogy az állam szerződések körében vállalt szerepe különleges szerződési szükséglet-kielégítése miatt feltétlenül igényel egy másfajta megközelítést, mint ahogyan a magánjog általában vizsgálja a szerződéseket. Nem szabad azonban elfeledkeznünk arról sem, hogy ezek a speciális közjogi jogosítványok csak akkor tartják tiszteletben az alkotmányos értékeket, akkor ronthatják le a magánjog területén érvényesülő egyenjogúságot, ha a konkrét szerződés tárgyának sajátossága ezt indokolja. Az állam kölcsönfelvételénél nem vindikálhat magának ilyen jogosultságokat. Éppen ezért az egyensúlyi helyzet megbomlása csak törvényben rögzített esetekben, a törvényben egyértelműen lefektetett szabályok mentén történhet. A koncessziós törvény is – mint speciális szabály – lerontja a Ptk. számos kötelmi jogi előírásának érvényesülését.

Kompromisszumkészség és hatósági szerződés

A fent vizsgált két problémakör az államra, mint a magánjogi jogviszonyok egyik szereplőjére tekintett. A szerződések joga ugyanis alapvetően a magánjog körébe tartozó jogviszonyokat ölel fel, hiszen feltételezi a szerződő felek jogi értelemben vett egyenlőségét. A szerződéseknek így alapeleme a kompromisszum, mely csak akkor jöhet létre, ha a szerződést kötő felek valamennyien egybehangzó akaratukat foglalják szerződési formába. A kompromisszum és konszenzus szoros összefüggésben áll azzal a magánjogi jellemzővel, hogy a felek között nem létezik hierarchikus viszony. Még akkor is igaznak tartjuk ezt a kijelentést, ha a szerződések joga területén számos modern jogintézmény kogens jogszabályi rendelkezései pontosan ennek az egyensúlynak a megbomlását hivatottak kiküszöbölni (fogyasztói szerződések, munkaszerződések). Véleményünk szerint ezekben az esetekben az egyenlőség jogi értelemben vett felfogása továbbra is adott, csupán a felek tényleges helyzete az, amely az esélyek egyensúlyát bontja meg. A fogyasztó információszegénysége adott tény a kereskedővel szemben, azonban a szerződéskötés, partnerválasztás, típus és tartalom szabadsága számára is nyitva áll. A mellérendeltséget így a szerződés egyik legfontosabb előfeltételének minősíthetjük. A konszenzus csak a mellérendelt felek egyezkedésének, alkudozásának eredménye lehet. A Ptk. a szerződések jogának közös szabályai körében a felek kompromisszumát felülírhatatlan szabálynak veszi, hiszen nem csupán a szerződés létrehozatala, de a módosítás (egyezség), megszüntetés során is elsődleges vezérlő elv.

Az állam szerepköre kettős. Mindenekelőtt a társadalmi együttélés kereteinek megalkotója és a társadalmi béke őrzője a közhatalom gyakorlása során. Lehet azonban kereskedő is, aki a magánjog egyik szereplőjeként fellépve szerződik. A közhatalom gyakorlása magában hordozza azt az alaptételt, hogy az állam hatósági jogkörében eljárva felső szuverén, aki már hierarchikus közjogi viszonyban áll az ügyféllel.[26] Természetes ez a hierarchia, hiszen a közhatalom gyakorlásának legtöbb területén (büntetőjog, közigazgatási engedélyezési eljárások) a társadalom működését biztosító jogszabályok betartatása másképpen nem valósítható meg. A modern közigazgatási jog azonban már nem ragaszkodik minden körülmények között a hierarchikus berendezkedés maradéktalan érvényre juttatására. Hazánkban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) új megközelítést hozott közigazgatási jogunkba. A hatóság határozatainak körét kiegészítette a hatósági szerződés lehetőségével.[27] Hatósági szerződést akkor lehet kötni, ha azt jogszabály lehetővé teszi, és a közérdek, valamint az ügyfél érdekeinek figyelembevételével a határozathozatalnál előnyösebb formában rendezhető a kérdés, konfliktus. A hatósági szerződésnek számos előnye van a hatóság és az ügyfél, végső soron pedig az egész társadalom szempontjából. A hatósági szerződés ugyanis képes olyan helyzetekre is reagálni, olyan rendelkezéseket is felölelni, kötelezettségeket

megállapítani az ügyfél számára, melyek klasszikus közigazgatási határozat formájában nem lennének kivitelezhetők. Az ügyfél számára nyilvánvaló, hogy míg egy klasszikus határozat meghozatalába alárendelt félként nem rendelkezik beleszólással, az egyoldalúan kötelezi őt, gyakran anyagi hátrányt is jelentő szankció kiszabásával (pénzbírság), addig a szerződés fogalmából következik, hogy a tartalom kialakításában az ügyfélnek is meghatározó szerepe van.[28] Felmerül azonban az a kérdés, hogy a hatósági szerződés mennyiben rokonítható a magánjog körében ismert szerződéssel.

A Ket. egyértelműen utal a Ptk. kötelmi jogi általános részére, mint a hatósági szerződés szabályanyagának gerincére. A Ket. hatósági szerződést érintő rendelkezései csupán minimálisan specializálják a hatósági szerződést. Önmagában az a tény, hogy a szerződéskötési szabadság a hatóság és az ügyfél oldalán egyaránt korlátok közé van szorítva, még nem jelenti, hogy a hatósági szerződés jelentősen eltérne a magánjogban ismert szerződésektől. A Ket. csak jogszabályban meghatározott esetekben teszi lehetővé a hatósági szerződés megkötését, melyet a jogalkotó úgy valósít meg, hogy az egyes hatóságok szerepéről, az igazgatott területről szóló jogszabályokban adja meg a hatóság számára a hatósági szerződés megkötésének lehetőségét. Ezzel a megoldással találkozunk például a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság[29] és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének[30] tevékenysége során. Feltehetjük a kérdést, hogy mikor lehet célszerű hatósági szerződés megkötésére felhatalmazni egy közigazgatási jogkörben eljáró szervet. Véleményünk szerint tipikusan azok az ágazatok igénylik a konszenzuson alapuló hatósági szerződés megkötésének lehetővé tételét, ahol akár a technika, akár a társadalom igényeinek változása, fejlődése nem követhető egyértelműen a jogalkotó által. A fogyasztóvédelem körében tipikusan arról van szó, hogy a fogyasztót potenciálisan veszélyeztető sérelmek köré gyakorlatilag kategorizálhatatlan, hiszen a fogyasztók számos ágazatban (hírközlés, reklámjog, versenyjog, biztosítási jog, stb.) tevékenykedő szolgáltatóval kerülhetnek kapcsolatba. Gyakori eset, hogy a fogyasztók tömegesen élnek panasszal egy szolgáltatóval szemben vagy netán egy általuk tisztességtelennek címkézett magatartással, kereskedelmi gyakorlattal szemben, azonban – gyakran egyértelmű fogyasztói hátrány igazolása mellett is – jogszabály nem tartalmaz rendelkezéseket az adott magatartás vonatkozásában.[31] A közigazgatási hatóság pedig nem jogalkotó, így önkényesen nem vonhat be egyes magatartásokat analógia vagy más jogtechnikai megoldás segítségével a jogszabály hatálya alá. Ezek a fogyasztók által tisztességtelennek minősített magatartások kívül esnek a jogi értékelés körén, azonban a tömeges bejelentések, panaszok, a jogsértés gyanújának felmerülése a hatóságot eljárás lefolytatására készíti. A hatósági szerződés tipikusan az ilyen problémák megoldására hivatott. Más közigazgatási határozattal nem rendezhető az ügy, hiszen a hatóság jogalapot nem talál az ügyfél elmarasztalására. Az ügyfélnek is érdeke azonban, hogy a hatóság az újabb fogyasztói bejelentések miatt újabb eljárásokkal ne „zaklassa”. A konszenzussal létrehozott hatósági szerződés ebben az esetben képes kezelni a problémát, hiszen olyan rendelkezéseket is belefoglalhatnak a felek, melyek egyéb határozatban nem szerepelhetnének. A Ket. rögzíti, hogy ha valamely szerződésbe foglalt kötelezettség teljesítésére nem lehetne határozattal kötelezni az ügyfelet, akkor a szerződéskötésre csak úgy kerülhet sor, ha az ügyfél kifejezetten aláveti magát a szerződésszegés jogkövetkezményeinek e kötelezettség vonatkozásában is.[32] A szerződés megszegése ugyanis azt eredményezi, hogy a szerződés joghatását tekintve átalakul jogerős és végrehajtható határozattá.

A szerződések azonban nem csupán a konszenzusról szólnak. Szinallagmatikus kötelemként minden szerződő fél vállal valamilyen szolgáltatást, valamilyen kötelezettséget. A hatósági szerződés első ránézésre úgy tűnik, mintha mellőzné a hatóság kötelezettségvállalását. A Ket. azonban kifejezetten utal rá, hogy a hatóság szerződésszegése esetén az ügyfél bíróság előtt kérheti a szerződés teljesítését. Ez a rendelkezés bújtatva ugyan, de egyértelművé teszi, hogy

a hatósági szerződésben egyenrangúak a felek, legalábbis a szerződésszegés pillanatáig. A hatóságnak ugyanúgy kell valamilyen kötelezettséget vállalnia, mint az ügyfélnek. Természetesen ez nem pénzfizetésben realizálódik, ahogy a szerződések többségénél, hanem jellemzően abban, hogy a hatóság a szerződésnek megfelelő magatartást tanúsító ügyféllel szemben nem folytat le eljárást, nem alkalmaz szankciókat. A szerződés megkötéséhez vezető utat így nem alkudozásként kell felfognunk, ahol a hatóság valamilyen előnyökhöz kívánja juttatni a vele szerződő ügyfelet, hanem olyan kompromisszumnak, ahol a hatóság az ügyféllel megállapodik abban, hogy az eljárás alapjául szolgáló magatartását a jövőben hogyan folytatja. Ebből a megközelítésből már egyértelmű, hogy a hatósági szerződés mindenben megfelel a magánjogi szerződés kritériumainak. Az egyetlen lényegi eltérés, hogy az ügyfél szerződésszegése esetén nem a Ptk. rendelkezései alkalmazandók, hanem a közigazgatási határozatok kikényszerítésére irányadó szabályok.

A hatósági szerződést komoly előrelépésként értékeljük a közigazgatási jogban. Egyik oldalról a szerződés képes azokra a fent elemzett helyzetekre reagálni, amikor az ügyfél magatartása a jogsértés és jogilag nem tiltott magatartás határán mozog, azonban a hatóság egyértelműen nem tudja az ügyfél tevékenységét jogsértésnek minősíteni. Másik oldalról nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a pszichikai tényezőt sem, hogy a határozat helyett szerződésben kötelezett ügyfél jogkövető magatartása is gyakrabban bekövetkezik, hiszen nem kényszerített félnek, hanem üzletet kötőnek érzi magát. A hatóság egy szerződéssel olyan magatartásra is ráveheti az ügyfelet, amire az határozattal nem lenne kötelezhető. Szólnunk kell továbbá arról a pozitívumról is, hogy a hatósági szerződés azzal, hogy az egyébként közjogi eljárást magánjogi konfliktusrendezéssel – szerződésbe foglalt egyezséggel - zárja le, megszabadítja a jogalkotást attól a kényszertől, hogy minden potenciális vagy már bekövetkezett, a társadalom negatív értéktételét kiváltó magatartást jogszabállyal rendezzen, lehetőséget biztosítva a hatóságnak arra, hogy fellepje az adott magatartás kifejtőjével szemben. Ez az előny pedig a kazuisztikus jogalkotás megelőzését figyelembe véve mindenképpen komolynak minősíthető.

Tanulmányunkban azt igyekeztünk bebizonyítani, hogy az állam a szerződések joga körében többletjogokkal csak akkor rendelkezhet, ha arra jogszabály a közérdek védelme, a közjavakkal való gazdálkodás átláthatósága vagy a közszolgáltatások biztosításának zavartalansága esetén kifejezetten feljogosítja. Az állammal szerződő felet azonban még ezekben a speciális esetkörökben is biztosítja az a tény, hogy az állam szerződéses partnerének lenni kiváltság, mind a teljesítőképesség és készség, mind a szerződés keretében megszerzett jogok (koncessziós jogok) vonatkozásában. Az államra a polgári jog körében megismert szabályok éppúgy kihatnak, mint a másik félre. Szerződésszegés esetén ugyanis vele szemben is érvényesíthetők azok a jogkövetkezmények, melyeket a Ptk. előír. A szerződések jogának közigazgatási jog területére való betörése pedig olyan új dimenzióval bővíti a békés társadalmi együttélés fenntartását, amely jótékony a közösség és az állam számára egyaránt. A szerződések joga körében megnyilvánuló konszenzus és partneri viszony nem rendszeridegen elemként, hanem új vitarendezési módszerként, kölcsönös előnyöket kínálva integrálódott be a közigazgatási jogba a hatósági szerződés intézményén keresztül. Ezek alapján kijelenthetjük, hogy a szerződés intézménye már nem csupán szükségletkielégítő, de vitarendező, konfliktusfeloldó funkcióval is rendelkezik.

LACK OF BALANCE IN CONTRACT LAW: THE STATE AS CONTRACTUAL PARTY

Summary

Contractual relations mean balanced cooperation between the parties. Right and obligations on both sides are equal. This seems to be a classic essential of contracts. As of many among the terms and condition in contract law, special situations clam for a different perspective. This essay is about a unique problem in contract law that origins from the ancient dilemma about the role of the state in private law relations.

State as a sovereign has original power and hierarchic connection to citizens. In the field of constitutional law, public administration law, criminal law it is necessary to transfer certain right to the state and allow it determining one-sided obligations that cannot be changed in a particular relation. The theory of state immunity failed in the 20th century in private law. Since jurisprudence makes a difference between the role of the state as a merchant and a sovereign, we cannot maintain the old immunity rights of the state anymore.

In the essay we examine three specific questions in connection with state participation in contracts. The first part of our study analyzes the strange legal arguments in a famous Hungarian case, called the Subway case. In this case the reasoning of the Supreme Court denied the balanced elements in a private contract and accepted a redefined theory of state immunity in private relations. Although there is a strong political content in the story and right after the criticized decision the Hungarian Civil Code was modified to clear the facts, we want to prove that even today state participation can cause interferences in the coherent theory of contracts.

A specific contract type is examined in the second chapter of the essay, the concession agreement. This contract is far from the balanced theory of party positions due to its unique nature and content. We emphasize many different aspects in mixing private and public law nature of provisions and rules. Concession agreement is an excellent example to demonstrate extra-rights on the side of the state.

Finally we spare some words on authority contracts in which state authorities can manage debates in public administration procedures with using the private law nature of contracts.

[1] A Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola II. évfolyamos levelezős PhD hallgatója. Konzulense: dr. Szikora Veronika egyetemi docens.

[2] Verebics János: Az európai magánjog fejlődésének főbb irányai. A jogegységesítés és újabb állomásai, Typonova Kft, Budapest, 2004. 43.

[3] Jobbágyi Gábor: Személyi jog, Novotni Kiadó, Miskolc, 1999. 114.

[4] A versenyjogi kérdésekről bővebben lásd: Miskolczi Bodnár Péter: A gazdasági fölénnnyel való visszaéléssel kapcsolatos joggyakorlatról, Gazdaság és Jog, 1999/3. 3-8.

[5] Burián László – Kecskés László – Vörös Imre: Magyar nemzetközi kollíziós magánjog, Logod Bt., Budapest, 2003. 154.

[6] 1979. évi 13. tvr. a nemzetközi magánjogról 17. §

[7] A 2001. évi XIX. törvény 1. §-a 2001. május 31-től módosította a Ptk. 121. § (1) bekezdésében meghatározott elbirtoklási időt ingatlanok vonatkozásában az addigi 10 évről 15 évre. Ennek magyarázata az volt, hogy a rendszerváltás után a korábban tanácsai tulajdonban lévő ingatlanok bérlőinek jogállása nem került tisztázásra éveken keresztül, így bérlői jogviszonyuk már nem állt fenn. Ezzel azonban az elbirtoklás folyamata megindult, és az elbirtoklásra nyitva álló 10 éves határidő lejártá előtt a jogalkotó az elbirtoklási idő felemelésével orvosolta saját mulasztását, újabb 5 évet teremtve magának arra, hogy e jogviszonyokat rendezze.

[8] Kovács László: Milyen jogi személy is az állam?, Magyar Jog 2001/7. 402.

- [9] Gárdos István: A Metró-per és az állam jogi személyisége (http://www.gfmt.hu/pdf/publik_1.pdf)
- [10] Legf. Bír. Gfv. I. 33.305/1999.
- [11] Legf. Bír. Gf. I. 32.777/2000. Bírósági Határozatok 2000/7. 332. számú döntés.
- [12] Gárdos István: A Metró-per és az állam jogi személyisége (http://www.gfmt.hu/pdf/publik_1.pdf)
- [13] 1992. évi XXXVIII. tv. az államháztartásról.
- [14] 1992. évi XXXVIII. tv. az államháztartásról 28. § (1) „Az Országgyűlés az állami költségvetésről és annak végrehajtásáról törvényt alkot.”
- [15] Ptk. 215. § (1) „Ha a szerződés létrejöttéhez harmadik személy beleegyezése vagy hatósági jóváhagyás szükséges, ennek megtörténteig a szerződés nem jön létre, de a felek nyilatkozatukhoz kötve vannak. Kötöttségétől bármelyik fél szabadul, ha az általa a másik féllel közölt megfelelő határidőn belül a harmadik személy a beleegyezés, illetőleg a hatóság a jóváhagyás felől nem nyilatkozik.
- [16] Ptk. 4. § (4).
- [17] Legf. Bír. Gf. I. 32.777/2000.
- [18] Pribula László: Az állam jogi személyiségének problémái, Debreceni Jogi Műhely, 2006/1. (http://www.law.klte.hu/jogimuhely/02_hun_index.htm)
- [19] Ptk. 28. § (2).
- [20] Zifchak, William C.: Collective Bargaining in the Reagan Era: A Management Perspective, Hofstra Labor Law Forum, 1983. 1-22. (Forrás: HeinOnline)
- [21] Csécsy-Fézer-Károlyi-Petkó-Törő: A gazdasági szféra ügyletei, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2007. 178-179.
- [22] Papp Tekla: A koncesszió, Szeged, 2006. 87.
- [23] Kovács István: Koncesszió – koncessziós szerződés, Gazdaság és Jog, 12/1997. 17.
- [24] Papp Tekla: A koncesszió jogi kapcsolatrendszer, Jogelméleti Szemle, 2003/3. (<http://jesz.ajk.elte.hu/papp16.html>)
- [25] Papp Tekla: Atipikus szerződések, Szeged, 2006. 75.
- [26] Muehlberger, Ulrike: Hierarchies, Relational Contracts and New Forms, ICER Working Paper No. 22/2005. (<http://ssrn.com/abstract=854865>)
- [27] Ket. 76-77. §§
- [28] Baraczkáné – Gyurita – Lapsánszky – Mudráné – Patyi – Varga: Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárás, Dialóg Campus, Budapest, 2006. 358.
- [29] 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről 47/B. §.
- [30] 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 33. §
- [31] <http://vg.hu/index.php?apps=cikk&cikk=209612>.
- [32] Ket. 76. § (3).