



Auer Ádám¹

Hol a határ? Közzolgáltatási szerződések köz- és magánjog határán²

A polgári jog tudománya régóta vizsgálja azokat a szerződéseket, amelyek részben a közjog, részben a magánjog által szabályozottak. A polgári jog tudománya kellő empátiával tudja kezelni ezt a helyzetet, és számos ország megoldási javaslatait elemezve nyújt megoldási lehetőségeket.³ Amíg a tudományos eredmények nem lesznek alkalmazhatók a gyakorlatban, addig nagyon élesen merülnek fel olyan egyedi problémák, amelyekre kielégítő választ kell nyújtani. A tanulmány célja egy ilyen példán keresztül a közzolgáltatási szerződés vizsgálata és annak bemutatása, hogy mely területeken érhetők tetten legélesebben a közjogi és magánjogi ellentétek.⁴

A tünet

A közzolgáltatási szerződés elemeinek vizsgálata előtt érdemesnek tartjuk egy konkrét eseten keresztül illusztrálni a téma jelentőségét. Az Alkotmánybíróság a 10/2019. (III. 22.) AB határozatban mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg a kéményseprőipari tevékenységről szóló törvénnyel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság előtt fekvő ügy lényege az volt, hogy a kéményseprőipari közzolgáltatás rendszerét átalakították a 2015. évi CCXI. törvény (továbbiakban: Kit.) által, a korábban kialakított struktúra (közzolgáltatási szerződéssel ellátott feladat) helyett a kéményseprőipari

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszék. Kapcsolat: auer.adam@uni-nke.hu.

² A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

³ Harmathy Attila: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Budapest, Akadémiai, 1983; Papp Tekla (szerk.): *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten, 2015; Várhomoki-Molnár Márta: *A közigazgatás szerződesei és a koncessziók Európában*. Doktori értekezés. Budapest, ELTE ÁJTK, 2020.

⁴ Korábbi munkánkban már elemeztük a közzolgáltatási szerződést, így erre is támaszkodunk ebben az írásban. Lásd Auer Ádám: A közzolgáltatási szerződés. In Papp Tekla (2015): i. m. 530–549.

szolgáltatást fokozatosan állami (katasztrófavédelmi) feladattá tette. A Kit. a már fennálló szerződéseket is érintette akképpen, hogy a 2015. december 27-én hatályba lépett jogszabály a helyi önkormányzat számára rendkívüli felmondási okot írt elő, amennyiben a helyi önkormányzat nem kívánja ezt a szolgáltatást biztosítani a szolgáltatóval. Az indítvány alapjául szolgáló ügyben a helyi önkormányzat meghozta ezt a döntést, a 2008–2017 közötti időtartamra kötött közszolgáltatási szerződést rendkívüli felmondással 2016-ban megszüntette, és egy olyan felmondási okra hivatkozott, amely a szerződés megkötésekor nem volt ismert és szabályozott.

Az Alkotmánybíróság a szerződés jellemzőivel kapcsolatban megállapította, hogy a közszolgáltatási szerződéses viszony nem klasszikus polgári jogi szerződés, hanem olyan kontraktus, amelynek zavartalan és biztonságos teljesítése szoros összefüggésben áll az állam életvédelmi kötelezettségével.⁵ A jogalkotó a változást nem kötelező törvényi előírással idézte elő: a szerződések megszüntetését az önkormányzat döntésére bízta, ugyanakkor hangsúlyozta azt, hogy olyan beavatkozás történt a szerződéses jogviszonyba, amely adott esetben a szerződés rendelkezéseivel ellentétben is lehetővé tette az egyoldalú megszüntetés lehetőségét.⁶

Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatából ismert⁷ megoldást alkalmazott. A „kivételes jogalkotói intervenció” feltételeire ugyanazon mérce vonatkozik, mint a *clausula rebus sic stantibus* elve szerint a Ptk.⁸ alapján a bíróságokra, azaz az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint a bíróság a szerződéseket.⁹ Az Alkotmánybíróság a szerződés megszüntetése során érvényesíthető igények kapcsán megállapította, hogy a Kit. nem teremti meg a felmondással érintett kéményseprőipari szolgáltatók számára a felmondásból eredő, a szerződő felek között a szerződés jogszerű megszüntetésére tekintettel alkalmazandó elszámolási szabályokat.¹⁰ Így az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes mulasztást állapított meg. Fontos hangsúlyozni, hogy a határozat nem foglal állást a jogviszonyt illetően, hanem a kompenzáció rendszerét vizsgálja, és így jut arra az álláspontra, hogy az utóbb jogszerűen felmondható szerződés megszüntetésére sem a törvény, sem a háttérjogszabály nem tartalmaz olyan megoldást, amely az egyensúlytalan helyzetet orvosolhatná. A határozathoz párhuzamos indokolást csatoló Hörcherné Marosi Ildikó mutat rá arra, hogy a vizsgált jogviszony

⁵ 10/2019. (III. 22.) AB határozat (továbbiakban: Abh.), Indokolás [15].

⁶ Abh. Indokolás [37] és [39].

⁷ 8/2014. (III. 20.) AB határozat.

⁸ 2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről (továbbiakban: Ptk.).

⁹ Abh. Indokolás [40].

¹⁰ Abh. Indokolás [44].

sajátos, a polgári jog rendszerébe nem illő megállapodás, amely közjogi karakterű kötelelem, így az egyensúlyi helyzet létrehozatala a jogalkotó feladata.¹¹ Ezzel szemben Stumpf István különvéleménye utal arra, hogy ezek a megállapodások kétségtelenül közjogi, közigazgatási jogi jellemzői nem negligálják a polgári jogi jogkövetkezmények érvényesítésének lehetőségét, így a kötelelem dogmatikai kérdéseiben is vizsgálódnia kellett volna az Alkotmánybíróságnak.¹²

A határozatban véleményünk szerint tetten érhető minden lehetséges opció: a *sui generis* jogviszony és ebből fakadóan a teljes körű szabályozás igénye; valamint a polgári jogi kötelemekkel vegyes megállapodás, amely a szerződéses egyensúlyi helyzetre (és annak megbontására) alkalmazható, kodifikált polgári jogi jogintézmények alkalmazását együtt tartja kívánatosnak; végül a sporadikus szabályozás egyes jogintézményi szinten. A határozat véleményünk szerint jól mutatja azt, hogy a kérdés megoldásra vár, mert forgalombiztonsági és jogbiztonsági szempontból ezen kérdések megválaszolása elemi igényt támaszt a köz- és magánjogi megállapodások esetében.

A közzolgáltatási szerződések karaktere a magyar jogban

A közzolgáltatási¹³ feladatok ellátásának szervezését, finanszírozási modelljeit és jogi környezetét behatóan elsősorban a közigazgatási jog vizsgálja.¹⁴ „A közigazgatás az emberekért van” – írta Magyary Zoltán 1939-ben.¹⁵ A közzolgáltatások jogi szabályozása mögött ez a közösségi jelleg húzódik meg, azonban ennek evidenciája mellett nem lehet figyelmen kívül hagyni az állami (és ezáltal a közigazgatási) feladatok bővülésének történelmi tényét¹⁶ az utóbbi másfél évszázadban. Magyary Zoltán és Kiss István 1939-ben közzétett tudományos munkájukban jelentős feladatbővülést állapítottak meg, amely elsősorban nem az állam- és a közigazgatási hatalmi funkcióból eredt, hanem „technikai, gazdasági, szociális és kulturális feladatok megoldásában állt”.¹⁷ Ez a helyzet azóta sem

¹¹ Abh. [56]–[59].

¹² Abh. [67]–[68] és [70].

¹³ A közzolgáltatás fogalmát a szerződés tárgya keretében elemezzük.

¹⁴ A témáról általában lásd Lapsánszky András: A közzolgáltatások közigazgatási-tudományi alapjai. A piaci közzolgáltatások szervezése és igazgatása. In Patyi András (szerk.): *Institutiones administrationes*. IV. kötet. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

¹⁵ Magyary Zoltán: A ténymegállapító módszer a közigazgatásban. In Magyary Zoltán – Kiss István (szerk.): *A közigazgatás és az emberek*. Budapest, FÁMA – NKTK, [1939] 2010. 23.

¹⁶ Torma András: A közmenedzsment-reformok főbb irányzatairól – magyar szemmel. In Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk.): *Ratio legis – ratio iuris. Liber Amicorum studia A. Tamás septuagenario dedicata*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 477.

¹⁷ Magyary [1939] (2010): i. m. 22.

változott, de számosságát tekintve egyrészt a fejlődés rohamos, másrészt egyes új szolgáltatások is megjelentek (például: internet-elérés lehetősége).

A közszolgáltatási feladatok kereteit az Alaptörvény¹⁸ jelöli ki, és ezek az alkotmányos célok és alapjogok megjelennek az egyes jogszabályok preambulumában vagy a jogszabály rendelkezései között.¹⁹ A helyi önkormányzatokra vonatkozóan ugyanilyen feladatokat határoz meg az Mötv.²⁰ is, a helyi közügyek ugyanis a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.²¹

A közszolgáltatási szerződésnek alapvetően két fajtáját különböztethetjük meg. Az egyik esetben a közszolgáltatást a közfeladat címzettje nem saját maga, hanem más szervezeten keresztül látja el. Így a közfeladat címzettje megrendelőnek tekinthető, a szervezet pedig szolgáltatási, ellátási kötelezettséget vállal.²² A másik fajta az, amelyben a közfeladat ellátója köt közszolgáltatási szerződést a fogyasztóval. A hatályos jogszabályok némely esetben az első szerződéses kapcsolatot határozzák meg közszolgáltatási szerződésként, más esetekben a második jogviszonyt minősítik közszolgáltatási jogviszonynak. Az utóbbi típusú megállapodásra a Ptk. 6:256. §-a irányadó, amely a közszolgáltatási szerződést a vállalkozási szerződés egyik nevesített altípusaként szabályozza. A jogalkotó célja a Ptk.-beli elhelyezéssel az volt, hogy kifejezésre juttassa: ezen kötelelem tárgya eredmény létrehozása, ennek hiányában a megállapodás nem meríti ki a közszolgáltatási szerződés fogalmi kritériumait. A Ptk. azontúl, hogy nevesíti a közszolgáltatási szerződést, háttérként funkcionál a tényleges megállapodás során.²³

A Ptk. mellett speciális közszolgáltatási szerződések: a személyszállítási közszolgáltatási szerződés,²⁴ előadó-művészeti közszolgáltatási szerződés,²⁵ víziközmű-közszolgáltatási szerződés,²⁶ postai közszolgáltatási szerződés,²⁷ hulladék-közszolgáltatási szerződés,²⁸ kegyeleti közszolgáltatási szerződés,²⁹

¹⁸ Például: XXII. cikk, Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatást és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

¹⁹ Például: 2008. évi XCIX. törvény 3. § (1) bek.

²⁰ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: Mötv.).

²¹ Mötv. 4. §, 205/B/2002. AB határozat.

²² 109/2009. (XI. 18.) AB határozat, Köm.5.053/2012/4. számú határozat.

²³ Elsősorban a Ptk. Hatodik Könyvének első és második része.

²⁴ 2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról 25. § (továbbiakban: Szmtv.).

²⁵ Emtv. 13. §.

²⁶ 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásokról (továbbiakban: Vgt.).

²⁷ 2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról (továbbiakban: Postatv.).

²⁸ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról (továbbiakban: Hgt.).

²⁹ 1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről (továbbiakban: Tszt.).

távhő-közzolgáltatási szerződés.³⁰ A lista tovább bővíthető, mert a vizsgált szerződési csoport a közszervezési feladat egyik típusa, tételes felsorolást nem tudunk alkalmazni, mert az egyes közzolgáltatási feladatok ellátásának szervezése³¹ során merül fel ezen technika alkalmazása.³²

A közzolgáltatási szerződés tárgya

A szerződés tárgya a közzolgáltatás nyújtása. A közzolgáltatás fogalma nem tekinthető lezártnak, számos vitatott pont és nézet található ezzel a témával összefüggésben.³³ A közzolgáltatással kapcsolatban azonban két definíciót emelünk ki és tartunk alkalmazhatónak a közzolgáltatási szerződés megítélésével kapcsolatban. Horváth M. Tamás szerint a közzolgáltatás olyan feladat ellátásának biztosítása, amely adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényel, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálja.³⁴ Hoffman István szerint „azok a gazdasági vagy társadalmi szempontból új érték teremtésével járó tevékenységek tekinthetők közzolgáltatásnak, amelyek tiszta vagy vegyes közjavak előállításához, és az azokkal összefüggő szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, s nem foglalják magukban az állam közhatalom birtokában ellátott tevékenységét. A közzolgáltatások körének esetén azok meghatározására az adott társadalom polgárai és közösségei szükségletének és a gazdaság teherbíró képességének figyelembevételével kerül sor. A közösségi (állami) beavatkozást gazdasági szempontból elsősorban a szolgáltatással kapcsolatos információk manipulálhatósága indokolja. Ezek alapján a legfontosabb közzolgáltatások az egyes államok alkotmányában manifesztálódnak – alapjogokként. A szolgáltatást az állam jogi úton, meghatározott eljárás keretében

³⁰ 2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról (továbbiakban: Tht.).

³¹ Így korábban a 2012. évi XC. törvény szerint a kéményseprőipari szolgáltatás közzolgáltatási szerződés keretében végzett feladat volt, amelyet a 2015. évi CCXI. törvény 10. § (4) bekezdése a jövőre nézve kizárt.

³² Vörös Imre szerint ez egy folyamatos polgári jogi felülvizsgálatot von maga után a megfelelő rendszertani elhelyezés megtalálása érdekében. Vö. Vörös Imre: A közzolgáltatások szabályozásáról. *Állam- és Jogtudomány*, 13. (1972), 1. 145. A szervezési oldal vagyongazdálkodási fajtájához lásd Dúl János: Egyes viszonyítási pontok a vagyongazdálkodási szerződéssel összefüggésben. In Certický Mária (szerk.): *Innovatív magánjogi megoldások a társadalmi-gazdasági haladás szolgálatában*. Miskolc, Magánjogot Oktatók Egyesülete, 2020. 85–91.

³³ A vitatott pontok lényegéhez és részletes ismertetéséhez lásd Hoffman István: A közzolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásokban – interdiszciplináris kitekintéssel. *Magyar Jog*, 62. (2015), 4. 210–223.

³⁴ Horváth M. Tamás: A szépség és a szörnyeteg – a közigazgatás és a vállalat. *Állam- és Jogtudomány*, 57. (2016), 1. 25.

minősíti közszolgáltatásnak, s ezt a szolgáltatást az állam nyújtja, finanszírozza vagy szabályozza.”³⁵

A közszolgáltatások általános meghatározásán belül a közszolgáltatási szerződések keretében ellátott szolgáltatások alatt azokat értjük, amelyeket az állam vagy önkormányzat közszolgáltatási szerződés révén nyújt, és az alapvető szabályokat is ebben rögzítik. Nem tartoznak ezek közé így azok a megállapodások, amelyekben egyéb közfeladat ellátását szervezi meg az állam (például: egészségügy, oktatás). Idetartoznak viszont a közműszolgáltatások (távhő, hulladékszolgáltatás), a közösségi személyszállítással³⁶ kapcsolatos megállapodások.

A közszolgáltatási szerződés tárgyát képező közszolgáltatások esetében az ágazati jogszabályok rögzítik az állam és a helyi önkormányzatok feladatait, valamint külön rögzítik a szerződés tárgyát képező közszolgáltatással kapcsolatos műszaki, technikai, minőségi igényeket és az ellenőrzés lehetőségeit.

A szerződés tárgyaként a Ptk. az „általános gazdasági érdekű szolgáltatást” jelöli meg. Ennek forrását azonban nem a polgári jogi szabályokban találjuk, hanem az uniós versenypolitika rendelkezései között. Az EUMSZ közvetlenül alkalmazható 106. cikk (2) bekezdéséhez köthető leginkább a fogalom megjelenése, valamint az Alapjogi Charta az általános érdekű gazdasági szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogát deklaráló cikkéhez.³⁷ Az EUMSZ és az Európai Bíróság sem határozza meg definitív módon az általános gazdasági érdekű szolgáltatást.³⁸

A köz- és magánjogi jelleg keveredése szembeűnő a szerződés tárgyát illetően. Ugyanakkor véleményünk szerint a közszolgáltatási szerződés tárgya önmagában nem a vegyes szerződési jelleget tükrözi vissza, hanem azt, hogy a polgári jogi szerződések tárgyánál is a jogalkotó a szerződéses célhoz kötődő absztrakt tárgyat rögzíti (közvetlen vagy közvetett tárgyként). Példának okáért a vállalkozási szerződés tárgyaként szinte végtelen kombinációjú és kazuisztikus eset képzelhető el, ugyanakkor a jogi lényegét tekintve a tevékenységgel elérhető eredménnyen van a hangsúly. Ebből fakadóan véleményünk szerint a közszolgáltatási szerződéses tárgy heterogenitása nem mutat lényegi eltérést a kötelelem általános tárgyától. Ugyanez igaz arra, hogy a közszolgáltatások ellátása különböző szempontokból hatósági ellenőrzés alá esik. A hatósági ellenőrzés a szerződés tárgyára kihat ugyan (például engedély visszavonása), de ez kezelhető a szerződéses keretek között,

³⁵ Hoffman (2015): i. m. 223.

³⁶ Ezek egyes magánjogi aspektusaihoz lásd Rácz Lilla: Múltba tekintő gondolatok: szerződési szabadság és fogyasztóvédelem, avagy a magánjog alkalmazkodóképességének korlátairól. *Magyar Jog*, 67. (2020), 12. 677–684.

³⁷ Alapjogi Charta 36. cikk.

³⁸ Az egyes csoportokhoz lásd Miskolci-Bodnár Péter: A közszolgáltatási szerződés. In Osztovits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja – 3. kötet*. Budapest, Opten, 2014. 655.

és főszabály szerint nem jelent olyan többletjogosultságot, amely a szerződéses szinallagma felborulásához vagy magánjogilag kezelhetetlen helyzethez vezet.

A közzolgáltatási szerződés megkötése

A közzolgáltatási szerződés megkötése során különbséget kell tenni – ahogy a fentiekben is – a közzolgáltatási tevékenység ellátása és a közzolgáltatási szerződés egyedi esetei között.

A közzolgáltatási szerződés egyik oldalán a közzolgáltatást nyújtó szervezet áll, amelynek speciális követelményeknek kell megfelelnie, ezeket legtöbb esetben előzetes engedélyezési eljárás során vizsgálják.³⁹ A közzolgáltatási szerződés megkötésére sor kerülhet kijelölés útján,⁴⁰ közbeszerzési eljárás eredményeként,⁴¹ végül *sui generis* eljárás lefolytatása alapján.⁴²

Az egyedi közzolgáltatási szerződések esetében (amikor a közzolgáltatási szerződést a közzolgáltató a fogyasztóval köti) szerződéskötési kötelezettség áll fenn, ugyanakkor a szerződés több esetben nincs alakszerűséghez kötve.⁴³ Speciális esetet képeznek azok a megállapodások, amelyekben a szerződés a szolgáltatás igénybevételével jön létre. Ennek alkalmazásához az szükséges, hogy a jogszabály ezt külön szabályozza.⁴⁴

A közzolgáltatási szerződés tartalma

A közzolgáltatási szerződések tartalma csak adott időpontban határozható meg, hiszen olyan gyorsan változó és heterogén (sok esetben technikai) szabályozás alkotja, amelynek absztrakt meghatározása rendkívül nehéz. Egyet értünk ezzel kapcsolatban Vörös Imrével, aki ezt „állandó keretek között változó tartalmú”⁴⁵ közzolgáltatásnak titulálta. A továbbiakban csak az állandó keret elemzése a célunk.

³⁹ Például: KGD 1998. 135., KGD 2008. 226.

⁴⁰ Postatv. 18. §.

⁴¹ Vgt., Hgt.

⁴² Szmszt.

⁴³ A közüzemi szerződés megkötésének problémáiról átfogóan lásd Török Éva: *A szerződés létrehozásának alapkérdései*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 149–151; BDT2017. 3695., BH 2002. 436., BDT 2005. 1104.

⁴⁴ Ilyen például a Vgt. 51. § (3) bek., BH 2019. 307., 59/B/2008. AB határozat.

⁴⁵ Vörös (1972): i. m. 143.

A szerződés tartalmának tekintetében háromszintű szabályozás irányadó. Az egyik az a jogszabály (tipikusan törvény), amely a szerződés dinamikáját és ezen belül a tartalmát átfogóan meghatározza. A második az egyedi feltételek meghatározására szolgáló alacsonyabb jogszabály vagy a törvényben kapott felhatalmazás alapján kiadott önkormányzati rendelet. A harmadik szintet a tényleges szolgáltatási feltételeket meghatározó egyedi pályázati felhívás alapján megkötött szerződés képezi.

Az általánosan érvényes követelmények mellett a szerződés tartalmát a mindenkor hatályos jogszabályok adják.⁴⁶ A szerződés tartalmaként jelölhetjük meg a közszolgáltatások ellátásának kötelezettségét, ennek körében a közszolgáltatás tárgyának leírását, a közszolgáltatás biztosításához szükséges követelmények (tárgyi, személyi, technikai és minőségi) meghatározását, a jogviszony tartama alatt biztosítandó közszolgáltatás díjának (ellenszolgáltatás) összetételét.

A Debreceni Ítélőtábla a hulladékgazdálkodással kapcsolatban hozott eseti döntésében kimondta, hogy a szerződés tartalmát a jogszabályok határozzák meg, így azok tisztességtelensége nem vizsgálható.⁴⁷ Az érvénytelenséghez kapcsolódóan a Kúria a Ptk. és az ágazati jogszabály összhangját vizsgálja, így adott esetben a díjtétel közszolgáltatási szerződéstől eltérő mértéke nem eredményezte a Ptk. 6:95. § szerinti semmisséget, mert az ágazati jogszabály ilyen jogsértést nem minősített olyannak, amelynek a jogkövetkezménye a szerződés érvénytelensége lenne.⁴⁸

Különös helyzet állhat elő ugyanakkor, amennyiben a tipikusan hosszú távra megkötött szerződésre irányadó szabályok között olyan módosítás lép életbe, amely alapvetően érinti a szerződés létét. Ezek a jogszabályváltozások közvetlenül indokolhatják a szerződés módosítását, és ebben az esetben a felek kötelesek módosítani a szerződéseket, a jogszabályhely változása nem módosítja automatikusan a szerződés rendelkezéseit.⁴⁹ A BH 2006. 185. számon közzétett eseti döntés a jogszabályváltozást olyan jogi ténynek minősítette, amely a korábbi szabályok alapján kötött szerződéseket jogi okból lehetetlenné tette.⁵⁰

A szabályozás eltérő szintjeivel kapcsolatos alkotmányos követelmények

A szerződés tartalmának szabályozását speciális jogszabályok képezik, ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság és a Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlata

⁴⁶ BDT 2010. 2380.

⁴⁷ BDT 2015. 3297.

⁴⁸ Kúria Pfv.V.20.195/2019/4.

⁴⁹ LB-H-PJ-2008-263.

⁵⁰ További hasonló eset BH 2007. 415.

során kimunkált elvek és követelmények irányadók az egyes szabályok megalkotásakor és alkalmazásakor. A 6/1999. (IV. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzati jogalkotó a szerződés tartalmának meghatározására csak törvényi keretek között jogosult, általános felhatalmazással nem rendelkezhet, és ez a korlát a szerződéses jogviszony alanyainak jogait biztosítja a közhatalmi beavatkozással szemben.⁵¹

A Kúria álláspontja szerint a helyi önkormányzatnak a jogalkotás nem választása szerinti jog, hanem származékos jogalkotási hatáskörből eredő jogalkotási kötelezettség, amelynek az önkormányzat a felhatalmazásban foglalt keretek között köteles eleget tenni.⁵² A Kúria ebben a körben a jogszabályba ütközést és a felhatalmazáson való túlterjeszkedést vizsgálhatja, a célszerűséget és a törvényi célok elérésének hatékonyságát nem.⁵³ A törvényből kapott felhatalmazást ugyanakkor szigorúan és megszorítóan kell alkalmazni, nem lehet kiterjesztően értelmezni.⁵⁴

A magánjogi keretek között nyújtott közzolgáltatások esetében a törvényi szabályozás az Alkotmánybíróság szerint garanciális jelentőségű is. Az alkotmányos követelmények értelmében törvénynek kell szabályoznia nemcsak a szolgáltató és a fogyasztó közötti szerződés ellenszolgáltatásra vonatkozó elemét, de a szerződéses viszony lényeges elemén túl a közfeladat gazdája (a hivatkozott döntésben a közútkezelő önkormányzat képviselő-testülete) és a szolgáltatást nyújtó, adott esetben gazdasági társaság közötti szerződéses viszony lényeges elemeit is, valamint ezek a szabályok nyújtják a közzolgáltatást nyújtó és a közzolgáltatást igénybe vevő közötti szerződés tartalmi elemeit.⁵⁵ A Ptk. szubszidiárius jellegű,⁵⁶ azonban meg kell jegyezni, hogy a jogszabályokat, az azokban használt polgári jogi fogalmakat a polgári jogi szabályok megfelelő értelmezésével kell alkalmazni.⁵⁷ Véleményünk szerint ez következik a Ptk. 1:2. § (2) bekezdéséből is, amely szerint a polgári jogi viszonyokra vonatkozó jogszabályokat a Ptk.-val összhangban kell értelmezni. Ez a kvázi horizontális hatály a többi jogszabállyal kapcsolatban, véleményünk szerint, külön rendelkezés nélkül is az adott jogviszony háttérszabályaként jelöli ki a Ptk.-t.

⁵¹ 6/1999. (IV. 21.) AB határozat; a személyszállítási szolgáltatásokkal kapcsolatos eseti döntésben megállapították, hogy az önkormányzat nem hatósági (közigazgatási), hanem polgári jogi kapcsolatba kerül a közzolgáltatást nyújtóval. BDT 2013. 2928.

⁵² Köm.5.053/2012/4. számú határozat.

⁵³ BDT 2015. 3297.

⁵⁴ Az egyes szolgáltatások kizárólagosságát illetően lásd a 40/2003. (VII. 2.) AB határozatot; a szerződési biztosítékok alkalmazásához lásd a 180/2011. (XII. 29.) AB határozatot.

⁵⁵ BDT2018. 3886.

⁵⁶ Köf.5.018/2014/6. számú határozat.

⁵⁷ BH 2006. 185., EBH 2010. 2237.

A közszolgáltatási szerződés egyik sarokpontjának tekinthető a díjazás kérdése.⁵⁸ Az 1122/B/1996. AB határozatban az Alkotmánybíróság egy önkormányzati rendelettel kapcsolatban megállapította: bár az önkormányzat a díjfizetés alapjának meghatározásánál nagy fokú önállósággal rendelkezik; azonban a rendelet a közszolgáltatás ellátásának feltételeit – törvényi felhatalmazás alapján – a szerződéses jogviszony elemeit szabályozza, tiszteletben kell tartania a polgári jog olyan általános alapelvét, mint a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének követelményét.⁵⁹ A közszolgáltatásért fizetendő díj polgári jogi szerződés alapján fizetendő díj, s mint ilyen, nem minősül köztehernek.⁶⁰

A díjazással kapcsolatban külön témakört jelentenek a versenyjogi vonatkozások. A közszolgáltatási szerződések ellenszolgáltatási rendszerének kialakításakor figyelembe kell venni az uniós versenyjog közszolgáltatásokra irányadó kivételi rendszerét és határozati szintre emelt uniós (elsősorban a C-280/00. sz. Altmark-ítéleten alapuló) bírósági esetjogát, amely kérdést a hazai versenyjogi és a közszolgáltatásokkal komplex módon foglalkozó szakirodalom behatóan és alaposan tárgyalta.⁶¹

A közszolgáltatási szerződés megszégése és megszűnése

A szerződés megszégése és megszűnése irányadónak tekintjük a szerződés tartalmánál kifejtetteket. Az alapvető kérdés, amely felmerül ezen esetek kapcsán, hogy vajon csak az ágazati jogszabályban szereplő szerződésszegési és -megszűnési eseteket kell-e alkalmazni, vagy ellenkezőleg: alkalmazhatók a Ptk. szabályai.

A jogszabályok egy része nevesíti a szerződésszegési és -megszűnési eseteket. Ebben az esetben az állandósult bírói gyakorlat megszorítóan értelmezi a jogszabályt: csak az minősül szerződésszegésnek és megszűnési oknak, amit

⁵⁸ Egyetértünk Miskolczi-Bodnár Péterrel abban, hogy a Ptk. hatályos rendelkezése (havonta, utólagos díjfizetés) több esetben problémás lehet, úgy gondoljuk azonban, hogy a közszolgáltatási szerződéses rendszer eleve szűkebb értelemben érvényesül a közigazgatási szerződéses gyakorlat részeként, mint hogy ezt a fogalmat egyáltalán általánosítani lehessen. Vö. Miskolczi-Bodnár (2014): i. m. 657.

⁵⁹ Ehhez lásd még például: 54/1998. (XI. 27.) AB határozat; 52/1998. (XI. 27.) AB határozat; 12/2000. (III. 31.) AB határozat; 1288/B/1996. AB határozat; 1109/B/2001. AB határozat; 966/B/2010. AB határozat.

⁶⁰ 285/B/2001. AB határozat.

⁶¹ Ehhez részletesen lásd Varju Tamás: A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések – Közszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013. 103–138; Kende Péter: A közüzemek szabályozása az Európai Unióban. In Kende Péter – Szűcs Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, CompLex, 2007. 303–352; Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

a jogszabály nevesít.⁶² A szerződésszegési jogkövetkezményeket is meghatározhatja a külön jogszabály.⁶³ Arra is van példa, hogy a speciális jogszabály maga deklarálja azt, hogy a megszűnési eseteket a Ptk. egészítik ki.⁶⁴

A megszűnés esetében is különös jelentősége van az ágazati jogszabályoknak. A BDT 2002. 596. számon közzétett eseti döntés szerint a távhőszolgáltatás esetében a jogviszony mindaddig tart, amíg a fogyasztó jogi értelemben le nem válik a rendszerről, és ennek különös feltételeit a speciális jogszabály határozza meg.⁶⁵ Különösen élesen merült fel ez a probléma a Pécsi Ítéltábla eseti döntésében, amelyben úgy foglalt állást, hogy amennyiben a speciális jogszabály nem zárja ki a Ptk. szerinti felmondás alkalmazását, habár rendelkezik a megszűnési esetekről, lehet alkalmazni a Ptk.-ban szabályozott felmondás intézményét a Ptk. szabályainak megfelelően.⁶⁶ A közzétett eseti döntések között ezzel ellentétes álláspont is található. A Kúria a speciális szabályok eltérő rendelkezésének hiányában nem tartja alkalmazhatónak akadály nélkül a Ptk. szabályait, tekintettel a jogviszony jellegére.⁶⁷

Javasolt terápia

A közzolgáltatások szervezése körében alkalmazott szerződési konstrukció véleményünk szerint vegyes jogági szerződés, mellérendeltségen alapuló jogviszony, a felek megállapodásában mindvégig kimutatható a szinallagma, ebből következően ezek az ismérvek is alátámasztják a polgári jogi jellemzőket. A jogági behatás azonban különösen erőteljes. Úgy véljük azonban, hogy nem tekinthető jogági behatásnak az állami vagy önkormányzati feladatszervezés koncepciója, ez véleményünk szerint nem a szerződéses viszony szabályait, hanem egyáltalán a szerződéses konstrukció választását, alkalmazását befolyásolja. Ugyanilyen okokból nem maga az európai uniós jog ténye alapozza meg a vegyes jogági jelleget, hiszen nézetünk szerint egy adott jogág eltérő szintű szabályozásáról van csupán szó.⁶⁸

⁶² PIT-H-GJ-2013-57., Kúria Gfv. 30.371/2018/12.

⁶³ FIT-H-KJ-2012-48.

⁶⁴ Hgt. 37. § (1) bek.

⁶⁵ Továbbá BH 1999. 208.

⁶⁶ PIT-H-GJ-2009-31.

⁶⁷ LB-H-PJ-2010-20.

⁶⁸ A vegyes jogági szerződésekhez lásd: Papp Tekla: *Atipikus szerződések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 38–39; Dúl János: *A vagyonkezelési szerződések érvénytelenségével és hatálytalanságával összefüggő egyes kérdések*. (Megjelenés alatt.)

A vegyes jogági jelleget elsősorban a szerződés dinamikáját (különösen alapvető tartalmi elemeit) meghatározó közigazgatási jogi, versenyjogi normák involválják, ugyanis véleményünk szerint ezek túlmutatnak azon, hogy a polgári jogi megállapodás részletes követelményeit speciális jogszabályok határozzák meg. Ezzel összefüggésben nézetünk szerint el kell határolni ezek két szélsőséges esetét. Azzal ugyanis, hogy valamely közigazgatási jogszabály (vagy bizonyos körben közigazgatási aktus) szabályozza egy polgári jogi szerződés tárgyát (vagy például a kötbér mértékét,⁶⁹ a súlyos szerződésszegési esetek meghatározását), nem jön létre vegyes jogági szerződés, hiszen ezekben az esetekben lényegében egy jogintézmény *lex specialis* eseteit tölti ki a szabály. Abban az esetben viszont, amikor a szerződő közigazgatási szerv közhatalmi tulajdonságokkal (jogkörökkel) rendelkezik a jogviszonyban, felmerülhet a közigazgatási szerződési kategória alkalmazása, amely viszont már csak nevében kötelelem, tartalmában aligha viseli magán a magánjogi szerződés jellemzőit.

A fenti esetekben azonban a vegyes jogági jelleget véleményünk szerint az alkotja, hogy a mellérendeltségi szabályon alapuló megállapodás lényegében olyan közfeladat végrehajtására, biztosítására jön létre, amelynek tárgya komplex, valamint további, a szerződés tartalmára hatást gyakorló más jogági szabályok vegyesen érvényesülnek (például a finanszírozási módszerek esetében). Önmagában a szerződés tárgya olyan többbelemű, speciális közgazdasági jószág, amelynek jogi szabályozása nem fér bele maradéktalanul a vállalkozási-adásvételi szerződések közötti paradigmába. Ezeket a közigazgatási jogi, versenyjogi rendelkezéseket együtt kell alkalmazni a polgári jog rendszerében.

⁶⁹ EBH2019. M.3.