



# ÖNKORMÁNYZATI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI ASPEKTUSAI<sup>1</sup>

CSEH-ZELINA GERGELY\* , CZIBRIK ESZTER\*\* 

\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: [gergely.cseh-zelina@uni-miskolc.hu](mailto:gergely.cseh-zelina@uni-miskolc.hu)

\*\* PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: [eszter.marc-zisne@uni-miskolc.hu](mailto:eszter.marc-zisne@uni-miskolc.hu)

## Absztrakt

Ma már azt mondhatjuk, hogy sok tekintetben háttérbe szorulnak a helyi önkormányzatok, számos feladat- és hatáskör szépen lassan átvándorolt az államigazgatás alrendszerébe, gondolva itt például a 2020-as jogszabályi módosításokra, amely az építésügy területén hurrikánként forgatta fel az addigi évtizedes gyakorlatot. Mindazonáltal a közzolgáltatások ellátásával kapcsolatos kérdések még mind a mai napig szoros összefüggésben állnak a helyi önkormányzatokkal. Tanulmányunkban két irányból közelítjük meg a fenti témát, kezdve fogalmi összevetésekkel, elméleti majd pedig gyakorlati kérdésekkel.

Hoffman István 2010-ben azt írta, hogy a közzolgáltatások nyújtása vonatkozásában meghatározó szerepe van a helyi önkormányzatoknak. Bár 2010-hez képest a helyi önkormányzati közzolgáltatások köre szűkült, mégis azt mondhatjuk, hogy a helyi önkormányzatok még napjainkban is jelentős tényezők. A témához kapcsolódóan tanulmányunkban átfogó képet szeretnénk adni a közzolgáltatások ellátásáról, ennek formáiról. Egy elméleti bevezetőt követően, melyben a közzolgáltatások alapfogalmait és a hazai stratégia alapot vizsgáljuk meg, áttérünk a szűkebb témánkra, a közzolgáltatások ellátásának különböző formáira, külön figyelmet szentelve az önkormányzati módozatoknak. Ezt követően a közzolgáltatási szerződés különböző aspektusait taglaljuk. A tanulmányban nemcsak elméleti szempontból közelítünk a vizsgált témához, hanem gyakorlati kérdésekkel is foglalkozunk.

## Kulcsszavak

közzolgáltatás, közzolgáltatás ellátás, közzolgáltatási szerződés, helyi önkormányzat

<sup>1</sup> Készült az RRF-2.3.1-21-2022-00013 azonosítószámú „Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium” elnevezésű projektben, Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének keretében, az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközének támogatásával.

## Abstract

By now, we can say that local governments are being pushed into the background in many respects; numerous tasks and responsibilities have slowly migrated to the subsystem of state administration. This is exemplified by the 2020 legislative amendments, which brought about a hurricane-like upheaval in the long-standing practices of the construction industry. Nevertheless, issues related to the provision of public services are still closely connected to local governments. In our study, we approach the above-mentioned topic from two perspectives, starting with conceptual comparisons, followed by theoretical and practical questions.

In 2010, István Hoffman stated that local governments play a defining role in the provision of public services. Although the scope of local government public services has narrowed since 2010, we can still say that local governments remain significant factors today. In relation to the topic, our study aims to provide a comprehensive overview of the provision of public services and its forms. After a theoretical introduction in which we examine the fundamental concepts of public services and the basis of the domestic strategy, we shift our focus to the narrower topic of various forms of service delivery, with particular attention given to local governmental modalities. Subsequently, we discuss various aspects of public service contracts. The study not only approaches the examined topic from a theoretical standpoint but also addresses practical questions.

## Keywords

public service, provision of public services, public services contract, local government

## Bevezető gondolatok

„Napjaink közigazgatásának legfontosabb feladata a különböző közszolgáltatások megszerzése” (Hoffman, 2009, 21). Hoffman István 2009-ben megfogalmazott gondolatát a saját részünkről ma is alapvetésnek tartjuk. Bár mi csak az önkormányzati közszolgáltatásokkal kívánunk foglalkozni, a közszolgáltatások általános fogalmi körét is szükséges legalább érintőlegesen tárgyalni.

Kiindulópontként a hazai jogirodalomból említhető a Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó által megfogalmazott definíció, miszerint: „közszolgáltatások alatt olyan feladatok ellátásának biztosítását kell érteni, amelyek az adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják” (Bartha & Horváth, 2016, 910). De mindenképpen érdemes Hoffman István fogalmát is kiemelni, aki szerint „azok a gazdasági szempontból új érték teremtésével járó tevékenységek tekinthetők közszolgáltatásnak, amelyek tiszta vagy vegyes közjavak előállításához, és az azokkal összefüggő szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, s nem foglalják magukban az állam közhatalom birtokában ellátott tevékenységét” (Hoffman, 2009, 54). Az említetteken felül azonban további számos nemzetközi<sup>2</sup> és hazai<sup>3</sup> példa hozható lenne. Ez is jól mutatja azt, hogy a közszolgáltatásoknak a jogirodalomban nincs általánosan elfogadott definíciója (Kántás, 2019,

---

<sup>2</sup> Például Paul A. Samuelson vagy John Maynard Keynes.

<sup>3</sup> Például Bordás Mária vagy Bordás Péter.

90–91), számuk már-már meghatározhatatlan, és ezek bemutatása önmagában is képezhetné egy tanulmány tartalmát. Mindazonáltal a fogalmak kapcsán egy valamit mindenképp rögzíteni kell, mégpedig azt, hogy közös elem minden tekintetben a közjavak biztosítása, a társadalmi közös szükségletek ellátása. A közjavak „a magán fogyasztású jószágokkal szemben mindenki számára korlátlanul rendelkezésre állnak, illetve (és/vagy) senki sem zárható ki fogyasztásukból. Az ilyen javak előállításában vagy biztosításában, a kormányzatnak (különböző szinteken), illetve a közszektornak meghatározott szerepe van piacgazdaság keretei között.” (Bartha & Horváth, 2016, 909). A közjavak definíciója magában hordozza azt, hogy a közszolgáltatások igénybe vételéből senki sincs kizárva, tehát bárki számára hozzáférhetőek. Ezt az álláspontot képviselte korábban Samuelson is, amikor is a közszolgáltatásokkal szembeni fő kritériumként a mindenki általi hozzáférhetőséget jelöli meg (Samuelson, 1954). A fenti meghatározások, fő irányok alapján tehát bizonyított, hogy a közszolgáltatások a társadalom egészének igényeit kívánják kielégíteni, azáltal, hogy bárki által korlátlanul igénybe vehetőek.

A közszolgáltatásokkal számtalan tudományterület foglalkozik, a közgazdaságtan, a köz-igazgatás-tudomány, vagy például a szociológia is. Tanulmányunk szempontjából a közigazgatás-tudományi megközelítés játszik kiemelt szerepet, amely szerint – legszűkebb értelemben – csak azon tevékenységek minősülnek közszolgáltatásnak, amelyek esetében a szolgáltató – azaz az állam közvetlen vagy közvetett módon – személyes jellegű szolgáltatást nyújt, nem pedig valamilyen termék megszerzéséhez biztosít pénzbeli támogatást (Fazekas, 2017, 19). A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 13. § (1) bekezdésében több olyan közszolgáltatás is megjelenik, amelyik megfelel ennek a szűkebb értelemben vett fogalomnak. Ilyenek például a környezet-egészségügy, a köztemetők kialakítása és fenntartása, vagy a kulturális szolgáltatások. Kérdés azonban az, hogy a közszolgáltatás ellátás miképp valósítható meg? Ennek a témának a körbejárása képezi jelen tanulmányunk központi magját.

Azonban még mielőtt rátérünk e tanulmány fókuszára, nem csak a közszolgáltatások fogalmáról, hanem a hazai „policy”-k kapcsán is szeretnénk egy-két gondolatot rögzíteni. Tartalmi korlátok miatt nem mutatjuk be részletesen a fejlődési folyamatot, csupán egyet emelünk ki, azt az utolsó hazai stratégiát, amely általánosan a közszolgáltatásokkal, a közszolgáltatás-fejlesztéssel foglalkozott: ez a 2015-ben elfogadott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (a továbbiakban: Stratégia).<sup>4</sup>

A Stratégia rögzítette, hogy a közszolgáltatások szakmai tartalmát rábízta az ágazati stratégiákra. A Stratégia célja az volt, hogy a közszolgáltatási tevékenységek növeljék a magán-személyek és a vállalkozások környezetének színvonalát. A Stratégia a közszolgáltatásokhoz való minél szélesebb körű hozzáférést életszínvonal-növelő tényezőnek tekintette, ezért a szabályozási környezet javítása mellett a közszolgáltatás-szervezés feltételeinek fejlesztését tűzte ki célul. A közszolgáltatások színvonalának javítása alfejezetben részletesen kifejtésre került, hogy milyen konkrét intézkedéseket kívántak megvalósítani a cél elérése érdekében.

A Stratégia szerint a közszolgáltatások alapvető közös jellemzője, hogy azok a közérdeket szolgálják. Az állam vagy az önkormányzat az a szereplő, amely betölti a szolgáltató pozícióját, többnyire – részben vagy egészben – saját tulajdonú vállalkozás révén, vagy más (külső) jogalany bevonásával. A Stratégia is tehát az általunk korábban hangsúlyozott központi „tézist” emeli ki, miszerint a közszolgáltatásokhoz való mindenkori hozzáférés kiemelten fontos, mivel minél több közszolgáltatást tudnak igénybe venni az ügyfelek és minél jobb színvonalon,

<sup>4</sup> <https://bit.ly/46rewY8>

annál inkább érzik az állami (önkormányzati) gondoskodást. Ezáltal tehát a szolgáltató állami lét kiteljesedése is egyre hatékonyabban valósulhat meg. Mindemellett fontos cél az azonos szolgáltatási színvonalon és – a lehetőségek szerint – megfizethető díjak mellett részesülni az állampolgárok a közszolgáltatásból, hiszen nem a profitmaximalizálás a cél. A közszolgáltatások működése akkor optimális, ha az állam minél kisebb költséggel képes ezek biztosítására (Cseh, 2022, 66). A hatékony közszolgáltatásnyújtás, így az állam milyenségéről is részletes képet adhat.

A jelenleg egyeztetési szakaszban lévő Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2021–2027 folytatni kívánja a szolgáltató állam kiépítésének átfogó stratégiai célkitűzését (Kis & Kaiser, 2022, 5), fő mozgatórugója pedig a digitális szolgáltató közigazgatás megteremtése lesz (Kaiser, 2022, 160).

### A közszolgáltatások kiszervezésének lehetőségei

Kiindulópontként talán azt az alapvető kérdést tehetjük fel, hogy: saját maga lássa el az önkormányzat a feladatot, vagy kiszervezze? Erre az alapvető kérdésre nem tudunk adni egy megfelelő, általános receptet. A nevesített topikra választ több helyi szempont vizsgálata után adhat egy önkormányzat. Először is meg kell vizsgálni az aktuálisan működő rendszert, részletes – pénzügyi, gazdasági, szakmai – elemzést kell végezni annak jelenkori helyzetéről és jövőbeli potenciális lehetőségeiről, és persze ezekhez kötődően figyelembe kell venni a település helyi adottságait és azoknak lehetséges változásait. Számba kell venni a szükséges vagyontárgyakat, a bevonható humán erőforrás-szükségletet és a lehetséges pályázati lehetőségeket is. Legalább ezen információk összegyűjtését és rendszerzését követően dönthető el, hogy melyik a gazdaságosabb, racionálisabb döntés az önkormányzat számára, hogy önmaga látja el, vagy kiszervezi a közszolgáltatást. A legfőbb szempontnak a döntés során annak kell lennie, hogy melyik megoldás során biztosítható magasabb szolgáltatási színvonal. Látnunk kell azonban azt, hogy tekintettel hazánk önkormányzatainak sokszínűségére és különböző adottságaira, nincs két egyforma település, tehát nincs egységes megoldás, egy mindenhol alkalmazható matematikai egyenlet, amely el tudná dönteni a fejezet elején feltett kérdést (Dicső, 2010, 12).

A közszolgáltatások kiszervezésének problematikája egész hosszú történelmi múltra vezethető vissza, hiszen az állam és a magánszféra közötti kapcsolat folyamatosan változott és változik mind a mai napig. Az egyes irányzatok, történelmi események más-más következménnyel jártak ebben a kérdésben. Ha a XIX. századra gondolunk, a szabad versenyt hirdető gazdaságpolitika értelmében az államnak csupán minimális jelenlétet kellett biztosítani a gazdasági életben. Éppen ezért számos közszolgáltatás a kezdetekben magánkezdemenyvezések keretében, magánvállalkozások szervezésében jelent meg (Várhomoki-Molnár, 2021, 33–34). Ezzel párhuzamosan, a lakosság létszámának robbanásszerű növekedésével nőtt azonban az igény a közigazgatásra háruló közszolgáltatás-szervezéssel kapcsolatos feladatok kialakítása iránt is (Harmathy, 1983, 27–28). Így az állam gazdasági szerepvállalása a XX. század hajnalán sokkal aktívabbá vált, majd a II. világháborút követően az egyes közszolgáltatások a nyugat-európai jóléti államokban egyre szélesebb körben kerültek biztosításra. Az 1970-es éveket követően pedig egyre inkább a liberalizáció és a privatizáció került előtérbe.<sup>5</sup> A liberalizáció és a privatizáció azonban nem a közszolgáltatás tartalmát, hanem a piac működését, az állami beavatkozás, valamint a közszeaktor struktúráját, alapjait, alkotmányos kereteit, valamint szabályozási keretét

<sup>5</sup> Lásd részletesebben: Várhomoki-Molnár (2021, 33–38).

változtatja meg (Lapsánszky, 2019, 211). A közszolgáltatás ellátás kiszervezésének alapvetően négy típusát különböztethetjük meg: megvalósulhat szolgáltatási szerződés révén, privatizáció, vagy koncesszió útján, de beszélhetünk ebben a körben az ún. public-private partnership esetköréről is (Nyikos & Soós, 2018, 24), amely a közsféra feladatkörébe tartozó, az infrastruktúra teljes körére kiterjedő beruházások magántőkéből való megvalósításának az angolszász know-how-ra épülő támogatási módszere, igénybevételével lehetőség nyílik az egyes állami beruházások költségeinek magántőke vagy banki hitel általi finanszírozására (Nyikos & Soós, 2018, 41). Ezen négy alaptípus közös jellemzőjeként azt kell rögzítenünk, hogy elméleti szempontból bármelyik modell segítségével lehet eredményesen és hatékonyan ellátni egy adott közszolgáltatást. Azonban három jól elhatárolható feltételnek ehhez meg kell felelni: „(1) belső érdekelt-ségi struktúrája biztosítja a hosszú távú működés feltételeit, tehát helyes ösztönzőkre épül, (2) egyformán érvényesül az egyértelmű, átlátható felelősségi viszonyokra épülő igazgatási és társadalmi elszámoltathatóság, (3) tiszteletben tartja a jogszabályi kereteket, azaz a jogbiztonság mértéke erős” (Hegedüs & Péteri, 2015, 92).

A közszolgáltatások privatizálásának több formáját különbözteti meg a szakirodalom, eszerint beszélhetünk funkcionális, vagy szervezeti privatizációról, valamint a szolgáltatásellátás privatizálásáról, kiszervezéséről (Várhomoki-Molnár, 2021, 38–39). Tanulmányunkban az utolsó csoportra fókuszálunk, amelynek során a közfeladat ellátását a magánsféra képviselői látják el. Utóbbi kategóriát tovább lehetne bontani aszerint, hogy az adott közszolgáltatást központi szerv, vagy települési önkormányzat szervezi-e ki. A közszolgáltatások szervezése különböző tevékenységek társadalmi, valamint közösségi igazgatásainak koordinációját igényli. Azaz, egy-egy feladatkör ellátásához nem csupán egyféle megoldást alkalmaznak, hanem több együttműködés kombinációjaként jön létre (Horváth, 2016a, 28).

Az állam által biztosított közszolgáltatások közül példaként hozható a vasúti személyszállítás kiszervezésének egy esetköre, hiszen az állami feladatok közé sorolható a közlekedés megszervezése. Az ágazatirányításért felelős miniszter közszolgáltatási szerződésben állapodott meg a Budapesti Helyiérdekű Vasút Zrt.-vel a Budapest fővároshoz kapcsolódó, elővárosi vasúti személyszállítási közszolgáltatás nyújtására, valamint helyi személyszállítási közszolgáltatásnak elővárosi személyszállítási közszolgáltatással történő nyújtására. Személyszállítási közszolgáltatásnak az 1370/2007/EK rendelet<sup>6</sup> értelmében „a nyilvánosság számára megkülönböztetés nélkül és folyamatosan nyújtott általános gazdasági érdekű személyszállítási szolgáltatások” minősülnek. A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 4. § (3) bekezdése értelmében a közlekedésért felelős miniszter feladata a személyszállítást érintő közlekedéspolitikai 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. Egy másik példa szerint a magyar állam nevében a korábbi Nemzeti Fejlesztési Miniszter a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. útján kötött közszolgáltatási szerződést 2014-ben a DMRV Duna Menti Regionális Vízmű Zrt.-vel

<sup>6</sup> A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk a) pont.



(a továbbiakban: szolgáltató). A közszolgáltatási szerződés tárgya a közműves ivóvízellátás és szennyvízelvezetéssel, -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzése. A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.) 1. § (1) bekezdésének c) pontja rögzíti az ellátási felelősség elvét. Eszerint az állam vagy a települési önkormányzat kötelessége és egyben joga gondoskodni a közműves ivóvízellátással és a közműves szennyvízelvezetéssel és -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről. Jelen helyzetben az állam vállalta ennek a feladatnak a kiszervezését a fent megnevezett gazdasági társaságra. A Vksztv. 35. §-a értelmében víziközmű-szolgáltatást a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal által kiadott víziközmű-szolgáltatói engedély és működési engedély alapján lehet végezni. A felek 2014-ben a közszolgáltatási szerződést annak hatálybalépésétől számított 10 évre kötötték. A közszolgáltatási szerződés értelmében a szolgáltató például köteles az indokolt költségeket a közszolgáltatásból származó bevételekből fedezni, amennyiben azonban ezen bevételek nem fedezik a költségeket, akkor ellentételezésre jogosult. A közszolgáltatás működtetésével kapcsolatos ellentételezés mértéke az uniós szabályoknak<sup>7</sup> megfelelően nem haladhatja meg a közszolgáltatás ellátásának nettó költségét, azaz a közszolgáltatás működtetésével kapcsolatban felmerült indokolt költségek és az ezzel összefüggésben keletkezett bevételek különbségét. A közszolgáltatások kiszervezését azonban az állam mellett az önkormányzatok is elvégezhetik, így a továbbiakban az önkormányzatokra fókuszálunk.

A helyi közügyeket, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat az Möt. rögzíti exemplifikatív jelleggel, azaz ez a lista csak egy „étlapnak” (Nagy, 2019, 5) tekinthető. Ezen „étlap” kapcsán határoznak meg az ágazati szabályok egzakt szabályokat külön települési szintekre, mindenkinek eltérő adottságai szerint.<sup>8</sup> Ez alapján a helyi önkormányzatok által ellátandó – kötelező vagy önként vállalt – feladatai közé sorolható a teljesség igénye nélkül a településfejlesztés, a településrendezés, a településüzemeltetés, az óvodai ellátás, a kulturális szolgáltatások biztosítása, a helyi környezet- és természetvédelem, a vízgazdálkodás szolgáltatása, a lakás- és helyiséggazdálkodás, a helyi közösségi közlekedés biztosítása, vagy a távhőszolgáltatás, etc.<sup>9</sup> A magyar helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét többségében a helyi közszolgáltatások adják, különösen az egészségügyi és szociális, valamint kommunális és humán közszolgáltatások területén (Fábián, 2022). Az Möt. különbséget tesz a közszolgáltatások biztosítása tekintetében az egyes településtípusok között. Községi szinten az önkormányzatnak a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit kell biztosítania,<sup>10</sup> gondolhatunk itt az ivóvízellátásra, vagy az óvodai, bölcsődei ellátásra etc. A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzatoknak már olyan közszolgáltatásokat kell ellátnia, amelyek nemcsak saját területén, hanem vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítania,<sup>11</sup> ilyen lehet

<sup>7</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2011. december 20-i 2012/21/EU bizottsági határozat 5. cikke szerint

<sup>8</sup> Möt. 11. § (2) bek.

<sup>9</sup> Möt. 13. § (1) bek.

<sup>10</sup> Möt. 20. § (1) bek.

<sup>11</sup> Möt. 21. § (1) bek.

például a közlekedésszervezés vagy járási, megyei (sport) versenyek szervezése. A megyei jogú város települési önkormányzata pedig azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a vármegye egészére vagy nagy részére kiterjednek.<sup>12</sup>

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják.<sup>13</sup> A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.<sup>14</sup> Törvény továbbá előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el.<sup>15</sup> A jogszabály rendelkezései szerint az önkormányzat a közszolgáltatási feladatok ellátására gazdasági társaságot hozhat létre, mellyel a feladatellátásra vonatkozóan közszolgáltatási szerződést köthet. Ennek tartalmi elemeiről még a későbbiekben szólnunk. Alaki kikötés, hogy a gazdasági társaság alapításáról és a közszolgáltatási szerződés megkötéséről a képviselő-testület vagy megyei jogú város esetén a közgyűlés dönt. A másik opció, hogy az önkormányzat olyan szervezettel köt szerződést, amelynek alapító okirata tartalmazza azt a feladatot vagy tevékenységet, amelyre vonatkozóan közszolgáltatási szerződést kívánnak kötni. A helyi önkormányzatok esetében jellemzően olyan feladatok esetében kerül sor közszolgáltatási szerződés megkötésére, amelyeket az önkormányzat hivatalon belül nem tud ellátni, mint például a parkoltatás, a közösségi közlekedés, a távhőszolgáltatás, vagy az egészségügyi alapellátás, azaz a házi orvosi, házi fogorvosi szolgáltatás. A közszolgáltatási szerződés mellett szólhatna érveként, hogy ha egy adott közszolgáltatás ellátására több szervezet is alkalmas, akkor a szervezetek „megversenyeztetésével” az önkormányzatok saját magukra nézve esetleges kedvezményeket érhetnének el. Miért mondtuk ezt feltételes módban? Mivel hazánkban a – megyei jogú, járásszékhely – városokban<sup>16</sup> ez talán meg is valósítható, azonban az elaprózódott, kistelepülésekkel tűzdelt<sup>17</sup> Magyarországon egy-egy települési (községi) önkormányzat annak is tud örülni, ha egy közszolgáltatóval tud szerződést kötni (pl.: házi orvosi szolgáltatás). Ez sajnálatos módon a közszolgáltatások színvonalára is rányomhatja a bélyegét.

Az Möt. a korábban említett 46. § (1) bekezdésében lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzat saját tulajdonú gazdasági társaságot alapítson a közszolgáltatás ellátására. Városunk ebben a tekintetben jó példaként hozható, hiszen Miskolc Megyei Jogú Önkormányzata 2006-ban hozta létre határozatlan időre a Miskolc Holding Önkormányzati Vagyonkezelő Zrt.-t, amelynek tagvállalatai biztosítják a város lakóinak például a távhőszolgáltatást, a víz- és csatornaszolgálta-

<sup>12</sup> Möt. 21. § (2) bek.

<sup>13</sup> Möt. 41. § (2) bek.

<sup>14</sup> Möt. 41. § (6) bek.

<sup>15</sup> Möt. 41. § (8) bek.

<sup>16</sup> Magyarországon a 2022. május 1-jei állapot szerint az ország 3155 településéből 348 város. [https://www.ksh.hu/teruletiasz\\_telepulesek](https://www.ksh.hu/teruletiasz_telepulesek)

<sup>17</sup> Hazánkban a 2022. május 1-jei állapot szerint az ország 3155 településéből 2807 község. Az ország településeinek harmada 500 főnél kisebb aprófalú, ugyanakkor ezekben az ország népességének mindössze 3%-a él. [https://www.ksh.hu/teruletiasz\\_telepulesek](https://www.ksh.hu/teruletiasz_telepulesek)

tást, a közösségi közlekedést, illetve a parkolási rendszert. Hazánkban több önkormányzat is ezt a vállalati formát választotta, mint például Debrecen, Sopron vagy Kaposvár. Ez azonban nem hazai találmány. Tőlünk nyugatra több országban is alkalmazzák ezt a fajta megoldást, például Frankfurtban a Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH, vagy Bécsben a Wiener Stadtwerke Holding AG (Horváth, 2016b, 34), amelynek alapja Németországban keresendő, ahol a XIX. század végére az önkormányzatok a vízellátás, csatornázás kivitelezésére és üzemeltetésre, lakásépítésre külön vállalatokat hoztak létre (Hegedűs, 2016, 21). A holding mint vállalati forma azért lehet jó választás, mivel ezek több profillal bírnak (pl.: távhőszolgáltatás, közösségi közlekedés, ivóvíz szolgáltatás, parkolóhely szolgáltatás etc.), így a különböző közszolgáltatások kvázi egy kézben való kezelése a szinergiák (Horváth, 2016b, 35) hatékonyabb kihasználására ad lehetőséget (pl.: közös áram vásárlás, egyik közszolgáltatás „melléktermékének” felhasználása a másik közszolgáltatásban [pozitív externália] etc.). „A holdingstruktúra potenciális előnyei<sup>18</sup> (...) az önkormányzatoknál a hatékonyabb pénzügyi előnyök kihasználásában, vezetési és szervezési előnyökben és követlen tulajdonosi előnyökben manifesztálódnak” (Hegedűs, 2016, 26).

### A közszolgáltatási szerződésekről

Ulpianus óta tudjuk, hogy a közjogot a magánjogtól – vagy fordítva a magánjogtól a közjogot – el kell választani. Kérdésként merült fel azonban – a korábbiakra visszautalva –, hogy élesen el kell-e választani a két területet, illetve minden esetben szükség van-e erre. A válasz egyértelműen nem, hiszen bár eltérőek az egyes államok szabályozásai, azonban egy valami közös a kontinentális jogrendszerek joganyagaiban, hogy bizonyos szabályozási kérdésekben a két jogágnak igenis közelíteni, vagy vegyülni kell egymással. Ezen esetkörre pedig álláspontunk szerint a közszolgáltatási szerződések vagy az egyes közigazgatási szerződések jó példaként szolgálnak. A közelmúltban előtérbe kerültek a közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatos kérdések. Nem véletlenül, hiszen számos fogalmi tisztázatlanság övezi a jogintézményt. Önmagában a közigazgatási jogban sem egységes az álláspont, hogy milyen konkrét fogalmi elemei vannak a jogintézménynek. Ezt pedig ki kell egészíteni azzal a problémával, amit a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) hozott magával. Elég, ha csak arra gondolunk, hogy a polgári jog és a közigazgatási jog is elismeri ezt a szerződési formát, azonban a két közszolgáltatási szerződés nem mosható egybe (Nagy, 2022, 140). Habár hangzásra ugyanaz, amíg a közigazgatási jogban ismeretes jogintézmény a közszolgáltatás nyújtásának kiszervezésére irányul, addig a civiljogban szabályozott közszolgáltatási szerződés – korábbi elnevezése szerint közüzemi szerződés – a szolgáltató és a felhasználó között jön létre.<sup>19</sup> Csatlakozunk Nagy Marianna álláspontjához<sup>20</sup>, miszerint a ma használt közszolgáltatási szerződés elnevezés helyett praktikusabb lenne a régebbi megnevezés. A bírói gyakorlat is rögzítette a korábbiakban, 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.<sup>21</sup> A két szerződés között éppen ezen indokok alapján különbséget kell tenni.

<sup>18</sup> Lásd erről részletesebben Bühner et al. (2002) és Hajdu (2006).

<sup>19</sup> Ptk. 6:256. §.

<sup>20</sup> Lásd Nagy M. (2022).

<sup>21</sup> BDT2000. 334.



A közigazgatási jog által szabályozottakhoz visszatérve, álláspontunk szerint igen nehéz a közszolgáltatási szerződést elhatárolni a közigazgatási szerződésektől, mert bár alapvetően mind a kettő közfeladat ellátását célozza, bizonyos tekintetben eltérő jegyekkel bírnak. A francia alapon nyugvó közigazgatási szerződés alatt a hatályos jogunk szerint érteni kell a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződést vagy megállapodást, továbbá azt a szerződést, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.<sup>22</sup> Például a településrendezési szerződést törvény minősíti közigazgatási szerződésnek. A települési önkormányzat egyes településfejlesztési célok megvalósítására településrendezési szerződést köthet az érintett telek tulajdonosával, illetve a telken beruházni szándékozóval.<sup>23</sup> A szerződés egyik alanya közigazgatási szerv, mégpedig a települési önkormányzat, a szerződés tárgya olyan közfeladat lesz, amely a helyi településfejlesztési célok megvalósítását szolgálják. A közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálásának fóruma a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság. Azonban a közszolgáltatási szerződésekkel összefüggésben közigazgatási perrel nem beszélhetünk, mert nem tartoznak a Kp. által megfogalmazott közigazgatási szerződések körébe és ipso iure nem minősülnek közigazgatási szerződéseknek, ebből következően pedig polgári jogi szerződésekről beszélhetünk esetükben (Nagy, 2022, 142). A közszolgáltatási szerződés szerződésszegéseinek eseteit az egyes ágazati jogszabályok rendezik. Mindazonáltal – ha a közigazgatási és a közszolgáltatási szerződéseket egymás mellé tesszük – hasonlóságként el lehet mondani, hogy legalább az egyik szerződő fél mindkét szerződéstípus esetében közigazgatási szerv, például a települési önkormányzat (lásd korábbi példák). Ebből következően pedig szinte magától értetődő a másik hasonlóság: miszerint mind a kettő közfeladat ellátását célozza. Bár a közigazgatási szerződés nevében kontraktust említünk, azonban tartalmilag aligha viseli magán a polgári jogi szerződés ismérveit (Auer, 2021, 48), szemben a közszolgáltatási szerződésekkel. Álláspontunk szerint a közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatos kiszervezés lehetősége lehet az egyik olyan sarkalatos pont, amely miatt másként kell kezelni a közszolgáltatási szerződéseket. Míg törvény vagy kormányrendelet közigazgatási szerződésnek minősíthet egyes kontraktusokat, addig a közszolgáltatási szerződések között ilyen rendelkezéssel nem találkozhatunk.

A közszolgáltatási szerződések tekintetében egységes definícióról nem beszélhetünk, csupán a jogirodalom igyekezett kialakítani annak fogalmi elemeit. Egy adott feladat közszolgáltatásnak történő minősítését számos indok szolgálhatja, akár uniós vagy hazai, akár közgazdasági vagy közigazgatási szempontok alapján (Nagy, 2022, 141). Az uniós jogforrások között találhatunk az adott ágazatra irányadó definíciókat, de generális fogalmat nem. A személyszállításra vonatkozó 1370/2007/EK rendelet szerint közszolgáltatási szerződés: „egy vagy több olyan jogilag kötelező erejű aktus, amely megerősíti az illetékes hatóság és a 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 törvényi 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 bízta.”<sup>24</sup> A közszolgáltatási szerződés tartalmi elemeit azonban az

<sup>22</sup> A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (7) bek. 2. pont.

<sup>23</sup> Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30/A. § (1) bek.

<sup>24</sup> A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk i) pont.

ágazati jogszabályok már meghatározzák, fontos kikötés minden esetre, hogy a szerződés megkötését kizárólag a képviselő-testület vagy a közgyűlés hagyhatja jóvá helyi önkormányzatok esetében. Alapvetően a közszolgáltatási szerződésben a közszolgáltatást a közfeladat címzettje nem saját maga, hanem más szervezeten keresztül látja el, így például az adott önkormányzat lesz a megrendelő, míg a szervezet pedig szolgáltatási kötelezettséget vállal (Auer, 2021, 40).

Kutatásunk során megvizsgáltunk különböző típusú önkormányzatok által kötött közszolgáltatási szerződéseket. Ezen közszolgáltatási szerződések önkormányzati alapját a már hivatkozott Mötv. 46. § (1) bekezdése adja meg. Egyik esetében Tököl Város Önkormányzata kötött közszolgáltatási szerződést a Fővárosi Vízművek Zrt.-vel a város közigazgatási területén keletkező nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz gyűjtésére, szállítására és elhelyezésére. A másik esetében Miskolc Megyei Jogú város Önkormányzata szerződött a Miskolc Városi Közlekedési Zrt.-vel a komplett közösségi közlekedési hálózat működtetéséről. Megnéztünk továbbá egy hulladékgazdálkodási, valamint egy kulturális és filmszínházi közfeladat ellátását célzó közszolgáltatási szerződést. Közös elemként a polgári jog szabályai szerint rögzítésre kerültek a szerződő felek, a szerződés tárgya, hatálya, valamint az ellentételezésre vonatkozó rendelkezések. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a közszolgáltatás ellentételezése nem minősül köztehernek, hanem a polgári jog szabályai szerint a szolgáltatás ellenértékének, azaz díjnak minősül.<sup>25</sup> A közszolgáltatási szerződések lényegi részét a közszolgáltató által ellátandó közfeladat, a közszolgáltatási tevékenység szabályai jelentik.

A közszolgáltatási szerződések, valamint a közigazgatási szerződések is a polgári és a közjogi szerződések határán „táncolnak”, hiszen mindkettő jellemzőivel bírnak. Azonban az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően nem tekinthetjük csak klasszikus polgári jogi szerződésnek a közszolgáltatási szerződéseket.<sup>26</sup> Amennyiben a megbízó jogállását nézzük, közigazgatási szervről beszélhetünk, amely szerv nem gazdálkodási, hanem közfeladatellátási céllal köti a közszolgáltatási szerződést. Mindazonáltal polgári jogi elemek is megmutatkoznak a szabályozást tekintve, hiszen a felek mindvégig mellérendelt pozícióban maradnak. Mindezekből kifolyólag a jogági keveredés elkerülhetetlen ennél a jogintézménynél.

### Záró gondolatok

A közszolgáltatások mondhatni behálózzák a mindennapjainkat, gondolva az ivóvízellátásra, a távhőszolgáltatásra, a hulladékszállításra vagy akár a közösségi közlekedésre. A téma – hatalmas kiterjedtségére figyelemmel – számos szempont szerint feldolgozható. Tanulmányunkban az állami és az önkormányzati közszolgáltatások kiszervezéséről kívántunk értekezni, természetesen középpontba helyezve a települési megoldásokat, lehetőségeket, továbbá igyekeztünk megadni azoknak elméleti alapját is. Ezt követően a közszolgáltatási szerződésekről foglaltunk össze pár gondolatot, felhívva a figyelmet arra, hogy egy rendkívül összetett és számos szegmensből megközelíthető témakörrel beszélhetünk, amelynek dogmatikai alapjai még a mai napig sem kristályosodtak ki. Több szerző is hangsúlyozta<sup>27</sup>, hogy a közszolgáltatások biztosítása terén kiemelt jelentőséggel bírnak a szerződéses kapcsolatok. Mindazonáltal számos kérdés még megválaszolásra vár. Első és talán legfontosabb lenne a fogalmi bizonytalanság feloldása

<sup>25</sup> 285/B/2001. AB határozat, ABH 1531,1533.

<sup>26</sup> Lásd 10/2019. (III. 22.) AB határozat III. [15].

<sup>27</sup> Lásd Siket 2021, 377.

jogszabályi formában. Hiszen, ha visszagondolunk a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos kérdésekre, mindaddig fogalmi homályban tapogatóztak a közigazgatási jog képviselői, amíg a Kp. nem rendezte annak definíciós elemeit. Emellett a közszolgáltatási szerződések dogmatikai kérdései mondhatni tisztázatlanok mind a mai napig, hiszen bár több szerző is annak közigazgatási szerződésekbe történő csoportosítását hangsúlyozza, azonban falakba ütközhetünk, ha ennek a gondolatnak teljes egészében helyt adunk. Amennyiben megnézzük a két szerződést, akkor csak a tárgyukat tekintve tehetünk egyenlőség jelet, a felek, illetve a jogvita helyzetek elrendezésének a módja tekintetében nem. Hiszen míg a közszolgáltatási szerződések esetében csupán az egyik fél pozíciójában szerepel közigazgatási szerv, addig a közigazgatási szerződések esetében főszabály szerint mind a kettő fél államigazgatási vagy önkormányzati szerv. Továbbá, míg a Kp. rendelkezéseinek megfelelően a közigazgatási szerződésekből eredő jogvita elbírálásának a fóruma a közigazgatási bíróságok, addig a közszolgáltatási jogviták a polgári bíróságok hatásköreibe tartoznak. Így álláspontunk szerint rész-egész viszonyban a két jogviszony kapcsán nem foglalhatunk magabiztosan állást. Összegzésképp mindezek alapján elmondható, hogy míg a közigazgatási szerződések mindinkább a közigazgatási jog irányába mutatnak, addig a közszolgáltatási szerződések többnyire polgári jogi jellemzőkkel bírnak.

### Hivatkozások

- Auer Á. (2021). Hol a határ? Közszolgáltatási szerződések köz- és magánjog határán. In Kis N., & Peres Zs. (Eds.), *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas* (37–50). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Bartha I., & Horváth M. T. (2016). Fogalomtár. In Horváth M. T., & Bartha I. (Eds.), *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* (905–913). Dialog Campus.
- Bühner R., Dobák M., & Tari E. (2002). *Vállalatcsoportok*. Aula.
- Cseh B. (2022). Az állami tulajdonban lévő társaságok által ellátott közszolgáltatások szabályozási rendszere, különös tekintettel az ellenőrzésre. *Erdélyi Jogélet*, (3)2, 57–72. <https://doi.org/10.47745/ERJOG.2022.02.05>
- Dicső L. (2010). *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége. Online: <https://bit.ly/3CTD4ew>
- Fábián A. (2022). *Nagykommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Fazekas M. (2017). *Közigazgatási jog. Általános rész II*. ELTE Eötvös.
- Hajdu P. (2006). Önkormányzati feladatok ellátása önkormányzati tulajdonú, holding struktúrájú gazdasági társaság létrehozásával. *Magyar Közigazgatás*, (56)11, 666–680.
- Harmathy A. (1983). *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Akadémiai.
- Hegedűs J., & Péteri G. (2015). Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológia szemle*, (25)2, 90–119. Online: [https://szociologia.hu/dynamic/hegedus\\_jozsef\\_peteri\\_gabor.pdf](https://szociologia.hu/dynamic/hegedus_jozsef_peteri_gabor.pdf)
- Hegedűs Sz. (2016). Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok eladósodási folyamatainak és tőkeszerkezetének vizsgálata Magyarországon [PhD értekezés, Szent István Egyetem]. <https://doi.org/10.14751/SZIE.2016.057>
- Hoffman, I. (2009). Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében. ELTE Eötvös.
- Hoffman, I. (2010). Néhány gondolat a helyi közügy fogalmának értelmezéséről – a bírósági joggyakorlat tükrében. *Közjogi Szemle*, (3)4, 26–32.

- Horváth M. T. (2016a). Eszik vagy isszák? Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In Horváth M. T., & Bartha I. (Eds.), *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* (25–33). Dialog Campus.
- Horváth M. T. (2016b). A szépség és a szörnyeteg – közigazgatás és vállalat. *Állam- és Jogtudomány*, (57)1, 24–39. Online: <https://jog.tk.hu/uploads/files/2016-1-horvath.pdf>
- Kaiser T. (2022). A közigazgatási teljesítménymérés fejlesztéspolitikai aspektusai: „nagyrendszerek” és projektszintű „részrendszerek” összekapcsolása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (10)2, 150–169. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.7>
- Kántás P. (2019). Adalékok a közszolgáltatás fogalmához és teljesítményéhez. *Közjogi Szemle*, (12)1, 90–96. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4028303>
- Kis N., & Kaiser T. (2022). A közigazgatás új perspektívái 2020 után: komplex kérdések, egyenes válaszok? *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (10)1, 4–6. Online: <https://foiyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/6315/>
- Lapsánszky A. (2019). *A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai. A piaci közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. Dialog Campus.
- Nagy K. (2019). Paradigmatikus változások, avagy változások előtt vagy változások után vannak-e az önkormányzatok. *Új Magyar Közigazgatás*, (12)2, 1–11. Online: <https://bit.ly/3NoVIA5>
- Nagy M. (2022). Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, (77)4, 137–146. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/8701812>
- Nyikos Gy., & Soós G. G. (2018). *A közszolgáltatás-szervezés, a közfeladat-ellátás stratégiai szervezési ismeretei*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Samuelson, P. A. (1954). A Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387–389. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Siket J. (2021). Lehet-e „hintázni” a köz- és magánjogi jogviszonyok között? A helyi közhatalom gyakorlója tulajdonosi szerepben. *Forum: Acta Juridica et Politica*, (11)3, 377–384. Online: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/23544/>
- Tevanné Südi A. (2018). A feladatrendszer, mint az önkormányzati menedzsment kompetenciák alapja. *Új Magyar Közigazgatás*, (11)2, 76–80. Online: <https://bit.ly/430gLhV>
- Várhomoki-Molnár M. (2021). *A közigazgatás szerződésai és koncessziók Európában*. Wolters Kluwer.