dr. Várhomoki-Molnár Márta

A közigazgatás szerződései és a koncessziók Európában

doktori értekezés

tézisek

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Budapest, 2020.

témavezető: dr. Harmathy Attila

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

A doktori értekezés célja a közigazgatás által kötött szerződések jogi sajátosságainak vizsgálata, kiemelve különösen a koncessziók területét.

A dolgozat bemutatja, hogy a fő európai jogrendszerek hogyan közelítik meg a közigazgatás szerződéseivel kapcsolatos jogi problémákat és törekszik annak feltárására, hogy a különbözőségek mellett milyen közös közérdekű szempontok és hasonló vonások figyelhetőek meg e szerződések kezelésében.

A dolgozat részletesen elemzi a közbeszerzési jog keretei közé illeszkedő koncessziókra vonatkozó uniós jogot, bemutatva annak fejlődését és a hatályos joganyag legfontosabb elemeit. Az uniós jogi kérdések tárgyalása során rá kíván világítani olyan összefüggésekre, hogy mely elemeket vett át az uniós jog a nemzeti jogrendszerekből, az uniós jogban hogyan jelennek meg a tagállami jogok számára a közigazgatás szerződései kapcsán fontos szempontok, érdekek, és milyen változásokat eredményez a koncessziókra vonatkozó uniós jog a tagállamok jogában kialakult hagyományos megoldásokban. A dolgozat törekszik azt is körüljárni, hogy a koncessziók uniós jogának fejlődése milyen felfogás szerint alakítja az állam gazdasági szerepvállalásának kereteit és a közigazgatásnak a közfeladatok ellátásának, közszolgáltatások megszervezésének módjaira vonatkozó lehetőségét.

Az összehasonlító jogi vizsgálat eredményeit és az uniós jogból eredő követelmények elemzését ahhoz is felhasználjuk, hogy a hazai jogban jobban megértsük a közigazgatás által kötött szerződések jogrendszerbeli helyzetét és sajátos jogi problémáit, valamint felmérjük a koncessziókra vonatkozó uniós jog hazai alkalmazásának nehézségeit. Az európai megoldások áttekintése nyújt segítséget annak vizsgálatához is, hogy a közigazgatás működésével összefüggő közérdekű szempontok milyen módon jelennek meg a magyar szerződési jog alkalmazása során.

A közigazgatás által kötött szerződések súlya a gazdaságban igen nagy, az Európai Bizottság közlése szerint csak a közbeszerzések uniós szinten körülbelül a tagállamok GDP-jének 14%-át teszik ki.[[1]](#footnote-1) A téma kutatásának gyakorlati jelentősége megkérdőjelezhetetlen, annak fontosságával azonban nem áll arányban, hogy a hazai magánjogi irodalom viszonylag keveset foglalkozott átfogóbb megközelítésben a közigazgatás szerződéseivel,[[2]](#footnote-2) az e szerződésekkel kapcsolatos jogi problémák rendszerezésével és elvi szintű következtetések levonásával. Egy-egy kapcsolódó részterületen, mint a közbeszerzési szerződés sajátosságainak elemzése,[[3]](#footnote-3) már bővül az elérhető szakirodalom. Az utóbbi időben – reagálva a szerződések növekvő felhasználására a közigazgatás működésében – a közigazgatási jogelmélet szentelt figyelmet a közigazgatási szerződés magyarországi meghonosítása lehetőségeinek.[[4]](#footnote-4) Az elvégzett kutatás eredményeire támaszkodva, röviden az értekezés is fogalmaz meg gondolatokat a magyar jogban nemrégiben jogszabályi elismerést nyert közigazgatási szerződés intézményéről.

A téma feldolgozása a kevés hazai szakirodalmi előzményen túl azért is jelent kihívást, mert a felmerülő jogi kérdések több jogágat érintenek, és azok megértéséhez nélkülözhetetlen a gazdasági-társadalmi összefüggések áttekintése is.

II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei

A kutatás fő módszere az összehasonlító jogi vizsgálat volt, amely a három eltérő felfogású és Európában meghatározó jogrendszer, a francia, az angol és a német jog vizsgálatára, a koncessziókra vonatkozó uniós jog elemzésére és a közigazgatás szerződéseinek és a koncesszióknak a magyar jogban elfoglalt helyzetére és egyes problémáinak tárgyalására terjed ki. A dolgozat törekszik a jogi kérdéseket azok társadalmi-gazdasági összefüggéseiben elhelyezve tárgyalni.

Dolgozatomban elsőként egy-egy, a fenti három nagy európai jogrendszerben az állam és a gazdaság viszonyát illetően meghatározó hatású elv, illetve elmélet, a francia *service public*,[[5]](#footnote-5) a német ordoliberalizmus és az angol parlament szuverenitásának bemutatásával a téma elméleti alapjait tekintem át (II. fejezet).

Ezt követően az értekezés III. fejezetében a téma gazdasági hátterének megvilágítása érdekében az állam gazdasági szerepvállalásának köréből a közszolgáltatások megszervezésének, a magánszféra közszolgáltatások ellátásába történő bekapcsolásának egyes módjait, annak a vizsgált országokban jellemző hagyományos formáit és fejlődési irányait mutatom be.

Az értekezés IV. fejezete összefoglalja azokat, a közigazgatás által kötött szerződések jogát érintő általános tendenciákat, amelyek a közigazgatás modernebb működése, a közigazgatási feladatot ellátó magán szereplők és a magánjogi eszközökkel élő közigazgatás révén a jogban megjelentek.

Az értekezés V. fejezetében az általam vizsgált nemzeti jogrendszerek tekintetében bemutatom, hogy azok hogyan közelítenek a közigazgatás által kötött szerződésekhez, hol helyezik el azokat a jogrendszerben, melyek azok a sajátos szempontok, amelyeket az e szerződésekkel összefüggő közérdek körében figyelembe vesznek és milyen eszközökkel teszik ezt. A dolgozat ezen részében is kitérek a koncessziókat érintő összefüggésekre, de általánosan is törekszem képet adni a közigazgatás szerződéseinek helyzetéről a vizsgált jogrendszerekben.

A fentiek után térek rá a koncesszió uniós jogának részletes elemzésére (VI. fejezet). A szabályozás és az uniós bírósági gyakorlat fejlődésének bemutatása után az új koncessziós irányelv és az uniós esetjog segítségével a koncessziókra vonatkozó egyes szabályozási elemeket vizsgálom. Ennek során hosszabban foglalkozom a koncesszió fogalmának elemzésével és azoknak a szabályoknak a bemutatásával, amelyek a közigazgatásnak a közszolgáltatások megszervezésének módjaira vonatkozó döntési lehetőségét, az állam gazdasági szerepvállalásának kereteit érintik. A koncessziókra vonatkozó uniós jog elemzésekor szem előtt tartom annak vizsgálatát, hogy a közigazgatás szerződéseivel kapcsolatban a tagállami jogokban megfigyelt egyes közérdekű szempontok hogyan jelennek meg az uniós jogban. A tagállami és uniós jog kölcsönhatásával kapcsolatos következtetéseket külön fejezetben is összefoglalom (VII. fejezet).

Az uniós jog vizsgálata után az értekezés a hazai jog tárgyalására tér rá. A közigazgatás szerződéseinek jogrendszerbeli elhelyezéséhez kapcsolódó alapvető kérdéseket követően részletesebben vizsgálom azt, hogy a magyar jog magánjogi megközelítésmódja mellett hogyan vehető figyelembe a szerződési jog alkalmazása során a közigazgatás működésével összefüggő közérdek. Ezután foglalkozom a koncesszió magyar jogi megjelenésével és annak vizsgálatával, hogy a hazai közbeszerzési joggyakorlatban milyen problémák merülnek fel az uniós jogi eredetű koncesszió fogalom alkalmazásával kapcsolatban.

III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, a hasznosítás lehetőségei

1. A közigazgatás szerződéseinek jogát érintő változások

A közigazgatás szerződéseinek jogát alakító gazdasági összefüggések közül az értekezés kiemeli a közszolgáltatások ellátásával, megszervezésének módjával kapcsolatos megoldásokat, amelyek tagállami és uniós szinten is jelentős szerepet játszanak a közigazgatás szerződéseire, és különösen a koncessziókra vonatkozó joganyag alakulásában. Európában a közös uniós keretek között is lényeges eltérések figyelhetőek meg az egyes tagállamok között az állam gazdasági szerepvállalásának terjedelme és módjai, valamint az ezt meghatározó gazdaságpolitikai és jogi felfogások között. A közigazgatás szerződéseinek jogát az utóbbi évtizedekben különösen azok a gazdasági változások érintették, amelyek a közfeladatok növekvő mértékű kiszervezését, privatizálását hozták magukkal.

### A gazdaság és az állam viszonyában a XX. század eleje óta jelentős változások következtek be, amelyek a közigazgatás szerződéseire vonatkozó jogra is hatást gyakoroltak. Tendenciaként beszélhetünk a közjog és a magánjog elemeinek keveredéséről, elkülönítésének realtívvá válásáról, a szerződési szabadság korlátainak erősödéséről, a feladatok növekvő kiszervezésével a közigazgatás határainak bizonytalanná válásáról, a szerződések alkalmazási körének bővüléséről a közigazgatás tevékenységében és ezekkel együtt azon igény felmerüléséről, hogy a tevékenységére irányadó közjogi eredetű értékek védelme a közigazgatás magánjogi cselekvésekor is biztosított legyen.

Általánosságban megfigyelhető a közigazgatás szerződéseire vonatkozó jog egységesedése Európában, főként az uniós közbeszerzési jog hatásaként, amely a szerződéskötésekre vonatkozó transzparens eljárási szabályok révén elsősorban a torzítatlan verseny érvényesüléséhez kíván hozzájárulni az Unió belső piacán. Ezen egységesedés azonban a tagállamok eltérő jogi hagyományainak fennmaradása mellett megy végbe. Az uniós jog ugyanis nem akadályozza, hogy az egyes nemzeti jogrendszerek a közigazgatás szerződéseire vonatkozóan eltérő megközelítéseket tartsanak fenn, ugyanakkor az egyes jogrendszerek sajátosságai és eltérő szemléletmódja csak az uniós jog által szabott keretek között érvényesülhet.

1. A közigazgatás szerződéseinek eltérő megközelítése és közös vonásai a vizsgált jogrendszerekben

A francia jogrendszer dolgozta ki a közigazgatási szerződés intézményét és e szerződések sajátos jogát, amelynek meghatározó elve, hogy a közigazgatás által kötött szerződések esetén a szerződésekre vonatkozó szabályoknak is figyelembe kell venniük a közszolgáltatások biztosításának célját és a közigazgatás feladatellátásához kapcsolódó közérdeket. A közigazgatási szerződések a francia modellben a jogrendszerben önálló kategóriaként elkülönülnek a magánjogi szerződésektől, a rájuk vonatkozó jogviták az elkülönült közigazgatási bírósági rendszer hatáskörébe tartoznak és egyes speciális szabályok vonatkoznak rájuk, amelyek mellett mögöttesen a Code Civil rendelkezései alkalmazandóak. A közigazgatási szerződések kapcsán azt szokták kiemelni, hogy a jogrendszer eleve elfogadja a szerződő felek nem teljes egyenjogúságát, a közigazgatás egyes előjogait. Szükséges ugyanakkor hozzátenni, hogy a közigazgatási szerződések szabályai kifejezetten védik a közigazgatással szerződő fél érdekeit is a szerződés gazdasági egyensúlyának fenntartására, illetve a közigazgatás alakító jogainak gyakorlása esetén kompenzációra vonatkozó szabályokkal.

Az angol jogfejlődést általában meghatározza az a kiindulópont, hogy a fejlődés alapja a magántevékenység, a jog fejlődését inkább a gazdaság gyakorlati igényei alakítják. Az angol *common law* rendszerében a közigazgatás gazdasági szerepvállalásával kapcsolatos kérdések kezelését az a felfogás jellemzi, hogy a gazdasági viszonyokban részt vevő államra ugyanaz a jog vonatkozik, mint a magán szereplőkre, amely a *rule of law* elvének érvényesüléséből következik. Ebből a megközelítésből adódóan Angliában a közigazgatási jog létjogosultsága is csak későn nyert elismerést. A közigazgatás szerződéseinek sajátosságai itt is megjelennek, jogszabályi rendelkezésekben és a bíróságok által a közigazgatás szerződéseire vonatkozóan kialakított egyes elvekben, de azok nem illeszkednek kidolgozott koncepcionális keretek közé.

A német jogrendszer az állam tevékenységében hagyományosan a közjogi és a magánjogi cselekvés elkülönítésére törekedett és a szerződésekkel kapcsolatban meghatározó elméleti megközelítése az volt, hogy a vagyoni viszonyokban részt vevő közigazgatás szerződései alapvetően a magánjog hatálya alá tartoznak. A közérdek, a szerződő fél közigazgatási szerepével való összhang megteremtése ugyanakkor a német jogban is a szerződések általános szabályaihoz képest bizonyos eltérésekben mutatkozik meg. A német jogban az az elvárás vált hangsúlyossá, hogy a közigazgatás szervei szerződéses gyakorlatuk során is legyenek figyelemmel bizonyos közjogi kötöttségekre, különösen az alapjogok tiszteletben tartására. A német bíróságok a közjogi kötöttségek érvényesítésére azt a megoldást választották, hogy azok tartalmát a magánjogi generálklauzulák alkalmazásába építik be, továbbra is a magánjog keretében marad tehát a jogalkalmazás, és a közjogi kötöttségek a szerződések körében közvetetten, a magánjogi szabályokon keresztül sugároznak át a felek jogviszonyára és nyernek alkalmazást. A közjogi kötöttségek ilyen módon történő figyelembe vétele a *Verwaltungsprivatrecht*, mint egyfajta sajátos magánjog (*Sonderprivatrecht*) kialakulásához vezetett.[[6]](#footnote-6)

Az eltérő kiindulópontok ellenére is igaz azonban, hogy az egyes európai jogrendszerekben a közigazgatás szerződéseire irányadó sajátosságokban megfigyelhetőek közös elemek, illetve az egyes jogrendszerekben megjelenő szabályok hasonló érdekeket jelenítenek meg. Általánosságban elmondható, hogy a jognak a köz- és a magánérdek megfelelő egyensúlyát kell megtalálnia akkor, amikor az általános magánjogi szabályok változatlan alkalmazása a közigazgatás működésével összefüggő közérdekkel ellentétes eredményre vezetne. A közigazgatás szerződéseire vonatkozóan a dolgozat a következő közös elemeket, szempontokat azonosítja a vizsgált jogrendszerekben:

* A közigazgatás szerveinek meg kell őrizniük képességüket a társadalom életében betöltött funkcióik gyakorlására, a jognak ezért biztosítania kell, hogy a szerződések ne jelentsék akadályát annak, hogy a közigazgatás döntéseit a közérdeknek megfelelően hozza meg. Ez a szerződéses jogok gyakorlása során az általánosnál nagyobb mozgástér biztosítását indokolja a közigazgatás számára, amely a nemzeti jogok eszközrendszerében olyan konkrét elemekben jelenik meg, mint például a szerződések közigazgatás általi egyoldalú módosíthatósága, a közérdekre tekintettel történő felmondás lehetősége vagy a közigazgatással szemben elérhető jogorvoslatok korlátozottsága. Ahol azonban a szerződés kötőerejével szemben a jog a közérdeknek ad elsőbbséget, minden esetben biztosítani kell a szerződő fél megfelelő kompenzációját.
* A közigazgatásnak szerződéses tevékenysége során is figyelemmel kell lennie arra, hogy az adott szervet mely célra hozták létre, milyen közérdekű feladat ellátására van hatásköre. Ez az elvárás az angol és a német jogban is a közigazgatási szervek korlátozott szerződéskötési képességének elvéhez vezetett el, amely ugyanakkor az utóbbi években a forgalom biztonságára tekintettel visszaszorulóban van.
* A közigazgatás közhatalmi szerepével függ össze az az elvárás, hogy a szerződés útján történő cselekvésekor se mentesüljön az állampolgárok jogainak védelmét garantáló közjogi kötöttségek betartása alól. A közigazgatás szerződéses kapcsolataiban ennek nyomán megjelenik az alapjogok és egyes más, közjogi eredetű alapelvek alkalmazása.
* A magánjogi szabályokat eltérő szempontú normarendszerekkel – az államháztartás rendjét biztosító szabályokkal, a köztulajdonra irányadó szabályokkal, a közérdekű adatok megismerhetőségével vagy éppen a közszolgálatra vonatkozó előírásokkal – kell egységben alkalmazni.
* A szerződések az államnak a gazdaság irányításában betöltött szerepével összefüggésben a gazdaságpolitika eszközeiként is megjelennek. A szerződésekben így gyakran olyan feltételek jelennek meg, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül annak tárgyához, és amelyek által az állam közvetetten kíván a gazdasági folyamatokra hatást gyakorolni.

1. A koncessziók az Európai Unió Jogában

*A koncessziókra vonatkozó uniós jog fejlődése*

Az uniós közbeszerzési jog keretei között kibontakozó, a koncessziókra vonatkozó jog fejlődése az uniós gazdasági jog más részeihez hasonlóan általánosságban az integráció folyamatos erősödése irányába halad. A koncessziók tekintetében – a közbeszerzési szerződések helyzetével összehasonlítva[[7]](#footnote-7) – sajátos a jogfejlődés útja annyiban, hogy annak alakításában az Európai Unió Bíróságának szerepe egyértelműen kiemelkedő. Ez a jelenség elsősorban a szolgáltatási koncessziók területén figyelhető meg, a szolgáltatási koncessziók helyzete azonban a koncessziók jogának fejlődését általában meghatározta.

A szolgáltatási koncessziók irányelvi szintű szabályozásának az uniós tagállamok hosszú időn keresztül ellenálltak, az Európai Unió Bírósága azonban a mérföldkőnek nevezhető *Teleaustria* ítélettől[[8]](#footnote-8) kezdve az ún. transzparencia esetjog kidolgozásával a közbeszerzési jog alapelveit – az egyenlő bánásmód és az elsősorban annak érvényesülését szolgáló transzparencia elvét – a közbeszerzési irányelvek által nem lefedett szerződésekre is kiterjesztette. A Bíróság ezzel a tagállami ajánlatkérők számára az elsődleges jog értelmezése útján addig nem ismert kötelezettségeket állapított meg. Egyértelművé tette, hogy az irányelvi szabályozás hiánya ellenére a tagállamok nem ítélhetik oda szabadon az általuk választott gazdasági szereplőknek e szerződéseket, hanem azok odaítélését meg kell nyitni a verseny számára és biztosítani kell a belső piacon az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését.

A Bíróság által kialakított szabályrendszer ugyanakkor számos bizonytalanságot hordozott magában olyan részleteiben, mint a határon átnyúló érdek fennállásának mérlegelése vagy az átláthatósági kötelezettségből származó konkrét eljárási követelmények meghatározhatósága. A transzparencia esetjog a koncessziókról szóló irányelv elfogadása után sem vesztette jelentőségét. Figyelemre méltó, hogy az utóbbi években az elsődleges jog alapján a közbeszerzési jog elveinek exportja történik a közbeszerzési szerződések és koncessziók körén kívül is az állam és a gazdaság közötti különféle kapcsolatokra, mint például egyes gazdasági tevékenységek végzésére kizárólagos jogot adó engedélyek odaítélése.[[9]](#footnote-9)

A koncessziókról szóló irányelv elfogadásának nehézsége elsősorban a koncesszióknak a közszolgáltatások megszervezésével való kapcsolatával függ össze. Az irányelv végül 2014-ben született meg,[[10]](#footnote-10) és az annak szövegében megjelenő – elsősorban a szabályozás hatályát érintő – kompromisszumok tükrözik, hogy bizonyos érzékeny területekre a tagállamok nem akarják a torzulásmentes verseny elveit más szolgáltatásokkal azonos módon kiterjeszteni. A tagállamok egyértelműen ki kívánták venni a verseny alól azon hagyományos szolgáltatásszervezési megoldásaikat, ahol nonprofit szervezetek látnak el mentő, tűzoltó vagy más veszélymegelőzési, illetve polgári védelmi feladatot. E területen az olasz önkéntes mentőszolgálatok kapcsán a Bíróság gyakorlatában is megjelent a verseny határainak elismerése.[[11]](#footnote-11) Általában az egészségügyi, szociális és kulturális szolgáltatások érzékenységét tükrözi a rájuk vonatkozó könnyített irányelvi szabályozás is. Az irányelv elfogadása érdekében az ivóvíz közszolgáltatáshoz kötődő koncessziók szintén kivételre kerültek az irányelv hatálya alól,[[12]](#footnote-12) anélkül, hogy e kivételhez az elsődleges jog, illetve az azon alapuló bírósági gyakorlat kapaszkodót nyújtott volna.

Az irányelvi szintű szabályozás elfogadásának előzményei az irányelv fontos jellemzőit is meghatározták: a mindenki számára elfogadható javaslat érdekében a Bizottság a jogszabály előkészítésekor eleve a koncessziók odaítélésének nem túl részletező, rugalmas szabályozási koncepcióját fogadta el. A közbeszerzési irányelvek rendelkezéseivel összehasonlítva a koncessziós irányelv jóval kevésbé részletes szabályozást ad, a lényeges eljárási kérdéseket illetően azonban egyértelművé tette a koncessziók odaítélésére vonatkozó uniós jogi követelményeket.

*A koncesszió fogalma*

Az uniós jog a koncesszió két típusaként az építési és a szolgáltatási koncessziót különbözteti meg.[[13]](#footnote-13) A fogalom bonyolultsága miatt a joggyakorlat számára az egyik legnehezebb kérdést sokszor magának a szerződésnek a minősítése jelenti. Mivel a koncessziókra vonatkozó jogfejlődésben az uniós ítélkezési gyakorlatnak volt meghatározó szerepe, maga a fogalom is döntően a bírósági gyakorlatban alakult, és több tekintetben bizonytalanság övezte azt. A Bíróság számos ítélete foglalkozott a koncesszió, különösen a szolgáltatási koncesszió fogalmának értelmezésével, ismérveinek kialakításával, elsősorban a közbeszerzési szerződésektől való elhatárolás kapcsán. Bár a 2004/18/EK és a 2004/17/EK irányelvek már tartalmaztak egy definíciót a szolgáltatási koncesszióra is, ez a definíció igen szűkszavú volt és a fogalom lényegéhez tartozó értelmezési kérdések továbbra is a bírósági gyakorlatban dőltek el.

A koncesszióknak a közbeszerzési szerződésektől való elhatárolásának kérdése a jogalkalmazásban nagy súllyal jelentkezett. A szolgáltatási koncesszióknál ugyanis az uniós irányelvi szabályozás hiánya több országban ahhoz vezetett, hogy óriási különbség volt a tagállami közigazgatási szervek mozgástere, a szerződések odaítélésének szabályozottsága és az érintettek jogorvoslathoz való jogai között attól függően, hogy szolgáltatási koncesszióról vagy szolgáltatásnyújtásra vonatkozó közbeszerzési szerződésről volt szó.

A fogalom az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában olyan módon alakult, hogy az uniós jog felhasználta a tagállami jogok, elsősorban a francia jog egyes elemeit, épített azokra, de az uniós közbeszerzési jog céljainak megfelelően egy önálló és a tagállami szerződési, illetve közigazgatási jogoktól eltérő logikájú rendszerbe foglalta. Az uniós jogi fogalom fejlődése során elhagyta azokat az elemeket (pl. a szerződés tárgyát képező szolgáltatás közszolgáltatás jellegét, amely a közszolgáltatási koncesszió francia kategóriájának fontos eleme), amelyek nem szolgálták volna az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elveinek minél szélesebb körű alkalmazását, vagy indokolatlan eltéréseket eredményeztek volna a tagállamok között.

A bírósági esetjog eredményeit a jogalkotó igyekezett beépíteni az irányelv szövegébe, egyúttal pedig tisztázni azokat a bizonytalanságokat, amelyek az ítélkezési gyakorlatban a koncesszió fogalmával kapcsolatban felmerültek. A fogalom részletes elemzése során a dolgozat ugyanakkor rámutat, hogy nem minden kérdést sikerült egyértelműen rendezni. A tagállami jogalkalmazók helyzetét az uniós jog nem könnyíti meg azáltal, hogy a szerződő fél általi gazdasági kockázatvállalást tette a koncesszió központi fogalmi elemévé, és bár az irányelv a figyelembe vehető kockázatok kapcsán igyekszik részletesebb eligazítást adni, továbbra is bizonytalan például az olyan szerződések minősítése, ahol a szerződő partner számára az ellenszolgáltatást az ajánlatkérő fizeti, hosszú időn keresztül, az infrastruktúra rendelkezésre állásához kötött díjak révén.

Szintén pontosabb iránymutatásra lenne szükség a szolgáltatási koncessziók és a gazdasági tevékenység végzésére engedélyt adó megállapodások elhatárolása kapcsán.

*A közszolgáltatások szervezésének eltérő modelljei és az uniós közbeszerzési jog*

Az uniós közbeszerzési jog elvi megközelítése, hogy tiszteletben tartja a különböző gazdasági modellek közötti választás lehetőségét, ennek megfelelően nem kötelezi a tagállami közigazgatásokat feladataik kiszervezésére, egyes szolgáltatások privatizálására. Ezen elméleti kiindulópontok mellett ugyanakkor az uniós közbeszerzési jog befolyásolja a tagállami közigazgatás által választható megoldásokat.[[14]](#footnote-14)

Míg a tagállami döntéshozók jellemzően abban látnak alapvető különbséget, hogy egy feladatot köz- vagy magántulajdonú gazdasági szereplő lát-e el, az uniós közbeszerzési jog számára releváns választóvonal a közigazgatáson belüli és a piaci tevékenység között van. Amennyiben egy közigazgatási szerv úgy dönt, hogy valamely feladat ellátását szerződéses úton, egy másik jogi személy bevonásával kívánja biztosítani, már megnyílik a verseny a köz- és magántulajdonú gazdasági szereplők között, akiket az ajánlatkérőnek egyenlő bánásmódban kell részesítenie. A közbeszerzési szabályok tehát nem teszik lehetővé a köztulajdonú társaságok számára történő fenntartást, a tulajdoni formák közötti szabad választást.

A közbeszerzési jog számára azonban nehéz kérdést jelentett annak megtalálása, hogy hol van a közigazgatás és a piac határa, azaz mikor van szó közigazgatáson belüli feladatellátásról és mikor egy feladat olyan kiszervezéséről, ahol a versenynek és ezzel együtt a köz- és magántulajdonú gazdasági szereplők közötti esélyegyenlőségnek érvényesülnie kell. Ebben az esetben is az Európai Unió Bíróságának – döntően közszolgáltatásokkal összefüggésben született – gyakorlata járt elöl azoknak a feltételeknek a kidolgozásában, amelyek mellett biztosított a tagállamok döntési szabadságának megőrzése a kiszervezés és a közigazgatáson belüli feladatellátás között. A Bíróság gyakorlata olyan feltételrendszereket dolgozott ki, amelyek egyensúlyt igyekeznek találni ezen döntési szabadság és az ahhoz fűződő érdek között, hogy a köztulajdonú gazdasági szereplők tevékenysége ne torzíthassa a piacon a versenyt. Az előbb említett feltételrendszerek mindenekelőtt az *in-house* szerződéskötésre és a közigazgatási szervek közötti horizontális együttműködésre vonatkozó szabályok, amelyeket (a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó irányelvek mellett) a koncessziós irányelv is kodifikált.

A tagállamok arra vonatkozó döntési szabadságával összefüggésben, hogy egy feladatot ki kívánnak-e szervezni, jelentőséghez jut még a közbeszerzési jognak a kizárólagos jogokhoz való viszonya, amely koncessziók esetében különösen releváns lehet.

*A szerződésekkel összefüggő közérdek figyelembe vétele és a pacta sunt servanda elve*

Az európai jogrendszerekben a közigazgatás szerződéseire vonatkozóan közös vonásként figyelhető meg annak az igénynek a jelentkezése, hogy a jog a közérdekre tekintettel bizonyos esetekben a közigazgatás számára a magánszemélyeknél nagyobb cselekvési szabadságot biztosítson. A közigazgatás számára biztosított nagyobb mozgástér a szerződéses viszonyokban elsősorban a szerződések megszüntetése és módosíthatósága körében jelentkezik. Az egyes jogrendszerek az állam és a gazdaság viszonyát illetően ugyanakkor nem azonos szemléletet képviselnek, míg a francia közigazgatási szerződések joga – a szerződő fél megfelelő kompenzációja mellett – az erősebb állami beavatkozás lehetőségéből indul ki a szerződéses viszonyokban, az angol és német jog alapján ennek a jogrendszer által biztosított mértéke szűkebb körű és nagyobb jelentősége van a szerződéses rendelkezéseknek.

Az uniós közbeszerzési jog teret biztosít a közigazgatás szerződéseit érintő eltérő tagállami megközelítéseknek, de korlátokat is állít a szerződéses jogok szabad gyakorlásának. Hatása egyre jobban kiterjed a szerződés megkötését követő időszakra is, és a szerződéses viszony keretében a felek jogainak gyakorlása során szükségessé teszi annak ellenőrzését, hogy a szerződéskötést megelőző versenyre tekintettel nem sérül-e az egyenlő bánásmód elve. Az értekezés elfogadja azt az álláspontot, hogy a szerződéses jogviszonyok közérdekből történő megszüntetése közbeszerzési szempontból általában nem ütközik akadályba.

A szerződésmódosítás közbeszerzési jogi szabályai a verseny torzulásának megakadályozása érdekében korlátok közé szorítják a módosítások lehetőségét, és ezen a téren a *pacta sunt servanda* elvének erősítése irányába hatnak, az irányelvi szabályozás feltételrendszere ugyanakkor igyekszik a módosításhoz fűződő érdekeket is figyelembe vevő rendezést adni.

Az uniós közbeszerzési jog rendszerén belül erősödni látszik az a szemlélet, hogy maguknak az uniós szabályoknak a megsértése esetén a közbeszerzési szabályok által képviselt közérdeket a szerződések fenntartása elé helyezi. Míg korábban egészében a tagállami szerződési jog kompetenciájának tartották annak megítélését, hogy a közbeszerzési szabályok megsértése hogyan befolyásolja a már megkötött szerződés jogi sorsát, 2007-ben a *Bizottság kontra Németország* ügyben született ítélet,[[15]](#footnote-15) majd a 2007/66/EK irányelv[[16]](#footnote-16) tette egyértelművé, hogy az uniós jog legsúlyosabb megsértését jelentő esetekben a szerződéseket nem lehet fenntartani. Az említett irányelv ugyanakkor lehetővé teszi a közérdekkel kapcsolatos kiemelkedően fontos indokokra tekintettel a főszabálytól való eltérést és kivételes esetben a jogsértéssel érintett szerződés joghatásainak elismerését is. A 2014-ben elfogadott közbeszerzési irányelvek és koncessziós irányelv egyes jogsértések esetén a szerződések felmondására vonatkozó jogot biztosít, amely szintén az uniós jog minél hatékonyabb érvényesülésének és azzal szemben a *pacta sunt servanda* elve gyengülésének irányába mutat.

1. A közigazgatás szerződései és a koncesszió a magyar jogban

*A közigazgatás szerződései a magyar jogrendszerben*

A közigazgatás szerződéseinek kezelésében a magyar jog történetileg a német mintájú fejlődést követte, amelyben a közigazgatás által kötött szerződések a jogrendszerben nem különülnek el más polgári jogi szerződésektől, az elvi kiindulópont a felek egyenrangúsága.

Mindazon változások ugyanakkor, amelyek a szerződések jogát vagy közelebbről a közigazgatás szerződéseinek jogát a huszadik században érintették, így különösen a szerződéses szabadság korlátainak növekedése és a közigazgatás működése során a szerződések új területeken, egyre szélesebb körben való használata,[[17]](#footnote-17) a magyar jogban is éreztették hatásukat. Megjelentek olyan szerződések, amelyek tárgya specifikusan a közigazgatás feladatellátásához kötődik és ahol a szerződések tartalmát érintően is jelentős a közigazgatási szabályok súlya. Egyes ilyen, sajátos szabályozás tárgyát képező szerződéseknél, mint különösen a támogatási szerződések, az újabb bírói gyakorlatban is felmerült bizonytalanság azzal kapcsolatban, hogy e szerződések mennyiben tekintendőek polgári jogi szerződésnek, és ez a kérdés alapvetően a hatáskörre vonatkozó vitákban jelentkezett. Az **1/2012. (XII. 10.) KMK-PK véleményben a Kúria megerősítette a magyar jogban a közigazgatás szerződéseinek alapvetően magánjogi megközelítését annak kimondásával, hogy a jogszabály által az adott jogviszonyban biztosított hatósági hatáskör hiányában a jogviszony az egyes közjogi elemek ellenére is polgári jogi jogviszonynak minősül és a jogvita a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.**[[18]](#footnote-18)

A magyar jogi környezetbe 2018. január 1-től vezette be a Közigazgatási Perrendtartás a közigazgatási szerződés fogalmát. A szerződések körében jelenleg e minőség fennállása vagy annak hiánya dönti el, hogy a szerződéssel összefüggő jogviták közigazgatási vagy polgári per útjára tartoznak-e. Az új fogalom nem változtatta meg a közigazgatás gazdasági szerződéses kapcsolatainak a magyar jogrendszerben hagyományosan jellemző magánjogi megközelítését. Változott ugyanakkor a közigazgatás szerződéseinek kezelése abban, hogy egyes, a közjogi elemek meghatározó dominanciájával jellemezhető és sajátosan közigazgatási célú, speciális szabályozás alá tartozó szerződések jogvitái közigazgatási peres útra kerültek. A magyar jogrendszer eddigi fejlődését és hagyományait figyelembe véve a dolgozat szerzője által képviselt felfogás a jövőre nézve is a közigazgatási szerződés szűkebb koncepciójának elfogadását javasolja, amelyhez a jogalkotó számára a dolgozatban vizsgált jogintézmények közül a német közjogi szerződések köre nyújthat leginkább hasznos példát.

A közigazgatás gazdasági szerződéses kapcsolatai körében a szerződések magánjogi megközelítése nem jelenti akadályát az e szerződésekhez kapcsolódó közérdekű szempontok figyelembe vételének. A közigazgatás működésével összefüggő közjogi előírások és a közigazgatás társadalomban betöltött szerepével összefüggő közérdekű követelmények hatása a szerződéses kapcsolatokban a magánjogi szabályok közvetítésével – különösen olyan generálklauzulák alkalmazása útján, mint a tilos szerződés vagy a jóerkölcsbe ütköző szerződés semmissége – érvényesül. A vonatkozó magánjogi elméleti munkák szűkösségével is összefügghet azonban, hogy a közigazgatás szerződéseit illetően nehéz lenne a magyar jogban elvként kikristályosodott tételeket azonosítani, és az egyedi ügyekben az érdekek mérlegelésével küzdő gyakorlat kevés elméleti támaszt találhat.

A közigazgatás működésével összefüggő azon közérdekű követelményt, hogy a szerződések ne akadályozzák a közhatalmi hatáskörök közérdeknek megfelelő gyakorlását, a kifejezetten közhatalom-gyakorlásra vonatkozó szerződéses kötelezettségvállalás tilalmát a magyar bírói gyakorlat is érvényesíti, még ha jelentkezik is bizonytalanság abban, hogy ilyenkor semmis szerződésről vagy inkább nem létező, esetleg utólag lehetetlenült szerződésről van-e szó.

A közpénzekkel történő gondos gazdálkodás, a közpénzügyi érdek figyelembe vétele is több esetben merült fel a szerződésekkel összefüggő magánjogi jogvitákban, amelyet elsősorban a jogszabályba ütköző szerződés semmissége és a feltűnő értékaránytalanság miatti megtámadhatóság problémája körében tárgyalnak. Egyes kirívó esetekben, ahol a gazdasági jellegű közérdek sérelme a társadalom által elfogadott erkölcsi normákat egyértelműen sérti, a szerződés nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütköző is lehet.

A jognak a közigazgatás működésével összefüggő közérdekű követelményeknek a magánjogi szabályokon keresztül történő érvényesítése során is figyelemmel kell lennie arra, hogy megtalálja az egyensúlyt a közigazgatás tevékenységéhez kapcsolódó közérdek és a *pacta sunt servanda* elve között, hiszen a gazdaság működésében a forgalom biztonságához és az állami szerződéses kötelezettségvállalások hitelességéhez is alapvető érdek fűződik. Az európai jogrendszerekben ezzel összefüggésben kialakult jogelvek, illetve gyakorlat is példáját adja annak, hogy a közérdek figyelembe vétele a szerződéses kapcsolatokban az érdekek kiegyensúlyozása mellett történik.

Abban az esetben, ahol akár a jogalkotó, akár a bírói jogértelmezés a közérdek fokozott érvényesítése irányába mozdul el, például a szerződés érvénytelenségének kimondása kérdésében, bizonyos esetekben szükségessé válhat a szerződő fél kompenzációja.

Az állam közhatalmi minőségében is képes arra, hogy szerződéses jogviszonyait befolyásolja. Ezzel kapcsolatban a jogrendszer más területei (az alkotmányjog, az uniós jog, külföldi érintettség esetén a beruházásvédelmi jog) húzzák meg, hogy hol vannak a megkötött szerződéseket érintően az állam közhatalmi cselekvése számára biztosítandó ésszerű politikai mozgástér határai.

*A koncesszió a magyar jogban*

A közszolgáltatások fejlődésében, infrastruktúrájának kiépítésében a 19. században Magyarországon is fontos szerepe volt a magánkezdeményezésnek. Már az 1830-as évektől megjelentek azok a törvények, amelyek megteremtették a szabályozási kereteket a magánvállalkozások szerepvállalásához különböző közszolgáltatások nyújtásában, illetve az azokhoz szükséges eszközök létrehozásában.[[19]](#footnote-19) A koncesszió lényegét illetően Magyary úgy fogalmaz, hogy valamely „egyén vagy kereskedelmi társaság közfeladatok ellátására és erre a célra közhasználatban álló vagyon igénybevételére kapnak engedélyt.(…) Mivel az engedélyes jelentékeny befektetésre vállalkozik, az engedély, bár ideiglenes, rendszerint hosszú időre, 50 vagy 90 évre is szól és rendszerint kizárólagosságot is biztosít.”[[20]](#footnote-20) Ezen, a második világháború előtt érvényesülő felfogás szerint a koncesszió a közszolgáltatások ellátására és az ahhoz szükséges eszközök létrehozására magán szereplők számára adható közigazgatási engedély volt. A magánkezdeményezésre megvalósuló beruházások jogi megközelítése tehát eltért a közszállításoktól és középítkezésektől, amelyeket magánjogi szerződésnek tekintettek.

A magánszféra finanszírozási erejének igénybevételére a közszolgáltatások nyújtásában, közérdekű infrastruktúrák létrehozásában a rendszerváltást követően ismét jelentkezett az igény. A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény megalkotásával a jogalkotó egységes és átfogó rendezést kívánt adni az állami monopóliumot jelentő gazdasági tevékenységeknek és azok átlátható, ellenőrizhető módon történő átengedésének. A koncessziós törvény (és időközben a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény) szerinti koncessziós szerződés egy olyan polgári jogi szerződés, amelynek sajátos tárgya az állam vagy helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei végzésének átengedése olyan jogi személy részére, amely legalább részben magán részesedéssel működik. A koncesszió ezen magyar jogintézményének jellemzőit – amely, bár a szabályozás több változáson esett át, az intézmény jogi lényegét tekintve máig fennmaradt – jelentősen befolyásolja, hogy a rendszerváltás gazdasági átmenetének időszakában született. A szabályozás koncepciója a mai, uniós jog által meghatározott gazdasági jogi környezetben több szempontból meghaladott.

A közbeszerzési szerződés, valamint az építési és szolgáltatási koncesszió – a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvényben szabályozott – kategóriája olyan uniós jogintézmény átvétele a magyar jogban, amelyet az uniós közbeszerzési jog saját céljainak megfelelően alakított ki, és amelynek szabályait ezért jogági besorolástól, szerződéstípustól vagy más ágazati szabályozásban megjelenő jogintézményi minősítéstől függetlenül, azokon átívelő módon alkalmazni kell.

A koncessziós irányelv átültetésekor a magyar jogalkotás más európai megoldásokhoz hasonlóan az ajánlatkérők rugalmas eljárását kívánta biztosítani. Az építési és szolgáltatási koncessziókhoz kapcsolódó közbeszerzési jogi gyakorlat áttekintése alapján az a következtetés vonható le, hogy a hazai gyakorlatban is hangsúlyosak a fogalmi-elhatárolási kérdések, az uniós eredetű közbeszerzési jogi fogalmak és más ágazati szabályozásban megjelenő jogintézmények viszonyának értelmezése nehézségeket okoz a jogalkalmazók számára, és a kockázatvállalás, mint a közbeszerzési szerződések és koncessziók közötti elhatároló ismérv, még nem tükröződik megfelelően a hazai gyakorlatban.

A doktori értekezésben foglalt összehasonlító jogi vizsgálat eredményei és a hazai joggyakorlat elemzése a gyakorlat számára is hasznosítható tudást nyújthatnak. A közigazgatás gazdasági szerződéses kapcsolatai szerződési jogi sajátosságainak jobb ismerete mind a közigazgatás szerződéses gyakorlatában, mind a bírói gyakorlatban segítheti a felmerülő jogi problémák megoldását. A koncessziók uniós jogának részletes elemezése a hazai közbeszerzési jogalkalmazók (köztük a jogorvoslat során eljáró szervek) számára adhat segítséget az uniós eredetű szabályok hazai alkalmazásához.

IV. A szerzőnek az értekezés témájában megjelent publikációi

Molnár Márta: Az állam és a költségvetési szervek polgári jogi szerződései In: Jog és állam 9., XXVIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia, Állam és Jogtudományi Szekció (2007)  
kiadja: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2007.

Várhomoki-Molnár Márta: A koncesszió fogalma az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában In: Európai Jog, 2010/6. szám, pp. 27-34.

Várhomoki-Molnár Márta: A közigazgatás szerződéseinek típusai az Európai Unióban és Franciaországban In:Jogi Tanulmányok I. kötet, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak III. konferenciája, 2012. április 20, Budapest, *pp. 423-435.* Elérhető: <http://www.ajk.elte.hu/file/doktkonf2012_02.pdf> (2020.01.04.)

Várhomoki-Molnár Márta: A koncesszió magyar modellje és az uniós jog In: Jogi Tanulmányok (szerk. dr. Fazekas Marianna), ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Állam- és Várhomoki-Molnár Márta: Jogtudományi Doktori Iskola, 2014. Budapest. pp. 635-644. elérhető: <https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/35748/Jogi_tan_2014_Varhomoki-Molnar_Marta_635-644.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2020.01.04.)

Várhomoki-Molnár Márta: A koncessziós irányelv átültetésének kihívásai. In: Közbeszerzési Szemle 2014/8-9. pp. 98-104.

Várhomoki-Molnár Márta: Az állami monopóliumok az uniós jogban In: Jogi Tanulmányok (szerk. dr. Fazekas Marianna), ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016, Budapest, pp. 569-578. elérhető: <https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/35812/Jogi_tan_2016_Varhomoki-Molnar_Marta_p_569-578.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y> (2020.01.04.)

Várhomoki-Molnár Márta: A koncessziós beszerzési eljárás In: Közbeszerzési Szemle. 2016/1-2. pp.87-98.

Várhomoki-Molnár Márta: A közigazgatás által kötött szerződés, közigazgatási szerződés In: Jogi Tanulmányok (szerk. dr. Fazekas Marianna) Jogtudományi Előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar doktori iskoláinak konferenciáján (2018. június 7.), ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2018, pp. 532-541., elérhető: <https://www.ajk.elte.hu/media/42/74/7b986e3fa72a0e9b832b7f32ff00df1f6852eaa1e4666270906ac8d801b1/jogitanulmanyok2018.pdf> (2020.01.04.)

Várhomoki-Molnár Márta: A Kbt. 8. § (5)-(7) bekezdéseihez és Negyedik Részéhez kapcsolódó kommentár In: A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény kommentárja (szerk. Hubai Ágnes – Tátrai Tünde), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2019, elérhető: <https://www.mhk.hu/files/kbt_kommentar_20190418.pdf> (2019.12.27.)

Várhomoki-Molnár Márta: Insights into the Economic and Legal Dimensions of Public Contractual Relationships in Europe. In: Voices from the Sylff Community, a Sylff Association honlapja, 2019. december, elérhető: <https://www.sylff.org/news_voices/27265/> (2020. 01. 26.)

2020. január 25. dr. Várhomoki-Molnár Márta

1. <https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm> (2020.01.26.) [↑](#footnote-ref-1)
2. A szakirodalomból kiemelhető: Harmathy Attila: Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.; a témához szorosan kapcsolódóan, de nem kifejezetten szerződési kérdéseket tárgyal Kecskés László: Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1988. [↑](#footnote-ref-2)
3. Többek között lásd: Kiss Mária: A közbeszerzés polgári jogi kérdései. Gazdaság és Jog. 2005/3., pp. 3-9.; Juhász Ágnes: A közbeszerzés közösségi és nemzeti jogi szabályozása - magánjogi elemek a közbeszerzési szerződésre vonatkozó rendelkezések körében, doktori értekezés, 2011, Miskolci Egyetem, elérhető: <http://193.6.1.94:9080/JaDoX_Portlets/documents/document_6362_section_1736.pdf> (2019.12.12.); Németh Anita: A közbeszerzési szerződések és az érvénytelenség. In: Jogi Tanulmányok I. kötet, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak III. konferenciája, 2012. április 20. Budapest, pp. 445-456. elérhető: <http://www.ajk.elte.hu/file/doktkonf2012_01.pdf> (2019.10.08.); Auer Ádám: Lehet-e semmis a közbeszerzési szabályok megsértésével megkötött szerződés? In: Közbeszerzési Szemle. 2012/12. sz., pp. 45-57.; Miklós Gyula – Hubai Ágnes – Bozzay Erika: Fejezetek az új Ptk. közbeszerzési eljárásokra gyakorolt hatásáról. In: Közbeszerzési Szemle 2013/12. sz., pp. 39-56.; Miklós Gyula: Fejezetek az új Ptk. közbeszerzési eljárásokra gyakorolt hatásáról (folytatás). In: Közbeszerzési Szemle 2014. 2. sz. 39-43.; Várhomoki-Molnár Márta: A közbeszerzési törvény új Polgári Törvénykönyvvel összefüggő módosítása. In: Közbeszerzési Szemle 2014/3. sz. pp. 2-10.; Cser-Palkovics Tamás: A Kbt. és az új Ptk. viszonyrendszere, elérhető: <https://ptk2013.hu/szakcikkek/cser-palkovics-tamas-a-kbt-es-az-uj-ptk-viszonyrendszere/4502> (2019.12.11.); Juhász Ágnes: A közbeszerzésről másképpen – közjog és magánjog határán, Lectum Kiadó, Szeged, 2014.; Gyulai-Schmidt Andrea: Közös magánjogi elemek a megújult társasági jogban és a közbeszerzésben, In: Pázmány Law Working Papers 2014/13., elérhető: <http://plwp.eu/docs/wp/2014/2014-13_Gyulai-Schmidt.pdf> (2019.12.08.); Auer Ádám - Balog Balázs - Jenovai Petra - Juhász Ágnes - Papp Tekla - Strihó Krisztina - Szeghő Ágnes (szerk. Papp Tekla): Atipikus szerződések, Budapest, Opten, 2015. [↑](#footnote-ref-3)
4. Molnár Miklós, Margaret M. Tabler: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről, In: Magyar Közigazgatás, 2000/10. szám, pp. 598–608.; Petrik Ferenc: Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. In: Gazdaság és jog 2005/11., pp. 3-8. és Petrik Ferenc: A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés. In: Magyar Közigazgatás 2005/5., pp. 267-275.; Ádám Antal: A közjogi szerződésekről. In: Jura 2004/1., pp. 5-18.; Horváth M. Tamás: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója. In: Magyar Közigazgatás 2005/3., pp. 142-147.; F. Rozsnyai Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.; Barabás Gergely: A közigazgatási szerződések egyes eljárás- és perjogi kérdései a magyar (közigazgatási és polgári) bírói joggyakorlatban. In: Közbeszerzési Szemle 2014/11., Jogtár online hozzáférés. [↑](#footnote-ref-4)
5. A *service public* fogalmáról és európai recepciójáról lásd: Nagy Marianna: Service public, az ezerarcú jogintézmény In: Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére. (szerk. Simon István) Szent István Társulat, Budapest, 2009. [↑](#footnote-ref-5)
6. A *Verwaltungsprivtrecht* koncepciójáról átfogóan lásd: Stelkens, Ulrich: Verwaltungsprivatrecht - Zur Privatrechtsbindung der Verwaltung, deren Reichweite und Konsequenzen. Duncker & Humblot, Berlin, 2005. [↑](#footnote-ref-6)
7. Az uniós közbeszerzési jog a szerződések két nagy, elkülönülő csoportjaként szabályozza a közbeszerzési szerződéseket és a koncessziókat. [↑](#footnote-ref-7)
8. A Bíróság C-324/98.sz., *Telaustria and Telefonadress* ügyben, 2000. december 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2000:669 [↑](#footnote-ref-8)
9. Lásd például: a Bíróság C-203/08. számú, *Betfair* ügyben, 2010. június 8-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2010:307; a Bíróság C-64/08. számú, *Engelmann* ügyben 2010. szeptember 9-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2010:506 és a Bíróság C‑458/14. és C‑67/15. számú, *Promoimpresa Srl,* valamint *Mario Melis és társai* egyesített ügyekben,2016. július 14. hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:558 [↑](#footnote-ref-9)
10. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről [↑](#footnote-ref-10)
11. A Bíróság C‑113/13. számú, *Spezzino* ügyben 2014. december 11-én hozott döntése, ECLI:EU:C:2014:2440; a Bíróság C-50/14. számú, *CASTA* ügyben 2016. január 28-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:56 [↑](#footnote-ref-11)
12. Ennek hátteréhez lásd: Gyulai-Schmidt Andrea: A szolgáltatási koncesszió európai harmonizációja In: (L)ex Cathedra et Praxis, Ünnepi Kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából, Budapest, Pázmány Press, 2014, pp. 285-305. [↑](#footnote-ref-12)
13. A 2014/23/EU irányelv 5. cikk 1. a)-b) pontjai szerint: az építési koncesszió olyan írásbeli visszterhes szerződés, amelynek keretében egy vagy több ajánlatkérő egy vagy több gazdasági szereplőt megbíz valamely építési beruházás kivitelezésével, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező építmény hasznosítási joga, vagy ez a jog pénzbeli ellenszolgáltatással kiegészülve; a   szolgáltatási koncesszió olyan írásbeli visszterhes szerződés, amelynek keretében egy vagy több ajánlatkérő egy vagy több gazdasági szereplőt megbíz bizonyos, (építési beruházásnak nem minősülő) szolgáltatások nyújtásával és kezelésével, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező szolgáltatás hasznosítási joga, vagy ez a jog pénzbeli ellenszolgáltatással kiegészülve. [↑](#footnote-ref-13)
14. Az uniós gazdasági jog más területei is jelentős hatást gyakorolnak a közszolgáltatások szervezésére. Lásd ehhez: Kende Tamás: A közvállalkozásokra vonatkozó politika In: Bevezetés az Európai Unió Politikáiba (szerk. Kende Tamás), Wolters Kluwer, Budapest 2015. pp. 201-240. [↑](#footnote-ref-14)
15. A Bíróság C‑503/04. számú, *Bizottság kontra Németország* ügyben 2007. július 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2007:432 [↑](#footnote-ref-15)
16. Az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve ( 2007. december 11. ) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról [↑](#footnote-ref-16)
17. Lásd: Kisfaludi András: A polgári jogi szerződés tárgya In: Polgári Jogi Kodifikáció, 2008/3., pp. 13-18. és Kisfaludi András: A szerződés jogintézménye az állami funkciók ellátásában, In: Polgári Jog 2018/1. pp. 1-15. [↑](#footnote-ref-17)
18. A közigazgatási szerződés magyarországi meghonosítását képviselő szerzők kritikusan értékelték ezt a megközelítést. Barabás 2014; F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási perjog fejlesztésének koncepcionális irányai In: Magyar Jog 2015/9., pp. 485-497. [↑](#footnote-ref-18)
19. A koncesszió hazai történetéről lásd részletesen: Papp Tekla: A koncesszió, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2006., pp. 20-39. [↑](#footnote-ref-19)
20. Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942., p. 446. [↑](#footnote-ref-20)