



Gombos Katalin

A szerződési jog közjogi vonatkozásai – Az elmélet és a gyakorlat találkozása a támogatási szerződés példáján keresztül

A közjog és a magánjog elhatárolása

Ulpianus meghatározásában a közjog és magánjog elhatárolható: *huius studii duae sunt positiones: publicum et privatum* (azaz a [jog]tudománynak két fő része van: a közjog és a magánjog). *Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem; sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatum* (A közjog az a jog, amely a római államra vonatkozik, a magánjog az, amely az egyének érdekét tartja szem előtt; egyes dolgok ugyanis a köz hasznát szolgálják, mások a magánszemélyekét).¹ Az első nagy rendszerező észjogi iskoláig az ulpianusi formulát mint a jogrend két súlypontját értették,² majd később a német pandektisták hatására lehet valódi kettéosztásról beszélni. A közjog és a magánjog elhatárolására klasszikusnak mondható az érdekelmélet (a közjog közérdeket szolgál, a magánjog pedig magánérdeket), de használatos az alárendelési elmélet (*Subjektionstheorie, Subordinationstheorie*),³ amely szerint a közjogra az alá-fölé rendeltség, a magánjogra pedig a mellérendeltség (privát-autonómia) jellemző.⁴ Az alanyelmélet értelmében a közjog az állam jogviszonyait, a magánjog pedig a privátszféra jogviszonyait szabályozza.⁵ Az ügygondnokelmélet (*Sachwaltertheorie*) szerint az olyan jogviszonyok, amelyekben a résztvevők egyike egy másik jogviszony alapján a közjó (közérdek) ügygondnokaként (*Sachwalter*) cselekszik,

¹ Ulp. 1 inst. D. 1.1.1.2.

² STOLLEIS 1996: 46; HAMZA 2014.

³ KELSEN 1913: 192.

⁴ JELLINEK 1914: 384.

⁵ DAWN 1997: 645–644; Moór 1937: 20; IGLÓI SZONTAGH 1938; BUZA 1943a: 7.

a közjogba sorolható.⁶ A rendelkezési elmélet (*Verfügungstheorie*) szerint a közjog kógens, a magánjog pedig diszpozitív.⁷

Buza már rámutatott azonban arra, hogy a jogszabályok nagy része egyidejűleg közérdeket és magánérdeket is szolgál,⁸ és a szigorú vagy-vagy értelmezés helyett Jakab⁹ is arra hívja fel a figyelmet, hogy a kategóriotani elhatárolás¹⁰ nem a jogrendszer dogmatikai dichotómiáját szolgálja.¹¹ A modern polgári jogban számos példát találunk arra, hogy a magánjog és a közjog szembenállás helyett hogyan simul egymásba bizonyos jogviszonyok esetén.

A szerződések lehetséges közjogi vonatkozásai

A szerződés alapvetően a magánjog terméke. A 2013. évi V. törvény (Ptk.) a szerződéseket a magánautonómia megnyilvánulásaként fogja fel. A szerződési jog alappillére a szerződéskötés szabadsága, amely egyrészt magának a szerződés megkötésének a szabadságában, a szerződő partner megválasztásának szabadságában ölt testet, másrészt a szerződési tartalom kialakításának szabadsága is megilleti az ügyletkötő feleket.¹² Közjogi elemek kivételesen, de szükségszerűen keveredhetnek azonban ezekbe a jogviszonyokba. Példaként említhető a jogszabály által előírt szerződéskötési kötelezettség,¹³ továbbá a felek tartalomalakító szabadságát közjogi szempontból alakító vagy legalább befolyásoló helyzetek polgári jogi szabályozása. Előbbire példa lehet az olyan mellérendelt felek közötti szerződéses viszonyokba történő jogszabályi beavatkozás, amikor aszimmetrikus jogi helyzetben a „gyengébb fél” védelme érdekében szükséges garanciális szabályok alkotása.¹⁴ A felek tartalomalakító szabadságát befolyásolja az olyan szerződésfajták létrejötte, amelyek abban az értelemben vegyes szerződések, hogy a magánjog mellett bizonyos elemeiket közjogi szabályok szabályozzák. Jogági „keveredés” hozott létre néhány vegyes jogági megállapodáskategóriát, amelyek közül példaként említhető a támogatási szerződés.¹⁵ A támogatási szerződés az olyan vegyes jogági szerződések közé tartozik, amelyben eltérő mértékű közjogi dominancia mindig érvényesül.¹⁶ Ebben az esetben nem a szerződés

⁶ ACHTERBERG 1982: 11.

⁷ BURCKHARDT 1944.

⁸ BUZA 1943b: 3.

⁹ JAKAB 2016.

¹⁰ PÓLAY 1957; KASER 1951; MOLNÁR 2002.

¹¹ JAKAB 2007.

¹² VÉKÁS 2018.

¹³ Ptk. 6:71. §.

¹⁴ Lásd például a fogyasztói szerződésekre vonatkozó előírásokat.

¹⁵ PAPP 2012a; PAPP 2012b.

¹⁶ PAPP 2015.

közvetlen tárgya (a szolgáltatás) alapján minősíthető a kontraktus vegyesnek, hanem aszerint, hogy több jogág normái alkalmazandók rá, és speciális közjogi reguláció irányadó a szerződéskötéstől a szerződés megszűnéséig terjedően, párhuzamosan a Ptk. közös szerződési előírásaival, amelyek szubszidiárius jelleggel irányadók.¹⁷

A támogatási szerződés

A támogatási szerződések esetén azt, hogy az eltérő közjogi dominancia mellett a konkrét támogatásról rendelkező szerződések inkább a közjog vagy inkább a magánjog irányába billennek, az adott jogviszonyra irányadó jogi szabályozás és bírói joggyakorlat dönti el. A jogalkotás szintjén találunk néhány olyan direkt szabályt, amely segít azonosítani azt, hogy az adott típusú támogatás jellegadó jegyei alapján a közigazgatási jog vagy a polgári jog hatálya alá vonható. Így például a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3. § 54. pontja polgári jogi szerződésként definiálja a hatálya alá tartozó támogatási szerződést, és hasonló tartalom tulajdonítható a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet előírásainak is. Ilyen esetben tehát a szerződés a forrás által meghatározott tárgya alapján minősül magánjogi támogatásnak. Ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság döntése is, amikor a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 99. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasítva az Alkotmánybíróság a 3385/2018. (XII. 14.) AB határozatának indokolásában kifejtette, hogy a támogatási szerződés polgári jogi szerződést, illetve polgári jogi jogviszonyt keletkeztet a kedvezményezett és az irányító hatóság vagy a lebonyolításban érintett szervezet között. A támogatási szerződés sajátos szerződés, a szabálytalansági eljárás és annak jogkövetkezményei sajátos eljárási forma, abban keverednek a polgári jogi és közjogi elemek. Mindenekelőtt abban jelenik meg, hogy a támogatási szerződés tárgyát közpénz (uniós támogatás) felhasználása képezi, a szerződés azonban nem hatósági, hanem polgári jogi szerződés.¹⁸

A támogatási szerződések a magyar bírói joggyakorlatban

A magyar bírói gyakorlat közelebb visz bennünket ahhoz, hogy mely esetekben lehet a támogatási jogviszonyt a közjogi, és mely esetekben a magánjogi jogviszonyok körébe sorolni. Ez a kérdés elsősorban a közigazgatási és polgári bíróságok közötti hatáskörelosztási

¹⁷ PAPP 2020.

¹⁸ 3385/2018. (XII. 14.) AB határozat [29].

szabályok alkalmazásából válik világossá. A Kúria megállapította, hogy a polgári perben eljáró bíróságok hatáskörébe tartozik a támogatási szerződésből eredő jogvita, ha azt közigazgatási határozat nem előzte meg, illetve közigazgatási határozat az ügyben nem hozható.¹⁹ Egy másik megfogalmazás szerint a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos ügyek az alapján minősíthetők, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére a jogszabály tételes rendelkezése biztosít-e közigazgatási hatósági hatáskört.²⁰ Amennyiben a támogató szerv a szerződéssel összefüggésben nem jogosult olyan közigazgatási határozatot hozni, amely közigazgatási perben felülbírálható, úgy az állapítható meg, hogy a jogszabály a támogató részére nem biztosított közigazgatási hatáskört. Ilyenkor az igény elbírálása a polgári bíróság hatáskörébe tartozik, azaz egyedi vizsgálattal dönthető el, hogy a jogviszony inkább magánjogi túlsúlyú.²¹

A Kúria közigazgatási és polgári kollégiuma az 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK közös véleményben nyilvánította ki az álláspontját a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről. A közös vélemény indokolása rámutat arra, hogy a pénzügyi támogatásokra vonatkozó anyagi jogi szabályozás többirányú, a szabályozási megoldások és jogintézmények között a polgári jogra és a közigazgatási jogra tartozó elemek együttesen is jelen vannak, elsősorban a pénzügyi támogatással kapcsolatos biztosítékok, valamint a jogosulatlanul felhasznált támogatás visszakövetelése körében. Az anyagi jogi szabályozás alapján a pénzügyi támogatással összefüggő per minősülhet polgári vagy közigazgatási pernek, az elhatárolás alapja annak vizsgálata, hogy a támogatásra vonatkozó anyagi jogi szabályozás – vagy ahhoz kapcsolódó eljárásjogi szabályok – biztosítanak-e valamely szervezet részére közigazgatási hatósági hatáskört. A közigazgatási hatósági hatáskör fennállását a jogszabálynak egyértelműen ki kell mondania, és meg kell neveznie az ügyben első fokon eljáró hatóságot is. A közigazgatási hatáskör fennállásának sajátossága az, hogy a hatáskör címzettjének a jogszabály tételes rendelkezése alapján egyértelműnek kell lennie, ugyanakkor ilyen rendelkezés hiányában közigazgatási hatáskör nem állapítható meg. A hatáskör nem vezethető le kifejezett rendelkezés hiányában sem a jogviszony jellegéből, sem az egyes résztvevők közjogi vagy magánjogi státuszából. Így nem jelentenek közigazgatási hatáskört a jogviszonyban megállapítható egyes közjogi elemek vagy az érintettek között a jogszabályi rendelkezésből következő hierarchikus pozíció.²²

¹⁹ Kúria Pfv.21.377/2012/5.

²⁰ Kúria Pfv.20.539/2012/6.

²¹ Kúria Gfv.30.207/2013/3.

²² Ez a hatásköri elhatárolás a mind a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (régi Ptk.), mind az új Ptk. körében irányadó, ugyanakkor jogszabályváltozás folytán csak a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (régi Pp.) alapján elbírálható ügyekben alkalmazható. Vö. 2/2017. KMPJE határozat VI. pont és 3/2015. PJE határozat V.1. pont. Megállapításai azonban sok tekintetben időtállóak, a polgári perrendtartásról

A polgári és közigazgatási ügyek elhatárolása során a jogviszonyban megjelenő közjogi vagy magánjogi elemek dominanciájának nincs jelentősége. Ezek arányának vizsgálata alapján a hatásköri probléma nem dönthető el, mivel az egyes elemek túlsúlya sem jelenti önmagában közigazgatási vagy polgári hatáskör fennállását.

A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos jogviszonyokban a magánjogra és közjogra jellemző szabályozás egyaránt megtalálható, ennek oka döntően a támogatást nyújtó szervezet sajátos közjogi státusza, illetve annak tisztázatlansága, hogy a támogatást nyújtó a pénzügyi-támogatási jogviszonyban mellérendeltségi vagy hierarchikus pozícióban vesz részt. A jogviszonyban érvényesülő egyes közjogi elemek, így a támogatás megállapítójának hatósági vagy általános ellenőrzési jogköre önmagában a jogviszonyt nem teszi közjogi, ezen belül közigazgatási jogviszonnyá, mivel a hatósági eljárás lefolytatására az adott ügyben csak a jogszabály tételes felhatalmazása és ehhez kapcsolódóan hatáskör biztosítása mellett van lehetőség. Ennek alapján hatósági hatáskör hiányában a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos igények, így különösen a támogatás megfizetése, visszatérítése vagy a jogviszonyban érvényesülő biztosítékok érvényesítése a polgári jogra tartozik, és az eljárás lefolytatása is az általános hatáskörű, polgári ügyekben eljáró bíróság feladata.

A pénzügyi támogatási jogviszonyban a hatósági szerződés csak akkor merülhet fel, ha a felek ténylegesen ennek megfelelő tartalommal kötöttek szerződést, és az erre a szerződésre irányuló valamennyi tartalmi elem a megállapodásban hiánytalanul megtalálható. Önmagában a támogatási szerződésben szereplő közjogi elemek a megállapodást nem teszik hatósági szerződéssé, az arra vonatkozó szabályozás csak akkor alkalmazható, ha a felek – a hatósági szerződés alapvető tartalmának megfelelően – közigazgatási határozat helyett kötöttek ilyen tartalmú szerződést.²³

A bírói gyakorlat alapján az a következtetés vonható le, hogy ha hatósági szerződés kötésére kerül sor a támogatás folyósításával kapcsolatban, úgy az ügylet közjogi támogatási szerződésnek minősül, ennek hiányában pedig a közjogi elemek ellenére az ügylet a magánjogi támogatási szerződés kategóriájába esik.

A magyar bírói joggyakorlatban a támogatási szerződéssel összefüggő igények érvényesítésével kapcsolatosan az a megoldás alakult ki, hogy ha a támogatási szerződés ügyében az erre jogosult szerv első fokon, majd a jogorvoslati kérelem folytán másodfokon döntést hozott, és szabálytalanságot állapított meg, ez a döntés a polgári perben nem bírálható felül. Polgári perben azonban lehetőség van arra, hogy a szabálytalanság megállapításának

szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) szabályai szellemével nem ellentétes jogi okfejtések, érvek, elvi megállapítások továbbra is figyelembe vehetők. A Pp. és a Kp. normaszövegének értelmezésében, a jogi érvelés alátámasztásában ezek tehát felhasználhatók.

²³ 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről.

alkalmazható jogkövetkezményei jogszerűségéről a bíróság döntsön.²⁴ A szabálytalansági eljárás eredményeként levont jogkövetkezménynek kihatása lehet a polgári jogi jogviszonyra, (például elállás esetén a szerződés megszűnik,²⁵ a támogatottnak kártérítési²⁶ vagy a ki nem fizetett támogatás esetén a szerződés teljesítése iránti igénye keletkezhet²⁷), ezért pusztán a meghozott közigazgatási típusú döntés nem zárja ki azt, hogy a bíróság a polgári jog szabályai szerint vizsgálja a döntés jogviszonyra gyakorolt hatását, a felperes polgári perben előterjesztett kereseti kérelmét.²⁸ Ennek elvi alapja az, hogy a magánjogi természetű szerződési tartalom miatt a felek szerződési pozíciójára a mellérendeltség, míg igényérvényesítési lehetőségükre az jellemző, hogy a támogatás részbeni vagy teljes visszavonásából, visszafizetésre kötelezésből, illetve a támogató hatóság vagy a közreműködő szervezet részéről történő elállásból eredő jogviták elbírálására polgári perben kerülhet sor.²⁹ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a támogatási szerződés alapján folyósított támogatások visszafizettetéséről főszabály szerint a szabálytalansági eljárásban hozott közigazgatási hatósági határozat rendelkezik, a kamatokkal, járulékokkal való visszafizetési kötelezettség nem teljesítése esetén közigazgatási típusú végrehajtás kezdeményezésére van lehetőség. Ugyanakkor a jogviszony magánjogi elemei miatt van lehetőség polgári perben vitatni a szerződés megszegéséből eredő jogkövetkezmények jogszerűségét. Ez a megoldás a jogvédelmi szempontok miatt alakult ki, mert a szabálytalansági eljárásban hozott, a jogkövetkezményekről rendelkező határozat közigazgatási bírósági úton nem támadható. A támogatás tekintetében a szabálytalansági döntést első fokon meghozó hatóság határozatával szemben másodfokú közigazgatási hatósághoz lehet fellebbezést benyújtani, szerződés megszegéséből eredően alkalmazott jogkövetkezmény jogszerűsége pedig polgári perben vizsgálható.³⁰

Zárszó

Ahogy láthattuk, már egyetlen konkrét szerződésfajta példáján keresztül a közjog és magánjog dichotómiájának vagy éppen összesimulásának elméleti és gyakorlati kérdései tehetők fel. Ez a példa is jól mutatja, hogy napjaink jogtudománya számos olyan kihívással szembesül, amely a dogmatikai kérdések modernizálását, vagy éppen alapjogi szempontok miatt egy jogintézmény alkotmányjogi szempontú újragondolását teheti

²⁴ Kúria Pfv.20.591/2021/45.

²⁵ Kúria Pfv.20.627/2022/6.

²⁶ Kúria Pfv.20.231/2018/11.

²⁷ Kúria Pfv.20.937/2018/6.

²⁸ Kúria Pfv.20.923/2019/7.

²⁹ EBH2010.2237.

³⁰ Kúria Pfv.20.486/2020/5.

szükségessé. Ilyen kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában naponta felmerülnek, ezek megoldásához sok türelmet, leleményességet és jó egészséget kívánok a gyakorló alkotmánybíró és jogtudós, születésnapos Horváth Attilának.

Irodalom- és forrásjegyzék

3385/2018. (XII. 14.) AB határozat

EBH2010.2237.

Kúria 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről

Kúria Pfv.21.377/2012/5.

Kúria Pfv.20.539/2012/6.

Kúria Gfv.30.207/2013/3.

Kúria Pfv.20.937/2018/6.

Kúria Pfv.20.231/2018/11.

Kúria Pfv.20.923/2019/7.

Kúria Pfv.20.486/2020/5.

Kúria Pfv.20.591/2021/45.

Kúria Pfv.20.627/2022/6.

ACHTERBERG, Norbert (1982): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Heidelberg: Müller.

BURCKHARDT, Walter (1944): *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft*. Zürich: Polygraphischer.

BUZA László (1943a): *A közjog és a magánjog elhatárolásának kérdése*. Kolozsvár: Erdélyi Múzeum Egyesület.

BUZA László (1943b): *A közjog és a magánjog fogalmi elhatárolásának kérdése*. Kolozsvár: András László könyvnyomda.

DAWN, Oliver (1999): *Common Values in Public and Private Law and the Public–Private Divide*. Cambridge: Cambridge University Press.

HAMZA Gábor (2014): *A modern jogrendszerek tagozódása és a római jogi tradíció*. Budapest: MTA.

IGLÓI SZONTAGH Vilmos (1938): *Közjog és magánjog elválasztása. Jogállam*, 37(5), 172–181.

JAKAB András (2007): *Közjog, magánjog, polgári jog – a dogmatikatörténet Próteuszi és az új Ptk. tervezete. Állam- és Jogtudomány*, 48(1), 3–27.

JAKAB, András (2016): *Public Law – Private Law Divide?* In JAKAB, András: *European Constitutional Language*. Cambridge: Cambridge University Press, 387–400. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316442678>

JELLINEK, Georg (1914): *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: Springer. Online: <https://archive.org/details/allgemeinestaatssojelliala/mode/2up>

KASER, Max (1951): *Jus Publicum – Jus Privatum (zugleich Besprechung von Nocera, „Ius publicum“)*. *Studia et Documenta Historiae et Juris*, 17, 267–270.

KELSEN, Hans (1913): *Zur Lehre vom öffentlichen Rechtsgeschäft*. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 31(2–3), 190–249. Online: <https://www.jstor.org/stable/44301050>

MOLNÁR Tamás (2002): *A ius publicum és ius privatum elhatárolása a római jogban*. *Collega*, 6(4), 64–72.

MOÓR Gyula (1937): *A jogrendszer tagozódásának problémája*. Budapest: MTA. Online: http://opac.mtak.hu/F?func=direct&local_base=MTA01&doc_number=000501269

PAPP Tekla (2012a): *A támogatási szerződés I. Céghírnök*, 22(6), 12–14.

PAPP Tekla (2012b): *A támogatási szerződés II. Céghírnök*, 22(7), 3–6.

PAPP Tekla (2015): *A támogatási szerződés*. In PAPP Tekla (szerk.): *Atipikus szerződések*. Budapest: Opten, 550–561.

- PAPP Tekla (2020): A közbeszerzési szerződés tipizálása. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2(4), 47–58. Online: <https://doi.org/10.37371/KEP.2020.4.2>
- PÓLAY Elemér (1957): A római jogrendszer tagozódásának kérdése. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 3(4), 3–31.
- STOLLEIS, Michael (1996): Öffentliches Recht und Privatrecht im Prozeß der Entstehung des modernen Staates. In HOFFMANN RIEM, Wolfgang – SCHMIDT ASSMANN, Eberhard (szerk.): *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*. Baden-Baden: Nomos.
- VÉKÁS Lajos (2018): A diszpozitív szabályozás elve és az elv kérdőjelei a gyakorlatban. *Magyar Jog*, 65(7–8), 385–391. Online: <https://ptk2013.hu/szakcikkek/vekas-lajos-a-diszpozitiv-szabalyozas-elve-es-az-elv-kerdojelei-a-gyakorlatban-mj-20187-8-385-391-o/6611>