

Kontraktualitás a közigazgatásban, egy évszázad tendenciái

C Z I B R I K E S Z T E R *

Absztrakt: „Közigazgatás” és „szerződés”, a két fogalom jelentéstartalma távolinak tűnik egymástól. Tanulmányomban annak bemutatására teszek kísérletet, hogy az évszázadok során miként közelített egymáshoz az említett két kifejezés tartalma, s hogyan alakultak ki a mellérendeltségi jogviszonyok a közigazgatás berkeiben is. Ezek egyik megjelenési formájaként értelmezhető a közigazgatási szerződés. Mivel egy tanulmány kereteiben taxatív felsorolásra nem vállalkozhatom, így csak egy-egy közigazgatási szerződés kerül terítékre. Mindazonáltal a kontraktusok megjelenésének folyamatát nemcsak hazai viszonylatban vizsgálom, hanem nemzetközi téren is, ennek keretében bemutatom a francia, a német, az osztrák, valamint az angolszász jogfejlődést. Ezen alapvetést követően a hatósági szerződés hatályos szabályozásával zárom tanulmányom.

Kulcsszavak: közigazgatási szerződés, hatósági szerződés, kontraktualitás, mellérendeltségi jogviszony, *Verwaltungsprivatrecht*

BEVEZETÉS

A közigazgatás gyakran lát el olyan feladatokat, amelyek teljesítéséhez nem feltétlenül a klasszikus hierarchikus jogviszonyon alapuló eszközökhöz kell nyúlni. Ennek a felismerése azonban meglehetősen hosszadalmas volt. A közigazgatási szerződések kialakulásának folyamata igencsak hányattatottnak mondható, hiszen mint majd láthatjuk, az elmúlt

közel másfél évszázad során egyesek elutasították, mások pedig kifejezetten előre mutatónak találták e jogintézményt. Végül a történelmi folyamatok, valamint a társadalmi fejlődés életre hívta azt. A következőkben az ehhez vezető utat mutatom be. Ennek megfelelően tanulmányomban a közigazgatási szerződések jogtörténeti és jogdogmatikai aspektusait vizsgálom mind hazai, mind pedig nemzetközi szinten. Kísérletet teszek arra, hogy átfogóan bemutassam az egyes közigazgatási szerződések kialakulását és szabályozásuk sajátosságait a kezdektől egészen napjainkig.

Maga a „közigazgatás” és a „szerződés”, mint két fogalom kapcsolata korántsem evidens. Amennyiben szabadjára engedjük gondolatainkat e két kifejezés kapcsán, akkor tartalmilag igen eltérő eredményre fogunk jutni. Amíg ugyanis az első fogalomról a közhatalom, a hierarchia és az alá-fölérendeltség, addig a második definíció esetében éppen ellenkezőleg: a közhatalom hiánya, a mellérendeltség és a szerződéskötés szabadságának elve jut az eszünkbe. Ha azonban a két fogalom jellemzőinek metszetét nézzük, akkor egy igen érdekes jogintézményt kapunk: a közjogi szerződéseken belül elhelyezkedő közigazgatási szerződéseket. A következőkben ezen jogintézménnyel, a közigazgatási szerződések megjelenésének előzményeivel, kialakulásával és fejlődésével foglalkozom.

* Doktorandusz, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

1. A KÖZIGAZGATÁSI SZERZŐDÉSEK ELŐZMÉNYEI

Ha a magyar közigazgatás tekintetében jelentős mérföldköveket keresünk, akkor mindenféleképpen meg kell említeni a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikket. A jogszabály hazánkban elsőként rendezte a montesquieu-i hatalomelmélet tényleges átültetését az állam-szervezetbe. A törvény kimondta, hogy „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”¹ E rendelkezés értelmében a végrehajtó hatalom két ága szervezeti szempontból ténylegesen is elkülönült egymástól. Nem mellesleg: megteremtve ezáltal az Európában akkor már bimbózó új jogág, a közigazgatási jog sajátos szabályozási tárgyát Magyarországon.

A jogszabály francia hatásra született meg, hiszen az 1789-es francia forradalom nyomán választották el Franciaországban az igazgatási tevékenységet a bírói hatalomtól. A jogszabály kiemelkedőnek számított a maga idejében, hiszen a jogállamiság és az alkotmányosság fogalmainak egyaránt meghatározó eleme a hatalmi ágak elválasztásának elve.² A hatalommegosztás elve bár ókori eredetű, azonban ténylegesen a felvilágosodás jogelméletének részeként terjedt el.³ Amíg azonban az angol John Locke (1632 - 1704) nem választotta el élesen a végrehajtást és az igazságszolgáltatást, addig a mintegy ötven évvel később tevékenykedő francia Montesquieu (1689 - 1755) szerint a bírói hatalom már önálló hatalmi ág. A klasszikus hatalommegosztás elve tehát Montesquieu-től származtatható, aki a három hatalmi ágot már szervezetileg és személyzetileg is elkülönítette egymástól,⁴ a zsarnokság, az önkény, valamint a hatalomkoncentráció elkerülése érdekében.

Hagyományos értelemben a kormányzat hatalma jelenti a végrehajtói hatalmat, amely egyben rendelkező és szervező tevékenységet foglal magában.⁵ Montesquieu fogalmazta meg az egyik alapvető tételt, amely szerint a végrehajtó hatalom nem a saját akaratát hajtja végre és működésének sem a saját maga által állami célnak vélt célkitűzések

elérésére kell, hogy irányuljon, hanem a törvények végrehajtására.⁶ A közigazgatás fogalma viszonylag újkeletűnek számít a jogi terminológiában, hiszen csak a XVIII. században jelent meg francia jogtudósok révén az *administration publique* kifejezés.⁷ Elvi alapjaként a hatalommegosztás elvére épülő jogállamiság követelménye emelhető ki,⁸ az államhatalmat egy kézben összpontosító feudális abszolutizmussal szemben.

A modern közigazgatás kialakulása természetesen államunként más-más képet mutat. A közjog fejlődése szempontjából viszont a francia jog modellértékűnek számít. A kezdetekben, a XVIII. és a XIX. században a közigazgatást a szigorú szupremáció jellemezte, azonban a XX. század hajnalán megállapítást, illetve bizonyítást nyert, hogy nem csak az alá-fölrendeltség az, amely révén döntés születet a közigazgatásban. Hazánk – a nemzetközi tendenciához képest – valamivel később ismerte fel, hogy a közigazgatási jogviszonyok között felfedezhető olyan nexusok is, amelyekben a felek viszonyát alapvetően a mellérendeltség jellemzi, de ezeket egyértelműen meg kell különböztetni a polgári jog kontraktusaitól. Egy alapvetően magánjogi gyökerekkel rendelkező, közjogi elemekkel átszőtt jogintézményre kell gondolni a közigazgatási szerződések kapcsán. Az időszámításunk után 170 és 228 között tevékenykedő Ulpianushoz köthető a közjog (*ius publicum*) és a magánjog (*ius privatum*) különválasztása, de az évszázadok során hamar bebizonyosodott, hogy az egyes jogintézmények és jogágak keveredése elkerülhetetlen. E „keresztülfekvőség” szülte a közigazgatási szerződések jogintézményét is.

Otto Mayer (1846 - 1924) szerint a szerződés, mint definíció, egyenrangú közreműködést tételez fel a jogalanyok között. Ez az állam és az „alattvaló” között elképzelhetetlen, az állami akarat a hatóságokon keresztül realizálódik, az állami szerződést tehát fogalmilag kizárta. Otto Mayer – Georg Jellinek (1851 - 1911) véleményével⁹ egyöntetűen – erőteljesen elutasította a közigazgatási szerződés létjogosultságát.¹⁰ Ezméivel szembemenően azonban a XX. századi Európa több államában is képviseltette már magát az ún. „állami szerződés”.¹¹ Látható tehát, hogy a XX. század elején egyfajta kölcsönhatás kezdett kialakulni a ma-

gánjog és a közjog között, amely pedig később a jogágak elmosódásához vezetett.¹² A posztmodernitás egyik alappillére volt a kontraktualizáció, amelynek egyik eredménye a közigazgatási szerződések elterjedése lett.

2. A KÖZIGAZGATÁSI SZERZŐDÉS SZÍNRE LÉPÉSE: A NEMZETKÖZI GYAKORLAT, A KEZDETEKTŐL NAPJAINKIG

A közigazgatási szerződést (*contrat administratif*) a Napóleon korabeli francia jog fejlesztette ki a közigazgatási bíróságok felállításával egyidejűleg.¹³ A francia szabályozás ismérve, hogy az egyik szerződő fél államigazgatási szerv vagy a nemzeti jog szerinti közjogi jogi személy. Tartalmilag közszolgáltatás megszervezésére vagy működésére irányul és maga a szerződés nem illeszthető be a magánjog kontraktusai közé.¹⁴ A francia jogban – amely mintaként szolgált a mai hatályos magyar szabályozáshoz is – a közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálása a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozik. Szemben a később bemutatott német szabályozással, a francia modellben a közigazgatási szerződések olyan önálló jogintézményként kerültek kodifikálásra, amelyek élesen elkülönülnek a magánjogi szerződésektől.¹⁵ A francia joggyakorlat tükrében közigazgatási szerződésről akkor beszélhetünk, ha jogszabály azt annak minősítette.¹⁶ Példaként említhető a közbeszerzési szerződés,¹⁷ vagy a koncessziós szerződés,¹⁸ amelyeket a hatályos francia jog közigazgatási szerződés-ként tart számon. A francia modell a mai napig megőrizte a kezdeti szabályozásban lefektetett jellemzőket. A későbbiekben bemutatom, hogy a francia szabályozás miként szolgált mintaként a hazai kodifikációs gyakorlat kialakításában. Helyesnek tartom azt a megállapítást, miszerint egy erőteljes válaszvonalat kell húzni a közigazgatási szerződések és a magánjogi kontraktusok között. Fontos elkülöníteni a közigazgatási szerződéseket azon megállapodásoktól is, amelyeket az állam vagy azok szervei kötnek polgári jogi joga-

lanként. Ez (utóbbi) esetben hiába közigazgatási szerv a szerződés egyik alanya, mégsem beszélünk közigazgatási szerződésről. A német szabályozás nem vette át a francia modellt, a német jogfejlődés saját utat járt be az alábbiak szerint. A XVIII - XIX. században már fellelhetők voltak a *német jogban* a közigazgatási szerződések előfutárjai. A herceg és alattvalója között kötött szerződések, azaz a helyi hatalom gyakorlói és alattvalói közötti viszonylatokban egyre inkább azt a jelenséget lehetett megfigyelni, hogy a polgári jogi szerződések olyan területeken is kezdenek elterjedni, amelyek jellegüknél fogva inkább az államügyek kategóriájába tartoznak.¹⁹ A korábbiakban már utaltam Otto Mayer német jogtudósra, aki a XIX. század második felében a közigazgatási jogot tisztán hatósági jellegűnek látta, álláspontja szerint az állam jogában²⁰ a polgári jog szabályai nem érvényesülhetnek, a közjog és a magánjog elemei szerinte nem keveredhetnek ilyen formában.²¹ A német jogterületeken azonban ténylegesen a közigazgatási szerződések csak a XX. században jelentkeztek. Az ún. *Verwaltungsprivatrecht*²² jogintézménye szolgál egy összefoglaló kategóriaként a közigazgatási szerződésekre, valamint azon szerződésekre, amelyeket a közigazgatás szervei a magánjog alanyaiként kötnek. A *Verwaltungsprivatrecht* fogalmkörét akként lehet meghatározni, hogy a közigazgatás tevékenységeinek egy olyan szeletét jelenti, amelyet magánjogi jogintézménnyel kíván a közigazgatási jog elvégezni, azonban közjogi eszközök igénybevételével.²³ Akkor beszélhetünk róla, ha közigazgatási szerv köti, közfeladat ellátása érdekében, magánjogi szerződés formájában. A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényében²⁴ e jogintézménnyel összefüggésben megfogalmazta az ún. választás szabadságának elvét,²⁵ amely értelmében a közigazgatási szerv maga döntheti el, hogy hatósági szerződést (*öffentlich-rechtlicher Vertrag*) köt vagy magánjogi kontraktust.²⁶ A kettő közötti különbségtétel alapja az, hogy bár mellérendeltségről beszélünk mind a két esetben, azonban a hatósági szerződés esetében csak elviekben egyenlőek a felek, illetve annak megkötését a közérdek mozgatja. A közigazgatási szerződéseket megtalálhatjuk a német adó-, valamint építési jogban és a német szociális igazgatás területén is.²⁷

A *Verwaltungsprivatrecht* területéhez tartozik továbbá az ún. *öffentlich-rechtlicher Vertrag*, amely a

magyar hatósági szerződés jogintézményének feleltethető meg. A német közigazgatási hatósági eljárási törvény²⁸ 1977. január 1-jén lépett hatályba, és az 54. §-ban szabályozza az említett jogintézményt. A jogszabály azonban nem nóvumként vezette be a hatósági szerződést, hanem szinte egy az egyben átvette Schleswig-Holstein tartomány akkor már hatályos szabályozását.²⁹ Az átültetés eredményeként – a francia joghoz hasonlóan – a szerződésből eredő jogviták elbírálásának fóruma máig is a közigazgatási bíróság. Egy német jogi értelmező kézikönyv szerinte az ún. *öffentlich-rechtlicher Vertrag* a közjog területén hoz létre jogviszonyt, módosítja azt vagy szünteti meg a közigazgatás hatósági jogalkalmazói tevékenysége révén.³⁰ A VwVfG alapvetően egy megengedő és széles körű alkalmazhatóságot lehetővé tevő szabályt tartalmaz a hatósági szerződés megkötésére vonatkozóan. A felek csak jogszabály eltérő szabályozása esetén nem élhetnek a hatósági szerződés megkötésével.³¹

Indokolt itt egy további német nyelvterület eltérő szabályozásának bemutatása is, mégpedig az *osztrák szabályozásé*, amelyben egy fogalomcsoport alatt értelmezik azokat a szerződéses kapcsolatokat, amelyekben az állam polgári jogi jogalanyként lép be egy szerződéses kapcsolatba, illetve azokat is, ahol a közigazgatási szerv például egy hatósági szerződést köt. A jogterület összefoglaló neve az ún. *Privatwirtschaftsverwaltung*. A Steiermarkban székelő tartományi közigazgatási bíróság egy döntésében akként foglalt állást, hogy amennyiben a hatóság közhatalom birtokában gyakorolja jogalkalmazó tevékenységét, azaz például kötelező hatósági határozatot hoz, akkor az aktus nem sorolható be a *Privatwirtschaftsverwaltung* kategóriája alá. A gyűjtőfogalom elemei inkább a nem közhatalom birtokában gyakorolt közigazgatási aktusok csokorba rendezését jelentik.³² Az osztrák jogirodalomban már többen állást foglaltak³³ a jogintézmény mellett, de ellene is. Pártolói előnyként említik a rugalmasságot, hiszen a közigazgatást jellemző szigorú, kogens szabályoktól eltérést enged a szerződés, amelynek tartalmát a felek akarata határozza meg. Emellett több szerző is kiemelte, hogy egyedi megoldásként szolgálhatnak, szemben a szupremácia adta kötöttséggel.³⁴ A bírói gyakorlat azonban inkább kritikával illeti a jogintézményt, hiszen hiá-

ba magánfélként lép fel az állam az adott szerződés megkötésénél, ezekben a jogviszonyokban – az állam piaci ereje miatt – tényleges kiegyenlítődésről mégsem beszélhetünk.³⁵ Ezeket a szerződéseket legfőképpen a támogatások odaítélése során (például szociális tárgyú támogatások), valamint állami tulajdonban lévő cégek vezetése során alkalmazzák.³⁶

Megállapítható, hogy nagy különbség mutatkozik az osztrák és a német, valamint a francia joganyag között, mert más-más szemszögből közelítenek ezen kontraktusokhoz. Az osztrák jog tágabb kategóriát használ a közigazgatás magánjoggal átszőtt területére, hiszen ebbe a csoportba sorolja azokat a szerződéseket is, amelyeket az állam polgári jogi jogalanyként köt, szemben a német, illetve francia szabályozással, amelyek elkülönítik ezeket a csoportokat.

A XIX. században kiépült modern társadalom, majd a XX. századi fejlődés életre hívta a gazdaságban monopóliumok kialakulását. Ennek egyenesági következménye lett az állami ellenőrzés igényének felerősödése a piac felett. Akár a francia forradalom okozta hirtelen változásokkal, akár az említett osztrák-német reformokkal vetjük össze, az *angol fejlődési út* teljesen más irányt vett, mint a kontinentális jogrendszeré.³⁷ Relatív későn alakult ki a közigazgatási jog és a közigazgatási szervezrendszer a common-law jogrendszerben, hiszen a közhatalom feletti ellenőrzést a parlament gyakorolja. Az alapvető különbség tehát egyrészt az eltérő államszervezetből adódik. Fontos emellett kiemelni, hogy Angliában nem alakult ki a közigazgatási bírászkodás szervezete sem.³⁸ Az angol jogban a közigazgatási szerv által kötött szerződésekre – az egyéb szerződésekhöz hasonlóan – ugyanúgy érvényesek az angolszász szerződési jogelvek. Mindemellett nem beszélhetünk tisztán olyan kategóriáról, mint azt a francia vagy a német jogban láttuk. Jellemző az angolszász jogrendszerre, hogy a szerződéses szabályanyag részletszabályait a bírói precedens alakítja. Az angol jog nem törekszik egy kifejezett válaszvonal beiktatására a magánjogi, valamint a közjogi szerződések közé. Az angol közigazgatási szervek által kötött szerződések érvényességéről a bíróságok döntöttek, így a szerződéskötési tevékenységet előzetesen a parlament, utólagosan pedig a bíróság ellenőrzi.³⁹

A nemzetközi kitekintésből jól látszik, hogy a közigazgatási szerződéseknek valamennyi jogrendszer megágyazott a XX. századra. Mindazonáltal a mai napig nem egységes a nyugat-európai szabályozás,⁴⁰ de abban szinte valamennyi állam egyetért, hogy bár nevükben szerződésekről beszélhetünk, viszont ténylegesen nem feleltethetők meg a polgári jogi kontraktusoknak. Nem lehet figyelmen kívül hagyni a közérdeket, a közigazgatási szerződéssel megvalósítandó célt, valamint az állam és azon szerveinek az erőfölényét. A közigazgatási szerződésekből eredő viták eldöntésének fórumai is változnak jogrendszerenként. Álláspontom szerint a francia jog dolgozta ki a legprecízebben, a legmegfelelőbbben és a legegyszerűbben a jogintézmény helyét, tárgyát és az abból eredő vita elbírálásának fórumrendszerét.

3. A KÖZIGAZGATÁSI SZERZŐDÉSEK HAZAI KIALAKULÁSA, ILLETVE A HATÓSÁGI SZERZŐDÉS INTÉZMÉNYESÜLÉSE

Miképpen az már kifejtésre került a fentiekben, az alkotmányos jogállam magában foglalja a kontraktualizáció folyamatát. A szerződésesedés pedig nem jelent mást, mint a szupranacionális kontraktusokat, valamint a közjog és magánjog eszközeinek az összefonódását is.⁴¹ Ezen alapvetés talaján, immár a hazai jogi szabályozással és joggyakorlattal indokolt foglalkozni, vizsgálva, hogy mikortól is beszélhetünk közigazgatási szerződésekről, mely jogállam szabályrendszerét ültette át és juttatta érvényre a hazai jog.

A közigazgatási szerződések tekintetében a *magyar jogirodalom* a francia szabályozást és annak kidolgozottságát hangsúlyozta. Kutatásom során egy 1939-es tanulmányban bukkantam a közigazgatási szerződés – mint a francia jogban már használatos jogintézmény – első hazai említésére. *Valló József* (1913 - 1976) – *Magyary Zoltán*

(sokak által legtehetségesebbnek tartott⁴²) tanítványa⁴³ – egy monográfiában,⁴⁴ továbbá számos tanulmányában foglalkozott a francia eljárásjogi kérdésekkel, valamint magával a közigazgatási szerződéssel is. Tanulmányában így vélekedett a közigazgatási szerződésről: *„A magyar jogász számára talán legmeglepőbb és legtanulságosabb a közigazgatási szerződések elmélete, amelynek alap gondolata az, hogy a szóbanforgó szerződések nem tartoznak bele a polgári törvénykönyvből ismert egyik szerződéstípusba sem, hanem sui generis ügyletek, amelyekre nem a magánjog, hanem a service public⁴⁵ joga alkalmazandó.”*⁴⁶ Ekként nem vitás, hogy a magyar jogirodalom is a kezdetektől elkülönítette a polgári jog, valamint a közigazgatás szerződéseit. Magyarországon egy évtizeddel ezelőtt a közszerződések még igazságszolgáltatásban jártak.⁴⁷ A közigazgatási szerződések a közjogi szerződések közé tartoznak. *Magyary Zoltán* a közigazgatási szerződéseket a közigazgatás cselekedetei között helyezte el. A csoporton belül helyet kapnak a szakirányú aktusok, a szervi aktusok, valamint a közigazgatási jogi aktusok. Utóbbiban helyezi el az említett jogintézményt.⁴⁸ Sokáig nem alakult ki sem a tételes jogban, sem pedig a szakirodalomban egységes fogalom, vagy csoportosítás ezen kontraktusokat illetően, szerzőnként, valamint államonként eltérő csoportosítást láthattunk. Mindemellett gyakorta előfordult, hogy szinonimaként használták ezeket a fogalmakat, azaz a közjogi szerződést, a közszerződést vagy a közigazgatási szerződést. Hazánkhoz képest a közjogi szerződések hosszabb történelmi múltra tekintenek vissza például Franciaországban, Németországban, Svájcban vagy Angliában.⁴⁹ A közjogi szerződések közjogi jogviszonyt keletkeztetnek a szerződést kötő felek között. Ezen kontraktusok főleg a büntetőjog, a büntetés-végrehajtási jog, vagy a nemzetközi jog területén jelentkeznek.⁵⁰ Jellemzőként ki kell emelni, hogy a szerződés tárgyát, a megkötés módját és folyamatát, a szerződő feleket, a felek jogait, illetve kötelezettségeit, valamint a jogviták elbírálásának fő szabályait a közjog szabályozza, funkciójukat tekintve pedig ezek a közjogi szerződések közcélok elérését, illetve közfeladat ellátását tűzik célul maguk elé. Mindemellett elmond-

ható, hogy rendszeres törvényességi felügyelet érvényesül igénybevételek felett.⁵¹ *Ádám Antal* (1930 - 2020) a közjogi szerződések különböző csoportjait különböztette meg. Ilyennek tekintette például a közhatalmi szervek és az egyházak illetékes szervei közötti közjogi szerződéseket, a politikai pártok közjogi szerződéseit, a helyi önkormányzatok közötti közjogi szerződéseket, a települési önkormányzat és a rendőrség közötti megállapodásokat.⁵²

Napjainkban nem fér kétség ahhoz, hogy a *közjogi szerződések* csoportján belül helyezhetjük el a közigazgatási szerződéseket. Ezen kontraktusokat a magánjog és a közjog eszközrendszerének a sajátos összekapcsolódása jellemzi. Alapvetően a közigazgatási szerv köt megállapodást más, nem állami jogalanyokkal, közfeladat ellátása érdekében.⁵³ A közigazgatási szerződés fogalmának tételes jogi meghatározására egészen 2017-ig nem került sor. Addig csak a jogelmélet próbált definíciót alkotni. A közigazgatás-tudomány többek között a hatósági szerződést, a településrendezési szerződést, a közbeszerzési,⁵⁴ valamint a koncessziós szerződést minősítette közigazgatási szerződésnek.⁵⁵ A közigazgatási szerződés *fogalmi elemei* tekintetében ki kell emelni, hogy a jogviszonyban legalább az egyik fél pozíciójában közigazgatási szerv áll, amely jogszabályban meghatározott feladatának ellátásával összefüggésben köt megállapodást. A feleket alapvetően a mellérendeltség jellemzi, azonban a szerződésben megjelennek a közigazgatási jogra jellemző elemek is, mint például az egyoldalú előírások, vagy a szerződésszegés esetére vonatkozó eltérő jogkövetkezmények.⁵⁶ Hazánkban azonban igazán csak a rendszerváltást követően⁵⁷ kerültek intézményesítésre, illetve magát a folyamatot sem nevezhetjük önkéntelennek, hiszen a közjog fejlődése, a jogszabályok alakítása, valamint a joggyakorlat hozzáigazodása szükséges ahhoz, hogy a közigazgatás szerződéseiről beszélhessünk. Mint már korábban is említettem, a szerződésesedés folyamata elkerülhetetlen egy alkotmányos jogállam keretei között. Sokáig azonban egységes szabályozással nem találkozhattunk. A következőkben néhány példát hozok a *közigazgatási szerződések fajtáira*, a teljesség igénye nélkül.

Nemzetgazdasági jelentőségénél fogva elsőként említem az a *koncessziós szerződést*. A jogintézményről több ágazati jogszabály is rendelkezik. Példaként ki kell emelni a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt, amely szerint – összhangban az Alaptörvény 38. cikk (1), illetve (2) bekezdéseivel⁵⁸ – az állam és a helyi önkormányzat a kizárólagos gazdasági tevékenysége⁵⁹ gyakorlásának időleges jogát kizárólag koncesszió útján, külön törvényben szabályozott módon engedheti át.⁶⁰ Az Alaptörvény indokolása szerint a nemzeti vagyon kezelése nem szolgálhat magánérdeket, azt a közösség javára kell használni, kiemelt figyelmet fordítva a végességükre, illetve arra, hogy a jövő generációinak a szükségleteik ki-elégítéséhez megfelelő mértékben rendelkezésre álljon a nemzeti vagyon.⁶¹ Látható az Alaptörvény indokolásából is, hogy a közcél kiemelt szempontként szerepel a nemzeti vagyon kezelése kapcsán, amely a közigazgatási szerződések egyik alapvető feltétele, így e szerződésként való minősítése megkérdőjelezhetetlen. A koncesszióról szóló 1990. évi XVI. törvény – összhangban a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezéseivel – meghatározza a koncessziós szerződés fogalmát és a szerződéskötés feltételeit. A koncessziós szerződés az állam vagy a helyi önkormányzat által végezhető gazdasági tevékenységek gyakorlásának időleges átengedését jelenti. Főszabály szerint – versenyeztetési eljárás révén – nyilvános koncessziós pályázat keretében történik az elbírálás. Magának a szerződésnek tárgyaként pedig a közvagyonnal történő rendelkezés jelölhető meg.⁶²

Második példaként említem a *településrendezési szerződést*, amelyről az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezik. A települési önkormányzat egyes településfejlesztési célok megvalósítása érdekében településrendezési szerződést köthet az érintett telek tulajdonosával, illetve a telken beruházni szándékozóval.⁶³ A kontraktus rugalmas keretet teremt azért, hogy az érintett közjogi, valamint magánjogi jogalanyok együttműködjenek egy közcél elérése érdekében. A szerződés tárgyai például különböző településfejlesztési tervek lehetnek.⁶⁴ A közigazgatási szerződésben a helyi önkormányzat arra vállal kötelezettséget, hogy

a szükséges településrendezési eljárást – a megállapított határidőn belül – megindítja és azt az előírásoknak megfelelően lefolytatja. Figyelemre méltó, hogy maga az érintett jogszabály minősíti közigazgatási szerződésnek a településrendezési szerződést.

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény nevesíti az ún. *közművelődési megállapodást*, amely szintén közigazgatási szerződésnek minősül. A törvény a nemzetiségek kulturális öngazgatása tekintetében meghatározza, hogy érvényre kell juttatni a nemzetiségek kulturális autonómiájának megfelelő művelődési érdekeket. Kiemeli, hogy a nemzetiségi önkormányzat jogosult nemzetiségi kulturális intézmény létesítésére, fenntartására, illetve más által létesített kulturális intézmény fenntartói jogának, illetve kulturális feladat ellátásának átvételére. Ennek keretében a kulturális intézmény, illetve a feladat átadásáról, átvételéről az átadó intézményfenntartó és az átvevő nemzetiségi önkormányzat közigazgatási szerződésben megállapodik.⁶⁵ A megállapodás tartalmát a felek jogszabályi keretek között, szabadon határozzák meg. Magának az átadásnak és átvételnek a célja az, hogy az önkormányzati közművelődési alapellátás és szervezeti folyamatossága a nemzetiségi önkormányzat kezelésében is fennmaradjon és lehetőség szerint tovább bővüljön.⁶⁶

A közigazgatási szerződések *alapvető jellemzőit* Magyarországon meghatározhatjuk az említett példák révén. Elsőként kiemelendők a közigazgatási szerződések alanyai. Az egyik fél pozíciójában mindenképp közigazgatási szerv áll, amelynek nevében a szerződés tárgyával összefüggő hatáskörrel rendelkező jogosított dönt annak megkötéséről. Települési önkormányzat esetében ez a polgármester, egyéb közigazgatási szerv esetében pedig a szerv vezetőjének hatásköre. A közjogi meghatározottságot erősíti az a követelmény, amely szerint a felek szabadon választott szerződési feltételein túlmenően szükséges az ágazati törvényekben lefektetett tartalmi előírásoknak a beépítése is a közigazgatási szerződésbe.⁶⁷ A közigazgatási szerződések további jellemzője a bennük megfogalmazott cél, amely közfeladat ellátá-

sára irányul vagy az adott tevékenység elvégzését a közérdek⁶⁸ igényli. A közigazgatási szerződésből eredő jogviták eldöntésére a közigazgatási bíróságok jogosultak.⁶⁹

Sokáig nem beszélhettünk sem a magyar jogirodalomban, sem a tételes jogban egységes fogalomról a közigazgatási szerződések tekintetében. Ezen változtatott a Kp., amely első ízben rögzítette hazánkban a közigazgatási szerződés fogalmát, mint a közigazgatási cselekvések egyik típusát. Eszerint közigazgatási szerződésnek minősül a magyar közigazgatási szervek között, közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.⁷⁰

Tudatosan hagytam a fejezet végére az egyik legismertebb közigazgatási szerződési típust, a *hatósági szerződést*. A jogintézmény alig több, mint másfél évtizede lépett hatályba a hazai jogrendszerben, így az egyik „legfiatalabb” a közigazgatási szerződések között. „*A demokratikus jogállamok közigazgatásában általánosan mondható, hogy a hatóság nem minden esetben a hatalom pozíciójából tárgyal az ügyféllel, hanem azt gyakran egyenrangú partnernek tekinti, s közösen keresnek optimális megoldást a konkrét ügyben. Ennek megfelelő formája a hatósági határozatot mintegy kiváltó egyezség az ügyféllel, illetőleg a közigazgatási szerződés. [...] A közigazgatási szerződés révén ugyanis gyakran többet lehet elérni, mint amennyit hatósági határozatok nyomán ki lehetne kényszeríteni.*”⁷¹ A Kormány 2004-ben ezen szavakkal indokolta a hatósági szerződés hatályba léptetését. Fontos kiemelni, hogy bár a hatósági szerződés a közigazgatási szerződések csoportjába tartozik, azonban fontos bemutatni, hogy miben különbözik a hatósági szerződés a többi közigazgatási szerződéstől. A közigazgatási szerződés nem feltételezi a szerződéskötést megelőzően hatósági eljárás lefolytatását, valamint nem értelmezhető hatósági eljárást lezáró döntési alternatívaként sem, szemben a hatósági szerződéssel. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálybalépése előtt hasonló jogintézmény nem került szabályozásra a hatósági eljárás keretében. Évtizedeken keresztül

a közigazgatási hatósági jogalkalmazás lényegi meghatározó eleme az volt, hogy a hatóság – mint a közhatalom letéteményese – a hatáskörébe tartozó ügyekben, egyoldalú jogi aktusaival alakította az egyes életviszonyokat, azonban ezen változtatott a Ket., mikor is hatálybalépésével bevezette az említett jogintézményt.⁷² A hatósági szerződés szabályozását az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) is átvette, néminemű módosítással.⁷³ Immáron nemcsak lehetővé teszi az Ákr., hanem bizonyos esetekben ágazati jogszabály kötelezően⁷⁴ elő is írhatja hatósági szerződés megkötését. Itt kiemelendő: a szabályozás egyértelművé teszi, hogy – a jogintézmény elnevezésétől függetlenül – nem dominál a mellérendeltség a felek között, hiszen bár megjelennek a hatósági szerződésben a magánjog kontraktusainak egyes elemei, azonban – ugyanúgy, mint a többi közigazgatási szerződésnél – a közjog szabályai adnak neki keretet. Az ágazati jogszabályok által előírt kötelező alkalmazás révén elveszni látszik a hatósági szerződés eredeti koncepciója, miszerint a hatóság és az ügyfél helyzete kvázi kiegyenlítődik. Felmerül tehát a kérdés, hogy akkor milyen célt is szolgál a jogintézmény? A válasz a közérdekben, valamint az ún. alávetési nyilatkozatban⁷⁵ található meg.

Ha a magyar szabályozást vizsgáljuk, összességében megállapítható, hogy egyre szélesebb körben alkalmazzák a közigazgatási szerződéseket, hiszen bizonyos feladatokat ezen kontraktusok alkalmazása révén tud a leginkább elvégezni a közigazgatás. A szabályozás alapvetően a francia

modellt követi. A közigazgatási szerződések „kukktojásaként” értelmezhető a hatósági szerződés, amely ipso iure közigazgatási szerződésnek minősül, azonban számos különbség áll fenn a két jogintézmény között.

ÖSSZEZGÉS

A közhatalom gyakorlása során mára elfogadottá vált, hogy bizonyos esetekben helye lehet a magánjogi eszközök alkalmazásának, így a kontraktualizáció a modern közigazgatásban már ténylegesen jelen van. A tanulmányban bemutattam a közigazgatási szerződések kialakulását, nemzetközi kitekintéssel fűszerezve. Amint látható volt, egyedül a francia jog őrizte meg a kezdetektől a jogintézmény klasszikus sajátosságait. A magyar szabályozás ismervei pedig – bár alapvetően francia mintán alapulnak – a hatósági szerződés rendelkezései tekintetében inkább a német általános eljárási jogszabályban nevesített jogintézménnyel mutatnak rokonságot.

A közigazgatási szerződés kapcsán ki kell emelni, hogy bár nevében kétségkívül megjelenik a polgári jog egyik alapintézménye, azonban nem szabad elfeledkezni annak közjogi alapokon nyugvó kontraktus jellegéről sem. A felek szabad akarata a szerződés megkötését illetően sosem fog teljes mértékben megvalósulni, hiszen egy kötelező, jogszabály által előírt tartalmi elem, illetve a szerződésben „megbúvó harmadik fél” mindig jelen lesz. Ez pedig nem más, mint a közérdek.

Jegyzetek

- 1 Lásd a *bírói hatalomról* szóló 1869. évi IV. törvénycikk 1. §-át.
- 2 Varga Zs. András (2017) *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó), 59.
- 3 Uo.
- 4 Uo., 61.
- 5 Uo.
- 6 Földi András, Kelemen Miklós, Kisteleki Károly, Márkus Eszter, Rigó Balázs, Siklósi Iván (2016) *Összehasonlító jogtörténet* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 198.
- 7 Uo., 191.
- 8 Uo.
- 9 Jellinek, G. (1892) *System der subjektiven öffentlichen Rechte* (Freiburg: Akademische Buchhandlung von J. C. B. Mohr), 54-63.
- 10 Mayer, O. (1924) *Deutsches Verwaltungsrecht. Band I.* (München: Verlag von Duncker & Humblot), 114-115.

- 11 Fábrián Adrián: *Közigazgatás-elmélet* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó), 115.
- 12 Bán Dániel (2019) Gazdasági jogi irányzatok a XX. századi német civilisztikában, *Corvinus Law Papers*, 2/2019, 4.
- 13 Harmathy Attila (1983) *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás* (Budapest: Akadémiai Kiadó), 13., 18.
- 14 Uo.
- 15 Várhomoki-Molnár Márta (2018) A közigazgatás által kötött szerződés, a közigazgatási szerződés, *Jogi tanulmányok*, 1/2018., 532.
- 16 En quoi consistent les contrats administratifs?, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20260-les-contrats-administratifs-definition-et-criteres> (2021. 02. 25.)
- 17 Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés public
- 18 Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession
- 19 Bullinger, M. (1962) *Vertrag und Verwaltungsakt* (Stuttgart: Kohlhammer Verlag), 204-236.
- 20 A magyar jog ebben az időben alkalmazkodott a német jog által alkalmazottakhoz és vegyes jellegű jogintézmények kialakítására nem törekedett. – Harmathy Attila (1983) *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás* (Budapest: Akadémiai Kiadó), 23.
- 21 Uo.
- 22 Juraforum: Verwaltungsprivatrecht, <https://www.juraforum.de/lexikon/verwaltungsprivatrecht> (2021. 02. 26).
- 23 Juraforum: Verwaltungsprivatrecht, <https://www.juraforum.de/lexikon/verwaltungsprivatrecht> (2021. 02. 26).
- 24 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (a továbbiakban: GG)
- 25 Például a tartományi önkormányzatok a vízellátást saját üzemeltetésük révén is működtethetik, vagy ezt a feladatot a tulajdonukban lévő részvénytársaságra vagy korlátolt felelősségű társaságra is bízhatják. – Erbguth, W. (2011) *Privatrechtliches Handeln der Verwaltung und Privatisierung*, *StudZR.*, 1/2011, 19.
- 26 GG 33. § (4) bek.
- 27 Várhomoki-Molnár Márta (2018) A közigazgatás által kötött szerződés, a közigazgatási szerződés, *Jogi tanulmányok*, 1/2018., 535.
- 28 *Verwaltungsverfahrensgesetz* (a továbbiakban: VwVfG)
- 29 *Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 18. April 1967. 121-129. §.* A szabályozás szerint közigazgatási szerv akkor köthet hatósági szerződést, ha más jogszabály eltérően nem rendelkezik. A jogszabály meghatározta, hogy hatósági szerződés a közigazgatási szervek sajátos cselekvése. – Harmathy Attila (1983) *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás* (Budapest: Akadémiai Kiadó), 15.
- 30 Vö. Creifelds, C. (2019) *Rechtswörterbuch* (Berlin: C. H. Beck), 1401.
- 31 VwVfG 54. §
- 32 2011/11/0005 (Landesverwaltungsgericht Steiermark)
- 33 Lásd: Heinz Peter Rill, Karl Korinek, Michael Holoubek etc.
- 34 Weber, K. (2016) *Der Staat im Schafspelz der Privatwirtschaftsverwaltung*, 3-4., https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/gesellschaft-soziales/UN-Konventionen/archiv/oeffentliche_sitzungen/6_29.11.2016/Sitzung_29.11.2016_Vortrag_Der_Staat_im_Schafspelz_der_Privatwirtschaftsverwaltung.pdf (2021. 06. 02.)
- 35 Kneih, B. (2010) *Verfassungs- und Allgemeines Verwaltungsrecht* (Bécs: Facultas Verlag), 106.
- 36 Kahl, A., Weber, K. (2007) *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Bécs: Facultas Verlag), 214.
- 37 Temesi István (2018) *Közigazgatási jog* (Budapest: Dialog Campus Kiadó), 52.
- 38 Harmathy Attila (1983) *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás* (Budapest: Akadémiai Kiadó), 20.
- 39 Uo.
- 40 Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata 2014-ben kísérletet tett a közigazgatási szerződések egységesítésére. A Kutatóhálózat az említett évben dolgozta ki az ún. európai közigazgatási eljárási Modell Szabályokat. Az ún. RN-Javaslat könyvekre tagolódik, amelyek közül a IV. Könyv foglalkozik a közigazgatási szerződésekkel. A Javaslat célja egy egységes szabályozás kidolgozása, a már korábban említett tagállami különbségek kiküszöbölése érdekében. A Javaslat alapvetően anyagi jogi szabályozást tartalmaz. – Boros Anita (2017) Bevezetés, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(2) különszám, 19.
- 41 Ádám Antal (2004) A közjogi szerződések Magyarországon, *JURA*, 10(1), 5.
- 42 Lőrincz Lajos (szerk.) (1988) *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874 – 1947* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó), 351.

- 43 Közigazgatási eljárásjogi klasszikusok: Valló József, <http://www.keje.hu/kozigazgatasi-eljarasjogi-klasszikusok/vallo-jozsef/> (2021. 02. 26.).
- 44 Amelyet „A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban” címmel publikált 1940-ben.
- 45 közigazgatási tevékenység
- 46 Valló József (1939) A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban, *Közigazgatástudomány*, 2(2), 105.
- 47 Bencsik András (2009) A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre, *JURA*, 15(2), 191.
- 48 Magyary Zoltán (1942) *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda), 587-588.
- 49 Ádám Antal (2004) A közjogi szerződések Magyarországon, *JURA*, 10(1), 6.
- 50 Bencsik András (2009) A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre, *JURA*, 15(2), 192.
- 51 Ádám Antal (2004) A közjogi szerződések Magyarországon, *JURA*, 10(1), 7.
- 52 *A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 9. § (1) bekezdése* meghatározza, hogy a települési önkormányzat szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő rendőrkapitányság, vagy határrendészeti kirendeltség vezetőjével – rendőrségi kötelezettségvállalás esetén a rendőrfőkapitány előzetes egyetértésével – különösen a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátása, a rendőrség és az önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, valamint az illetékességi területén működő rendőri szerv létesítésének, bővítésének és fejlesztésének elősegítése érdekében. A szerződés megkötésétől a rendőrség elzárkózhat, ha az jogszabályt sért vagy ellentétes a felettes rendőri szerv vezetőjének rendelkezésével, illetve, ha annak pénzügyi, anyagi fedezete nem biztosított vagy tartalma szakmailag megalapozatlan.
- 53 Horváth M. Tamás: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója, *Magyar Közigazgatás*, 55(3), 142.
- 54 A közbeszerzési szerződés kapcsán azokban a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvényt módosító, a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény indokolása meghatározta, hogy a közbeszerzési szerződések nem minősülnek közigazgatási szerződéseknek. Tekintettel arra, hogy meghatározó részükben a szerződések jogára jellemző elemeket tartalmaznak, ezért ezekkel a szerződésekkel kapcsolatban felmerülő jogviták elbírálásának fórumai a polgári bíróságok. – Patay Géza (szerk.) (2020) *A közbeszerzés joga - Kommentár a gyakorlat számára* (Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.).
- 55 Fazekas Marianna (2017) *Közigazgatási jog Általános Rész II.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 190.
- 56 Horváth M. Tamás: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója, *Magyar Közigazgatás*, 55(3), 142.
- 57 Uo., 143.
- 58 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 38. cikk (1)-(2) bekezdése szerint: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. (...) Az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit az (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg.”
- 59 A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12. § (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei körébe tartozik például a bányászati kutatás és kitermelés, a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére irányuló tevékenység, az országos törzshálózati vasúti pályán történő személyszállítás és árufuvarozás, a menetrend szerinti helyközi közúti személyszállítás, dohánytermékek kiskereskedelme etc.
- 60 Fazekas Marianna (2017) *Közigazgatási jog Általános Rész II.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 193.
- 61 Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) Indokolása.
- 62 Fazekas Marianna (2017) *Közigazgatási jog Általános Rész II.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 197.
- 63 Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30/A. § (1) bekezdése.
- 64 Fazekas Marianna (2017) *Közigazgatási jog Általános Rész II.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 192-193.
- 65 A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 33. §, 36. §, illetve 38. § (1) bekezdése.
- 66 A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 38. § (2) bekezdése.
- 67 Az előbbieken említett közművelődési megállapodás tekintetében a jogszabály kötelező tartalmi elemeket sorol fel, ilyen például a kulturális intézmény feladatának megnevezése, a megállapodás időbeli hatályának a meghatározása, a tulajdonviszonyok alakulására vonatkozó rendelkezések, valamint a kulturális intézmény települési önkormányzat által történő visszavételének feltételeinek a rögzítése, etc.

68 Bibó István szavaival élve „Végül a közérdek úgy, ahogyan az élet, a társadalom, akár egyéneiben, akár különböző társulásaiban megfogalmazza, a köz ügyéhez a legközelebb áll, de valami tagolatlan, körvonalazatlan, sok szubjektív elemtől és pillanatnyi behatástól érintett értékelés.” – Bibó István: Válogatott tanulmányok. Második kötet (1945-1949). A magyar közigazgatásról. A jó közigazgatás problémája, <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/324.html> (2021. 06. 02.)

69 A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1) bekezdés és (3) bekezdés c) pont.

70 Kp. 4. § (7) bekezdés 2. pont.

71 A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat.

72 Kilényi Géza (2008) *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* (Budapest: Complex Kiadó), 498.

73 Az Ákr. 92. § (1) bekezdése szerint: „Jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön. (...)”.

74 Példaként hozható a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény, amelynek a 35. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a Nemzeti Filmintézet Közhasznú Nonprofit Zrt. gazdasági társasága a Location Office Kft. <https://nfi.hu/hu/location-office/altalanos-tajekoztato> (2021. 06. 10.) hatósági jogkörrel felruházva országos illetékességgel látja el a filmforgatási célú közterület-használati eljárásokkal kapcsolatos feladatokat. Ennek keretében hatósági szerződésben állapodik meg a közterület filmforgatási célú felhasználásával összefüggésben, amely a települési képviselő-testület jóváhagyásával válik érvényessé. Mindazonáltal mellőzik a hatósági szerződés megkötését abban az esetben, amikor a tevékenység hatósági bejelentéshez vagy engedélyhez kötött például, ha a filmforgatás során alkalmazott színházi fegyverekhez rendőrhatósági engedély szükséges. Ekkor már engedélyezési eljárásokról beszélhetünk, nem pedig hatósági szerződés megkötéséről.

75 Az alávetési nyilatkozat lényegi ismerve a szerint határozható meg, hogy az ügyfél olyan kötelezettséget vállal magára, amelynek teljesítésére hatósági határozatban alapvetően nem lehetne kötelezni. Azonban ez a többletkötelezettség mind számára, mind pedig a hatóság számára előnyös. Az alávetési nyilatkozat keretében az ügyfélnek a hatósági szerződésben nyilatkoznia kell arról, hogy a saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettségek tekintetében aláveti magát a szerződésszegés jogkövetkezményeinek.