



ÁLLAMTUDOMÁNYI

MŰHELYTANULMÁNYOK

2016. évi 6. szám

Török Gábor

Államtudomány és civiliztika, avagy mennyiben segítheti előbbit az utóbbi

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627
www.allamtudomany.hu

Államtudomány és Civilisztika, avagy mennyiben segítheti előbbit az utóbbi

Összefoglalás:

A cikk első részében elméletileg vizsgálja a közjog-magánjog elhatárolási kérdéseit, illetve egymásra gyakorolt hatását, a második részben pedig két gyakorlati példán keresztül kívánja érzékeltetni, hogy az életben e két jogterület összefonódása már a mindennapok valósága.

I. Bevezetés

Természetesen a szerző tisztában van azzal, hogy az államtudomány, mint egész nem a jogtudományon belül helyezkedik el, viszont kétségtelen, hogy az állam szerveinek felépítésére, működésére, közhatalmának gyakorlására jogi keretek, jogi eszközök szolgálnak. Ebből kiindulva a következő rövid elméleti áttekintés is a közjog-magánjog viszonyára vonatkozik.

II. Rövid elméleti áttekintés

Feltehetőleg maga Ulpianus sem gondolta, hogy *ius publicum - ius privatum*² fogalompárhoz fűzött magyarázata évezredekben átnyúló viták³ kiindulópontja lesz. Ez annál is inkább valószínű, mivel – amint arra például Kaser is rámutat – a „*ius publicum- ius privatum*” nem a joganyag szigorú szisztematikus felosztását jelentette két fő részre, hanem a két terület súlypontjának meghatározását.⁴

A két elkülönült jogág léte egyrészt Ulpianus azon kijelentésére vezethető vissza, hogy „a közjog a vallási dolgokban, a papi és az állami tisztségekben áll”⁵, másrészt arra a tényre, hogy maga az elkülönülés a császárkor egész időszakában létezett. Ugyanakkor a Földi-Hamza páros felhívja arra a figyelmet, hogy „van olyan nézet is, amely szerint a *ius publicum-ius privatum* fogalompárral kezdettől fogva csak jogtudomány két területét jelölték, de nem a római jogrendszer két ágazatát”.⁶ Ezt az is alátámasztja, hogy az Ulpianusnak tulajdonított forráshely is stúdiumról, és nem „*ius*”-ról beszél: „e tudománynak két fő része van, a közjog és a magánjog. A közjog az, amely a római államra vonatkozik, a magánjog az,

¹ egyetemi tanár, az MTA doktora, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Civilisztikai Intézet

² FÖLDI-HAMZA: *A római jog története és intélcióni*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996. 52.

³ Ez a megkülönböztetés valamennyi római-germán eredetű jogrendszerben alapvető maradt, noha pontos jelentéstartalma mindmáig vitatott. Jogi Lexikon, Complex Kiadó, Budapest 2009. 411.

⁴ Max KASER: *Römische Privatrecht* Verlag C.H. Beck, München, 1992. 27.

⁵ D.1,1,1,2.

⁶ FÖLDI-HAMZA: i.m., 52.

amely az egyének érdekét tartja szem előtt: egyes dolgok ugyanis a köz hasznát szolgálják, mások a magánszemélyekét”.⁷

Nótári mindebből azt a következtetést vonja le, „hogy a rómaiak a köz- és magánjogra nem mint két elkülönült részre, hanem az egyazon jog két, egymást kiegészítő elemére tekintettek, ugyanakkor...a köz- és magánjog nem is feltétlenül két jogágot hanem a jogtudomány művelésének osztályozási lehetőségeit jelölte”.⁸

Véleményem szerint maga Ulpianus sem lehetett a dogmatikai elkülönítés híve, és ez annál is inkább valószínű, mivel a felhívott szerzők álláspontja egyértelmű, nincs szó szigorú elkülönülésről, ennek ellenére ez az elkülönülés mind a mai napig hol gyengébb, hol erősebb formában, de fennmaradt.

Az első komoly áttörésre a 19. században került sor, amikor Máthé Gábor szerint „A civiljogi intézmények nyitása az alkotmány felé, a közjog felé áttarnszformálódik és az állam jogi személyiségének tételével, a fiscus-elmélettel, a közigazgatási szerződéssel, a közigazgatási tulajdon formáival már a közjog és a magánjog párhuzamos együttélését teremti meg.”⁹

Ez az együttélés később már odáig jut, hogy joggal állapítja meg Harmathy Attila: „a tizenkilencedik század óta bekövetkezett változások következtében a jog számos alapvető intézménye jelentős átalakuláson ment végbe. Ennek következtében a korábban kialakult megoldások felülvizsgálatra szorultak. A változások mértéke és gyorsasága annyira meglepő, hogy szinte divattá vált a megszokott kategóriák haláláról, felrobbanásáról beszélni. Mindebben látványos szerepet játszott a közjog és a magánjog korábbi határvonalainak elmosódása, intézményeik összefonódása.”¹⁰

Ez az összefonódás már-már a közjog „halálát” is okozhatta volna, különösen amikor megjelenik és teret nyer az új közmenedzsment (new public management) névre keresztelt irányzat, amely teljes egészében az üzleti világ elsődlegességének elvét vallja, a nagyvállalatok igazgatási gyakorlatának állam általi átvételét szorgalmazza, az állam gyengítését és a versenyszellem erőteljes érvényesítését kívánja elérni.

Ez ellen hazai közjogi irodalmunk egyik óriása Lőrincz Lajos emelte fel szavát, aki bebizonyította, hogy ez az irányzat zsákutcába visz, és éppen ellenkezőleg „az államot nem gyengíteni, hanem erősíteni szükséges, a gyenge állam az időnként jelentkező különböző természeti válságoktól összeroppan.”¹¹

A kérdés elméleti vizsgálatánál persze nem lehet megkerülni, hogy a közelmúlt magyar jogi szakirodalmában is találkozunk olyan nézettel, mely az egész megkülönböztetést

⁷ D.1,1,1,2.

⁸ NÓTÁRI Tamás: *Római köz- és magánjog*, Lectum Kiadó, Szeged, 2011. 22.

⁹ MÁTHÉ Gábor: *Metodikai meditáció* in.: *Ratio Legis Ratio Iuris, Liber Amicorum Studia A. Tamás Dedicata*, Szent István Társulat, Budapest, 2011. 32.

¹⁰ HARMATHY Attila: *A tulajdon közjogi és a magánjogi kérdéseiről* in.: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*, Budapest 2006. 139.

¹¹ LŐRINCZ Lajos: *Az állam és a közigazgatás szerepének erősödése*, Állam és Jogtudomány L/1. MTA Jogtudományi Intézete, 2009. 14.

mesterségesnek, idejét múltak tartja, sőt magát a jogági elnevezéseket is megszüntetni javasolja.

Jakab András szerint „ A közjog-magánjog elválasztás mögötti politikai érdekek mára eltűntek. Az „állam” és „társadalom” elválasztásából (amelynek értelmessége maga is kérdéses) nem következik a „közjog-magánjog” elválasztás. A magyar jogrendben nincs pozitív jogi, vagy jogdogmatikai szerepe a szembeállításnak. Jogelméletileg következetes elválasztási kritérium nem létezik, a besorolás (jog)történeti esetlegességek terméke.”¹²

III. Két gyakorlati példa

1. Az ingatlan-nyilvántartás

Az ingatlan-nyilvántartási eljárás az ingatlannal kapcsolatos jogok bejegyzésére, tények feljegyzésére és az ingatlan adataiban bekövetkezett változások átvezetésére irányuló (együtt: változás vezetése) irányuló sajátos államigazgatási eljárás, amelyre a többször módosított az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvényt (Inyvtv.) kell alkalmazni.¹³

Az ingatlan-nyilvántartás magánjogi gyökereit a régi Ptk.-ban is megtaláljuk.¹⁴ Legfontosabb megjelenési formája a bejegyzési elv kimondása volt.¹⁵ A telekkönyvi, illetve az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés (intabulatio) jelképi traditio, a nyilvántartás szolgálatának célja, a nyilvántartás bejegyzettséget eredményező hatósági jogváltoztató aktus. A bejegyzés anyagi jogi hatálya a polgári törvénykönyvből ered, és csak azokban a nemzeti jogrendszerekben vert gyökeret, ahol a dologi jogok jogügylet átszállásának rendszere a kettős jogügyleti modellben nyert megfogalmazást. A bejegyzési elv a telekkönyvi rendszerekben elsősorban anyagi jogi, másodsorban eljárási jogi jellegű. A konstitutív hatály a kötelező telekkönyvezés tárgyát képező dologi jogok körében, a jogérvényesítést lehetővé tevő, illetve korlátozó, esetleg kizáró, lényegében eljárásjogi hatály a kötelmi jogok körében érvényesült, illetőleg érvényesül, mind a mai napig. A bejegyzési elv értelmében törvényben meghatározott egyes jogok keletkezése, módosulása és megszűnése az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lapra történő bejegyzéssel megy végbe. Az ingatlan-nyilvántartásba azokat a jogokat lehet bejegyezni, amelyek bejegyzését jogszabály lehetővé teszi.¹⁶ A Ptk. alapján az ingatlanra vonatkozó bizonyos jogok az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzéssel keletkeznek (konstitutív hatály). Más jogok esetében a bejegyzés nem eleme ugyana jogszerzésnek, de bejegyzésük (deklaratív hatálya) folytán dologi hatályt nyernek, amely többek között azt is eredményezi, hogy senki sem hivatkozhat arra, hogy fennállásáról nem tudott. Mindezek következtében a két törvény koherenciája teljes, ezért alkalmazásuk is

¹² JAKAB András: *Közjog, magánjog, polgári jog- a dogmatikatörténet Próteuszai és az Ptk. tervezete*, Állam és Jogtudomány XLVIII/1., Budapest 2007. 25.

¹³ FENYŐ György, HIDVÉGINÉ ERDÉLYI Erika, PAPP Iván: *Magyar Ingatlan-nyilvántartási jog*, Nyugat-Magyarországi Egyetem Geoinformatikai Kar - Általános Jogi Tanszék, Székesfehérvár, 2007. 84.

¹⁴ 1959. évi IV. törvény 117. § (3) bekezdés

¹⁵ „*Ingatlan tulajdonjogának az átruházásához az erre irányuló szerződésen vagy más jogcímen felül a tulajdonosváltozásnak az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése is szükséges.*”

¹⁶ 2013. évi V. törvény 5:168. § (1) bekezdés

együttes.¹⁷ A bejegyzési elv értelmében ezen felül az átruházáson alapuló tulajdonjog létrejötte az erre vonatkozó beadványnak az ingatlanügyi hatósághoz érkezése napjára visszamenő hatállyal köthető a bejegyzéshez. Vagyis a nyilvántartó hatóság aktusának (iktatás, és ezzel együtt a széljegyzés) időpontja a jog létrejötte szempontjából releváns időpont, és egy másik aktusa magának a jognak a keletkezését előidéző körülmény. A bejegyzési elv mellett az új Ptk. az Inyvtv. számos anyagi jogi szabályát beemelte a rendelkezései közé, még inkább magánjogi alapot adva a közjogi jogviszonynak, mely a nyilvántartó hatóság, valamint a kérelmező (az ügyfél, vagy jogszerző) között létrejön. Így a nyilvánosság, az okirati, a közhitelesség, vagy a rangsor elve is a Ptk. ötödik, dologi jogi könyvében nyert meghatározást.

Az ingatlan-nyilvántartás kapcsán érdemes szólni a tulajdonjog közjogi és magánjogi korlátairól, mely ingatlanok vonatkozásában leginkább a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek esetén különösen hangsúlyos. A föld esetén ugyanis mind a szerződés tartalma, mind a jogszerző személye a jogszabályok által determinált. Ezen jogviszonyokban a közjogi hatás a magánjogi jogviszonyt alapjaiban határozza meg.

2. A közbeszerzések joga

A közbeszerzési jog, mely a köz- és magánjog határán helyezkedik el, sajátos szabályanyaga által pontosan elkülöníthető a polgári jogban szabályozott egyéb jogviszonyoktól.

A közbeszerzési eljárás lefolytatásának eredményeként megkötendő ún. közbeszerzési szerződés háttérszabályait a mindenkor hatályos Polgári Törvénykönyv tartalmazza. Erre a kapcsolatra rámutat a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény, a Kbt. is, amely utal a Ptk. mögöttes, hézagkitöltő szerepére a közbeszerzési szerződések körében.¹⁸

A közbeszerzések joga tehát olyan jogterület, amelyre jogági határterületként tekinthetünk, kapcsolódik egyaránt a magánjoghoz és a közjoghoz is. A közbeszerzéseket érintő jogi szabályozás nemcsak a Kbt.-ben található, hanem egyéb törvények és alacsonyabb szintű jogforrások is nagy hatást gyakorolnak a közbeszerzésekre.

A közbeszerzési eljárás lefolytatása során is megjelenik a jogági kettősség, hiszen az eljárásra vonatkozó (közjogi jellegű) szabályokat a Kbt. és a jogorvoslati eljárásban háttérjogszabályként alkalmazandó Ket. (2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól) tartalmazza, azonban a szerződés megkötésétől kezdve a magánjogi, elsődlegesen polgári anyagi jogi szabályok érvényesülnek.¹⁹

A közbeszerzési szerződés alapvetően magánjogi alapokon nyugvó sajátos szerződési forma, amely specialitását főként a szerződéskötést megelőző, közjogi elemekkel megmerezített versenyeztetési eljárásból nyeri. A szerződéskötés körülményei, a szerződés kötött tartalma, biztosítékai, érvényessége és esetleges módosításának nehézségei is mind közjogi korlátokat tartalmaznak. A közbeszerzési szerződésre a szerződésekre vonatkozó

¹⁷ dr. HORVÁTH Gyula: *Ingatlan-nyilvántartás*, Complex Kiadó, Budapest, 2010.

¹⁸ GYULAI-SCHMIDT Andrea: *Közös magánjogi elemek a megújult társasági jogban és a közbeszerzésben*, Pázmány Law Working Papers 2014/13, 2.

¹⁹ JUHÁSZ Ágnes: *A közbeszerzési szerződés főbb jellemzői és a vonatkozó szabályozás új irányai*, 2.

általános polgári jogi szabályokat kell alkalmazni háttérszabályként, azonban a közbeszerzési szabályanyag több ponton is egyértelművé teszi, hogy a szerződés és annak rendelkezései nem egyértelműen közjogi vagy magánjogi jellegűek, sokkal inkább a két terület határán helyezkednek el. Polgári jogi háttérszabályokat kell alkalmazni a közbeszerzési eljárásban tett jognyilatkozatokra is, például ajánlattételkor, részvételre jelentkezéskor, hiánypótlás esetén vagy az eljárás elhúzódása miatt az ajánlat fenntartásakor is. A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés tekintetében a felek – a polgári jogi kötetmi jogban alaptézisnek tekinthető - privátautonómiája csak korlátozottan érvényesül, ugyanis a szerződés nem köthető meg bárkivel, csak a nyertessel. Az eljárás lefolytatása után az ajánlatkérőt szerződéskötési kötelezettség terheli, amely alól az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően csak akkor mentesülhet, ha ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

A Ptk. *lex generalis*-ként korábban is megjelent a Kbt. hatályos joganyagában, ám a közbeszerzési szabályozásra jellemző kógencia nehezen összeegyeztethető a Ptk. többségében diszpozitív szabályaival. A közbeszerzésekben alapvető relevanciával bíró társasági jogi jogintézmények: például a projektársaság alapítása és működése, a KKV előnyben részesítése, az offshore cégek megítélése és kizárása a versenyből vagy az ajánlattevői–alvállalkozói minőség definiálása nem szabályozható pusztán a magánautonómia talaján álló polgári jogi eszközökkel.²⁰

A jogirodalom is megosztott abban a kérdésben, hogy a közbeszerzési szerződés jellegét tekintve minősülhet-e tisztán polgári jogi szerződésnek magánjogi jellemzői miatt, vagy pedig közjogi, esetleg vegyes szerződésnek tekintendő.²¹ A közbeszerzési szerződés közjogi vagy magánjogi jellegével kapcsolatos viták hosszú időre nyúlnak vissza, ugyanakkor manapság már nagyobb az a tábor, amely a kontraktus magánjogi megközelítése mellett foglal állást, és a közbeszerzési szerződést a Ptk-ban nem szabályozott, vegyes szerződésnek tekinti.²²

Az új Ptk. jogalkotói is felismerik a szigorú közbeszerzési szabályok hasznosíthatóságát a magánjogi szerződések körében. Erre irányul a Ptk. azon törekvése, hogy szabályozásában közbeszerzési jellegű versenyelemeket is megjelenít. Megállapítható tehát a két törvény egymásra hatása is, továbbá megfigyelhető a két jogterület között a növekvő koherencia, mely a gazdaság szereplői számára csak előnyt jelenthet.²³

²⁰ GYULAI-SCHMIDT: i.m., 17-18.

²¹ SÁPI Edit könyvismertetője - JUHÁSZ Ágnes: *A közbeszerzésről másképpen - közjog és magánjog határán* Lectum Kiadó, Szeged, 2014. 2.

²² JUHÁSZ: i.m., 1.

²³ GYULAI-SCHMIDT: i.m., 19.

IV. Zárszó

Az elméleti – tulajdonképpen kicsit mesterkéltnek tűnő – szembeállítást, amint láttuk igazából semmi sem indokolja, ugyanakkor viszont gondolkodásbeli jelenléte komoly anomáliákhoz vezethet, hiszen a gyakorlat szempontjából nyilvánvaló, hogy egységes jognak és jogfelfogásnak kell érvényesülnie, és nem helyes az, ha a magánjogi eszközök túlzásba viszik jelenlétüket, teljesen oda nem illő területen is.

Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a magánjogi dogmatika számos esetben sietett a közjog segítségére, ennek talán egyik legszembetűnőbb példája, a jogi személyek tana, de az is látható, hogy egyes eredendően magánjogi jogtechnikák hogyan transzformálódnak át közjogivá is, lásd például a hatósági szerződéseket.²⁴

Összességében tehát a kör talán bezárul, talán sikerül visszajutni az Ulpianusi tanhoz, miszerint nem két külön jogágról, hanem egyazon jog egymást kiegészítő elemeiről van szó.

Ebben az esetben sem szabad viszont megfedkezünk Ulpianus azon intéséről: „Privatorum conventio iuri publico non derogat”²⁵, vagyis a magánfelek megállapodása, nem sértheti a közjogot.

A címben feltett kérdésre tehát, a válaszom egyértelműen igen, a civilisztika számos esetben ténylegesen segíthet az államtudománynak, ugyanakkor viszont mindig figyelemmel kell lenni a gyakorlati és módszertani határvonalakra is. A fentiekből viszont az is következik, hogy az örvendetesen megvalósuló egységes és osztatlan képzés során a leendő hallgatókat civilisztikai ismeretekkel is fel kell vértézniük, hogy eligazodhassanak a közigazgatás napi gyakorlatában és annak irányításában.

²⁴ Bándi Gyula erőteljesen hangsúlyozza a közigazgatási szerződés jelentőségét a környezetvédelem területén. Kézirata leadásakor a Ket. még csak tervezett formájában létezett.

BÁNDI Gyula: *Az együttműködés elve a környezetvédelemben és a közigazgatási szerződés* LŐRINCZ i.m., 27-34. Ezzel kapcsolatban jegyzi meg Kilényi Géza a Ket. kodifikációját vezető Professor, a közigazgatási szerződés jelentőségéről, hogy „a közigazgatási szerződés révén ugyanis gyakran többet lehet elérni, mint amennyit hatósági határozatok nyomán ki lehetne kényszeríteni.”

KILÉNYI Géza: *A Közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója*, Magyar Közigazgatás, 2002/I., 12.

²⁵ Ulpianus D. 50,17,45,1.

Irodalomjegyzék

- BÁNDI Gyula: *Az együttműködés elve a környezetvédelemben és a közigazgatási szerződés* IN.: LŐRINCZ Lajos: *Az állam és a közigazgatás szerepének erősödése*, Állam és Jogtudomány L/1. MTA Jogtudományi Intézete, 2009.
- FENYŐ György, HIDVÉGINÉ ERDÉLYI Erika, PAPP Iván: *Magyar Ingatlan-nyilvántartási jog*, Nyugat-Magyarországi Egyetem Geoinformatikai Kar - Általános Jogi Tanszék, Székesfehérvár, 2007.
- FÖLDI András-HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996.
- GYULAI-SCHMIDT Andrea: *Közös magánjogi elemek a megújult társasági jogban és a közbeszerzésben*, Pázmány Law Working Papers 2014/13.
- HARMATHY Attila: *A tulajdon közjogi és a magánjogi kérdéseiről* in: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*, Budapest 2006.
- HORVÁTH Gyula: *Ingatlan-nyilvántartás*, Complex Kiadó, Budapest, 2010.
- JAKAB András: *Közjog, magánjog, polgári jog- a dogmatikatörténet Próteuszai és az Ptk. tervezete*, Állam és Jogtudomány XLVIII/1., Budapest 2007.
- JUHÁSZ Ágnes: *A közbeszerzési szerződés főbb jellemzői és a vonatkozó szabályozás új irányai*
- KILÉNYI Géza: *A Közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója*, Magyar Közigazgatás, 2002/I.
- LAMM Vanda (szerk.): *Jogi Lexikon*, Complex Kiadó, Budapest 2009.
- LŐRINCZ Lajos: *Az állam és a közigazgatás szerepének erősödése* , Állam és Jogtudomány L/1. MTA Jogtudományi Intézete, 2009.
- MÁTHÉ Gábor: *Metodikai meditáció* in.: *Ratio Legis Ratio Iuris, Liber Amicorum Studia A. Tamás Dedicata*, Szent István Társulat, Budapest, 2011.
- Max KASER: *Römisches Privatrecht* Verlag C.H. Beck, München, 1992.
- NÓTÁRI Tamás: *Római köz- és magánjog*, Lectum Kiadó, Szeged, 2011.
- SÁPI Edit könyvismertetője - JUHÁSZ Ágnes: *A közbeszerzésről másképpen - közjog és magánjog határán* Lectum Kiadó, Szeged, 2014. Jogelméleti Szemle 2014/2. 292-296.