



Összehasonlító Magánjogi Kutatóműhely:

„Jogi határvidékek: a magánjog és a közjog érintkezési pontjai hibrid jogterületeken“

Az alapító dokumentum szakmai programjában a 2024. évi kutatási koncepció az alábbiakat tartalmazza:

„Jogi személyek a közjogban és a magánjogban

- a) Az állam, mint közjogi és magánjogi jogalany;
- b) Közjogi jogalanyok rendelkezésére álló jogi személy típusok (például a német öffentlich-rechtliche Anstalt, a magyar költségvetési szerv);
- c) A közjogban és magánjogban egyaránt létező jogi személyfajták (például a német közjogi és magánjogi alapítványok, a magyar közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok és a Ptk. alapítvány koncepciója);
- d) A közjogi jogalanyok által alapítható magánjogi jogi személyek (ideértve az állami/önkormányzati részvételű gazdasági társaságokat is);
- e) A jogi személyek közjogi infrastruktúrája (például cégnyilvántartás, civil szervezetek nyilvántartása, törzskönyvi nyilvántartás, Handelsregister).“

A megjelölt témák egyrészt iránymutatásként szolgálnak, másrészt részegységként jelenhetnek meg az elkészülő kutatási anyagokban, harmadrészt a kutatóműhely tagjainak műhelybeszélgetésekre és a szimpóziumra elkészítendő kontribúcióin kívül a konferencia előadói is saját kutatási eredményeikkel hozzá tudnak járulni a 2024-s kutatási téma abszolválásához.

Két átfogó (1) és két versenyjogi irányultságú (2) kutatási koncepció fogja három műhelybeszélgetés és egy szimpózium tárgyát képezni:

1) a) „A közjogi személyek jogi személyiségének természete a német jogban: pusztán magánjogi jellegű vagy közjogi jellegű (is)?“

b) „Csonka jogi személyiség – értelmezési paraméterek a magánjogban és közjogban“

2) a) „Az állami és helyi önkormányzati irányítás alatt álló vállalkozások függetlensége a versenyjogban“

b) „A nehéz helyzetben lévő vállalatok és a mentőövet nyújtó állam közötti viszony aktuális uniós versenyjogi kérdései“

A kutatóműhely tagok 2024-s kutatási tervei az alábbiakban részletes kifejtésre kerülnek; az állam jogalanyisága, a közjogi jogalanyok által létesített magánjogi jogi személyek és a jogi személyek közjogi infrastruktúrája témák pedig az őszi konferenciára felkérendő előadók által kerülnek bemutatásra.

Prof. Dr. Dr. h.c. Herbert Küpper

Németországban a közjogi jogi személyek általában állami aktus révén szerzik meg a jogi személyiségüket: vagy elvont, általános normatív aktussal, vagy normatív aktuson alapuló egyedi, konkrét közigazgatási aktussal. Ezáltal akár törvényi rendelkezéssel, akár minden további nélkül, tehát szokásjogilag is olyan jogi személyiség jön létre, amely lehetővé teszi e közjogi jogalanyok számára a polgári jogi ügyletekben való részvételt. Hatályos akaratnyilatkozatot tehetnek, szerződést köthetnek, tulajdont és más dologi jogokat szerezhetnek. Ugyanígy felelősségre is vonhatók, azaz felelősek azért a kárért, amelyet jogellenesen, vagy adott esetben jogszerűen más jogi személynek okozott. A közjogi személyek jogképessége általában nem korlátozódik alapításuk céljára.

A közjogi jogi személyek jogi személyisége és közjogi jogkörük teljesen független egymástól. A közjogi jogosítványok gyakorlásához az adott szervnek nem kell saját jogi személyiséggel rendelkeznie. Így a bíróságok hozhatnak és végrehajthatnak ítéleteket, a parlamentek törvényt alkothatnak vagy tanúkat idézhetnek be egy bizottságba, a hatóságok pedig közigazgatási aktusokat bocsáthatnak ki és ellenőrzéseket végezhetnek anélkül, hogy saját jogi személyiségük lenne. A német rendszerben csak a területi testületeknek, azaz az államnak (a szövetségi és a tartományi államnak egyaránt) és az önkormányzatoknak van

saját jogi személyiségük, de a szerveiknek nincs. A Bundestag vagy a Szövetségi Alkotmánybíróság a Németországi Szövetségi Köztársaság jogilag nem független szervezetei, a felsőbb regionális bíróságok, a tartományi parlamentek vagy a rendőri hatóságok az egyes szövetségi államoknak szintén jogilag nem független szervei, az idegenrendészeti hatóságok vagy a polgármester is jogilag nem független testületek. Ezen kívül léteznek speciális közjogi jogi személyek, például a kamarák, jogképes intézetek vagy közalapítványok stb. A területi testületekkel ellentétben ezek általában nem területi, hanem személyi elven alapulnak. Szervezeteik általában szintén nem rendelkeznek saját jogi személyiséggel, inkább részt vesznek jogi személyük jogi személyiségében (jogi személy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeti egységei a használatos magyar kifejezés).

Első pillantásra egyértelmű különbségtétel látszik: a jogi személyiséghez átfogó jogképesség társul, amely azonban elsősorban a polgári jogi jogviszonyokban nyilvánul meg. Az általában közjogi gyökerű feladatok, hatáskörök és szervezeti jogok biztosítása a jogi személyiség kérdésétől függetlenül: ezek a közjogi jogalanyok nem független szervei számára is rendelkezésre állnak, szükség esetén jogi személyükkel szemben is.

De ez az első pillantás megtévesztő. A közjogi jogalanyok (állítólagos polgári jogi) jogképességüknél fogva hatályos közjogi jogügyletet is köthetnek, például a szövetségi és tartományi kormányzat köthet állami vagy közigazgatási szerződést, vagy létesíthet különleges munkaviszonyt olyan munkavállalókkal, akik közjog hatálya alá tartoznak (köztisztviselői jogviszonyok). Ezzel szemben az a megállapítás, hogy a közjogi feladatok, hatáskörök és szervei jogok nem követelik meg a jogalanyiságot, kivétel nélkül érvényesnek tűnik. Az első módosulás azonban abból adódik, hogy különbség van azon szövetségi tartományok között, amelyekben a jogilag függő szerv maga képviselheti hatáskörét stb. a közigazgatási bírósági eljárásban, és azon szövetségi tartományok között, amelyekben csak a jogalanyisággal rendelkező, az adott szervet fenntartó területi testület jelenhet meg a közigazgatási bírósági eljárásban.

A kutatási kérdés az, hogy egyrészt a jogi személyiség, másrészt a feladatok, a hatáskörök és a szervezeti jogok szétválasztása valóban olyan egyértelműen követi-e a magánjog és a közjog határvonalát, mint amilyennek elsőre tűnik, vagy esetleg a két fogalom kölcsönhatásban áll egymással? Ebből a célból a következőket kell kiértékelni:

- mind a közjogi, mind a magánjog normatív alapokat (pl. kamarai törvényeket, meghatározott közjogi jogi személyt keletkeztető törvényeket);
- a jogalapokra vonatkozóan a bírói gyakorlatot;
- jogi szakirodalmat. Ennek felmérése azért különösen fontos, mert például a közjogi jogi személyek polgári jogi ügyletekben való részvételi lehetősége nem a BGB-ben meghatározott konkrét jogszabályi rendelkezésen alapul, hanem a szokásjogban rögzült.

Prof. Dr. Papp Tekla

A jogi személy nem definiálható egy fogalommeghatározással, a mibenlétének feltárásához ismérrendszerrel használunk. A jogi személy magánjogi kritériumaira utal a Polgári Törvénykönyv, azonban a magánjogi szakirodalom a Ptk. rendelkezéseinél bővebb attribútumkészletet dolgozott ki. A jogi személy jellemzőiből kiindulva tudjuk azt vizsgálni, hogy a Ptk-ban szereplő jogi személyek jogi személyisége teljes-e vagy csonka, és ez érinti-e a jogképességüket. A csonka jogi személyiség vezet-e sajátos, az organizációs szövet felfelérését eredményező karakterjegyekre (például kötelmi jogi jelleg megjelenése), vagy fordítva: ezek jogkövetkezménye a jogi személyiség teljességének hiánya. A csonka jogi személyiség paradoxon-e és külön jogalanyi kategória kialakításának szükségességét jelzi-e. Ebben az összefüggésben az egyesület, az alapítvány, a szövetkezet, a korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság jogi személyiségével csak érintőlegesen, míg a közkereseti társaság, a betéti társaság és az egyesülés jogi személyiségjegyeit vagy azok hiányát részletesebben tárjuk fel.

A Polgári Törvénykönyv rögzíti, hogy az általa nem szabályozott típusú jogi személyekre és jogszabály által polgári jogi jogalanyisággal felruházott nem jogi személy szervezetekre a jogi személy Ptk-beli általános szabályait megfelelően kell alkalmazni: tisztázandó ennek joggyakorlati megvalósulása, azaz a közjog alkalmazza-e szubszidiárius jelleggel a Ptk. jogi személyekre vonatkozó, általános rendelkezéseit.

A közjogi jogi személy „elméleti ismérvei nem olyan szilárdak, mint a polgári jogi jogi személyeké, egységes törvényhozási alapjuk sincs; lényegük abban foglalható össze, hogy

közfeladat megoldására hivatottak, és általában közhatalmi jogosítványokkal is rendelkeznek.”¹

Ennek megfelelően kutatandó a közjogi jogi személy kategória értelmezése és a közjogi jogi személy jogi személyiségének bizonytalanságából eredő polgári jogi anomáliák, mivel az egyes közjogi személyek polgári jogi jogi személyisége és jogalanyiséga kapcsán kétségek fogalmazhatók meg, melyet az Országgyűlés polgári jogi megítélésével, az államot az egyes állami tulajdonban álló gazdasági társaságok felett megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló személyekkel és a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal lehet legmarkánsabban szemléltetni.

Dr. Csitéi Béla

A kutatás a jogi személyeket a magánjog és a közjog érintkezésének egy speciális területén, a versenyjogban vizsgálja, amelynek fő funkciója, hogy az alapvetően magánjogi meghatározottságú jogi személyekre közjogi természetű tilalmakat állapít meg. Az érintkezés különösen szoros akkor, amikor a versenyjogi szabályok állami vagy helyi önkormányzati tulajdonosi háttérű – de a piaci versenyben a többi vállalkozással általában azonos módon kezelendő – vállalkozásokra nyernek alkalmazást.

A magyar versenyjogban a vállalkozáscsoport fogalma jelöli azt a gazdasági egységet, amelynek magatartása a versenyfelügyeleti eljárások valódi tárgyát képezi: a versenyjogi tilalmak és tényállások nem egy-egy társasági jogi értelemben vett entitásnak, hanem a végső irányító által közvetlenül vagy közvetve irányított valamennyi vállalkozásnak a piaci tevékenységét szabályozzák, azt egységesen értékelik.

A fúziókontroll általános szabályként mind a közvetlen, mind a közvetett irányítási kapcsolatot az egy vállalkozáscsoportba tartozás eseteként kezeli, speciális megítélés alá esnek azonban azok a vállalkozások, amelyek állami vagy helyi önkormányzati közvetlen irányítás alatt állnak. Ilyenkor a magyar versenytörvény alapján az irányított vállalkozás

¹ *Közjogi jogi személyek*, In: *Jogi lexikon*, Főszerk.: LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos, Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2000. 368.; lásd még: HETEI Tibor: Javaslat a közjogi jogi személyekkel kapcsolatos törvényalkotásra. *Gazdaság és Jog*, 2011/9. 23-28.

független – a csoportba nem tartozó – vállalkozásnak tekintendő, ha piaci magatartása meghatározásában *önálló döntési joggal* rendelkezik. A rendelkezés háttérében az a gyakorlati megfontolás áll, hogy az állam, illetve helyi önkormányzatok irányítása alatt álló vállalatokat ne egy egészként kezelje a versenyjog, hiszen a csoporton belül nem érvényesülnek a versenyjogi tilalmak, különös tekintettel a versenykorlátozó megállapodások tilalmára. Ellenkező esetben az állami tulajdonban lévő vállalatok egymással kötött kartellmegállapodásaival szemben a Gazdasági Versenyhivatal eszköztelennek bizonyulna.

A hangsúly ilyenkor tehát nem a végső irányító személyére fog helyeződni – hiszen annak pozíciójában végül mindig az államot találunk –, hanem elsősorban arra, hogy mely vállalkozások élveznek önállóságot az üzleti tervük elfogadása kapcsán. Az állam mint fikció ugyanis nem egy egységes gazdasági entitás, azon belül önálló gazdasági-döntési egységek alakulhatnak ki. A kutatás célja annak vizsgálata, hogy az állami és helyi önkormányzati irányítás alatt álló vállalkozások kapcsán hol húzható meg a független vállalkozás határa, vagyis milyen szempontokat vizsgál a versenyhatóság az önálló döntési jog értékelése során. Célunk egyúttal az is, hogy világos képet adjunk a magán- és állami tulajdonosi háttérű vállalkozások közötti fúziós – jogalkotási és jogalkalmazási – differenciákról.

Dr. Szirbik Miklós

I. Bevezető

Az elmúlt évek gazdasági válsághelyzetei nagy kihívások elé állították a döntéshozókat tagállami és uniós szinten egyaránt. A részben átmeneti jellegű pandémia okozta válság, a remélhetőleg szintén átmeneti fegyveres konfliktusok Európában és szomszédos térségeiben önmagában komoly átrendeződést váltanak ki a tagállamok gazdaságában. Az ilyen válságos időszakban fokozott erőfeszítésekkel igyekeznek a világ országai olyan gazdaságélénkítő intézkedéseket, illetve mentőcsomagokat kialakítani, amelyek enyhítik a hazai munkáltatókra helyeződő nyomást, és segítik őket az átállásban, az új gazdasági trendekhez való alkalmazkodásban. Az EU a versenytársaihoz képest még nagyobb kihívással szembesül, hiszen a tagállamok intézkedéseinek főszabályként nem szabad

torzítaniuk az egységes belső piac versenyhelyzetét.² A nehéz helyzetben lévő vállalkatok kezelése ebben a kontextusban számos aktuális uniós versenyjogi kérdést vet fel, amelyek visszahatnak a tagállamok társasági jogára is. Egyrészt aktuális bizottsági határozatok, illetve európai bírósági döntések foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy egy nehéz helyzetben lévő vállalat mikor és milyen feltételek mellett részesülhet kivételesen³ állami támogatásban, illetve egyéb – piaci alapú – finanszírozásban, ami összefüggésben áll a gazdasági vállalatokban fennálló állami tulajdonhányadok témakörével is. A fentiekben vázolt témakör az *Összehasonlító Magánjogi Kutatóműhely Alapító dokumentumának* „*Jogi személyek a közjogban és a magánjogban*” című 1. fejezetében foglalt kutatási célokat számos ponton érinti, tekintettel arra, hogy stratégiai szektorokban – például infrastruktúra, energiaellátás – a német, az osztrák és a magyar állam egyaránt alapítanak vagy működtetnek állami/önkormányzati részvételű gazdasági társaságokat, vagy magyar viszonylatban közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat, amely konstrukciók versenyjogi megítélése kihat azok működtetésére. A két tagállami jog keretein belül található megoldások összehasonlítása ezáltal hasznos útmutatója lehet a joggyakorlat további pontosításának.

II. Vizsgálni tervezett kérdések és kutatási koncepció

A következő fejezetek mentén tervezem vizsgálni a vázolt kérdéskört. Vonatkozó aktuális uniós szabályok, joggyakorlat, ismertetése. Mikor minősül nehéz helyzetben lévőnek egy vállalat, és ezt hogyan értékeli a hazai és nemzetközi szakirodalom?⁴ Milyen feltételek mellett nyújtható állami támogatás egy nehéz helyzetben lévő vállalatnak és ez hogyan határozható el azoktól az esetektől, amikor az állam, vagy az általa irányított gazdasági szervezet befektetőként nyújt a piaci viszonyoknak megfelelő, így állami támogatásnak

² Máshogy megközelítve a dilemmát, a magyar, német, francia stb. tagállami gazdaságélénkítő intézkedéseknek úgy kell felvenniük a versenyt az USA, Kína és egyéb versenytársakkal szemben, hogy közben a tagállamok gazdasági szereplői között nem okoznak aránytalan mértékű versenytorzulást.

³ Ha uniós állami támogatási szabály másként nem rendelkezik, nehéz helyzetben lévő vállalkozás nem részesülhet állami támogatásban, lsd például 37/2011. (III. 22.) Korm. Rendelet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről 6. § (1) bek.

⁴ SZALAY Róbert: A nehéz helyzetben lévő vállalkozások finanszírozhatósága az Európai Unió jogában, *Jogászvilág*, 2023/7. https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-nehéz-helyzetben-levo-vallalkozasok-finanszirozhatosaga-az-europai-unio-jogaban/#_ftnref2

nem minősülő finanszírozást.⁵ A fentiek értékelése a hazai és a német társasági jog szempontjából.

A műhelybeszélgetések és a szimpózium ütemezése

2024. május 06. 16-18 óra: Első műhelybeszélgetés: Szirbik Miklós „A nehéz helyzetben lévő vállalatok és a mentőövet nyújtó állam közötti viszony aktuális uniós versenyjogi kérdései“ (az előadó a szervező és a résztvevőket meghívó)

2024. május 16. 16-18 óra: Második műhelybeszélgetés: Papp Tekla „Csonka jogi személyiség – értelmezési paraméterek a magánjogban és közjogban“ (az előadó a szervező és a résztvevőket meghívó)

2024. június 03. 16-18: Harmadik műhelybeszélgetés: Csitéi Béla „Az állami és helyi önkormányzati irányítás alatt álló vállalkozások függetlensége a versenyjogban“ (az előadó a szervező és a résztvevőket meghívó)

2024. június 17. 16-18 óra: Szimpózium: Herbert Küpper „A közjogi személyek jogi személyiségének természete a német jogban: pusztán magánjogi jellegű vagy közjogi jellegű (is)?“ (az előadó a szervező és a résztvevőket meghívó fél)

⁵ Például Európai Bizottság Versenyjogi Főigazgatóság 2023.05.15-ei határozata: State aid SA.54478 (2020/C) – Poland – Alleged unlawful aid in favour of Ruch S.A.