

F. ROZSNYAI KRISZTINA

KÖZHASZNÁLAT KÖZJOG ÉS MAGÁNJOG CSIPKÉS HATÁRÁN

*A közösségi térhasználat mibenlétét meghatározó
szabályozás és bírói gyakorlat vizsgálata*

MTA doktori értekezés tézisei

Készült a Magyar Tudományos Akadémia kiskorú gyermekeket
nevelő kutatóknak nyújtott ösztöndíja támogatásával.

Budapest, 2025

1. Az értekezés aktualitása és célkitűzései

A közösségi térhasználat kérdéseit a közigazgatási jogtudomány eddig kevésbé vizsgálta, az elmúlt években kezdett némi érdeklődés kibontakozni ezen a téren.¹ Ugyanakkor a társadalmi valóságban ezek a kérdések intenzíven jelen vannak, a bírói gyakorlatban is sok esetben megjelennek.² Az értekezés célja, hogy átfogó képet adjon e fogalomról, ehhez szükséges vizsgálni azt, hogy egyfelől a közdolgok használatának, másfelől pedig a magántulajdon köz (azaz bárki) általi használatának kérdései hogyan jelennek meg a tételes jogban és az azt alkalmazó, illetve annak hiányait kitöltő bírói gyakorlatban. Ehhez közjogásként a közhasználat perspektíváját választottam kiindulópontnak, hiszen közérdek, hogy az erre rendelt közdolgokat, és bizonyos esetekben egyes magántulajdonú dolgokat mindenki rendeltetésüknek megfelelően használhassa, azok létjogosultságát az esetek zömében épphogy a közhasználatúság adja meg. A vizsgálat ugyanakkor nem lehet teljes, épp a szálak sokasága miatt. Ezért mind az alkotmányjogi, mind a magánjogi perspektívát – már csak kompetencia hiányában is – háttérbe szorítva, kifejezetten a közigazgatási jogi eszközrendszer felől közelít, s csak olyan konstellációkat vizsgál, amelyekben kifejezetten a bárki általi használat jelenik meg, nem pedig általánosságban a közérdekű korlátozások kérdése. Ezekben azt vizsgálja, hogy közigazgatási jogi jogintézményeknek, szabályoknak milyen szerepük van a közhasználat érvényre juttatásában.

Nemcsak a közhasználat fogalmának a szabályozásban és bírói gyakorlatban való megjelenése maga képezi vizsgálat tárgyát, hanem maga a szabályozás mikéntje is. Az értekezés a feltárt szabályozást és bírói gyakorlatot a közjog-magánjog dichotómiájának értelmezési rendszerébe helyezve egyfajta funkcionális vizsgálatát kívánja elvégezni. A fő célkitűzés ezzel az, hogy világossá váljon: a közjogi és a magánjogi gondolkodás milyen hatással volt egyfelől a szabályok kialakítására, másfelől pedig a szabályok alkalmazására, értelmezésére. Melyik logika dominál, az elhatárolási kérdések hogyan (nem) kerülnek megoldásra, milyen szemlélettel nyúl jogalkotó és jogalkalmazó a kérdésekhez. Ennek kapcsán a kutatás egyik kiinduló tétele az, hogy a közhasználat szabályozásának terén, noha jelentős meliorációs lépések történtek az elmúlt időben, a közjog és magánjog még mindig nincsen kellő egyensúlyi helyzetben, a közjogi aspektusok nem tudnak kellőképpen érvényesülni, ami szuboptimális szabályozási környezetet eredményez. Menyhárd Attila megállapításából indul ki a kutatás eme iránya, amely szerint „Az állam tulajdonában levő dolgok e differenciált tulajdonjogi szemlélete magánjogi megközelítést tükröz. ... Az állami tulajdon kizárólagos tárgyai az államnak magánjogi értelemben nem képezik a tulajdonjogát mert ezeken a dolgokon magánjogi tulajdon egyáltalán nem áll fenn. A magánjogi szabályozás szempontjából ezt fejezi ki a forgalomképtelenség: ezek a dolgok egyáltalán nem állhatnak magántulajdonban, sem az állam, sem más természetes vagy jogi személy tulajdonában... Az állami vagy önkormányzati tulajdon kizárólagos tárgyain tehát a forgalomképtelenség nem közjogi terhet létesít, hanem azokat a magánjogi forgalom és a magánjogi tulajdon köréből teljes egészében kivonja. Ezeken a magánjog tulajdonfogalma egyáltalán nem értelmezhető, azaz e dolgok a fenti értelemben vett köztulajdon tárgyai.”³

E megállapításhoz képest ugyanakkor a jogi szabályozás és a polgári bírói gyakorlat úgy tekint e közdolgokra, mint az állam magántulajdonára, ebből adódik a szuboptimális szabályozási környezet, amely legerőteljesebben a közösségi terek magán- és szomszédsági használata kapcsán tapasztalható.

¹ Horváth M. Tamás, „Boncasztalon”, *Jogtudományi Közlöny* 78, 2023/10: 454–62; Papp Tekla, „A közterület-használat joggyakorlata magánjogi szempontból”, *Jogtudományi Közlöny* 77, 2022/4: 147–53; Bordás Péter, „Kié a köztér? A közterület-használat közjogi gyakorlata”, *Jogtudományi Közlöny* 78, 2023/1: 33–39.; F. Rozsnyai Krisztina, „Közterület-igazgatás”, in Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, 2020.

² Az egyes ítéletek helyett most csak az 1/2022. KPJE-re utalunk.

³ Attila Menyhárd, *Dologi jog*. Eötvös, 2013, 94.

Amikor elhagyjuk a közhasználat terrénumát, akkor a közterület-használat azonban nem válik magánjogi jogviszonnyá, nem lépünk rögtön át a magánjog világába. Ez egy nagyon fontos axióma, amely azonban a magyar jogban nem az. Az „ingatlan” és a „magán”, avagy nem közcélú használat kettőse pedig nem változtatja meg a közterület közdologi minőségét, és a forgalomképtelenség nem merülhet(ne) ki abban, hogy nem lehet elidegeníteni a dolgot, hanem azt is kell, hogy jelentse, hogy nem is lehet magánjogi eszközökkel a hasznait szedni vagy rendelkezni felette. Mégis, a magyar jogban ez hosszú ideje így van. Ez arra az alapvető hiányosságra vezethető vissza, hogy az állami vagyonnal kapcsolatos kérdések nem kerültek teljeskörűen tisztázásra.

1990 után a privatizáció fókusza határozta meg a szabályozást, és még a 2000-es évek derekán sem voltak megfelelő szabályok, amelyek a „a köztulajdoni probléma átfogó, illetve végleges megoldásának”⁴ lennének tekinthetőek. Az állami vagyonnal kapcsolatban ugyanis, ahogy arra Sárközy Tamás rámutat, az alapvető probléma az állam (és a helyi állam, az önkormányzatok) „mint közjogi jogalany és az állam mint civiljogi jogalany egyszerre szükséges összekapcsolása, illetve viszonylagos elkülönítése”⁵ – ám ez tulajdonképpen a mai napig nem történt teljes mértékben meg, sem 2007-ben az állami vagyonról szóló törvénnyel, sem azóta az Nvt.-Ávt.-Áht. triászával. Azóta a köztulajdonra vonatkozó valamennyi rendelkezés kikerült a Ptk.-ból, ami összefüggött a korábbi, a szocialista tulajdon szabályozó rendelkezések elkülönült szabályozási technikájával, és azok gyors eltávolításával is. Ennek helyét azonban nem vette át semmi, az állam jogalanyiságára vonatkozó rendelkezés ezt az űrt nem tudja betölteni, s az Nvt. által felállított kataszter sem. Azt a csodás dogmatikai kontinuitást, ami a magyar polgári jogi dogmatikát jellemzi,⁶ a szocialista idők e jelentős töréspontján nem lehetett biztosítani. Mivel a Ptk. alkotói a klasszikus tulajdoni szabályokat „előrelátóan” a szocialista társadalmi tulajdonra vonatkozó szabályoktól szerkezetileg elkülönülten szabályozták, azokat onnan gyorsan el lehetett távolítani,⁷ s az államtól való idegenkedés alapvető jellemzővé vált. A 2008-as szakértői javaslat ugyan még három bekezdést tartalmazott volna a „köztulajdonról”, de azt praktikusán a régi Ptk.-ban akkor szereplő, az állami tulajdon kizárólagos tárgyaira szűkítette.⁸ Végül ehelyett az új Ptk. megalkotásakor – lévén nem áruviszonyokról van szó – még a felsorolást is száműzték az Nvt.-be, amely általában tartalmaz szabályokat a nemzeti vagyonra, a közdolgok fogalma nem jelenik ott meg. Pedig irányt mutatott volna a régi magyar magánjogi dogmatika, amely szerint közdolgok alatt: „a magánjogi forgalomból kivont azon dolgokat kell értenünk, melyeket törvény vagy saját alanyuk vagy valamely közhatóság a magánjogtól különböző közjogi vagy közigazgatási uralomkörbe utalt át. Ide a közhatósági rendelkezés alatt álló vizeket és közutakat, köztereket és esetleg más »közjellegű« ingatlanokat soroljuk. Közelebből: a közdolgok (res publicae) oly dolgok, melyeket az idevonatkozó közjogi rendelkezések korlátai között és rendeltetésüknek megfelelően mindenki használhat.”⁹ A közhasználat szempontjából a lényeg az az idézet remekül foglalja össze „a magánjogtól különböző közjogi vagy közigazgatási jogi uralomkörrel”. Ez az, ami elsikkadt a rendszerváltáskor, és azóta is nagyon hiányzik a közhasználatú dolgok helyén kezeléséhez. Ehhez képest Lenkovics a fejlődési ív bemutatását egyenesen azzal zárja, hogy történelmi jelentőségű, hogy a privatizációs folyamat „visszaállítja a magánjog uralmát mind a rehabilitált magántulajdon, mind a megmaradó köztulajdon felett”.¹⁰ S noha nézetünk szerint ez nem lehetett cél, éppen Szladits fenti idézete fényében sem, ez valóban így történt. A magántulajdon és az önkormányzati tulajdon egyenrangúságát kimondó

⁴ Sárközy Tamás, *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig* (hvg-orac, 2009), 186.

⁵ Sárközy, *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*, 187.

⁶ Vékás Lajos, *Fejezetek a magyar magánjogtudomány történetéből* (orac, 2023), 9.

⁷ Vékás Lajos, „A Polgári Törvénykönyvről”, in *Tanulmányok az új Polgári Törvénykönyvhöz* (2014), 11–12.

⁸ E koncepció bemutatását és kritikáját ld. Sárközy, *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*, 212.

⁹ Szladits Károly, *Magyar Magánjog*, V. Kötet. (Dologi jog) (Grill, 1942), 48.

¹⁰ Lenkovics, „Közdolgok joga, avagy a közjog magánjogiasodása” *Jogállam* (1994) 30.

alkotmányi rendelkezés a köztulajdon teljes magánjogiasodását még erősítette is. Ehhez azóta is hozzájárul az, hogy a jogalkotó nem szabályozza megfelelően a közdolgozatokat, és a közhasználat kérdéseit. Menyhárd Attila helytálló fenti megállapításából ugyanis az következne, hogy nem a forgalomképtelenség kimondása az egyetlen lényeges elem e tekintetben.

Az előbbi idézetből kihagyott részben azt állapítja meg Menyhárd, hogy „A közjogi gondolkodásban ennél jóval lassabban épül le az egységes állami tulajdonban való gondolkodás, amelynek gyökerei a szocialista tulajdonjogi felfogáshoz nyúlnak vissza.” Ez a tétel a közjog felől nézve úgy fogalmazható inkább meg, hogy a közjog tudománya még nem foglalkozott kellően behatóan a közdolgozatok kérdésével. Ez a hiány is hozzájárul ahhoz, hogy a közjogi logika nem tud érvényesülni ezen a területen, tehát teret enged a polgári bírásoknak, amely szükségképpen ellátja a másodlagos jogvédelmi funkcióját akár elsődleges jelleggel is. Ez azonban mind a közigazgatási dogmatika fejlődésére, mind a jogvédelem hatékonyságára és a közigazgatás jogszerű működésére egyaránt kedvezőtlenül hat. Kellő muníció hiányában a felmerülő diszharmóniákra a jogalkotó nem, vagy csak szelektíven reagál. Az értekezés tehát a közigazgatási dogmatika fejlődéséhez is hozzá kíván e téren járulni.

Hasonlóképpen, a bírói gyakorlat sincs tudatában a jogegység biztosításának részét képező, a közjog és magánjog harmóniájának biztosításában, vagy éppen tetszetős csipkéje kialakításában őt terhelő feladatának súlyával, és ezt a szempontot figyelmen kívül hagyva alkalmazza a jogszabályokat. Ennek is betudható az, hogy a közterület magáncélú és szomszédsági használata elsősorban magánjogi jogviszonyként lett koncipiálva, ami a Kúria erős közbeavatkozása nyomán sem szűnt meg, hiszen az önkormányzati rendeletek jelentős része még ma is e koncepció talaján állva szabályozza a közterület-használati (nem engedélyek, hanem) hozzájárulások kérdését. Természetesen a szabályozások teljes átalakítása időt vesz igénybe, s még több időbe telik az immár párhuzamos jogérvényesítési utak megfelelő egymásutánosságának a kialakítása, főleg hiányos eszköztár esetén. Természetessé kell válnia mind a közjogi, mind a magánjogi gondolkodásban, hogy noha az önkormányzat vagy az állam a közhasználatú dolog tulajdonosa, a közhasználatot ellehetetlenítő vagy korlátozó magánhasználatot az ilyen dolgokon csak közjogilag szabályozott keretek között, közhatalmi jogkörében eljárva, közhatalmi döntések révén engedhet. Ez biztosítja a közdolgozatokkal való felelős gazdálkodást, azt, hogy a közhasználatot ok nélkül ne zárja ki a magánhasználat, azt, hogy az önkormányzat és a magánhasználó számára egyaránt előnyös legyen a magánhasználatba adás, s se prepotencia, se korrupció vagy egyéb pártosság ne rontsa le az előnyöket, s ugyanígy a szomszédjogi és a közönséges közhasználat egyensúlya is megfelelő legyen. Ehhez mind a szabályozásnak, mind a jogalkalmazásnak is kellően árnyaltnak kell lennie, amelynek az alapja az, hogy szilárd elképzeléssel bír a közhasználat mibenlétéről és képes az ahhoz kapcsolódó vagy azzal ellentétes jogos érdekeket jogi pozíciókká alakítani.

2. Az értekezés kutatási kérdései és szerkezete

Az értekezés fő kutatási kérdései ezért a következők:

(1) [A közhasználat fogalma]

A magyar tételes jog alapján megállapítható-e a közhasználat fogalma, s azt az egész jogrendszer konzekvensen használja-e, és a bíróságok e szabályokat megfelelően alkalmazzák-e? A közhasználatú terek körét megfelelően határozzák-e meg, illetve a közhasználat létrejötte és megszűnése kapcsán a jogalkotói szándéknak megfelelően, a dogmatikával összhangban álló tartalommal juttatják érvényre a bíróságok e szabályokat, s ezáltal a közösségi használat megfelelő védelmet kap-e? Hogyan reagál a jogalkotás a bírói gyakorlatban felmerülő problémákra?

(2) [A közhasználatra vonatkozó szabályok]

A magyar szabályozás és bírói gyakorlat megfelelő elméleti kereteket teremt-e a közhasználat többretegű szabályozási struktúrája számára? Megfelelőek-e a helyi jogalkotást és jogalkalmazást orientáló központi szabályok, azok az e téren megjelenő jelenségeket dogmatikailag helytállóan, a közigazgatási jog működésének rendszerébe szervesen be tudják-e integrálni? Vagyis a demokratikus és jogállami működés kellő garanciáit megteremti-e a központi szabályozás ahhoz, hogy (elsősorban) a helyi önkormányzatok közösségi terek biztosítása kapcsán végzett közszolgáltatás-szervezési és közhatalmi jogalkalmazási tevékenysége ezekben a lakosság mindennapjait jelentősen érintő kérdésekben megfelelő minőségű legyen?

- (3) [a közösségi terek használatára vonatkozó különböző igények közötti konkurencia és konfliktusok]

A közösségi használatú tereknek milyen lehetséges használati módjai vannak? Az ezek közötti konfliktusokat hogyan tudja megjeleníteni a jog és milyen eszközökkel tudja segíteni az olyan állapot kialakítását, amelyben a jogos igények megjeleníthetővé válnak és tisztességes módon kerül eldöntésre, hogy melyik használati mód érvényesüljön? Hogyan alakul ebben a központi szabályozás és a helyi döntéshozatal viszonya?

- (4) [A közösségi terek használatával kapcsolatos szabályok jogrendszeren belüli elhelyezkedése]

Az (1) - (3) kutatási kérdéshez egyaránt kapcsolódik az a kutatási kérdés, hogy a jogrendszeren belül a közösségi terek használatával kapcsolatos szabályok számára melyik jogág biztosít megfelelőbb kereteket? Milyen logikával lehet funkcionális szabályozást kialakítani, hol tapasztalhatóak jelenleg e téren problémák? Beszélhetünk-e a közjog és magánjog megfelelő egyensúlyi helyzetéről, vagy erőfölényes helyzetek, párhuzamos jogérvényesítési utak nehezítik-e az egységes joggyakorlat kialakulását és ezzel a hatékony jogorvoslat és a tisztességes eljáráshoz való jog megfelelő érvényre juttatását? A két bírói út közötti konfliktusok feloldását és kiküszöbölését a jogalkotó céljának tekinti-e, annak érdekében megfelelő eljárási jogintézményeket biztosít-e?

3. Az értekezésben alkalmazott kutatási módszerek

Elsősorban az analitikus módszer használata képezi az értekezés módszerét, ugyanis a kutatás elsősorban arra irányul, hogy feltárja a hatályos magyar szabályozásban a közhasználatra vonatkozó joganyagot, s azt a fent megadott szempontok szerint vizsgálja és rendszerezze. Ennek a jogszabályok elemzésén túl eszköze a szabályokhoz kapcsolódó bírói gyakorlat elemzése is, a jogesetek ilyen szempontú bemutatása és értékelése, a feltárt szabályozás érvényesülése mikéntjéből pedig következtetések levonása. Természetesen a jogösszehasonlítás alkalmazását is nagyon fontosnak tekintem egy ilyen vállalkozás esetében, azonban jelen kutatás kereteit meghaladta végül is az összegyűjtött német, francia, svájci, és osztrák jog szisztematikus és funkcionális elemzése, ezért az összehasonlító jogi módszert egyes kérdések vizsgálatához kapcsolódóan, kiegészítő jelleggel alkalmazza az értekezés. A dogmatikai módszer is fontos szerephez jut a vizsgálatok során.

4. Az értekezés következtetései, eredményei

4.1. A közhasználat fogalma a tételes jogban és a bírói gyakorlatban

A közhasználatra vonatkozó szabályozás viszonylag kiforratlan. Ennek több oka van, az egyik, hogy a közdolgokra nézve átfogó szabályozás nincsen a magyar jogban.

Magát a közhasználat fogalmát a tételes jog nem határozza meg, az egyes törvények közhasználatúsággal kapcsolatos rendelkezéseiből az bontakozik ki, hogy az az adott vagyonelem (közterület, erdő, víz, közhasználatban álló épület, terület) rendeltetésének megfelelő szabad hozzáférést

teszt lehetővé bárki számára közlekedési vagy rekreációs céllal. A közterületekre nézve, különösen is a közúti közlekedés esetében a legintenzívebb a szabályozás, így az vizsgálható mélységében. Bár jellemzően ingyenes a közhasználat, ez nem fogalmi elem, vannak ugyanis kivételek, ami további terminológiai pontosítások szükségességének a kérdését is felveti, így például a közhasználatú és a „közforgalmú” fogalmak pontosabb elhatárolását és konzekvens használatát.

Fontos, hogy a közhasználat nem igényel közdologi státuszt. Ugyanakkor éppen ez az utolsó jellemző okozza a legtöbb problémát a jogalkalmazásban. A közterület esetében tapasztalható definíciós „túltengés” figyelhető meg, több, részben ún. dinamikus definíciót találhatunk különböző törvényekben, míg az építési jog a statikus definíciót ad. Közös mag „a közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonú terület”, de míg többlet fogalmi elem az építési jogban az ingatlannyilvántartásban ily módon való feltüntetés, addig a dinamikus fogalmak magukban foglalják a közforgalom számára megnyitott magánterületeket és minden, egyenlő feltételek mellett használható területet. A két definíció kollíziójának eredményeként a bírói gyakorlatban a dinamikus fogalom nem tud megfelelően érvényre jutni, és a közdolgok körén kívüli területek dinamikus definícióból következő közterületi minőségét a bíróságok ódzkodnak megállapítani (ld. köztemetők), de a jogalkotó is e fogalom lerontására törekszik egyes, politikailag érzékeny területeken. Bár prima facie az új Gytv. a definíciós bizonytalanság feloldására törekszik a statikus és dinamikus elemek kombinálásával, megkövetelve mind az ingatlan-nyilvántartási státuszt, mind a korlátlan nyilvános hozzáférést, valójában ez a megközelítés azonban alapjogkorlátozó hatással bír. Hasonlóan alapjogi korlátot jelent a művelési terület kijelölése és annak bírói gyakorlat általi értelmezése.

A dinamikus fogalom egységesítése és erősítése mindenképpen fontos lenne, esetleg akár a statikus fogalom átfogalmazása révén is. Ehhez kapcsolódóan a bírói gyakorlat is rámutat a statikus fogalom problémáira, és helyesen nem követeli mindig meg az ingatlannyilvántartási bejegyzés meglétét, anélkül is megállapítja a tényleges helyzetre nézve a forgalomképtelenséget, a közhasználatúságot védő legfőbb jellemzőt, bár ezt elég következtetlenség teszt. Ez a tendencia arra is rámutat, hogy – ahogy az a vizek esetében például van – a közterületeknél is felvethető lenne az ex lege közterületi minőség megállapítása bizonyos esetekben, illetve másféle aktusok is meg tudnák alapozni a forgalomképtelenséget. Ez nem csökkenti azonban az ingatlannyilvántartás garanciális védelmet biztosító funkcióját a közhasználatból való kivonás megakadályozása esetére. A közdolgok megfelelő szabályozása kapcsán ez fontos terület. Érdemes figyelemmel lenni ennek kapcsán arra, hogy ellentétben a német vagy francia joggal a magyar jog nem ismer külön jogintézményt a közhasználatúság megállapítására, hanem az ingatlanok esetében az ingatlannyilvántartási bejegyzés révén jön létre a közhasználatúság, az épületeknél azonban csak a funkció és a közforgalmúság határozza meg azt.

Ezek a fejezetek tehát előmozdítják a közhasználat fogalma elméleti jelentőségének megértését azzal, hogy bemutatják a statikus, tulajdon-alapú definíciók elégtelenségét és a funkcionális megközelítések szükségessége mellett érvelnek, amelyek elismerik a tényleges használati mintákat és alkotmányos vonatkozásokat. Az elemzés feltárja a magántulajdoni jogok és közhasználati kötelezettségek közötti alapvető feszültségeket, kiemelve a kortárs térbeli gyakorlatokat kezelő kifinomultabb jogi keretek szükségességét.

4.2. A közhasználat tartalmát meghatározó speciális eszközök: a jelzések

A közhasználatban lévő területek legnagyobb hányadát a közutak alkotják, ezért a közúti közlekedés terén érvényesülő szabályokat vizsgálja az értekezés e fejezete. Az elemzés központjában a közúti jelzések és a mögöttük álló forgalomszabályozási döntések kettős természete áll. Ezek konkrét területre, ingatlanra vonatkoznak, ugyanakkor meghatározatlan címzetti körre vonatkozó magatartási szabályokat állapítanak meg. A megfelelő jogi, aktustani minősítés kulcsfontosságú a hatékony jogvédelem

biztosításához, ugyanis a közigazgatási perrendtartás révén az általános hatályú rendelkezések és egyedi döntések esetében eltérő jogorvoslati lehetőségeket biztosítottak. Az értekezés az aktustani kérdések árnyalt elemzéséhez az összehasonlító jogi módszert használva elemzi a német és az azt némiképpen leegyszerűsítve recipiáló svájci megoldást. Ennek kapcsán rámutat, hogy a német VwVfG 35. § megoldása, az Allgemeinverfügung (általános intézkedés) kettős definíciója jóval gazdagabb, mint a magyar általános hatályú rendelkezés fogalom. Ennek oka a fogalom második fordulata, amely szerint egy ilyen intézkedés nem csak általános jellemzők alapján meghatározott személyi körnek szóló aktus lehet, hanem valamely tárgy közjogi jellegét vagy köz általi használatát is meghatározhatja. Ez a dologi jogi megközelítés [dinglicher Verwaltungsakt (tárgyi közigazgatási aktus)] éppen a közlekedési táblák definíciós problémái miatt került be a bírói gyakorlat nyomán a jogszabályba.

A fejezet emellett bemutatja a magyar közigazgatási jognak az általános és konkrét, normatív és egyedi aktusok elkülönítésében idáig elért eredményeit, azok azonban még nem olya fejlettek, hogy ezt a négyes mátrixot alkalmazni tudnák. Az Alkotmánybírósági gyakorlat kritikus elemzése rámutat, hogy az inkább a probléma kezelésének akadályát képezi, ugyanis a normatív döntés + egyedi konkretizáló hatósági aktus kettős konstrukciója jogvédelmi szempontból több, mint problematikus. A megoldást az Ákr. közigazgatási ügy fogalmának újragondolása, és a hatósági aktus helyett a közigazgatási aktus középpontba állítása jelenthetné. Ez a forgalomszervezési döntések kapcsán az előzetes jogvédelmi garanciák beépítését eredményezné, ami az interaktív illetve policentrikus kormányzás kívánalmainak jobban megfelelő részvételi eljárások (lakossági fórumok, véleményezési lehetőségek) kialakulásához vezethet.

4.3. A közösségi tér használatának különböző formái és konkurenciájuk

Az értekezés e téma elemzéséhez először felállítja a közjavak használati formáinak egy lehetséges tipológiáját, amely három fő jogszerű használati kategóriát különböztet meg: "Rendes" vagy közönséges használat (közhasználat) - rendeltetésszerű, jellemzően engedély nélküli használatok, "Magán" vagy "különös" használat - nem rendeltetésszerű, tipikusan engedélyhez kötött használatok és a Helyben lakók általi „szomszédsági” használat, amely az előző kettő között elhelyezkedő kategória. Konkurenciamezők mindegyik használati formához kapcsolódva léteznek. Így a közhasználaton belüli konkurencia mind az egyéni és a kollektív használatok egymás közötti versenye, illetve a két típus egymással is konkurál, a közhasználat és a szomszédsági használat is konfliktusban állhatnak. A magánhasználatok pedig nem csupán a közhasználattal, hanem egymás közötti is konkurrálnak. Így a közterület véges volta és a sokféle használati módozat között jelentős feszültségek alakulnak ki. Ezeket a jogi szabályozásnak és a bírói gyakorlatnak kell megoldania, és ehhez egy megfelelő értelmezési keretet felállítania.

Az értekezés az általános vizsgálat után az egyes használati formákhoz kapcsolódó konfliktusokat, és az azok feloldására tett kísérleteket vizsgálja. A közhasználat esetében ez nagyrészt speciális közterületek létrehozásával történik, amelyekre külön szabályok vonatkoznak, ezek mind a közlekedési célú, mind a rekreációs közhasználatnál megjelennek, ilyenek például a biciklisávok, a mikromobilitási eszközökre vonatkozó szabályok, vagy éppen a gyalogosövezetek, játszóterek, sortpályák.

Külön vizsgálja az értekezés a kollektív közhasználat politikai dimenzióját, a köztér kommunikatív funkcióihoz igazodva. Ennek során az alkotmánybírósági gyakorlatot segítségül hívva elemzi a kollektív és egyedi közhasználat feszültségpontjait, illetve az e konfliktusokat feloldani próbáló az állami ünnepekre vonatkozó központi szabályozást.

Szintén vizsgálja az értekezés a kollektív használat és a szomszédsági használat közti konfliktusok feloldhatóságának kérdését, arra jutva, hogy a polgári jogi birtok- és szomszédvédelmi generálklauzulák

helyett itt a közjogi szabályozás és a kollektív joggyakorlást engedélyező, tudomásulvevő jogalkalmazó tudja az érdekeket megfelelően összebékíteni.

A magánjogi és szomszédsági használatok esetében a fő fókusz a párhuzamos jogviszonyokon és ebből fakadó párhuzamos jogérvényesítési lehetőségeken van, amelyekből adódóan szétartó joggyakorlatot és jogbizonytalanságot eredményez. Az Alkotmánybíróság ingadozó gyakorlata miatt mindkét megoldást (közjogi és magánjogi) alkotmányosnak fogadta el, ami jogbizonytalansághoz vezetett. A jogalkotó sem törekedett arra, hogy a joggyakorlatban megjelent párhuzamokat megszüntesse, illetve ezek egymáshoz való viszonyt tisztázza. Ezeknek persze részben a közigazgatási bíráskodás alulfejlettsége, a bírói út hiánya is oka volt. Emiatt hosszú időn keresztül a polgári jognak fontos "másodlagos jogvédelmi funkció" jutott a közigazgatási jogvédelem csökkenéssége idején. A közigazgatási bíráskodás bővülésével a párhuzamosságokat a polgári bírák az ágazati jogellenesség függetlenségének tanával kezdték magyarázni. Ugyanakkor az, hogy egy közigazgatási cselekményről polgári bíróság megállapíthatja, hogy polgári jogi szempontból jogsértő, noha közigazgatási jogi szempontból nem, a jogegység megbomlásához vezet, ami nem szerencsés.

Az esettanulmányok tanulsága, hogy a magánjogi generálklauzulák önmagukban nem elegendőek a közhasználattal kapcsolatos konfliktusok kezelésére. Szükség van arra, hogy a jogalkotó pontosan kijelölje azokat a sarokpontokat, amelyeknek mentén a hatóságok és bíróságok fel tudják ezeket a konfliktusokat oldani. Ehhez hozzátartozna a közhasználat miatti tulajdonkorlátozások esetében annak alapos vizsgálata, hogy hol szükséges kompenzálni e korlátozásokat, s hol jelennek ezek a tulajdonjog inherens kötelezettségeiként meg. Szintén szükséges a közhasználattal kapcsolatos döntések meghozatalánál a nyilvánosság intenzívebb bevonása.

Versengő magánhasználat iránti igények esetében pártatlan és a közérdeknek megfelelő elosztási mechanizmusok kialakítása szükséges. Előre rögzített közjogi szabályok alapján kell eldölnie, hogy a közhasználatot felváthatja-e a magánhasználat, és ki használhatja ebben az esetben a közterületet.

4.5. Összegzés

A kutatás átfogó problématerképet ad a közhasználat komplexitásáról, rámutat a jelenlegi szabályozás hiányosságaira és ellentmondásaira. A közjog és polgári jog e területen érvényesülő dichotómiája kapcsán megállapítja, hogy még mindig jelentős polgári jogi dominancia érvényesül. Ennek oka részben a közigazgatási bíráskodás megkésett kialakítása, de a közigazgatási dogmatika lassú fejlődése is, ami szintén e megkésettiségnak is betudható. A közigazgatási bíráskodás lassú kialakulási folyamatában azonban ez a polgári jogi dominancia sok zavart, párhuzamosságot és jogbizonytalanságot eredményez, amelye problémákat a közigazgatási perrendtartás hatálybalépése sem számolta fel teljesen. Ennek több oka is van, ezek közül az egyik, hogy a jogalkotó nem reagál, vagy csak nagyon pontszerűen reagál a jogalkotás hiányosságaira, illetve a jogalkalmazásban kialakuló diszharmóniákra.

A bíróságok sincsenek tudatában annak, hogy milyen jelentős, az egész jogrendszert átfogó jogfejlesztő szerepük vannak. Ennek hiánya a jogpolitikai elképzelések figyelmen kívül hagyásához vezet sok esetben, ami a jogszabályok nem megfelelő alkalmazását eredményezi a közhasználat tág értelemben vett területén. A jogrendszer egészét is szem előtt tartó ítélkezési gyakorlatban a hatásköri viták természetese velejárói a jogalkalmazásnak, ám ha az alperesi hatásköri kifogások visszhangtalanok maradnak, mert a polgári bíróságok e kérdések megvitatását nem támogatják, az rendszerszintű deficitekhez vezet. A jogalkotó felelőssége ebben az esetben egy hatékonyabb eljárásjogi szabályozás kialakítása.

5. Az értekezés hasznosíthatósága

5.1 Gyakorlati hasznosíthatóság

Remélt eredménye a kutatásnak az optimalizáció lehet, mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó részéről. Optimalizáció alatt éppen a közjog és a magánjog összekapcsolódásának, együttthatásának esetről-esetre való harmonikus megteremtését érthetjük, amelyben megfelelően érvényre tudnak jutni a különféle védendő érdekek. Az értekezés célja, hogy fogékonnyá tegye a jogalkotót és a jogalkalmazókat ezen elhatárolási kérdésekre, s tudatosítsa bennük, hogy a jogágak közötti választás igen fontos jogpolitikai kérdés, amelynek hosszú távon vannak hatásai, sokszor messze túl az adott ügyön.

5.2 Tudományos hasznosíthatóság

Az értekezés a közhasználatot nem tudta teljes mélységében vizsgálni, csak a jéghegy csúcsát. Valójában jelentős kiterjedésű és interdiszciplináris jellegű alapkutatásra lenne szükség ahhoz, hogy ezek a kérdések behatóan vizsgálhatóak legyenek. Az urbanisztika számos területén folynak egyre kiterjedtebb kutatások, az értekezés ezek jogi oldalának megjelenéséhez kívánt hozzájárulni. A konkurenciamezők feltérképezése analitikai keretet teremt a közhasználat összetett szabályozási kihívásainak megértéséhez, hasznos eszköz a kortárs urbánus konfliktusok elemzéséhez. A közhasználattal kapcsolatos döntések jogi jellegének és szabályainak vizsgálata, akárcsak a polgári és a közigazgatási bírói úttal kapcsolatos megállapítások fontos hozzájárulások mind az eljárás- mind a perjogi kutatásokhoz.

5.3. Társadalmi hasznosíthatóság

A közhasználatú terek társadalmi terek. Az urbanizáció fokozódásával ezek a terek egyre szűkebbé válnak, egyre többféle használati igény jelenik meg velük kapcsolatban, és következésképpen egyre több konfliktus. Ezeket a konfliktusokat a jogalkotóknak és jogalkalmazóknak képesnek kell lenniük megfelelően kezelni a békés és mindenki számára megfelelő közösségi térhasználat érdekében. A jogi szabályozásnak felszínre kell hoznia a konfliktusokat és azokra hatékony válaszokat kell adnia. A közhasználat terén különösen is fontos, hogy mindez policentrikusan, a lakosság, a helyi érdekeket megjelenítő szervezetek és a helyi, illetve központi jogalkotó folyamatos párbeszédére alapozottan történjék, hiszen mindannyiunk mindennapjairól van szó, mert szinte nincs olyan nap, amikor ne vennénk részt a közösségi terek használatában akár gyalogosan, akár gépjárművel közlekedve, vagy épp feltöltődést keresve.

6. A szerző témában megjelent legjelentősebb publikációi

1. F. Rozsnyai, Krisztina. „Challenges for Hungarian Local Self-Governments Connected to the Use of Public Space: To be Governed by Public or by Private Law?” In: *Urbanisation and Local Government(s)*, szerkesztette Hoffman, István; F. Rozsnyai, Krisztina; Nagy, Marianna. Maribor: Lex Localis, (2021) 95-105.
2. F. Rozsnyai, Krisztina. „D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. Közjog és magánjog viszonya közigazgatási perjogi szempontból”. *Jogtudományi Közlöny* 79, sz. 12 (2024): 533–43. <https://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>.
3. F. Rozsnyai, Krisztina. „Egyedi vagy általános közigazgatási aktus a közlekedési tábla? : Töprengés a közúti jelzések és más, a közdolgok közhasználatára vonatkozó közigazgatási cselekmények aktustani minősítéséről” *KözigazgatásTudomány* 5, 1 (2025): 118-137. <https://doi.org/10.54200/kt.v5i1.96>
4. F. Rozsnyai, Krisztina. „Grundrechte als Motor und Schranken der Umformung des verwaltungsrechtlichen Sanktionssystems in Ungarn. Anhand von Beispielen der nicht ord-nungs-mäßigen Benutzung öffentlichen Raumes”. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae - Sectio Iuridica* 55 (2014): 213–26.
5. F. Rozsnyai, Krisztina. „Közterület: terra incognita?” In *Jogi tanulmányok*, szerkesztette Harmathy Attila. Jogi tanulmányok, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, (2000) 239-257.
6. F. Rozsnyai, Krisztina. „Közterület-igazgatás”. In *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. szerkesztette Lapsánszky András. Wolters Kluwer, (2020) 310-328.
7. F. Rozsnyai, Krisztina. „Közutakra és közterületekre vonatkozó sajátos vagyongazdálkodási szabályok”. [IX. fejezet 1. pont]. In: *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról: Második, hatályosított és bővített kiadás*, szerkesztette Hoffman István. Budapest: orac, (2024)198-228.
8. F. Rozsnyai, Krisztina. „Kutyatartás. Az ebtartásra vonatkozó korlátozások alkotmánybíróági megítélése. Széljegyzetek Kukorelli István egy kevesebb figyelmet kapott területen végzett előadó alkotmánybírói tevékenységéhez”. In *Kukorelli-kommentár*, szerkesztette Erdős Csaba, Láposy Attila, Pozsár-Szentmiklósy Zoltán és Smuk Péter. Gondolat Kiadó, (2022) 247-253.
9. F. Rozsnyai, Krisztina. „Politics of power instead of coordination in public space management: - on the example of Budapest”. *Hungarian Journal of Legal Studies* 65, 3 (2025): 347–61. <https://doi.org/10.1556/2052.2025.00566>.
10. F. Rozsnyai, Krisztina és Nagy Marianna. „A tanmeséken túl: a közterület-használat önkormányzati szabályozása törvényi kereteinek egyes diszharmóniáiról.” In: *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére: semper ad perfectum*, szerkesztette Peres Zsuzsanna Pál Gábor. Budapest: Ludovika, (2021) 253-268