

OPPONENSI VÉLEMÉNY

Dr. Rozsnyai Krisztina:

„Közhasználat közjog és magánjog csipkés határán: a közösségi térhasználat mibenlétét meghatározó szabályozás és bírói gyakorlat vizsgálata” c.

MTA doktori értekezéséről

1. Azt a megtisztelő felkérést kaptam, hogy opponáljam Dr. Rozsnyai Krisztina „*Közhasználat közjog és magánjog csipkés határán: a közösségi térhasználat mibenlétét meghatározó szabályozás és bírói gyakorlat vizsgálata*” c. MTA doktori értekezését.
2. Dr. Rozsnyai Krisztina a magyar közigazgatási jogtudomány kiemelkedő és nemzetközileg is elismert jogtudósa. Kutatásai súlypontját a közigazgatással szembeni hatékony jogvédelem kérdésköre képezi, különös tekintettel a közigazgatási bíráskodásra, a közigazgatási eljárásjog jogvédelmi vonatkozásaira és a tisztességes eljárás nemzetközi és hazai követelményire. Emellett kutatásai kiterjednek a közterület-igazgatás, illetve általánosságban a közdolgok jogi státuszára és szabályozására, valamint a környezet- és klímavédelmi jogviták közigazgatási perjogi kérdéseire.
3. Publikációs tevékenysége kiemelkedő. Művei rangos hazai és nemzetközi periodikumokban jelentek meg, ezek között nagy számban találhatók nemzetközi listás szakfolyóiratban megjelent publikációk. Publikációit a magas fokú dogmatikai igényesség, az analitikus mélység, a rendszerszintű gondolkodás és a szellemes írásmód jellemzi. Tudományos közleményeiben többrétegű módszertannal elemez összetett jogi problémákat, kiterjedt szakirodalmi beágyazottsággal és a joggyakorlat kritikai feldolgozásával. Ennek során egyaránt alkalmaz dogmatikai és jogösszehasonlító módszertant. Kutatási eredményei túlmutatnak a szűken vett nemzeti kereteken, és a nemzetközi tudományos diskurzus számára is releváns megállapításokat tartalmaznak.
4. Az alábbiakban, első lépésben, a doktori értekezéssel kapcsolatos formai-stiláris észrevételeimet ismertetem. Ezt követően, második lépésben, részletezem a disszertáció tartalmával kapcsolatos megállapításaimat, megjegyzéseim. Ez utóbbi körben bemutatom a disszertáció tudományos hozzáadott értékét és hozzájárulását a jogtudomány állásához, valamint észrevételként rámutatok a tárgykör egy, a disszertáció által nem tárgyalt aspektusára (választottbírói útra tartozás kérdése / arbitrábilis). Az opponensi véleményt az elért új, saját tudományos eredmények elfogadhatóságával kapcsolatos konklúzióim zárják, ideértve az értekezés elfogadására és a D.Sc. fokozat odaítélésre vonatkozó javaslatomat.

5. Előrevetítve: a doktori értekezést alapos és kiváló munkának tartom. Látható, hogy azt a szerző nagy szorgalommal, szerteágazó módszertannal és átfogó kutatás eredményeként készítette. A disszertáció visszatükrözi a szerző kiemelkedő jártasságát és tudását.
6. Az értekezés több jelentős tudományos eredményt tartalmaz. Egyrészt, rendszerezi a tárgykör szétszórt joganyagát, ezáltal átfogó és koherens képet adva annak működéséről. Másrészt, a közhasználatra fókuszálva, újszerű fogalmi és elméleti keretet kínál a közjog és magánjog határán elhelyezkedő jelenségek értelmezésére. A disszertáció koherens álláspontja nemcsak szintetizálja a szabályozást, az azt alkalmazó bírósági gyakorlatot és a szakirodalom eredményeit, hanem azokat kritikai élel tovább is gondolja.

I. Formai-stiláris, valamint szerkezettel kapcsolatos észrevételek

7. A disszertáció nyelvezete világos, követhető. Kritikai szempontból megjegyezhető, hogy több elírás és nem szándékolt kiemelés található benne, amelyeket egy esetleges publikáció esetén mindenképpen szükséges lenne javítani. Ezek a nyelvi és szerkesztési hibák azonban nem értelemzavaróak.
8. A disszertáció világosan azonosítja a vizsgált kutatási kérdéseket és követhető, strukturált módon vezeti végig az olvasót a tárgykör elméletén és gyakorlatán és mutatja be a szerző saját álláspontját. A szerző eredeti és saját állásponttal rendelkezik a vizsgálat tárgyát képező kérdések vonatkozásában, és ez az álláspont kiolvasható az értekezésből.

II. Tartalmi észrevételek

9. A doktori értekezés átfogó jelleggel vizsgálja a közösségi térhasználat jogi szabályozását, annak bírói gyakorlatát és szakirodalmát. A közjog és magánjog

dichotómiájának értelmezési rendszerében elhelyezve, funkcionális megközelítéssel elemzi a közhasználat kérdését és azonosítja a közjogi és a magánjogi gondolkodás hatását a szabályozás kialakítására és alkalmazására. Bemutatja, hogy a közdolgok használatának és a magántulajdon köz általi használatának kérdései hogyan jelennek meg a tételes jogban és a bírói gyakorlatban.

10. A disszertáció elemzésének kiindulópontját a közhasználat szempontja képezi, figyelemmel a közdolgok és – bizonyos mértékben – egyes magántulajdonú dolgok rendeltetésszerű közhasználatában rejlő közérdekre. Az ezzel kapcsolatos vizsgálódás a vizsgálati szempontok sokasága és összetettsége miatt szükségszerűen nem lehet teljeskörű. Ezért a doktori értekezés elsődlegesen közigazgatási jogi szempontból közelíti meg a kérdést, az alkotmányjogi és magánjogi szempontrendszer másodlagos jelleggel alkalmazva. A disszertáció kizárólag olyan helyzeteket vizsgál, amelyekben kifejezett jelleggel megjelenik a közhasználat (bárki általi használat) kérdése és nem vizsgálja általános jelleggel a közérdekű korlátozások kérdését.
11. A doktori értekezés az alábbi négy fő kutatási kérdést vizsgálja.
12. Egyrészt, van-e a közhasználatnak egységes fogalma, illetve az konzisztens módon érvényesül-e a magyar jogrendszer egészében?
13. Másodrészt, megfelelő-e a szabályozás és bírói gyakorlat által felállított fogalmi (dogmatikai) és elméleti keret a közhasználat többretegű szabályozási szerkezetének megragadásához?
14. Harmadrészt, mik a közösségi használatú terek lehetséges használati módjai és miként tudja a szabályozás és a joggyakorlat megjeleníteni és rendezni az ezek közötti konfliktusokat?
15. Negyedrészt, mi a közösségi terek használatával kapcsolatos normák jogrendszeren belüli helye? Melyik jogág biztosítja a számukra legmegfelelőbb keretet. Megfelelő egyensúlyban van-e a közjog és magánjog ezen a területen?
16. A kutatás kiinduló hipotézise, hogy a közhasználat szabályozásának területén a közjogi és magánjogi elemek és szempontok nincsen kellő egyensúlyban, noha az elmúlt

időszakban több pozitív változás is megfigyelhető e tekintetben. Ebből kifolyólag, a közjogi szempontok nem érvényesülnek megfelelő intenzitással, aminek eredményeképpen szuboptimális szabályozási környezetet jön létre.

17. A kutatás célját, ennek megfelelően, a disszertáció a szabályozási környezet, mind jogalkotási, mind jogalkalmazási értelemben vett, optimalizálásaként határozza meg. Ennek része a közhasználat jogi természetének vizsgálata és elhelyezése a közjog és a magánjog dichotómiájának rendszerében, valamint a tárgykör összetettségének megfelelő komplexitású megközelítés kialakítása. Ez a komplex megközelítés nem leegyszerűsített és mesterségesen teremtett elhatárolások eredményeként jön létre, hanem a különféle védendő érdekek megfelelő érvényesülése révén, amelynek része a közjog és a magánjog összekapcsolódásának és együtthatásának esetről-esetre történő harmonikus megteremtése. A közhasználat ugyanis nem sorolható egyértelműen sem a klasszikus közjogi, sem a klasszikus magánjogi oldalra, hanem egy sajátos, „csipkés határvidéket” alkot, ahol a két terület elemei komplex módon fonódnak össze.
18. A kutatási metodológiát tekintve, a disszertáció többdimenziós elméleti keretet és módszertani megközelítést alkalmaz. A vizsgálat egyik központi fogalmát, a közhasználatot, a disszertáció nem csupán jogi kategóriaként, hanem társadalmi (közgazdasági) jelenségként is megragadja.
19. A kutatás elsődleges módszere az analitikus megközelítés, amihez szorosan kapcsolódik a dogmatikai módszertan alkalmazása. Ezek segítségével a disszertáció feltárja a közhasználat helyzetét és jogi természetét a hatályos magyar szabályozásban, amelyet az általa felállított szempontrendszer szerint vizsgál és rendszerez. Ennek során a normatív, jogszabályi keretek mellett elemzi a vonatkozó bírósági gyakorlatot.
20. Az értekezés az analitikus és dogmatikai elemzés mellett kiegészítő jelleggel jogösszehasonlító módszert is alkalmaz. A jogösszehasonlítás átfogó alkalmazása minden bizonnyal meghaladta volna a disszertáció kereteit, ezért ezt a módszert a disszertáció az egyes részkérdések vizsgálata során kiegészítő jelleggel alkalmazza.
21. A doktori értekezés által végzett átfogó elemzés szakirodalmi értelemben hiánypótló. Miközben a közösségi térhasználat intenzíven megjelenik a társadalmi valóságban és a

joggyakorlatban, azt a közigazgatási jogtudomány eddig csak töredékesen, a szisztematikus feldolgozás igénye nélkül vizsgálta.

III. Tudományos hozzáadott érték

22. A doktori értekezés egyik legfontosabb tudományos eredménye, hogy egy dogmatikailag kiforrotlan és töredezett szabályozást és joggyakorlatot egységes fogalmi és elméleti keretben ragad meg. Ennek során a közhasználatot nem egyes jogintézmények kvantitatív összességeként, hanem egy minőségileg önálló fogalmi kategóriaként vizsgálja, és ennek érdekében újszerű dogmatikai megközelítést dolgoz ki. Ez előmozdítja a közhasználat mint fogalom elméleti jelentőségének megértését és rendszertani elhelyezését.
23. A disszertáció fontos értéke, hogy bemutatja a statikus, tulajdon-alapú meghatározás elégtelenségét és a funkcionális megközelítés szükségességét, feltárva a tulajdoni jogok és közhasználati kötelezettségek közötti feszültséget.
24. A disszertáció külön foglalkozik a tárgykör szempontjából legnagyobb jelentőséggel bíró, a közhasználatban lévő területek legnagyobb hányadát kitevő közutak szabályozásával, kitérve a közúti jelzések és a mögöttük álló forgalomszabályozási döntések kettős természetére.
25. A disszertáció újszerű eredménye a közjavak használati formáinak tipológiája. Ennek során az értekezés három fő kategóriát különböztet meg: a „rendes” vagy „közönséges” használatot (közhasználatot), amely rendeltetésszerű, jellemzően engedély nélküli használatot jelent; a „magán” vagy „különös” használatot, amely nem rendeltetésszerű, tipikusan engedélyhez kötött használatot jelent; és a helyben lakók általi „szomszédsági” használatot, amely az első két kategória között helyezkedik el.
26. A doktori értekezés átfogó problématerképet ad a közhasználat összetett viszonyrendszeréről és rámutat a jelenlegi szabályozás és bírósági gyakorlat hiányosságaira és ellentmondásaira. Megállapítása szerint a közjog és magánjog

dichotómiája ellenére a területen jelentős magánjogi dominancia érvényesül, amely jelentős egyensúlytalanságot eredményez. Ennek részleges okaként a disszertáció a közigazgatási bíraskodás megkésetttségét és a közigazgatási dogmatika lassú fejlődését azonosítja.

27. Szintén kiemelendő továbbá a disszertáció bírói joggyakorlattal kapcsolatos elemzése és annak újszerűsége. A bírósági döntéseket nem csupán egyediségükben vizsgálja, hanem azokból az elemzés, induktív módszerrel, általános következtetéseket von le.

IV. Észrevételek a választottbírósági útra tartozás (arbitrabilitás) kérdésével kapcsolatban

28. A disszertáció a vizsgálat tárgyának összefüggésében nem foglalkozik a választottbírósági útra tartozás (arbitrabilitás) kérdésével, noha a választottbíraskodás a polgári per alternatívájaként a magánjogi jogviták rendezésének fontos terepét képezi. Ez nézetem szerint egy releváns vonatkozás, amelyet ezúttal ajánlanék a szerző figyelmébe.

29. A magyar jog a választottbírósági útra tartozás tekintetében bináris megközelítést alkalmaz: a magánjogi viták választottbírósági eljárás tárgyát képezhetik, míg a közjogi viták teljes mértékben kizáródnak a választottbíraskodásból. E kettős megközelítés egyetlen kivétele a beruházási jogvitákkal kapcsolatos választottbíraskodás. A közigazgatási szerződés intézményének bevezetése némileg megváltoztatta ezt a képet, mivel kizárhatóvá tett egyes magánjogi ügyleteket azáltal, hogy lehetővé tette azok jogalkotói minősítéssel történő átsorolását a közjog választottbíraskodásból kizárt területére.

30. A köz- és magánjogi viták választottbírósági eljárás alá vonhatóságát illetően a kiindulási pont, hogy választottbírósági eljárás tárgyát csak magánjogi ügyek képezhetik. Ezért a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos közjogi viták nem vonhatók választottbírósági eljárás alá.

31. A választottbíráskodásról szóló 2017. évi LX. törvény (Vbt.) 3. § (1) bekezdésének 1. pontja a választottbíráskodást a kereskedelmi jogviták rendezésének egyik eszközeként határozza meg (a választottbíráskodás a „kereskedelmi jogviszonyokban felmerült jogvitáknak állami bírósági peres eljárás helyett a felek által választott eljárásban történő eldöntése”), míg 3. § (1) bekezdésének 7. pontja kimondja, hogy „a kereskedelmi kifejezés alatt minden kereskedelmi vagy gazdasági, szerződéses vagy szerződésen kívüli jogviszonyt érteni kell.” Ebből következőleg, definíció szerint, kizárólag a kereskedelmi jogi ügyek tartoznak választottbírársági útra. Más szavakkal: a választottbírársági eljárás kizárólag kereskedelmi jogvitákra vonatkozik, amelyek köre szűkebb, mint az általános magánjogi ügyeké, függetlenül attól, hogy kik a kereskedelmi jogviszony felei (magánszemélyek vagy közjogi jogalanyok).
32. A Vbt. 1. § (3) bekezdése kizárja a választottbírársági eljárás alól a fogyasztói szerződéseket, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) Hetedik Részében felsorolt különleges eljárásokat, amelyek hagyományosan választottbírársági ügynek nem tekintett ügyköröket érintenek (személyi állapotot érintő perek, a gondnoksági perek, a házassági perek, a származási perek, a szülői felügyelettel kapcsolatos és kapcsolattartási perek, a örökbefogadás felbontása iránti perek, a kiskorú gyermek tartása iránt indított perek, egyes személyiségi jogok érvényesítése iránt indított perek, a munkajogi perek, a végrehajtási perek), valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) hatálya alá tartozó ügyeket.
33. Talán ez a dualista megközelítés volt az oka annak, hogy a választottbíráskodás nem vetett fel jelentős alkotmányossági kérdéseket. Általánosan elfogadott a felek azon jogának alkotmánykonform jellege, hogy magánjogi jogvitáik tekintetében kizárják az állami bíróságok hatáskörét.¹ Mivel a közjogi jogviták nem tartoznak választottbírársági útra, ezek státusza nem vetett fel alkotmányossági kérdéseket. A közjogi kérdések választottbírársági elbírálhatóságának egyetlen kivételét a beruházási jogviták képezik, amelyek különleges jogállása nemzetközi egyezményen alapul.²

¹ Lásd Alkotmánybíróság 3265/2017. (X. 19.) határozata.

² Lásd Nagy Csongor István, 'There is Nothing in a Caterpillar That Tells You It Is Going to Be a Butterfly': Proposal for a Reconceptualization of International Investment Protection Law. In: Georgetown Journal of International Law, 2000. 51. évf. 4. sz. 897-917. o.

34. A fenti bináris különbségtétel kérdéseket vet fel a közjogi (közhatalom gyakorlását érintő) jogviták besorolásával és státuszával kapcsolatban. Az állam vagy önkormányzat által kötött magánjogi szerződések, az esetleges közjogi vonatkozások ellenére, a magánjog hatálya alá tartoznak, anélkül azonban, hogy a közjogi vonatkozásokat, illetve az ezek részét képező közérdekkel kapcsolatos szempontokat figyelembe vennék. A köz- és magánszféra közötti választottbíráskodásra ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a magánjogi választottbíráskodásra, ami a választottbíráskodás alá vonhatóságot, az eljárás lefolytatását, a választottbírók kinevezését, a bizonyítékok előterjesztését, a harmadik felek (pl. nem kormányzati szervezetek) jogállását, az eljárás titkosságát, a választottbírói ítélet közzétételét, valamint az ítéletek elismerését és végrehajtását illeti. Ugyanakkor ezek a jogviták gyakran közjogi elemekkel vegyülnek, mivel az állam, illetve az önkormányzat közhatalmi jogosítványainak gyakorlásával kapcsolatban is vállalásokat és ígéreteket tehet, ezek azonban nem tartoznak választottbírói útra, noha szervesen összekapcsolódnak a magánjogi kérdésekkel.
35. A közjogi és a magánjogi ügyek közötti fenti határvonal meghatározását tovább bonyolítja a közigazgatási szerződés jogintézménye. Az ellentmondás abból fakad, hogy a választottbírói útra nem tartozó közigazgatási szerződések magukban foglalhatnak polgári jogi elemeket. A Kp. teret nyitott a magánjogi és közjogi ügyek közötti határvonal módosítására azzal, hogy megteremtette a közigazgatási szerződés fogalmának kiterjeszhetőségét bizonyos polgári jogi vagy polgári jogi elemeket tartalmazó szerződésekre, amelyekben az állam szerződő félként szerepel, azonban nem módosította a választottbírói eljárás alá vonhatóság meghatározásának elvi megközelítését és nem vezetett be semmiféle különleges szabályozást a köz- és magánszféra közötti választottbíráskodásra vonatkozóan.
36. A Kp. 4. § (7) bekezdésének 2. pontja kétféle közigazgatási szerződést különböztet meg. Egyrészt, ide tartoznak „a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés[ek] vagy megállapodás[ok]”, másrészt, „az[ok] a szerződés[ek], amely[ek]et törvény vagy kormányrendelet annak minősít.” Az első eset elvileg nem terjed ki magánjogi jellegű szerződésekre, személyi hatálya a közigazgatási hatóságokra korlátozódik. Elméletileg elképzelhető, hogy a közigazgatási szervek magánjogi jellegű ügyben működnek együtt feladataik ellátása céljából, ennek az esetkörnek a gyakorlati jelentősége azonban korlátozott. A vizsgálódás tárgya szempontjából nagyobb

jelentőségű kérdés, hogy mely ügyeket minősítenek más jogszabályok „közigazgatási szerződésnek”. Ez lehetőséget biztosít a jogalkotónak, hogy különböző, egyébként magánjogi jellegű megállapodásokat közjogi szerződésnek minősítsen. Az a lehetőség, hogy kormányrendelet bármely szerződést közigazgatási szerződésnek minősíthet, kifejezi a magyar jogalkotó azon szándékát, hogy eseti alapon kiterjessze a közigazgatási szerződés fogalmát bizonyos, a közszférával kötött magánjogi megállapodásokra.

37. Amennyiben egy törvény vagy kormányrendelet egy megállapodást közigazgatási szerződésként minősít, az adott megállapodással kapcsolatos ügyek a Kp. hatálya alá tartozó közigazgatási ügynek minősülnek, így azokat a Vbt. 1. § (3) bekezdése kifejezetten elzárja a választottbírói út elől.

V. Összegzés

38. Összegzésként megállapítható, hogy a disszertáció egy innovatív és magas színvonalú tudományos munka, amely új perspektívából vizsgál egy dogmatikailag összetett jelenséget. Az időszerű és tudományosan releváns témát magas színvonalon, alapos kutatómunkával és kellő részletességgel dolgozza fel és hozzájárul a közigazgatási jog és általában a közjog elméletéhez, miközben a magánjogi kapcsolódások feltárásával szélesebb jogrendszeri összefüggésekre is rámutat.

39. A munka egyik kiemelkedő erénye, hogy a szerző nem csupán a témához kapcsolódó szakirodalmat tekinti át átfogóan, hanem a vonatkozó joggyakorlatot is megfelelő mélységben elemzi, mindezt következetes és jól átlátható módon. A hivatkozások pontosak és áttekinthetőek, a feldolgozott álláspontok végig nyomon követhetők, ami jelentősen hozzájárul a dolgozat tudományos megalapozottságához.

40. Módszertani szempontból a szerző magabiztosan alkalmazza a jogösszehasonlító megközelítést, valamint a dogmatikai elemzés eszköztárát, amely lehetővé teszi a vizsgált kérdések többdimenziós értelmezését. Külön érdemként emelhető ki, hogy a szerző nem elégszik meg a meglévő nézetek bemutatásával, hanem azokat kritikailag is értékeli, és ezekre építve önálló, koherens álláspontot alakít ki.

41. A dolgozat meghaladja a hagyományos jogági felosztások korlátait, és egy komplex, integratív megközelítést kínál a közhasználat jogi értelmezésére. Hozzájárulása a vizsgált területhez számottevő: több ponton új megközelítéseket kínál, és olyan kérdéseket is felvet, amelyek további kutatások alapjául szolgálhatnak.
42. Mindezek alapján megállapítható, hogy Dr. Rozsnyai Krisztina MTA doktori értekezése a jelölt kiemelkedő szakmai felkészültségét és tudományos kompetenciáját tükrözi. A disszertáció mind tartalmában, mind módszertanában megfelel a doktori értekezéssel szemben támasztott követelményeknek, és a választott kutatási területen új, releváns tudományos eredményeket mutat fel. Álláspontom szerint a dolgozat minden tekintetben alkalmas a nyilvános vitára bocsátásra, és javaslom a pályázó számára az „MTA doktora” cím odaítélését.

Budapest, 2026. május 8.

Prof. Dr. Nagy Csongor István, LL.M., Ph.D., S.J.D., D.Sc.
tanszékvezető egyetemi tanár
SZTE-ÁJTK Nemzetközi Magánjogi Tanszék