

Rozsnyai Krisztina válasza

Bándi Gyula, Horváth M. Tamás és Nagy Csongor István

opponensi véleményére

Mindenekelőtt szeretném megköszönni Bándi Gyula, Horváth M. Tamás és Nagy Csongor István akadémiai doktor uraknak az értekezésemhez készített értékes bírálatokat. Mindhárom opponens részletesen elemezte az értekezés tudományos hozzájárulásait és igen értékes, azt gazdagító szempontokat vetett fel, amelyeket ezúton is hálásan köszönök. Igyekszem az alábbiakban a kritikák iránya, illetve az azok által érintett témakörök szerint csoportosítva válaszolni a véleményeikre.

I. A tágabb összefüggésekbe helyezés elmaradásáról

1. Az elméleti keretek kérdése

Horváth M. Tamás bírálata teljesen jogosan hiányolja a kifejezetten elméleti, az egyes megközelítéseket rendszerezetten számba vevő fejezetet, amely az értekezés elméleti kereteinek és alapvetéseinek bemutatását szolgálta volna. Ezzel az észrevétellel alapvetően egyetértek, és hálás vagyok a bírálónak a fogalmi keretrendszer pontosabb feltérképezéséért. Az értekezés valóban nem törekedett önálló elmélet(történet)i fejezet felépítésére, és az egyes közgazdaságtani megközelítések változásait csak érintőlegesen kezeli. A bíráló által jelzett összefüggés – hogy a közterületek a tiszta közjavak tágabb kategóriájába sorolhatók, és hogy a normativista szabályozást ösztönzéssel és visszatartással operáló közvetett eszközök egészíthetik ki eredményesebben – valóban olyan tágabb kapcsolatrendszer alkot, amelynek explicitebb kifejtése a monografikus változatban indokolt lenne. Ahogy arra maga Horváth M. Tamás rámutat, az értekezés módszertani kiindulópontja tudatosan a tételes jog és a bírói gyakorlat elemzése volt. És sajnos a szűk terjedelmi határok miatt sem maradt hely egy ilyen fejezet megírására. A nemzetközi tendenciák, összefüggések erőteljesebb megjelenítésének elmaradása csak részben magyarázható hasonló alapon. A bírálat nyomán úgy látom, hogy a teljességre törekvés jelentette itt az akadályt: bár kétségtelen, hogy egy jogösszehasonlító mű megírása már csak terjedelmileg sem lett volna lehetséges, az elméleti keretekhez gyakorta szorosan kapcsolódó jogalkotási gyakorlatok és újabb tendenciák bemutatásáról nem lett volna szabad lemondani. Már csak azért sem, mert az a magyar szabályozás problémáit még láthatóbbá tette volna. Ezt a két hiányosságot igyekszem már valamelyest a szóbeli védésen és aztán a könyv formájában való megjelentetés során pótolni.

2. A közjog fejlesztési lehetőségeivel kapcsolatos tágabb összefüggések

Horváth M. Tamás bírálata rámutat a közjog közhatalmi, szuprematív viszonyokon túli indirekt befolyásoló természetének kibontására, amelyet tartalmas következtetési iránynak tart. Ezt az elismerést köszönöm, és egyben megerősítést látok benne arra nézve, hogy az értekezés eredményei nem csupán a közhasználat szűkebb területére, hanem a köz- és magánjog kapcsolatának általánosabb kérdéseire is érvényes következtetésekkel járulnak hozzá a jogtudományhoz. Magam is foglalkoztam ezekkel a tágabb összefüggésekkel a Jogtudományi Közönyben 2024 decemberében megjelent tanulmányomban, s valójában az a kutatás érlelte meg bennem azt az elhatározást a közhasználat kérdéskörének a közjog-magánjog mátrixában való elemzéséhez. A bírálói felvetés nyomán úgy látom, hogy az

elmélet-történeti keretek mellett a közjog-magánjog dichotómiájának kérdéseit tágabb összefüggésekbe helyezve is indokolt lehet a monografikus kiadásban megjeleníteni.

3. Az arbitrabilitás mint a magánjogi dominancia tükré

Nagy Csongor István opponensi véleménye az értekezés tárgyköréhez egy olyan szempontot kapcsol, amellyel a disszertáció nem foglalkozott, s amely szintén a tágabb összefüggésekbe helyezést szolgálta volna: a választottbírósági útra tartozás (arbitrabilitás) kérdéskörét. Az opponens meggyőzően mutatja be, hogy a magyar jog bináris megközelítést alkalmaz – magánjogi viták választottbírósági eljárás tárgyát képezhetik, közjogi viták azonban teljes mértékben kizáródnak ebből a fórumrendszerből –, és hogy a közigazgatási szerződés Kp. által bevezetett fogalma tovább bonyolítja ezt a képet.

Az opponens érvelése meggyőző: az arbitrabilitás kérdése valóban releváns a disszertáció tárgyával összefüggésben, és az értekezés ezt a szempontot nem tárgyalja. A kérdés tárgyalásától elsősorban módszertani megfontolásból tekintetem el: az értekezés egyik vezérhipotézise éppen az, hogy a közhasználattal kapcsolatos jogviták közjogi természetűek – és ha ez így van, a hatályos jog alapján az arbitrabilitás kérdése fel sem merülhet. Más szóval: a vizsgálat logikájában a közjogi minősítés elsődlegessége eleve kizárta a választottbírósági utat, így azt nem kezeltem nyitott kérdésként.

Ugyanakkor az opponens felvetése nyomán belátom, hogy ez a megközelítés egy valódi lehetőséget hagy kiaknázatlanul. A közhasználati jogviszonyok vegyes, köz- és magánjogi elemeket egyaránt tartalmazó esetköreiben – így például a közterületen végzett tevékenységre vonatkozó szerződéses megállapodások, a közútkezelői hozzájáruláshoz kapcsolódó jogviták, vagy a különös használati engedélyek körül keletkező konfliktusok esetében – a választottbíráskodás valójában kettős funkciót tölthetne be. Egyrészt ellensúlyozhatná az értekezésben is azonosított magánjogi dominanciát: egy közjogi szemléletre fogékony, szakosított döntési fórum képes lenne a közhasználati érdekeket hatékonyabban megjeleníteni, mint a polgári bíróságok jelenlegi gyakorlata. Másrészt kezelhetné a magyar közigazgatási bírói gyakorlat elméleti megalapozottságának hiányát is, amelyre az értekezés több összefüggésben is rámutat.

Természetesen ez a megoldás nem általánosítható. A közterület-használat egyszerűbb esetkörei – a rendes közhasználat, az utcai közlekedés, a parkok igénybevétele – aligha vihetők választottbírósági útra, hiszen ott a jogviszonyok tömegessége és az engedélymentes jelleg eleve kizárja az egyedi eljárást. Az arbitrabilitás tehát legfeljebb a különös használathoz kapcsolódó (szerződésekkel kapcsolatos) jogvitákban kínálhatna reális alternatívát.

E gondolatok nem előzmény nélküliek saját kutatásomban. A *CEPAR* folyóiratban 2024-ben megjelent tanulmányomban (Regulating the Competence of Administrative Justice and the Public-Private Law Divide, DOI: 10.17573/cepar.2024.2.09) részletesen foglalkoztam a közigazgatási bírói út szabályozásával és a közjog–magánjog határán elhelyezkedő ügyek fórumrendszerbeli kezelésével, beleértve a specializált különbírók felállításának lehetőségét. Az ott kidolgozott gondolatmenet a választottbíráskodás kérdésének e körben való vizsgálatát is megalapozhatja. Egyes jogrendszerek már ma is elismerik a közigazgatási jogviták választottbíróság általi rendezhetőségét. A portugál jog különösen figyelemre méltó példát kínál: a Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) 180. cikke – amelyet egy 2015-ös törvénymódosítás jelentősen kibővített – lehetővé teszi, hogy választottbíróság járjon el a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos ügyekben. Ez a mai magyar szabályozástól gyökeresen eltérő, rugalmas és funkcionálisan

orientált megközelítést tükröz. E szempont mindenképpen tanulmányozást érdemel a könyv formájában való kiadás előtt. Köszönöm Nagy Csongor Istvánnak, hogy erre az összefüggésre irányította a figyelmet.

II. Az értekezés egyes részmegállapításaival, vizsgálati irányaival kapcsolatos észrevételekre adható válaszok

1. A közhasználat és a vizek, illetve erdők használatára vonatkozó szabályozás mélyebb összefüggései

Figyelemre méltó példaként hozza fel Bándi Gyula a vízmegtartás kérdéskörét. Az általa jelzett összefüggés kiváló illusztrációt nyújt az értekezésem irányával ellentétes megoldások szükségességére: ahol a közjogi kötelezés nem elegendő vagy nem elérhető, a magánjogi mechanizmusok – így a tulajdonosi közösségek döntéshozatala – képesek a közérdek szempontjait becsatornázni. A szintén példaként említett erdőkkel kapcsolatos alkotmánybíróági fejleményekkel együtt ez megerősíti azt az értekezésem alapját képező Grosschmidi gondolatot, hogy a közjog és magánjog csipkés határán nem éles elhatárolásra, hanem az érdekek gondos összehangolására van szükség. Kétségtelen, hogy az erdők és vizek közhasználatának részletesebb elemzése e tekintetben igen gyümölcsöző lehetett volna, azonban az valóban meghaladta az értekezés kereteit. Ezek – ahogy a közhasználat számos egyéb aspektusa – önálló monografikus feldolgozást igényelnének. Ezért is korlátoztam vizsgálódásaimat szűken a közjog és magánjog közhasználat szabályozásában játszott szerepére, méghozzá közigazgatási jogi nézőpontból.

2. De lege ferenda javaslatokkal kapcsolatos kritikák

Mikor lenne indokolt az ex lege közterületi minőség megállapítása? - e Bándi Gyula által felvetett kérdés és hozzá fűzött megjegyzések alapján belátom, hogy az ezzel kapcsolatos megállapítások nyomán a következtetések körében részletesebben, határozottabb de lege ferenda javaslat is megfogalmazható lett volna. Egy esetleges monografikus publikáció esetén ezt a szempontot hangsúlyosabban kívánom – nemzetközi összehasonlítás keretében – kifejteni.

Hasonlóan nem kapott talán elég nyomatókat az összefoglalás során az a de lege ferenda javaslat, hogy a forgalomszabályozási döntésekre vonatkozó előzetes részvételi garanciákat – a német és svájci megoldásokhoz hasonlóan – a magyar közigazgatási eljárásjogba is be kellene illeszteni. A bíráló ez irányú megerősítése, különösen a bulinegyed problematikájára tett utalással, rámutat arra, hogy a közhasználat és a magánhasználat ütközési pontjain keletkező konfliktusok kezelése nem csupán dogmatikai, hanem élesen gyakorlati kérdés is.

Horváth M. Tamás észrevételét is figyelembe véve e rész tekintetében talán hangsúlyosabban kellett volna azt bemutatnom, hogy a közlekedési táblák és felfestések, továbbá a közhasználat mibenlétére utaló egyéb jelzések milyen fontos szerepet játszanak a „rendes” közterület-használat azaz közhasználat különböző formái közötti konkurenciában. A forgalomszabályozási döntésekkel kialakított szabályokat közvetítő jelzések és táblák jelölik ki az adott közterület használatának mibenlétét, és – ugyan többnyire csak látenszen – döntenek a versengő közhasználatok mikénti érvényesüléséről: legyen-e buszsáv, és/vagy biciklisáv, milyen széles legyen a járda, azon lehessen-e parkolni, egyáltalán legyenek-e parkolóhelyek egy utcában vagy inkább kétirány legyen benne a forgalom, netán sétálóutcává minősítsék azt, a parkban lehessen-e a füre lépni, legyen-e benne kutya-futtató, és véget nem érően sorolhatnánk a felmerülő kérdéseket. Ezek

közpolitikai vagy akár a részvételi demokráciához kapcsolódó szempontjai helyett az elemzés központjában inkább a közúti jelzések és a mögöttük álló forgalomszabályozási döntések – a közpolitikai döntéshozatal egyfajta előkérdését jelentő – kettős (közigazgatási jogi) 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.

Bándi Gyula érdekes kortörténeti dokumentumként minősíti azt a részt, amely a szabálysértési jog átalakulását és a közterületek jogellenes használatát tárgyalja. Ez az értékelés egybeesik az értekezés szerzőjének szándékával: valóban célom volt annak bemutatása, hogy a szabályozás ezen a területen politikailag is erősen terhelt, és a közhasználat mibenlétére annak határai kijelölése révén jelentős hatást gyakorol. Itt azonban de lege ferenda javaslatok megfogalmazását nem tartottam szükségesnek. Köszönöm, hogy a bíráló e vélekedés helyességét külön is megerősítette. A kilencedik fejezetet pedig igyekszem kis csemegéből önálló fejezetté bővíteni.

III. Formai kritikák

1. A hatályos és a korábbi szabályozás viszonya

Horváth M. Tamás az Étv. és a hatályos Méptv. viszonyával kapcsolatban joggal teszi szövé, hogy az értekezésben megjelenik a nem aktuális – bár még olykor alkalmazandó – szabályozás kiemelt figyelembevétel, amelyhez az indoklás nem mindig explicit. Ez valóban olyan szerkesztési döntés, amelyet pontosabban kellett volna megindokolni – ezt részben az opponencia is elvégezte helyettem. A Méptv.-t valóban jogalkotói visszalépésként értelmezhetjük. Több esetben azért kellett visszanyúlni az Étv.-hez, mert a Méptv. egyes jogintézményeket – a jogforrási rendszerre vonatkozó elvek féltételével – már csak egy-egy felhatalmazás erejéig említ meg, és a végrehajtási rendeleteket három év távlatából sem sikerült elkészíteni még. Ugyancsak elhagyásra kerültek az Étv.-ből a közterületekkel kapcsolatos korábbi szabályok, amelyeket ugyanakkor közpolitikai szempontból jelentősnek ítélt, elhagyásukra pedig jogalkotói magyarázatot nem leltem. A bíráló vonatkozó észrevétele alapján belátom, hogy ezt az értelmezési keretben betöltött szerepet az értekezésben határozottabban kellett volna jelezni.

2. A rövidítések kérdése

Horváth M. Tamás joggal mutat rá a jogszabályi rövidítések kiterjedt alkalmazásának olvashatósági problémájára, valamint arra, hogy egyes rövidítések feloldása nem az első előfordulás helyén jelenik meg. Ezt a szerkesztési hiányosságot elismerem, és a monografikus publikáció esetén a rövidítésjegyzék elkészítése, valamint a feloldások következetes elrendezése első feladataim közé fog tartozni. A sorok között tapintatosan jelzett terminológiai problémákra is nyitott szemmel fogom kiadásra előkészíteni a kéziratot.

Szintén javítani fogom (illetve már részben javítottam) a Nagy Csongor István által említett, a „szokásosnál” sajnos a sietség miatt valóban gyakoribb elírásokat, amelyekért ezúton is elnézést kérek.

V. Összegzés

Mindhárom opponensi vélemény megerősített abban, hogy nem volt hiábavaló vállalkozás az értekezés megírása és jó alapot képez további kutatások folytatásához, amelyeket remélem már interdiszciplinárisabb keretek között folytathatok tovább. Köszönöm a sok elismerő megjegyzést is. Örömmel vettem, hogy egyetértettek velem abban, hogy a közjogi és magánjogi logika ütközése a közhasználat szabályozása és jogalkalmazói gyakorlata terén nem csupán elméleti probléma, hanem élő jogalkalmazási kihívás, amelynek megoldása a jogalkotó és a jogalkalmazók aktív együttműködését igényli. Bándi Gyula ezt számos, a mindennapi közigazgatási és bírói gyakorlatból vett példával illusztrálja és árnyalja. Horváth M. Tamás a tágabb tudományelméleti és jogrendszerbeli összefüggések irányából értékeli az értekezés következtetéseit, és jelzi azok adaptálhatóságát a jogrendszer más területeire is. Nagy Csongor István a fórumrendszer és az arbitrábilis szemponyjából mutat rá egy, az értekezés által nyitva hagyott kérdésre. Javaslataikat mindenképpen megfogadva folytatom ezirányú kutatásomat.

Az értekezés remélt eredménye – egy „jobb” egyensúlyi helyzetre törekvés mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó részéről – az opponenciák fényében nem csupán lehetséges, hanem szükséges irány. A közhasználatú terek nem pusztán jogi kategóriák: mindennapjaink helyszínei, ahol a közjog és magánjog összhangjának megteremtése közvetlen hatást gyakorol az állampolgárok életminőségére. Hálásan köszönöm mindhárom opponensnek, hogy bírálatukkal ehhez a munkához hozzájárultak és újabb inspirációt teremtettek számomra a további kutatásokhoz és nem mellesleg – e válaszban kevésbé exponáltan – érveket a könyv alakban való megjelentetés melletti döntéshez.

Budapest, 2026. május 27.

F. Rozsnyai Krisztina