

rokri@ajk.elte.hu_354_25

F. Rozsnyai Krisztina

Közhasználat
közjog és magánjog csipkés határán

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

Budapest, 2025

rokri@ajk.elte.hu_354_25

Szüleimnek és Csabának,
akik biztosítják számomra a „saját szobát”.*

SDG

* Virginia Woolf: *A room of one's own*. London: HarperCollins, 2014.

Tartalomjegyzék

1	Bevezető	8
1.1	Az értekezés kettős célkitűzése	8
1.2	Közösen használt javak – társadalmi tér	9
1.3	Módszertan	11
1.4	A kutatás tézisei és az értekezés lehetséges hasznosulása	12
2	Bevezető problémavázlat a közjog – magánjog elhatárolásának kérdésköréhez	14
2.1	Közjog - magánjog	14
2.2	A polgári jog által hosszú időn keresztül elsődleges jelleggel biztosított (közigazgatással szembeni) jogvédelem másodlagos jogvédelemmé válásának rögzítés útja	16
2.3	Kettéosztottság helyett párhuzamosság	18
2.4	Túl a dichotómián, szinergiákat keresve	22
3	Közhasználat a tételes jog szerint	25
3.1	A közhasználat fogalma	25
3.2	Közdolgok és közhasználat	26
3.3	A közhasználat pozitív jogi fogalma	29
3.3.1	Közterület	29
3.3.2	Az erdő	38
3.3.3	A vizek	41
3.3.4	„Közhasználatú terület”	43
3.3.5	A közhasználatúság nem jelent feltétlenül közdologi minőséget	49
3.4	A közhasználatúság a bírói gyakorlatban	51
3.4.1	A temető mint (dinamikus értelemben vett) közterület	52
3.4.2	Politikai tevékenység közhasználatú területen	57
4	A „közhasználat eleje és vége” – egy vagyontárgy közhasználatú jellegének jogi kinyilvánítása, illetve e minőség megvonása	65
4.1	A közterület létrejötte	65

4.2	A közhasználatú minőség megszűnése	74
4.2.1	A műveleti terület	76
5	A közhasználat mindennapi, konkrét tartalma meghatározásának tipikus (sajátképi?) jogi eszközei: a jelzések	78
5.1	A közhasználat tartalmát konkretizáló, a Jat. és az Ákr. hatálya alá nem tartozó közhatalmi aktusok	80
5.2	A közlekedési táblák jogi minősítése – miért és hogyan?	81
5.2.1	A jelzések mint a közhasználatban álló fizikai terek használatának mibenlétét közvetítő jelzések	81
5.3	A közlekedési táblákra és egyéb közúti jelzésekre vonatkozó szabályozás	83
5.3.1	Közlekedési táblák, fényjelző készülékek és útburkolati jelek	84
5.3.2	Speciális közterületek közhasználatára	87
5.4	A normatív és egyedi aktusok megkülönböztetésének egyes dilemmái	88
5.4.1	A közdolgok használatát konkretizáló aktusokkal kapcsolatos dilemmák a tételes jogban	88
5.4.2	Szakirodalmi „felmentés”	89
5.4.3	Az egyediség-normativitás „gordiuszi csomójának” elvágása? Az 53/2002. (XI. 28.) AB határozat és a jelenleg is velünk élő probléma	90
5.4.4	A tárgyiségra koncentráció helyesebb irány	92
5.5	Az általános hatályú rendelkezés	92
5.6	A közlekedési táblák mint „hierarchián kívüli egyedi aktusok”	95
5.6.1	A közigazgatási cselekmények és a közhatalmi aktusok	95
5.6.2	A dinglicher Verwaltungsakt („tárgyi közigazgatási aktus”) és a sachenrechtliche Allgemeinverfügung („dologi jogi általános intézkedés”)	98
5.7	A közúti jelzéseken túl: közhasználattal kapcsolatos egyéb, közdolgokra vonatkozó döntések	100
5.7.1	Kell-e nekünk a „dologi aktus”?	100
5.7.2	Megfelelő forma az általános hatályú rendelkezés a közlekedési tábla és az egyéb jelzések számára?	102

6	Folyamatos konkurenciaharc a közjavak használati formái között	104
6.1	A közjavak lehetséges használati formái és ezek egymáshoz való viszonya	104
6.1.1	A használatok csoportosítási lehetőségei	104
6.1.2	A közhasználat formái közötti konkurencia	107
6.2	A közterület rendeltetése(i) és közösségi használatának policentrikus problématerképe	108
6.2.1	A közterület, mint legintenzívebben szabályozott közhasználatú terület és lehetséges rendeltetései	108
6.2.2	Heterogén társadalom – heterogén közhasználatok	110
6.2.3	A közlekedési funkción belüli konfliktusmezők	112
6.2.4	Rekreáció vs. közlekedés	113
6.3	Kollektív közhasználat	116
6.3.1	Közhasználat és politikum – a tér kommunikatív funkciói	116
6.3.2	A közterület egyéb kollektív használati formái: rekreációs tevékenységek	126
7	A közdolgok magáncélú és szomszédsági használata: a közjogi és magánjogi jogérvényesítési út között megrekedve	126
7.1	Dominancia és párhuzam a közhasználaton kívüli használatok esetében	127
7.1.1	A dominancia kialakulása	127
7.1.2	Párhuzamos jogviszonyok, párhuzamos jogérvényesítés?	129
7.2	A közterület magánjogi használatba adása: mégsem tulajdonosi döntés (!?)	130
7.2.1	A közterület magánhasználatra való átengedése: polgári jog vagy közigazgatási jog?	130
7.2.2	További kivételi szabályozások	140
7.2.3	Filmforgatási célú közterülethasználat	141
7.2.4	Közutak nem közlekedési célú igénybevétele - reklámok	142
7.2.5	Az 1/2022. KJPE – valóban megoldás?	144
7.3	A közdolgok szomszédsági használata	145

7.3.1	Az összehangolásra váró hatásköri kérdések közterület-használati jogvitákkal kapcsolatban	146
7.3.2	A másodlagos jogvédelmi funkció a közterület-használati jogviszonyok kapcsán	147
7.3.3	A forgalomszabályozási döntések: a birtokvédelemtől a szomszédjogi igényig	151
7.3.4	A ceglédi focipálya ügye	162
7.3.5	A fordított eset: a közhasználat szomszédsági túlhasználattal szembeni védelme	169
7.4	A konfliktusok tompításának lehetőségei	174
8	A közterületek jogellenes használati módjai – a közhasználat inherens korlátai	175
9	Közhasználat és ingyenesség – néhány gondolatforgács	180
9.1	Az útlejegyzés	183
9.2	Az útépitési hozzájárulás – Étv. 28. §	183
9.3	Útépitési érdekeltségi hozzájárulás – Kkt. 31. §	184
9.4	A településrendezési szerződés	185
10	Quod erat demonstrandum	186

*L'homme est un étrange animal. Il a besoin de vivre en société et il ne peut pas s'empêcher de la segmenter. C'est probablement ce que nous reste d'instinct grégaire. Créer des espaces communautaires pour se rassurer de nous peurs.***

** Marc Lévy: *Le premier jour*, Paris: Pocket, 60.

1 Bevezető

1.1 Az értekezés kettős célkitűzése

A címet Grosschmid Bénitől kölcsönözte az értekezés:

„A magánjog és a köz- vagy nyilvánjog határai nem egyenes vonalak, miként az amerikai Egyesült Államok egyes államai közti határok. Hanem csipkések, vagy mondjuk a fűrészre emlékeztetők, mint ahogy Manzoni az ő I Promessi Sposi-iban a Como tavát környező hegyeknek a panorámáját leírja. A határvonal ügyét, minden egyes ponton épen ezért külön kell vizsgálni. Az, úgyszólván, minden egyes ponton külön van beszegve. S ezért végtelen is neki a casuistikája, amit csak növel az, hogy számtalan viszony, — példa kegyűri — egyik elemében közjog, másikában magánjog.”¹

Mindez különösen is jól érzékelhető a közhasználat kérdéskörénél, amelynél akár vert csipkéről is beszélhetnénk, hiszen különösen is sokféle módon keresztezik egymást a magánjog és a közjog szálai, nem egy szál horgolótűvel létrehozható mintáról van szó.² E csipke mintázatának vizsgálata ennek az értekezésnek a célja. Az értekezés eredeti célkitűzése lehetett volna – ahogy ezt számos nagyra becsült kolléga már évtizedek óta tanácsolja nekem, s amely kutatás elvégzésének sürgető szükségességével magam is teljes mértékben egyetérték – a közdolgok joga vázlatának elkészítése. Ezt azonban több okból sem láttam megvalósíthatónak. A legfontosabb objektív akadályt az jelenti, hogy ehhez olyan jelentős kiterjedésű alapkutatás kellene, amelyre én önmagam itt és most nem vállalkozhattam.

Menyhárd Attila behatóan foglalkozott a közdolgokkal polgári jogi és összehasonlító jogi szempontok szerint.³ Rámutatott, hogy a közdolgok esetében a két meghatározó kiindulópont a tulajdonjog alanya és a dolog rendeltetése, ami „– a tulajdonjog általánosan elfogadottnak tekintett, a dolog feletti, másokat kizáró uralmat biztosító funkciójától eltérően – az, hogy közvetve vagy közvetlenül társadalmi célokat szolgáljanak, vagy bárki számára hozzáférhetőek legyenek. E második jellemző a kiindulópontja jelen vizsgálatnak, a közdolgok különböző kategóriái közül alapvetően leszűkítve a vizsgálatot a közhasználatban álló közdolgokra, de egyben ki is tágítva a kört valamelyest a magántulajdonban álló, hasonló funkciót (is) megvalósító illetve azzal terhelt dolgokra.

¹ Grosschmid, *Magánjogi előadások: jogszabálytan*, 10; „Mert az, hogy mi a közérdekű, mi a magánérdekű életviszony, többé-kevésbé önkényes, elmosódó megkülönböztetés, mely a társadalmi élet fejlődéséhez képest időnkint es helyenkint változik - teszi ehhez Szladits hozzá, Szladits, *Magyar Magánjog*, I. Kötet (Általános rész. Személyi jog), 11.

² „csipke” tárgyszó, Magyar Néprajzi Lexikon, <https://mek.oszk.hu/02100/02115/html/1-1358.html>.

³ Menyhárd, *Dologi jog*, 75–94.

A vizsgálat szándékaim szerint arra terjed ki, hogy egyfelől a közdolgok használatának, másfelől pedig a magántulajdon köz (azaz bárki) általi használatának kérdései hogyan jelennek meg a tételes jogban és a bírói gyakorlatban. Ehhez közjogászként a közhasználat perspektíváját választottam kiindulópontnak, hiszen közérdek, hogy a 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 csipke maga képezi vizsgálat tárgyát, hanem, ha úgy tetszik, a visszája is, mégpedig a feltárt szabályozásnak egyfajta funkcionális vizsgálatként amelynek a fő kérdése az, hogy 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 e kérdésekhez.

Az értekezés ezért elsőként a közjog-magánjog mátrixát vázolja fel értelmezési keret gyanánt, és ezt követően kezdi vizsgálni a közhasználat tételesjogi kérdéseit, a közhasználat alapításán kezdve a közhasználat tartalmának meghatározásán keresztül a közhasználat korlátozása és megszüntetése kérdéskörével bezárólag.

1.2 Közösen használt javak – társadalmi tér

A közhasználat fogalma köznapi értelemben közös használatot jelent, ennek természetesen nagyon sok értelmezési lehetősége van a társadalomtudomány különböző diszciplínáiban, s mindegyik aspektushoz könyvtárnyi irodalom kapcsolódik.

A neoklasszikus gazdasági koncepciót alkalmazva a közhasználatú dolgokat (köztük példaként a közutakat) a következő, Gyuris Ferenc által szerkesztett táblázatban⁴ így tudjuk elhelyezni:

⁴ Gyuris, „A közjavak térbelisége”, 17.

1. ábra: A javak csoportosítása használati joguk szerint
(szürke háttér jelöli a tágan értelmezett közjavakat)
Classification of goods by consumption rivalry and consumers' excludability
(grey background marks the broadly defined common goods)

		FOGYASZTÓ	
		Kizárható	Nem kizárható
FOGYASZTÁS	Rivalizáló	Magánjavak (private goods, Privatgüter) Gépkocsi, kenyér stb.	Közös javak (common pool resources/CPR, Allmende-Güter) Közút
	Nem rivalizáló	Klubjavak (club goods, Klubgüter/Zollgüter) Kábeltévé	Tiszta közjavak (public goods, reine öffentliche Güter) Levegő, béke

1. ábra Gyuris Ferenc szerkesztése alapján, i.m. 17.⁵

A közhasználatú dolgok eszerint tipikusan olyan közös javak, amelyeknél a fogyasztásuk, használatuk rivalizáló, ugyanakkor a fogyasztók kizárása a használatukból nem, vagy csak túlzott költségek révén lenne lehetséges.

Nemcsak közgazdaságtani szempontból lehet persze ezt a kérdést vizsgálni, hanem – az e fogalom másik oldalát képező közszolgáltatások közösségi jellegéhez hasonlóan⁶ – igazgatási, szociológiai, fogalmi keretben. Nehéz feladatra vállalkozik az a szociológus, aki a tér fogalmát próbálja meghatározni, hiszen a szociológiában e fogalom egyre nagyobb jelentőségre tesz szert, de közben sokan, sokféleképpen használják.⁷ Magának a tipológiának az áttekintése is nagy vállalkozás.⁸ Farkas összefoglalása alapján az egyik fő felosztás a tér „szintje”, vagy „mérete” alapján való osztályozás, ahol a csoportképző ismérv a tér társadalom-térbeli egység mérete (térben és számokban). Egy másik „taxonómia a társadalmi tér „természete”, vagy „szubsztanciája” mentén történik, ami elég homályos ismérv, lévén hogy alapvetően az emberi viselkedés különböző típusaira vonatkozik: fiziológiai, ösztönös, érzelmi, mentális, spekulatív, racionális stb.”⁹ A jog számára talán a harmadik a legfontosabb tipológia, amelyik a társadalom térbeli struktúráira utal. Mivel azonban ez a kérdés valójában csak interdiszciplinárisan

⁵ Moss, „Geographien von Gemeinschaftsgütern” alapján.

⁶ Hoffman, *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása: Az elmélet és a gyakorlat tükrében*, 35–55.

⁷ Farkas, „A társadalmi tér fogalma és mérési lehetőségei”; Bangó, „A tér szociális konstrukciója”.

⁸ Farkas, „A társadalmi tér elméleti kérdései”.

⁹ Ld. részletesen Farkas, „A társadalmi tér fogalma és mérési lehetőségei”, 87; Farkas, „A társadalmi tér elméleti kérdései”.

vizsgálható jól s alaposan, jelen értekezés céljából kegyetlenül le kell csupaszítani ezt a kérdéskört a jogi relevanciákra, s azok közül is azokra, amelyek a közös javaknak minősülő, mindenki számára nyitva álló térbeli társadalmi térre vonatkoznak. Azt talán további vizsgálatok nélkül is kijelenthetjük, hogy a közhasználatban álló tér is társadalmi tér. Ahogy annak is sokféle típusa létezik, úgy a közhasználatúságnak is több arca van a jogban, a közös javak is sokfélék és különbözőképpen használhatóak.

A közhasználatú tereket lehet „társadalmi erőter”-ként is definiálni,¹⁰ ami még közelebb visz minket a jogi kérdésekhez. Mert mi más lenne a jog feladata, hogy ezt az erőteret leképezze, s amennyire szükséges és lehetséges, alakítsa? Vizsgálódásaim középpontjában ezért egyrészt az áll, hogy hogyan próbálja ezt a társadalmi erőteret leképezni a jog: hogyan definiálja, jelöli ki határait? Másrészt az erőterben ható különféle erők hatóterét hogyan alakítja ki, azaz hogyan határozza meg a közhasználatú tér használatának szabályait? Harmadrészt pedig hogyan juttatja érvényre ezeket a szabályokat, milyen szerep jut ebben a különféle társadalmi szereplőknek. A továbbiakban ezekkel a kérdésekkel szeretne az értekezés kifejezetten közigazgatási jogi szempontból foglalkozni. Milyen közigazgatási jogi eszközök, jogintézmények vannak, amelyek a közhasználatot alapítják, megszüntetik, tartalmát alakítják? A definíciós kérdések után ennek érdekében a közhasználatú tér létevel, valamint a használata tartalmának meghatározásával, s végül a jogellenes használat elleni fellépési lehetőségekkel kapcsolatos kérdéseket vizsgálja az értekezés.

1.3 Módszertan

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

¹⁰ Jávör és Rozgonyi, „A közterület mint társadalmi erőter (Érdekek és hatalmi játszmák a közterületeken)”.

egyek kérdések vizsgálatához kapcsolódóan, kiegészítő jelleggel alkalmazza az értekezés. Menyhárd Attila a hatályos és világháború előtti szabályozás bemutatása mellett ezen országok vonatkozó polgári jogi szabályozásairól is áttekintést ad.¹¹ Ez már arra is rámutat, hogy a dogmatikai módszer is fontos szerephez jut a vizsgálatok során.

Mindkét módszer esetben szívesen alkalmazok vendégszövegeket, mert úgy vélem, hogy a szöveghű bemutatás a szükségképpen saját percepción és logikán keresztüli percepció olvasó felé való közvetítése helyett jobban alkalmas a szabályozás és a dogmatika álláspontjának megjelenítésére.

1.4 A kutatás tézisei és az értekezés lehetséges hasznosulása

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.

Itt szintén Menyhárd Attila záró megállapításából indulok ki, 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.”¹²

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.

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

¹¹ Menyhárd, *Dologi jog*, 75–84.

¹² Menyhárd, *Dologi jog*, 94.

foglalkozott kellően behatóan a közdolgok kérdésével. Az értekezés ehhez kapcsolódó másik kiinduló tétele pedig az, hogy a közjogi logika háttérbe szorulása a közhasználat kapcsán (is) polgári jogi dominanciát eredményez, ami pedig a jogvédelem hatékonyságára és a közigazgatás jogszerű működésére egyaránt kedvezőtlenül hat. A felmerülő diszharmóniákra a jogalkotó nem, vagy szelektíven reagál. 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.

Remélt eredménye a kutatásnak az optimalizáció lehet, mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó részéről. Optimalizáció alatt éppen a csipkés határ kialakítását értem, vagyis nem vonalzóval mesterségesen teremtett elhatárolások, hanem a közjog és a magánjog összekapcsolódásának, együttthadásának esetről-esetre való harmonikus megteremtését, amelyben megfelelően érvényre tudnak jutni a különféle védendő érdekek.

2 Bevezető problémavázlat a közjog – magánjog elhatárolásának kérdésköréhez¹³

2.1 Közjog - magánjog

A közjog és magánjog elválasztása a római jog óta örök toposza a jogtudománynak. A közjogi tankönyvirodalomban elsősorban a közigazgatási jog és más jogágak elhatárolásáról esik leginkább szó,¹⁴ a magánjogiban szintén ez a téma jelenik meg, illetve a magánjog közjogiasodása, a közjog magánjogiasodása mint aktuális jellemző, kihívás kap figyelmet.¹⁵ Mivel a tankönyvirodalmon túl is sokan, sok szempontból elemezték a magyar szakirodalomban¹⁶ (is¹⁷) azt, hogy hogyan lehet e két jogterületet, avagy jogágot egymástól elkülöníteni, van-e az elhatárolásnak értelme és funkciója, ezért jelen értekezés inkább gyakorlati szempontból, méghozzá a közhasználat felől közelíti meg a kérdést

A jogrendszeren belül sokszor elmosódtak a határok, sok a „keresztül- vagy keresztbe fekvő” jogterület, sok a kölcsönhatás közöttük.¹⁸ Emiatt is valid az az általános álláspont, hogy a közjog-magánjog dichotómia csekély értékkel bír. Ez általánosságban igaz, de nem feltétlenül jelenti ez azt, hogy a dichotómia pozitív jogilag teljesen irreleváns, s a dichotómiának csak didaktikai szempontból lenne jelentősége.¹⁹ Vannak szempontok, amelyek szükségessé teszik ezt a leegyszerűsítést, a sematikus kettősségben való gondolkodást. Ilyen a szabályozási logika és abból fakadóan a bírói út kérdésköre is.²⁰ A közjog-magánjog kettőssége ugyanis ebben a koordinátarendszerben nemcsak arra utal, hogy köz(igazgatási)jogi és a polgári jogi jogviszonyok, és az azokból eredő jogviták egymástól eltérőek, és külön-külön entitások, de arra is, hogy nincs más kategória, és e kettő valamelyikébe be kell tudni sorolni minden bíróság elé kerülő jogvitát, s ezért minden jogviszonyt, tehát ennyiben van is közük egymáshoz. Azért lényeges kérdés, hogy egy-egy jogviszonyt hova lehet besorolni, illetve, különösen is azokat a

¹³ A fejezet nagyrészt a tavaly megjelent F. Rozsnyai, „D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. Közjog és magánjog viszonya közigazgatási perjogi szempontból” tanulmányon alapul.

¹⁴ Szalai, „A közigazgatási jog helye a jogrendszerben”.

¹⁵ Összefoglalóan ld. Lévainé Fazekas, „A magánjog kihívásai a XXI. században”, 132–34.

¹⁶ Jakab, „Közjog, magánjog, polgári jog – A dogmatikatörténet Próteuszai és az új Ptk. tervezete”.

¹⁷ Harlow, „»Public« and »Private« Law: Definition without Distinction”; Barber, „Professor Loughlin’s »Idea of Public Law«”; Kanner, „PUBLIC AND PRIVATE LAW”.

¹⁸ A jogági felosztással kapcsolatos kritikát ld. JAKAB, Közjog, magánjog, polgári jog – A dogmatikatörténet Próteuszai és az új Ptk. tervezete, 17-18.

¹⁹ Jakab, „Közjog, magánjog, polgári jog – A dogmatikatörténet Próteuszai és az új Ptk. tervezete”.

²⁰ Grosschmid, *Magánjogi előadások: jogszabálytan*, 10; Szladits, *Magyar Magánjog*, I. Kötet (Általános rész. Személyi jog), 12.

területeket, ahol nagyon erős a „keveredés”, a kölcsönhatás, a jogalkotó besorolja-e, és ha igen, hova, mert enélkül a bírói út kérdése sok esetben nyitva marad, ami pedig jogvédelmi deficitekhez vezethet. A továbbiakban közigazgatási jogásként ebben az értelemben fogom használni és vizsgálni a közigazgatási jog és a polgári jog dichotómiáját a közhasználat kérdéseinek elemzésén keresztül. Ez tehát önkényes és viszonylagos csoportosítás, ahol a fő csoportképző tényező a szerző szubjektív nézőpontja.

Nagyon fontos fogalmi elem a kettéosztottság esetében az, hogy az így létrejövő két minőség, két rész egyenrangú és nincsen közöttük függési viszony, alárendeltség. Továbbá, hogy a rendszer minden egyes eleme a két rész valamelyikébe besorolandó és nem tartozhat mindkét részbe. Jogpolitikai kérdésként így általánosságban az fogalmazódik meg, hogy a jogpolitika a dichotómiát hogyan kezeli: a fenti követelményekre mennyire van figyelemmel. Egyfelől sikerül-e egyensúlyi helyzetet teremtenie közjog és magánjog között, másfelől pedig sikerül-e egyértelműen besorolnia minden egyes jogviszonyt a két terület valamelyikébe. Éppen ezért az, hogy a rendszerváltást követően a jogpolitika e két jogterület határait és egymásra hatásait milyen módon kísérelte meg megvonni (vagy éppen tartózkodott ettől), lényegi pont a közhasználat jelenségének, és az azzal kapcsolatban tapasztalható dichotómia mibenlétének vizsgálatában.²¹

Persze rögtön egy alapvető nehézséggel találjuk szembe magunkat. Mert mi a válaszvonal? Honnan lehet tudni, hogy mi az, hogy magánjogi és mi az, hogy közjogi jogvita?²² A Pp. csak a preambulumban utal a magánjogi jogvita fogalmára, azt nem definiálja. A polgári jogi dominancia talaján állva szintén mindent is tárgyi hatálya alá sorol, azt nem korlátozza ott a magánjogi jogvitákra²³: „E törvényt kell alkalmazni a bíróság eljárására, ha jogszabály biztosítja a bírói utat és törvény nem rendel eltérő szabályok alkalmazását.”²⁴ A Ptk. segítségül hívható, tárgyi hatályra vonatkozó rendelkezése alapján a magánjogi jogviszonyok a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyai (amelyek a mellérendeltség és egyenjogúság elve szerint vannak szabályozva).²⁵ A közjogi jogviszonyokra általánosságban véve még ilyen

²¹ Jogpolitika alatt most tágan véve a jogalkotásban megjelenő törekvéseket és a bírói gyakorlatban megjelenő, azt alakító, „stratégiai jelentőségű” döntéseket egyaránt értjük.

²² Jakab szerint egyenesen teljesen értelmetlenek és kerülendők a közjog és magánjog kifejezések, i.m. 15.

²³ Egy közigazgatási perjogász számára persze ez is a polgári jogi dominancia kifejeződésének jele, hiszen azt jelenti: nincs más, a polgárral egyenértékű bírói út, amelyre a tárgyi hatály meghatározásánál figyelemmel kellene lenni.

²⁴ A Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 1. § (1) bekezdés.

²⁵ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 1:1. §.

jellegű szabályokat sem lehetett fellelni. Persze az alkotmányos szabályokból ezek jelentős köre kihámozható volt, és az alkotmánybírói eljárások is segítettek az eligazodást, a többi közjogi jogviszony és azon belül is par excellence a közigazgatási jogviszony szempontjából kevesebb (volt) a fogódzó.²⁶ A definiálás ódioma a bíróságokra marad. A magánjogi jogviszonyok esetében a polgári bíróságok, a közjogi jogviszonyok esetében pedig az alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok és eljárásaik, gyakorlatuk tudják megtölteni tartalommal e fogalmakat. Így a közigazgatási bíráskodás megteremtésének elodázása döntően befolyásolta a dichotómia jellegét. Mint azt a közdolgok használatával kapcsolatban is reményeim szerint érzékeltetni fogja az értekezés, a közigazgatási bíráskodás léte vagy éppen hiánya magyarázhatja azt, hogy a kettéosztottság mennyiben tud egyensúlyi helyzetet eredményezve megvalósulni, hiszen tényleges és funkcionális közigazgatási bíráskodás nélkül gyakorta eleve csak a polgári bíróság volt képes arra, hogy jogvédelmet biztosítson. Ugyanakkor ebből eredően az elhatárolási kérdések nem merülhettek fel komolyan, ami párhuzamosságokat eredményezett, és a jogalkotó és az Alkotmánybíróság sem mindig állt a helyzet magaslatán.

A közjog és magánjog egymáshoz való viszonya mindeközben persze nem konstans, hanem – ahogy ezt a magánjog közjogiasodása, a közjog magánjogiasodása gondolat is kifejezésre juttatja – folyamatos fejlődésben van, ebben a jogalkotónak is nagyon fontos szerep juthat egyes pontokon. Ezeket a fejlődési tendenciákat is szeretné az értekezés felszínre hozni, bemutatni.

2.2 A polgári jog által hosszú időn keresztül elsődleges jelleggel biztosított (közigazgatással szembeni) jogvédelem másodlagos jogvédelemmé válásának rögzítésének útja

A polgári jognak a közigazgatási jogvédelem fent leírt csökevényessége idején nagyon fontos jogvédelmi funkció jutott. Mivel a Pp. XX. fejezete viszonylag szűk körben biztosított közvetlen közigazgatási bírósági jogvédelmet 1990-ig a polgári perek nem is másodlagos, kiegészítő jogvédelmet jelentettek, hanem az egyetlen lehetséges bírósági jogvédelmi eszközt.

A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perek jelentették a legjelentősebb – de nem egyetlen területet.²⁷ Ez 1990 után is így maradt a hatósági

²⁶ A közigazgatási jogvita és a közjogi jogvita elhatárolására nézve ld. pl. Kovács, „A középületekbe való beléptetés mint közigazgatási jogvita és a hatalmi ágak szétválasztásának kapcsolata”, 60–65.

²⁷ Nagy, *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához* [Interdisciplinary mosaics for the dogmatics of administrative liability], 181; Fuglinszky, *Kártérítési jog*, 492.

tevékenységen, és a Pp. illetve a külön törvények által biztosított különös, közigazgatási bírói útra utaló szabályok körén kívül.

A közigazgatási perrendtartás a jogvédelmi lehetőségek jelentős átalakítását tűzte célul, nem kevesebbet, mint hogy minden közigazgatási jogvita közigazgatási bírói útra tartozzék, s hogy e bírói utat ugyanúgy generálklauzula szabja meg, mint az a polgári jogban van. Természetesen felmerült a közigazgatási jogkörben okozott kár kérdésköre is, amely a valóban, teljességgel dualista rendszerekben szintén közigazgatási jogvitának minősül. Kétségtelen, hogy ez egy olyan terület, amely még a német, majdnem teljesen dualista rendszerben is a polgári bírászkodás hatáskörébe tartozik. S minthogy a polgári bírók hihetetlen vehemenciával védtek e jogkörüket, annak közigazgatási bírósági hatáskörbe utalása elmaradt. A Ptk. vonatkozó anyagi jogi szabálya alapján csupán a két bírósági hatáskör egymásutániságára, és ezzel elhatárolására intézményesített kifejezett eljárási szabályokat a Kp.- és a Pp., éppen a közigazgatási tevékenység jogszerűségéről való döntés, azaz a közigazgatási bíróság hatásköre védelme és a párhuzamos eljárások megakadályozása érdekében.²⁸ Ezzel előtérbe került a Ptk. által megkövetelt közigazgatási jogorvoslat előzetes kimerítésének kérdésköre.²⁹ Ennek a közhasználat kapcsán elsősorban a gyülekezési jogban van nagyobb gyakorlata, így izgalmas lenne a gyakorlat vizsgálata,³⁰ de a terjedelmi korlátok miatt – amelyekre tekintettek a gyülekezési jogi kérdéseket az értekezés eleve szűk keretek között tárgyal – ehelyütt ez nem végezhető el.

Az egyéb, másodlagos jogvédelmet nyújtó polgári perek szempontjából azonban a közigazgatási perrendtartás tárgyi hatályát megszabó generálklauzula jelentős változást hozott, hiszen valamennyi, közigazgatási tevékenység miatti jogvitát közigazgatási bírósági útra utalta.³¹ A jogviták „áttérése” azonban nem egyik napról a másikra történik, hiszen sokszor hosszú idő alatt bejáratódott perlési stratégiákról és az azok nyomán kialakult bírói gyakorlatról van szó. Így a közhasználatú dolgokkal kapcsolatos perlekedés esetében is maradtak fenn

²⁸ Erről részletesen ld. F. Rozsnyai és Istenes, „Gondolatok a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesítésének új lehetőségeiről”.

²⁹ Ld. klasszikus polgári jogi nézőpontból Jójárt és Gelencsér, „A közigazgatási jogkörben okozott kár érvényesíthetőségének változása az új eljárásjogi szabályok hatálybalépésével”, 298–304.

³⁰ Ld. pl. különösen is érdekes konstellációval a Kúria Kfv.37179/2023/5. számú precedensképes határozatát, vagy az egyszerűbb, de kezdetben nagy nehézségeket okozó kérdésben, a megállapítási per szükségességéről a Kúria Kpkf. 40.079/2020/2. sz. határozatát.

³¹ Barabás, „Kp. 4. §”.

párhuzamosságok. Az egyes fejezetekben majd adandó alkalommal ezeket a „visszahúzó erőket” is vizsgálja az értekezés.

2.3 Kettéosztottság helyett párhuzamosság

A polgári jogi dominancia az újonnan felmerülő ítélkezési területeken is látható volt a perjogban: mind a jogalkotó, mind a polgári bírászkodás számára a közigazgatási bírászkodás csak nagyon szűk körben bírt létjogosultsággal. Az, hogy a jogalkotó mikor utalt egy jogvitát közigazgatási bírói útra, eshetőleges volt. Jól mutatja ezt például a köztestületi perek köre, amelyek közül a Kp. szabályozását megelőzően – tárcától függően – bizonyos köztestületi törvények minden köztestületi jogvitát közigazgatási bírói útra utaltak, míg más köztestületeknél ez csak a köztestület feletti felügyeleti perek esetében történt meg.³² A legeklatánsabb párhuzamosság az állami támogatások területén alakult ki, ahol jelentős polgári jogi dominancia volt tapasztalható voltaképpen arra a polgári jogi „axiómára” visszavezethető módon, hogy egy szerződéses jogviszony csak polgári jogi jogviszony lehet.³³ Az Alkotmánybíróság erre tekintettel hamar polgári jogi jogviszonynak minősítette a támogatás odaítélése nyomán kialakult jogviszonyt és ehhez következetesen tartotta magát.³⁴ Az állami támogatások differenciálódása során ugyan megjelent a közjogi irány, de csak a támogatások kis részére nézve – elsősorban a normatív agrártámogatások esetében –, s kaotikus volt a jogalkotói gyakorlat.³⁵ Ebben a káoszban rendelte el a Kúria elnöke joggyakorlat-elemző csoport felállítását e területre, amelynek nyomán született a Kúria igencsak cinikus 1/2012. KMK-PK véleménye.³⁶ Ez az addigra kialakult, koherensnek mondható közigazgatási bírósági gyakorlatot praktikusán lenullázta.³⁷ A joggyakorlat-elemző csoportban többségben voltak a polgári bírák, s a százas nagyságrendet meghaladó, konzekvens gyakorlatot kiépítő közigazgatási ügyszakos ítélethalmazzal szemben néhány polgári ügyszakos, hatásköri

³² Fazekas, *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*, 92.

³³ Kisfaludi, „A szerződés jogintézménye az állami funkciók ellátásában”, 800–812.

³⁴ F. Rozsnyai, „Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei”, 13–15.

³⁵ Fazekas, „A hatósági szerződés néhány jogalkalmazási kérdése”.

³⁶ 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről (<https://kuria-birosag.hu/hu/kollvel/12012-xii-10-kmk-pk-velemeney>).

³⁷ E gyakorlat kialakulásának részleteiről ld. Barabás, „Állami támogatások joga”, 505–6.

problémákat felvető ítélet alapján az addigra kialakult tartalmi meghatározás³⁸ helyett a jogalkotói akaratra helyezték a hangsúlyt.³⁹ Eszerint

„a pénzügyi támogatásokkal összefüggő perek az alapján minősülhetnek polgári vagy közigazgatási ügynek, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére a jogszabály tételes rendelkezése biztosít-e közigazgatási hatósági hatáskört. Közigazgatási hatáskör csak akkor állapítható meg, ha arról jogszabály - az első fokon eljáró hatóság megnevezésével - egyértelműen rendelkezik.”⁴⁰

Ennél már csak az erre reagáló jogalkotás cinikusabb, amely a jogállamiságot földbe tiporva nemes egyszerűséggel „lekodifikálta” a párhuzamosságot, és a legalitás elvét sutba dobva a jogalkalmazó akaratától teszi függővé a jogviszony jogági besorolását: az Áht. 2015-ben módosított szabályai alapján a támogatási jogviszony attól függően lesz polgári vagy közigazgatási jogviszony, hogy a támogatást határozatban, illetve hatósági szerződésben ítélik-e oda, vagy pedig támogatói okirattal, illetve támogatási szerződéssel. Mindkét féle támogatási jogviszonyban a támogató a támogatás nyújtására, a kedvezményezett pedig – ha a támogatás jellege egyébként nem zárja ki – a számára megállapított kötelezettség teljesítésére köteles:

*48. § * (1) Az államháztartás alrendszerei terhére támogatás*

a) közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel,

*b) támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel **

jogszabály vagy egyedi döntés (a továbbiakban: támogatási döntés) alapján, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül nyújtható.

*48/A. § * (1) A 48. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási jogi jogviszonyban és a 48. § (1) bekezdés b) pontja szerinti polgári jogi jogviszonyban (a továbbiakban együtt: támogatási jogviszony) a kötelezettségvállalási jogkört gyakorló személy (a továbbiakban: támogató) a támogatás nyújtására, a kedvezményezett pedig – ha a támogatás jellege egyébként nem zárja ki – a számára megállapított kötelezettség teljesítésére köteles.*

A különbség „csupán” az, hogy az Áht. 48. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási jogi jogviszonyban, a 48. § (1) bekezdés b) pontja szerint viszont polgári jogi jogviszonyban állnak

³⁸ „van-e olyan eleme/kikötése/jogszabályi háttére a szerződéses jogviszonynak, amely miatt a szerződés olyan jogi környezetben jött létre és teljesült, amely nem jellemző a magánszemélyek egymás közötti vagyoni, vagyis polgári jogi kötelemeire, másrészt a közigazgatás esetleg valamilyen rendkívüli hatalommal van felruházva a polgári jogi szerződésekhez képest”. Barabás i.m., Ld. Az igazságügyi miniszter részletes jelentése a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről. <https://2015-2019.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%3%A9s%20a%20k%3%B6zigazgat%3%A1s%20perrendtart%3%A1s%20koncepti%3%B3j%3%A1nak%20el%591k%3%A9sz%3ADt%3%A9s%3%A9r%5911.pdf>

³⁹ Baranyi, „Önkormányzatok támogatása a közigazgatási és magánjogi szerződések határvidékén”.

⁴⁰ 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény. E vélemény a 2/2017. KMPJE határozat VI. pont és 3/2015. PJE határozat V. 1. pont alapján ugyan mind a régi, mind az új Ptk. körében, de csak a rPp. alapján elbírálható ügyekben (tehát már ritkán) alkalmazható.

egymással a felek, és következésképpen a jogvitájuk elbírálása más bíróság(i ügyszak) hatáskörébe tartozik, amiből viszont eltérő perbeli pozíciók és perbeli jogok, kötelezettségek fakadnak.⁴¹ Ez nem más, mint a jogorvoslathoz való jog szempontjából indokolatlan és önkényes, homogén csoporton belüli diszkrimináció, s jól mutatja, hogy mindenféle dogmatikai megfontolást nélkülöz ez a szabályozás.⁴²

Ugyanakkor ennek értelmében a bírói gyakorlatban kialakult kettősség a mai napig zavartalanul tovább vihető. Az, hogy a jogalkotás egyik alapelve, miszerint egy adott jelenségre nem lehet különféle jogi válaszokat adni, nem szabályozható többféle jogintézményként, ezek szerint a jogalkalmazásra nem vonatkozik: egy jogviszony értékelhető a különféle ügyszakokban különbözőképpen, és a kapcsolódó jogvita eldönthető különböző szabályok mentén. Így volt (és részben van is) ez a mai napig a közhasználattal kapcsolatos jogviták esetében is, mint azt az értekezés a közhasználatú dolgok kapcsán kialakuló konkurencia kapcsán elemzi.⁴³

A párhuzamosság egyik – később részletesen kifejtendő – oka abban keresendő, hogy a közterületet egy egyszerű vagyontárgyként felfogva, annak használatba adását tulajdonosi döntésnek tekinti a polgári jog, és nem arra helyezi a hangsúlyt, hogy a közdolgokkal kapcsolatos rendelkezés elsősorban közhatalmi jogkörben történhet csak, éppen a közvagyon és a közérdek védelme miatt.⁴⁴ A másik oka igen hasonló a szerződéseknél kialakult párhuzam okához: egyfelől a közhasználatúság biztosítása alapvetően kapcsolódik a közigazgatás (elsősorban az önkormányzatok) közszolgáltatás-szervezési feladatainak ellátáshoz. E feladatokra nézve, mivel azok nem közhatalmi viszonyok, a bírói gyakorlatban, a Kp. hatályba lépése ellenére még mindig tartja magát a teljességgel idejét múlt, hatalmi elméleten nyugvó dichotómia-felfogás, amelyet a közigazgatási bírói út terjedelmének kialakítása kapcsán is fenntartottak a polgári bírúk:

„A közszolgáltatásra kötelezettek közötti viszonyok esetében a közszolgáltatást nyújtó és szolgáltatást igénybe vevők közötti viszonyt a bíróságok egyöntetűen polgári jogi

⁴¹ Ld. részletesen Gönczi, „A területfejlesztési támogatások esetén igénybe vehető jogvédelem sui generis jellege - a szabálytalanság fókuszában” 39–48.

⁴² A mai napig helytálló a figyelmeztetés: „Nem lehet tulajdonosi, azaz szinte korlátozhatatlan állami tevékenység a támogatások nyújtása nem csak elméleti, dogmatikai és célszerűségi szempontból, de uniós tagságunk okán sem.” Kovács, „A közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai”, 400.

⁴³ Különösen is a 7.

A közdolgok magán célú és szomszédsági használata: a közjogi és magánjog és a 7.3. A közdolgok szomszédsági használata c. alfejezetekben.

⁴⁴ Részletesen ld. 7.1.1 A dominancia kialakulása

*szereződéses viszonynak minősítették. Abban az esetben tehát, ha a gazdálkodó szervezetek nyújtanak közszolgáltatást a szerződéses jogviszony polgárjogi [sic!] jellege dominál. Annak ellenére, hogy van olyan szabályozási irány, amely ebben a körben is állami feladatellátást látna szükségesnek, a jogviszony tartalmára tekintettel ezen a hatásköri rendelkezésen a kifejtettek alapján nem célszerű változtatni.*⁴⁵

Mintha nem telt volna el egy évszázad azóta, s nem lenne teljességgel meghaladott az a gondolat, hogy alá-fölérendeltségi viszonyban állna az ügyfél a hatósággal, – amint az elhatárolási szempontot az akkori polgári perjog meghatározta –, ma is ez az értelemezés alapja, azonosítva a közigazgatási jogviszonyt a „közhatalmi jogviszony”-nyal):

*"Sokkal nehezebb a magánjogi ügyeknek más nem magánjogi ügyektől, nevezetesen közjogi, közigazgatási ügyektől való elhatárolása. Törvényeink erre nézve semmi meghatározást nem tartalmaznak. Ennélfogva azt, hogy valamely jogügy magánjogi-e, vagy sem, általánosságban megállapítani nem lehet, hanem az minden egyes esetben állapítandó meg. (...) Ahol a jogosított és a kötelezett felek, ebbeli minőségükben mint a gazdasági és jogi forgalom egyenlő alanyai egymás mellett állnak, a jogviszony magánjogi, az abból eredő jog magánjog s mint ilyen a polgári bíróság hatósága alá tartozik, hacsak a törvény kivételt nem tesz. Ahol azonban a felek egyike ebbeli minőségében is, mint az összességnek, az államnak, tehát egy magasabb hatalomnak a tagja van jogosítva, vagy kötelezve, s mint ilyen az előbbihez nem egyenlő, hanem alárendeltségi viszonyban áll, a jogviszony közjogi, az abból eredő jog közjog, s nem tartozik a polgári bíróságok hatósága alá, hacsak a törvény kivételt nem tesz."*⁴⁶

Mindeközben a szabálytalansági eljárások és a támogatás visszakövetelése egyértelműen közhatalmi jogkörben történő cselekmények, mégis, a bírói gyakorlat ebben is megosztott.⁴⁷

A Kp. hatályba lépése lassú elmozdulást eredményez, ennek jele például a BH2021. 151, amely szerint az EU-forrásokból biztosított támogatás elutasítása tárgyában hozott döntés közigazgatási cselekmény, függetlenül attól, milyen jogviszony jött volna létre az Áht. szabályai alapján a támogatás odaítélése esetén.⁴⁸

⁴⁵ 2014.El.II.F.1/7, 11. Melléklet, 197.

⁴⁶ Bacsó, *A jogvédelem előfeltételei a polgári perben, Máramarosziget, Wizner és Dávid, 1910.*, 118–19; Idézi: Jójárt és Gelencsér, „A közigazgatási jogkörben okozott kár érvényesíthetőségének változása az új eljárásjogi szabályok hatálybalépésével”, 299.

⁴⁷ A közigazgatási ügyszakos joggyakorlat részletes bemutatását ld. Baranyi, „Önkormányzatok támogatása a közigazgatási és magánjogi szerződések határvidékén”; A polgári ügyszakos ügyeket ld. Nyikos és Szabó, „Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok”.

⁴⁸ Persze ebben az ügyben a Kúria Közigazgatási Kollégiumának bírái jártak el. „az alperes közigazgatási szerv, amely a támogatási döntés meghozatala során közhatalmi funkciót gyakorol. A Rendelet közigazgatási jogszabálynak tekinthető, az alperes pedig a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló, illetve azt eredményező közigazgatási tevékenységet végzett, amely a Kp. 4. § (3) bekezdése szerinti egyedi döntésben testesült meg, ezért az közigazgatási jogvita tárgya lehet.”

Az állami támogatások körében alkalmazott perverz (jog)politika⁴⁹, és az általa kreált fórumválasztási szabadság viszont nem fér össze a közjogi gondolkodással. Itt ráadásul nem „egyenmű” bíróságok közül választ a jogalkalmazó, hanem a közjogi és a polgári jogi jogérvényesítés között, ami felveti a hatékony jogvédelem kérdéseit is. A közigazgatási szerződésekről szóló törvény megalkotásával még mindig adós a jogalkotó, noha az igazságügyi tárca már 2007-ben rendelkezett egy kész tervvel.⁵⁰ Hasonló a helyzet a közterület-használat kérdéskörénél is, bár ott egyszerűen a „laissez faire” jogpolitika érvényesült: a jogalkotó a párhuzamosságok felszámolására nem tett lépéseket, csak egyes, számára fontos területeket emelt ki ebből.⁵¹

Az ilyen kifejezett párhuzamosságok mellett gyakorta jelenik meg a két jogág terminológiájának és jogintézményeinek egyfajta elegye a jogszabályokban, a közhasználat kapcsán erre is hoz az értekezés majd példákat.⁵²

2.4 Túl a dichotómián, szinergiákat keresve

Mindezeket követően el kell ismernünk, hogy még a bírói út tekintetében is vannak területek, ahol a dichotómiában gondolkodás nemhogy csekély értékű, hanem valójában káros. Ez összefügg a dichotómiákban gondolkodás korlátos használhatóságával, s azzal a ténnyel, hogy valóban számos olyan terület van, ahol a magánjogi és közjogi elemek keveredése hibrid formációkhoz vezetett. Ennek eredményeként számos kérdés felvethető mind polgári, mind közigazgatási jogi kérdésként és keretek között. Ilyen például a különböző környezeti (zaj- és bűz)ártalmak⁵³ vagy a majd alább tárgyalandó közterület-használatok kérdése, amelyek mind közigazgatási, mind polgári igényérvényesítéshez vezethetnek.⁵⁴ A GDPR elfogadása nyomán és a NAIH tevékenysége folytán azonban ez napjainkban olyan terület, ahol szintén súlyos jogpolitikai kérdésékként merül fel az elhatárolás mikéntje, ahogy arra az EUB előtti előzetes döntéshozatali C-132/21. sz ügy jól rámutat.⁵⁵ A különféle jogi eljárások lehetősége nem gond

⁴⁹ Amikor is a jogalkotó választási lehetőséget ad a közigazgatási szerveknek, hogy mely jogágba tartozó jogviszonyokat hoznak létre egyes tevékenységeik kapcsán.

⁵⁰ E törvényről részletesen beszámol F. Rozsnyai, *Közigazgatási bíráskodás Prokrasztész-ágyban. A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában.*

⁵¹ Ld. 7.2.2. További kivételi szabályozások

⁵² 7.2.1.2 Polgári és közjogi elemek keveredése a jogszabályokban, mint egy sajátos közterület-használati jogviszony alapja

⁵³ Ld. ennek problémáira pl. az alapvető jogok biztosának [AJB-1492/2018.](#) sz. ügyben tett jelentését.

⁵⁴ Ld. a 7.3. A közdolgok szomszédsági használata c. alfejezet több alcímét is.

⁵⁵ EUB C-132/21. [ECLI:EU:C:2023:2.](#)

önmagában, de a jogalkotónak az EUB szerint különös körültekintéssel kell ezeket összehangolnia. Az EUB által megfogalmazott követelmény a jogrendszer általános szintjére emelhető, hiszen a jogegységet igen jelentősen veszélyeztetik a párhuzamos igényérvényesítési lehetőségek. A jogalkotónak ezeket az „összefonódásokat” kezelnie kell. A gordiuszi csomó átvágását jelentette például a közbeszerzési jogban az egységes per. Párhuzamos utak helyett mérlegelni kell, melyik bíróság előtt lehet hatékonyabb a jogvédelem egy adott kérdéskörben, s azt is el kell ismerni, hogy ez a válasz jogpolitikai szempontok alapján többféle is lehet.

Nem állhatjuk meg, hogy a közös, hibrid megoldások mellett lándzsát törve ne idézzük fel azt az – ugyan nem a közigazgatási perjog, hanem a hatósági eljárásjog tárgyi hatályát megcsonkító – igen emlékezetes ügyet, ahol az Alkotmánybíróság határozata eredményezte, kényszerítette ki a „jogágváltást”. Hogy e döntés hatása még mindig tovagyűrűzik, az Ákr. kodifikációja mutatja a legjobban.⁵⁶ Az Alkotmánybíróság 120/B/2001. AB határozatában egy jegyzői, hatósági döntésről mondta ki, hogy mivel annak meghozatala során a jegyző polgári anyagi jogot alkalmaz, az a döntés nem lehet hatósági ügy, nem tartozhat a hatósági eljárási törvény hatálya alá.⁵⁷ A jegyzői birtokvitát éppen azért utalta jegyzői hatáskörbe a Ptk., hogy tehermentesítse a bíróságokat. Az alkotmánybírósági döntés felesleges jogalkotást, sok joghézagot, majd pedig újabb jogalkotást eredményezett csupán és csökkentette a jegyzői birtokvédelmi eljárások által biztosított előzetes jogvédelem szintjét.⁵⁸

Mert ugyan a dichotómia arra alkalmas, hogy azzal a megfelelő bírói fórumot kiválasszuk, az anyagi jog és annak alkalmazása tekintetében „csekély a jelentősége”. Gondoljunk csak bele, mi történne, ha példának okáért a különféle közigazgatási hatóságok által intézett gyermekvédelmi, ingatlan-nyilvántartási vagy fogyasztóvédelmi ügyek, jogvitás eljárások

⁵⁶ Az Ákr. indokolásának azon megállapítása, amely szerint az Szellemi Tulajdon Nemzeti Hatósága, mint közigazgatási hatóság ügyei sem minősülnek hatósági ügyeknek, máshogy nem értelmezhető: „Az általános közigazgatási rendtartás ezért csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást (a szabálysértési eljárás, a választási eljárás, a szuverenitással való szoros összefüggései miatt a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint az állampolgársági eljárás, vagy éppen sajátosságai okán a mintaadó európai közigazgatási eljárásjogi törvényekhez hasonlóan az adóigazgatási eljárás) vesz ki a hatálya alól. Ugyanakkor a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárások tekintetében új helyzetet teremt, azokat ugyanis nem tekinti hatósági eljárásoknak; a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljáráshoz hasonlóan, a polgári jog hatálya alá tartozó eljárásokként kezeli.”

⁵⁷ Patyi, „(Provokatív) gondolatok az Alkotmánybíróság hatósági ügy értelmezése körében (a jegyzői birtokvédelmi hatáskör kapcsán)”.

⁵⁸ Aszalós, „I. A birtok és birtokvédelem általános szabályai”, szak. 7.4.1. (A birtokvédelmi eljárás. Szabályozási előzmények); Az első évtized joggyakorlatának elemzését ld. *A jegyző előtt indított birtokvédelmi ügyek bírósági gyakorlata tárgykörre felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye*. Jól mutatja a problémák súlyát már önmagában a téma, amelyre a joggyakorlat-elemző csoport felállításra került.

hirtelenjében nem minősülnének hatósági eljárásoknak. Ezek mind olyan ügyek, ahol felmerül a Ptk. és egyéb polgári jogi szabályok alkalmazásának a szükségessége, ami persze keretek között, de lehetséges kell, hogy legyen.⁵⁹ A megelőző hatósági eljárások által biztosított „előrehozott” jogvédelmet minden ügyben külön jogszabályokkal kellene biztosítani, ahogy ez a jegyzői birtokvita esetén is történt, és történik az Ákr. hatálya alól kivett hatósági eljárások esetében is.

Ha már eljutott a jogrendszer az általánosítás egy bizonyos szintjére, innen visszalépni legalábbis kérdéses, hogy nem rejt-e több hátrányt, mint előnyt. Az e területeken tapasztalható sok felesleges jogalkalmazási kérdés, joghézag és jogvita ezt igazolni látszik. Éppen ezért polgári jogi és közigazgatási jogi bírósági eljárások között is inkább a helyes elhatárolási kérdések megfogalmazása, illetve a szinergiák megfelelő kiaknázása lehet a helyes(ebb) út. Ehhez mind a jogalkotó, mind a bíróságok részéről sokkal tudatosabb „jogpolitikára” van szükség a helyes bírói út – és az oda vezető szabályozási konstrukció – megválasztása során. Az értekezés a tudatosság szintjének emeléséhez való hozzájárulásként is értelmezhető, anélkül azonban, hogy a szerző habitusától amúgy is távol eső konkrét *de lege ferenda* javaslatokat fogalmazna meg e tudományos keretek között. Ezek az értekezésből magából kiolvashatóak. Ennek fő oka azonban, hogy jóval fontosabb maga a problémák tudatosítása, amely révén a jogalkotó már a saját jogpolitikai vonalába illeszkedően, az aktuális lehetőségek között meg tudja maga számára fogalmazni azokat, s elő tudja állítani azt a csipkét, amely a közjog és magánjog helyes elválasztását, és egyben megfelelő együttthatását is eredményezheti.

⁵⁹ Ld. erre csak egy példaként a Kfv. 37.603/2023/9 elemzéséről Zavodnyik, „A Kúria ítélete a fogyasztóvédelmi hatóság hatásköréről: A fogyasztóvédelmi hatóság hatásköre és a szerződés létrejöttére, érvényességére, joghatásaira és megszűnésére vonatkozó rendelkezések”.

3 Közhasználat a tételes jog szerint

3.1 A közhasználat fogalma

A közhasználat szó mindkét eleme nehezen definiálható. Olyannyira magától értetődő a használat mibenléte, hogy a Ptk. 5:22. §-a csak azt szögezi le, hogy „[A] tulajdonos jogosult a dolgot használni és a dolog hasznait szedni; viseli a dologgal járó terheket és a dologban beállott azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit sem lehet kötelezni.” Vagyis, ahogy azt Menyhárd Attila (és az előterjesztői indokolás is) megfogalmazza, a Ptk. ezen szabálya „a használat és a hasznok szedésére irányuló jog pozitív oldalát emeli ki. Nyilvánvaló azonban, hogy a tulajdonosnak nemcsak jogai vannak, hanem kötelezettségek is terhelik őt. ... A használati joggal együtt járó kötelezettségek a használat tulajdonjogi részjogosítványának negatív elemét képezik. A törvény a használati és hasznoszedési jogok gyakorlásának általános korlátjaként megtiltja mások szükségtelen zavarását és a másokat megillető jogok gyakorlásának veszélyeztetését.”⁶⁰ A tulajdonosi triászából kiindulva persze megfogalmazható az is, hogy a használat az a tulajdonosi privilégium, ami sem nem birtoklás, sem nem rendelkezés (és nem is a hasznok szedése). A definiálás nehézsége persze az absztrakció magas szintjéből is fakad, hiszen ahány féle dolog van, annyi féle a használat. Már kicsit előreszaladva talán megfogható abban, hogy valamely dolog rendeltetésének megfelelő igénybevétele. Maga a Ptk. is meghatározza olykor a használat mibenlétét, mint például a lakás (főnév) esetében a lakás (ige),⁶¹ és más jogszabályok is meghatároznak használati módokat, ez pl. az erdő esetében az erdő látogatása az Evt. IX. fejezetének ilyen című alfejezete szerint.⁶²

A közhasználat másik konstitutív eleme – a közösségi jelleg – szintén nagyon absztrakt fogalma sem könnyíti meg a meghatározást. A „köz”-zel kezdődő főnevek fogalmi tisztázása hagyományosan nehéz feladat, hiszen a „köz”, a társadalom és annak egyes alrendszerei is folyamatosan változnak, alakulnak.⁶³ Nem véletlen, hogy a közbiztonság, közérdek, közjó fogalmak nagyon bizonytalan jelentéstartalommal bírnak. Olyan általános fogalmak, amelyek igen tág mérlegelési jogköröket (sőt olykor diszkrecionális jogköröket) nyitnak meg a jogalkalmazók, elsősorban a közigazgatási szervek előtt. E fogalmak ugyanis nem csak,

⁶⁰ Menyhárd, *Dologi jog*, 142–43.

⁶¹ Ptk. 4:76. § (1) bekezdés.

⁶² Ld. 3.3.2 Az erdő.

⁶³ Ld. ennek néhány aspektusáról Szamel Katalin, *Közérdek és közigazgatás*; vagy pl. Sajó, „A közérdek-fogalom. Értelemadási kísérlet.”

pontosabban elsősorban nem is jogi fogalmak. A „köz”, vagy közös utal az emberre általában, tehát nem egy konkrétan meghatározott emberre, mint a társadalom vagy egy kisebb közösség tagjára, és utal a közösségre, tehát emberek kisebb-nagyobb csoportjaira.

A közhasználattal kapcsolatos vizsgálódások során ezért igen nagy a kísértés, hogy a kutató a társadalomtudomány szélesebb spektrumán foglalkozzon a kérdéssel. Ezáltal, bármennyire is sok izgalmas kérdés merül fel, elveszne az a fókusz, amely egy, a jogtudomány területére tartozó vizsgálatot kell, hogy jellemezzen. Éppen ezért folyamatosan fegyelmezetten le kell szűkíteni a vizsgálatot arra a kérdéskörre, hogy a jog világában hogyan jelenik meg a közhasználat kérdése. A jog hogyan tudja a közhasználat kereteit megteremteni, és azt tartalommal megtölteni? Milyen válaszokat tud adni a köz általi használattal kapcsolatban felmerülő kérdésekre? Ide tartozhatnak még azok a kérdések, hogy a közhasználat meghatározása milyen politikai és igazgatási folyamatokon keresztül történik, ezeket a jog hogyan tudja hatékonyan támogatni és a döntéshozatal demokratikus (és esetleg participatórius) jellegét biztosítani, az egyes társadalmi csoportok érdekeinek felismerését előmozdítani, azokat egymással ütköztetni, a döntéshozatali folyamatokba becsatornázni.

3.2 Közdolgok és közhasználat

A közhasználatú dolgok halmaza és a közdolgok halmaza nem azonos, bár jelentős átfedésben van a kettő. Érdekes tehát a két fogalom egymáshoz való viszonyát áttekinteni a nemzeti vagyona vonatkozó szabályok keretei között.

A nemzeti vagyonról szóló törvény kifejezetten a közhasználattal nem foglalkozik ugyan, de bevezető rendelkezéseiben meghatározza a nemzeti vagyon alapvető rendeltetését. Ez a közfeladatok ellátásának biztosítása. Ezt négy rész-rendeltetésre bontja, úgymint a közérdek és a közösségi szükségletek szolgálata, a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és védelme, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek biztosítása. Ezek a célok persze elvontságukban egymással is átfedésben állnak, de biztos állíthatjuk, hogy a közhasználat biztosítása az elsőbe mindenképpen beletartozik. A nemzeti vagyont a Nvt. alapvetően a forgalomképessége és a tulajdonos személye alapján kategorizálja, így egy hatos mátrix áll elő:

	forgalomképtelen vagyontárgyak	korlátozottan forgalomképes vagyont.	forgalomképes vagyon.
állami	kincstári vagyon		

	k.v. forgalom-képtelen tárgyai,	kincstári	vagyon	állam
	nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonelemek	korlátozottan forgalomképes tárgyai		üzleti vagyon
önkor- mány- zati	önkormányzati törzsvagyon			önkor- mányzati
	forgalomképtelen tárgyai	önkormányzati törzsvagyon		üzleti vagyon
	nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonelemek	korlátozottan forgalomképes tárgyai		

1. táblázat - A nemzeti vagyon kategóriái (saját szerkesztés)

Az Nvt. felsorolja mind az állami, mind az önkormányzati „kizárólagos tulajdonú” vagyonelemeit. Ezek, mivel csak az állam vagy az önkormányzat tulajdonában állhatnak, fogalomképtelenek, így magántulajdon tárgyai nem lehetnek. Amelyek a közhasználat szempontjából lényegesek, azok az Nvt. 1. melléklete szerinti folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak, az országos közutak és azok műtárgyai, az állami tulajdonban álló terek, parkok, az országos törzshálózati vasúti pályák és azok tartozékai, valamint az állami tulajdonban lévő nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a barlang, a rádióspektrum, valamint az elektronikus hírközlő hálózat működéséhez szükséges egyes karaktorsorozatok, és a Parlamenthez kapcsolódó ingatlanok. A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak és közhasználatban állnak: a helyi közutak és műtárgyaik, a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok, közkertek, a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló vizek. Emellett vannak olyan forgalomképtelen vagyontárgyak mind az állam, mind az önkormányzat esetében, amelyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonelemeknek minősülnek.⁶⁴

A korlátozottan forgalomképes vagyonelemek egyfelől a közszolgáltatás-ellátási feladatokhoz kapcsolódó vagyonelemeket tartalmazzák, így például a többségi állami tulajdonban álló, a Kbt.-ben meghatározott közszolgáltatási tevékenységet ellátó gazdasági társaságban fennálló,

⁶⁴ Ld. részletesen, a fogalom kritikájára is Varga, „A nemzeti vagyonról”.

állami tulajdonban lévő társasági részesedés, vagy az önkormányzati közmű, az önkormányzat szervei, továbbá költségvetési szervei elhelyezését, feladatellátását szolgáló épület(rész)ek, közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást (ami szintén közszolgáltatásnak minősül...) ellátó gazdasági társaság vagy éppen a Balatoni Hajózási Zrt. és végül 2023 legvége óta a balatoni közstrandok. Ez a felsorolás azonban nem teljes körű. Az önkormányzatok rendeletben további vagyonelemeket minősíthetnek korlátozottan forgalomképesé, meghatározva a forgalomképesség feltételeit.⁶⁵ Számos vagyonelemre nézve pedig külön törvények tartalmazznak korlátozó rendelkezéseket, ill. részletezik a korlátozott forgalomképesség mibenlétét is, az ilyen vagyonelemeknél is találunk hosszú felsorolást, számunkra ebből például az erdők lényegesek. E külön törvények a Nvt.-ben meghatározott elvek mentén szabályoznak. Így az állami vagyonnal való gazdálkodásra nézve az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény tartalmaz még további rendelkezéseket, de emellett például az állami tulajdonban lévő erdő hasznosítására, vagyonkezelésére és nyilvántartására vonatkozó szabályokat az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló törvény, az állami és önkormányzati tulajdonban álló kulturális örökség elemei felett a tulajdonosi joggyakorlás módját, valamint az e vagyoni körrel való gazdálkodás szabályait *na*) a kulturális örökség védelméről, *nb*) a muzeális intézményekről, *nc*) a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről, *nd*) a köziratokról, közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről ... szóló törvény állapítja meg.⁶⁶

Az Nvt. tehát a forgalomképesség szerint kategorizál, nem találunk olyan rendelkezéseket, amelynek alapján a nemzeti vagyon tárgyainak használat szerinti csoportosítása elvégezhető lenne, mint pl. közhasználat – speciális használat – intézményi használat.⁶⁷ A közdolgok fogalmáról, kategóriáiról semmit nem találunk, és azt is megállapíthatjuk, hogy az Nvt.-Ávt.-Áht. triásza nem is fedi le a kapcsolódó kérdéseket.

A közhasználatú terek körének meghatározása érdekében ezért a továbbiakban megkíséreljük feltérképezni, hogy tételes jogunk milyen vagyonelemeket, dolgokat, hogyan rendel közhasználatra és hogyan határozza meg ennek során a közhasználat tartalmát. A közhasználat

⁶⁵ Ld. ennek mikéntjére pl. *BH2022. 143.*

⁶⁶ Nvt. 16. § (1) bekezdés m) és n) pont

⁶⁷ Ez persze azt nem zárja ki, hogy elméletileg létrehozzunk egy ilyen csoportosítást. A felsorolásokból például az is látható, hogy a francia „természetüknél fogva közhasználatban álló dolgok” kategória számos eleme megjelenik a forgalomképtelen vagyontárgyak felsorolásánál.

tartalmával illetve annak meghatározásával aztán külön fejezetekben foglalkozik az értekezés különféle szempontok szerint, a továbbiakban e fejezetben tehát csak a fogalomalkotásra összpontosít.

3.3 A közhasználat pozitív jogi fogalma

A közhasználat fogalmára a tételes jogban definíciót nem találunk, csak a közhasználatúságra, mint jellemzőre. Így azt két irányból tudjuk elsősorban megközelíteni:⁶⁸ egyfelől a közhasználatra szolgáló jószágok katalógusa, másfelől ezek rendeltetése felől. Természetesen a negatív meghatározás is igen fontos lesz mindkét esetben: mi nem minősül a használat szempontjából közjózágnak és mi nem minősíthető rendeltetészerű használatának. Mindez belesűríthető abba a két kérdésbe, hogy mi az, ami „a köz által használható” és miben állhat a „használat”.

3.3.1 Közterület

A magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Méptv.) másik, a közhasználat fogalmának magyarázata szempontjából még lényegesebb fogalma a közterület. A Méptv. 16. § 73. pontja szerint „közterület: a szomszédjogok és a tulajdonjog korlátainak különös szabályairól szóló törvény szerinti reklámcélú hasznosítási jog gyakorlásával igénybe vett légi tér kivételével közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván”.

A már nem hatályos, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 13. pontjának fogalommeghatározása szerint *közterület: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.*⁶⁹ Tulajdonképpen még a fogalommeghatározáshoz tartozott az Étv. rendszerében a közhasználatúság fogalmát magyarázó rendelkezés, amely szerint a *közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja.*⁷⁰ Ezt a Méptv. nem tartalmazza már, csak – az Étv.-hez hasonlóan – azt mondja ki, hogy „[...] a közterületet, [...] burkolt és zöldfelületeket – a jó műszaki állapot folyamatos fenntartása mellett – csak a jellegük szerinti rendeltetésüknek, a rájuk vonatkozó előírásoknak

⁶⁸ Jakab András, *A magyar jogrendszer szerkezete*, 20.

⁶⁹ Némiképpen feleslegesen, esetlegesen formai eltéréssel más jogszabályokban is megtalálható ez a fogalommeghatározás, pl. a közművezetékek adójáról szóló 2012. évi CLXVIII. törvény 1. § 3. pont.

⁷⁰ Az Étv. 54. § (5) bekezdés.

és hatósági engedélyeknek, egyszerű bejelentésnek megfelelő célra és módon lehet használni.”⁷¹

A hatályos magyar jogban nem ez az egyetlen közterület-fogalom. Ez kifejezésre juttatja azt, hogy az egyes szabályozandó életviszonyok különböző szempontokat igényelnek. A közterület (ki)alakítása szempontjából egy statikusabb, inkább a jogi helyzetre építő fogalmat ad az építési jog, illetve az építési tevékenységekhez kapcsolódó joganyagban található további fogalmak. Másfelől van a közterületnek egy tágabb, ún. dinamikus fogalma is, amelynek alapján a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület közterületnek minősül, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető. A szabálysértésekről szóló törvény alkalmazásában annak 29. § (2) bekezdés a) pontja szerint közterület a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is. A b) pont még a nyilvános hely fogalmát tartalmazza: ez a közterületnek nem tekinthető, mindenki számára nyitva álló hely. Némiképpen szegényebb a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Szt.) szerinti fogalom, amely úgy veszi át a szabálysértési fogalmat, hogy nem tartalmazza a mindenki számára azonos feltételek mellett igénybe vehetőség fordulatát. Ennek akkor van jelentősége, ha általános, mindenkire egyaránt vonatkozó korlátok vannak (pl.: egyes közterületek).

3.3.1.1 A közhasználat tartalma meghatározására tett kísérletek a közterület kapcsán a tételes jogban

A közhasználat meghatározására nézve az Étv. eredetileg két mondatot tartalmazott. Egyfelől rögzítette, hogy a közterület olyan terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, illetve meghatározta a közterület legfontosabb rendeltetéseit.

12. Közterület: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott terület részére – az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – a közterületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Közterület

⁷¹ Méptv. 174. § (1) bekezdése.

rendeltetése különösen: a közlekedés biztosítása (utak, terek), a pihenő és emlékhelyek kialakítása (parkok, köztéri szobrok stb.), a közművek elhelyezése.

E példálózó felsorolás utóbb részletesebb, immár zárt felsorolássá bővült:⁷²

(4) A közterület rendeltetése

a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének,

b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.),

c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés,

d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás,

e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének,

f) a közművek elhelyezésének,

g) zöldfelületek kialakításának

biztosítása.

A közterület rendeltetési módjai eszerint a közlekedés és a közművek elhelyezése mellett megjelent egyfelől a telkek megközelítése, a pihenés pedig több fogalommal diverzifikálódott, a helyébe lépett a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység és a szabadidő-eltöltés. Új rendeltetésként jelent meg ekkor a közösségi joggyakorlás, amelyet egyfelől a *d)* pont jelenít meg, a felvonulás, a gyülekezés, illetve egyéb közösségi megnyilvánulások formájában, illetve az *e)* pont, amely a közterületnek a közös emlékezésben, mint kollektív tevékenységben, illetve a kulturális közösség erősítésében betöltött szerepét hangsúlyozza. A Méptv. alkotói valamiért nem tartották lényegesnek e rendelkezést, az nem szerepel az új törvényben.

3.3.1.2 Közstrand és parti sétány

Szintén közhasználatúnak minősül a közstrand és a parti sétány. E fogalmakat a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (MATrT.) használja a Balaton Kiemelt Területre nézve. A Méptv.-vel beiktatott 4. § 3a. pontja értelmében

balatoni közstrand: az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a Vízparti Tervben közhasználatú strandként vagy – fürdőzésre felhasználható partszakasszal vagy fürdőzésre felhasználható hellyel közvetlenül vagy közvetve érintett – zöldterületként jelölt terület, amelynek – ingyenes vagy szolgáltatás ellenértékéért térítés fejében történő – közcélú használata azonos feltételekkel bárki számára

⁷² Ezt a felsorolást az Étv. 54. § (4) bekezdésébe, a fogalommeghatározásban található rendeltetések egyidejű hatályon kívül helyezése mellett a 2010. évi CXVI. törvény 6. § (2) bekezdése iktatta be (2011. I. 1-i hatályba lépéssel).

biztosított vagy biztosítandó, és amelyen a közhasználat fenntartása, illetve biztosítása országos érdekből hosszú távon szükséges.

Közhasználatú terület még a MATrT. 4. § 37. pontja szerint a parti sétány: a Balaton vízparti területein belül a vízparton a partközeli tartózkodás lehetőségét biztosító, gyalogosan járható közhasználatú terület. E fogalmakban is találunk a használat mibenlétét meghatározó tartalmi elemeket, úgymint a bárki általi használhatóság fürdőzés céljából. A közstrand mellett további közhasználatú, az 51. § (2) bekezdése szerint a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet parti településein biztosítandó területek a közhasználatú játszótér, sportpálya vagy közkert (városokban közpark).⁷³ Itt a közhasználat tartalma nincs körülírva, akárcsak a közforgalmi személyhajózási kikötő területén lévő, menetrend szerinti hajóforgalom célját szolgáló móló esetében, amelynél a közhasználat előli elzárás tilalmát mondja ki a MATrT. 70. § (2) bekezdése. Előbbiekhez kapcsolhatjuk a Vízparti Terv azon megállapítását, hogy **közérdek a Balaton mindenki számára történő elérhetőségét biztosítani** [MATrT. 70. § (4) bek], ez egy fontos célkitűzése a Vízparti Tervnek és ezt szolgálják a szabályozási partvonal meghatározása során érvényre juttatandó kiemelten közérdekű célok, úgymint a) a vízpart megközelíthetősége, b) a parti sétány kialakíthatósága, valamint c) a közhasználatú területek (így különösen a strand és zöldterület) kijelölésének és bővítésének lehetősége.

E rendelkezésből képet kaphatunk tehát arról, hogy a közhasználat a Balaton tekintetében a partmenti területek bárki általi hozzáférhetőségében és rekreációs céllal való használatában áll, s a közhasználat így elsősorban a strandokban és egyéb zöldterületekben manifesztálódik. A felsorolások több közterület-elemet is tartalmaznak, ilyen például egyértelműen az a közkert és a közpark. Ez azonban megint felhívja arra is a figyelmet, hogy vannak olyan speciális funkciójú közterületek, amelyek nem minősíthetők sem közútnak, sem köztérnek, sem közparknak vagy közkertnek, fogalmuk azonban rendezetlen a tételes jogban. Ezt az állítást a zöldterületekre vonatkozó szabályozás is alátámasztja.

3.3.1.3 A zöldterület mint javarészt zöldfelülettel borított közterület

A települési zöldinfrastruktúráról szóló kormányrendelet (ZöldR) új koncepció szerint, a Méptv. külön végrehajtási rendeleteként, tehát a TÉKÁ-tól külön szabályozza a zöldinfrastruktúra főbb kérdéseit. A ZöldR a közhasználatúság jelzót „közhasználatú terület” összetételben használja, ami jelenti a közterületet, valamint a nem közterületi ingatlan

⁷³ Hogy itt mely elemek között áll fenn az alternatívitás, az nem teljesen világos.

közhasználat célját szolgáló területrészt.⁷⁴ Ennek a fogalomnak a települési zöldinfrastruktúra szempontjából van jelentősége, amelybe olyan elemek tartoznak, mint a) vonalas vagy foltszerű, zöldfelülettel vagy vízfelülettel borított, ökoszisztéma szolgáltatást nyújtó területek, különösen a fasor, közkert, közpark, magánkertek, vízfolyás és állóvíz, valamint b) egyéb, a településterv zöldinfrastruktúra munkarészeiben meghatározott, településszerkezeti jelentőségű zöldfelületek.⁷⁵ A ZöldR. a közhasználatú területre nézve csak az annak zöldfelületén tartott rendezvényekre nézve tartalmaz rendelkezéseket, amikor kimondja, hogy ezeket követően a zöldfelület regenerálódásáról, helyreállításáról vagy pótlásáról a rendezvény szervezőjének gondoskodnia kell, és általában úgy kell az ilyen rendezvények gyakoriságát meghatározni, hogy a regenerálódás biztosítva legyen.⁷⁶

A ZöldR azonban nem fedi le teljeskörűen a zöldinfrastruktúra kérdéseit, annak létrejöttéhez, fenntartásához kapcsolódóan az új TÉKA is tartalmaz számos rendelkezést. Így egyfelől definiálja, hogy „A zöldterület állandóan növényzettel fedett közterület, amely a település klimatikus viszonyainak megőrzését, javítását, ökológiai rendszerének védelmét, a pihenést és testedzést szolgálja. A zöldterület általános használata szerint közpark vagy közkert, s hogy ezek közútról, köztérről közvetlenül – kerekesszékkal és gyermekkocsival is – nemcsak megközelíthetőnek, hanem (immár pontosítva csupán a fő funkciót tekintve) használhatónak is kell lenniük, s hogy a 3 százalékos beépíthetőség erejéig csakis a rendeltetésszerű használathoz szükséges építmény és közparkban ezen felül vendéglátó, kulturális, közösségi szórakoztató rendeltetést tartalmazó épület helyezhető el.”⁷⁷

Összekötve ezt a rendelkezést a ZöldR. közhasználatú terület fogalmával, az alá a közparkok és közkertek mellett még a lakótelep közhasználatú zöldfelületét sorolhatjuk be.⁷⁸ Ez sok esetben nem közterület, de lehet akár az is.

A különbség a közpark és a közkert kategóriái között a TÉKA-beli definíciók szerint annyiban áll, hogy a közkert egyetlen, míg a közpark több funkciót szolgáló, közhasználatú közterületi

⁷⁴ A települési zöldinfrastruktúráról, a zöldfelületi tanúsítványról és a zöld védjegyről szóló 282/2024. (IX. 30.) Korm. rend. 2. § 3. pontja

⁷⁵ ZöldR 2. § 8. pont

⁷⁶ ZöldR. 10. §

⁷⁷ A településrendezési és építési követelmények alapszabályzatáról szóló 280/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet (TÉKA) 32. § (1)-(4) bekezdései.

⁷⁸ TÉKA 5. § 84. pont, lakótelep: beépítési terv és egységes építészeti koncepció alapján, egyidejűleg vagy 10 év alatt megépült olyan többlakásos lakóépületek csoportja, amely a szükséges közlekedési-, közmű- és humán infrastruktúrával és jellemzően közhasználatú zöldfelülettel együtt valósult meg;

zöldterület, amelyet bárki használhat. Érdekes módon a közhasználatú jelző mellett még „pluszban” szerepel, hogy bárki használhatja e zöldterületeket. Korábban még a méret szerinti különbségek is szerepeltek. Ezt feltehetőleg azért hagyta el a jogalkotó már korábban, hogy a kisebb zöldterületek is közkertté minősíthetők legyenek, ugyanis a méretmeghatározásból fakadóan számos olyan zöldterület létezett, amely nem volt közkertté minősíthető, de a közút részeként is nehezen lett volna kategorizálható, mint nagyobb kiterjedésű zöldsávok a közutak mentén, vagy beépítetlen domboldalak. Ezek közkertté minősítését valójában immár semmi nem gátolja, hiszen a látszólag „funkciótlan” zöldterületek is hozzájárulnak a település klimatikus viszonyainak javításához, így van funkciójuk. Nemcsak a közkert köznapi jelentése az leginkább, ami zavart okoz ebből a szempontból. A ZöldR.-ben és az önkormányzati zöldrendeletekben is megjelenő fasor esetében például fogalom meghatározás hiányában is nyilvánvalóan közterületről van szó, s mivel külön elnevezéssel illetik a jogszabályok, okkal feltételezhetnénk, hogy ez is a közterület egyik kategóriája, de az idézett definíciókból inkább arra következtethetünk, hogy a közút részeként kell erre tekinteni. Ezt erősítik a TÉKA zöldfelületek közterületi kialakításával kapcsolatos szabályai is. Egyrészt új közterület kialakításával járó új beépítésre szánt területnél a közúti közlekedési területet úgy kell kijelölni, hogy kétoldali zöldsáv és legalább az egyik oldali – legalább 1,50 méter széles és a lehető legnagyobb mértékben összefüggő – zöldsávban fasor telepítése biztosítható legyen.⁷⁹ Másrészt megengedi továbbá a meglévő közterületek fásítása érdekében a parkolóhelyek megszüntetését és a járda részbeni „zöldítését”, a gyalogossáv és a telekhatár közötti területen, továbbá azt is előírja, hogy a lehetőség szerint legalább 1,50 méter széles, a lehető legnagyobb mértékben összefüggő zöldfelületbe telepített fasor kialakításával fásítani kell. A fasor kialakításától csak közterület esetén és abban az esetben lehet eltekinteni, ha annak megvalósítását a helyi adottságok kizárják. E rendelkezésekből úgy tűnik tehát, hogy a „zöldsáv” és azon belül a fasor a közút alkatrésze, ezt azonban biztonsággal nem jelenthetjük ki. A Legfelsőbb Bíróság e kérdéssel kapcsolatban 2004-ben, egy büntető ügyben úgy határozott, hogy „[K]özútnak tekintendő a gyalogosok és közúti járművek közlekedésére szolgáló közterületnek az a közvetlenül kapcsolódó része is, amelynek ilyen célú folyamatos igénybevétele valamely körülmény miatt nem lehetséges.”⁸⁰ A pertörténet szerint a terhelt a város belterületén, a háza előtti füves területen parkoló kisteher-gépkocsijával tolatási műveletet hajtott végre amelynek

⁷⁹ TÉKA 13. § (2) bekezdés

⁸⁰ EH 2005.1292.

során összeütközött szomszédja parkoló személygépkocsijával. Az ügyben eldöntendő kérdés az volt, hogy a lakóházak és a lakóházak előtti szilárdburkolatú úttest közötti füvel, más helyütt bokrokkal beültetett terület közútnak, azaz a közút részének tekintendő-e, vagy pedig ez kívül esik a közút KRESZ 1. számú függelékében meghatározott fogalmán. Míg az elsőfokú bíróság szerint ez a füves terület nem minősült közútnak, a Legfelsőbb Bíróság a másodfokú bírósággal értett egyet.⁸¹ Rámutatott, hogy a KRESZ idézett függelékének I/A. pontja értelmében a közút, a gyalogosok és a közúti járművek közlekedésére szolgáló közterület. Ez a fogalom a közutat, mint egységes egészet veszi tekintetbe, annak elkülönülő alkotóelemeitől, részeitől függetlenül. Ekként a közút-fogalom egészére nézve irányadó az a fogalmat alkotó ismérv, miszerint gyalogosok és járművek közlekedésére szolgáló közterület. Ezért aztán a közút fogalmába tartozó lehet az a terület is, ahol éppen a gyalogosok, járművek nem képesek valamely körülmény miatt folyamatosan közlekedni. Mivel ez a bokrokkal, füvel beültetett terület a közúti járművek közlekedésére szolgáló területhez, azaz a közút úttestnek minősülő részéhez közterületként közvetlenül kapcsolódott, ennél fogva függetlenül a szélességétől, KRESZ-beli elnevezésétől (útpadka), valamint a beültetett növényzettől a közút részének, ezért közútnak tekintendő.⁸²

Ez a felfogás el is fogadható többnyire, viszont amennyiben például az ingatlannyilvántartásban ezek a területek önálló helyrajzi számmal szerepelnek, akkor már nehéz ezt az érvelést követni. A közkert tartalomváltozása feltehetőleg lassan megoldja ezt a problémát, de ennek ellenére talán célszerű lenne az ilyen közterületi zöldterületekre külön rendelkezést beiktatni, vagy akár a közút, akár a közkert fogalom meghatározását kiegészíteni a jogszabályok által használt egyéb zöldterületi, zöldfelületi fogalmakra kiterjedően. Ezt az igényt az előző alpontban bemutatott közstrand fogalmának bevezetése is indokoltá tenné. A közstrand minden további nélkül minősülhetne például a közpark speciális formájának is.

Ez a probléma nem csupán a zöldfelületek esetében jelenik meg:⁸³ a játszótér és a sportpálya esetében is jó lenne pontosabban tudni arról, hogy azok minek minősülnek.

Ehhez kapcsolódóan a TÉKA azon kategóriáit is érdemes megemlíteni, amelyek a városok és községek közigazgatási területét építési szempontból írják le. Számos beépítésre nem szánt

⁸¹ és ezzel a bűncselekmény elkövetésének megállapíthatósága mellett foglalt állást.

⁸² *EH 2005.1292.*

⁸³ Persze a közstrand sem feltétlenül zöldfelülettel borított terület, gondoljunk csak a tihanyi Gödrösi strandra például.

olyan területi kategória létezik, amelyek a szintén a TÉKA-ban található fogalom-meghatározások alapján akár közhasználatúak is lehetnek, ilyenek az egyértelmű „1. közúti közlekedési terület”, valamint „5. közpark zöldterület, 6. közkert zöldterület” fogalmak és az ezek mellett szereplő „2. egyéb közlekedési terület, 3. közműelhelyezési terület, 4. hírközlési terület”, valamint „14. természetközeli terület”. Az utolsó pontban szereplő „különleges beépítésre nem szánt terület” kategóriában is több közhasználatú területet találhatunk: így például lehet ilyen „a nagy kiterjedésű sportolási célú terület”, a vadaspark, arborétum vagy éppen temető területe, s mindenképpen az a „burkolt köztér vagy fásított köztér, sétány”. Az egyéb területekre nézve már külön törvények fogalmi készlete kerül alkalmazásra, így a „8. rekreációs célú erdőterület, 9. egyéb erdőterület, továbbá akár a 11. általános mezőgazdasági terület, 12. tájgazdálkodási mezőgazdasági terület, 13. vízgazdálkodási terület” esetében.⁸⁴

A zöldterületi minőséggel kapcsolatos bírói gyakorlat nem mentes az ellentmondásoktól. Az egyik releváns normakontroll ügyben a Gárdonyi Önkormányzat képviselőtestülete kérelmére az ingatlanügyi hatóság telekalakítást engedélyezett, amelynek révén egy zöldterületi telekrészből (kivett közterület) létrehoztak egy új telket, amelyet Gárdony képviselő-testülete a 73/2017. (II. 22) számú határozatával kivett beépítetlen területként a forgalomképes üzleti vagyona sorolt át, és az e helyzetnek megfelelően 6/2017. (IV. 3.) önkormányzati rendeletével a Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének a város vagyonáról, a vagyontárgyak feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló 24/2004 (V. 26.) önkormányzati rendeletének 2. sz. mellékletét is módosította, a forgalomképes üzleti vagyonaiba besorolva a kérdéses ingatlant. Ezt követően a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatalának 2017. november 8-i 62217/3/2017.11.08 határozatában foglaltak szerint az ingatlan területe 2,6395 ha-ra, művelési ága „beépítetlen terület”-re változott. A Covid-19 időszakában ezt követően Gárdony polgármestere – a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdése szerinti jogkörében eljárva – egy törvényességi felhívását követően hatályon kívül helyezte a képviselő-testület 73/2017. (II. 22.) számú határozatát, a 24/2004 (V.26.) önkormányzati rendeletet módosító 4/2021. (III. 19.) önkormányzati rendelet pedig utóbb ehhez igazodóan korrigálta a Vagyonrendelet 2. sz. mellékletét akként, hogy az ingatlan művelési ágát „beépítetlen terület”-re változtatta és alapterületét kiigazította 26.395 négyzetméterre. A Fejér Megyei Kormányhivatal 2021. május

⁸⁴ 15. pont, ill. TÉKA 39. §

3-án ismételt törvényességi felhívással élt. A képviselő-testület jogkörében eljáró polgármester a Gárdony Város Képviselő-testületének 224/20121. (VI. 14.) számú határozata szerint a törvényességi felhívásban foglaltakkal nem értett egyet. Kifejtette, hogy attól, hogy egy telek a beépítetlen telekként Z2 besorolású, még nem feltétlenül jelenti azt, hogy közterület lenne, s az ingatlannyilvántartás sem így tartja számon. (Ennek persze az oka az volt, hogy az önkormányzat kérte az átminősítést, amit az ingatlannyilvántartási hatóság engedélyezett.) A Kúria mindezzel tekintettel arra jutott, hogy ugyan az átminősítő határozat jogszerűsége nem képezheti eljárása tárgyát, azonban a „HÉSZ szabályozása, az Ingatlan elhelyezkedése és tényleges funkciója alapján megállapítható” volt, hogy az – az Nvtv. 5. § (3) bekezdése b) pontjára tekintettel a zöldterületből létrehozott új terület, mint a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező park, vagy közkert – a nemzeti vagyonba tartozik, így az Nvtv. 5. § (2) bekezdés a) pontja alapján az önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyonát képezi, ezért annak a Vagyonrendeletben az üzleti vagyon részeként történő feltüntetése az Nvtv. 5. § (3) bekezdés b) pontjába és a (2) bekezdés a) pontjába ütközött.⁸⁵ Vagyis a Kúria úgy vélte, hogy a zöldterület valóban csak közkert vagy közpark lehet, s mivel annak fenntartása kötelező önkormányzati feladat, ezért az újonnan létrehozott telket nem lehetett volna az üzleti vagyonba átsorolni.

Ezzel merőben ellentétes véleményre helyezkedett ehhez képest a Kúria Önkormányzati Tanácsa abban az ügyben, ahol az volt a kérdés, hogy a strand minek minősül. Itt azonban nem abból indult ki a Kúria Önkormányzati Tanácsa, hogy a strand is zöldterület, következésképpen egyúttal közterület is, hanem a kötelező feladatokra helyezte a hangsúlyt. S itt sem a közpark biztosítása, hanem a zöldfelület speciális funkciója volt számára fontos, vagyis a strandi minőség. Kifejtette, hogy

„Az Nvtv. szabályai értelmében az önkormányzati törzsvagyonba olyan vagyonelemek tartozhatnak, amelyek közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálják. Az érintett önkormányzat 22/2019. (XI. 25.) önkormányzati rendelete értelmében a strand üzemeltetését önként vállalt feladatként látja el, az önkormányzat vagyonleltárja szerint azonban a strand az önkormányzat korlátozottan forgalomképes vagyoni körébe tartozik.”⁸⁶

A kormányhivatal fent megjelölt törvényességi felhívása korábban már megállapította, hogy a vagyonleltárt tartalmazó helyi jogszabályban a strandot nem lehet korlátozottan forgalomképes

⁸⁵ Kőf.5022/2021/6., szak. [40].

⁸⁶ Kőf.5017/2021/6., szak. [30].

törzsvagyonként szerepeltetni, mert nem kötelező önkormányzati feladat ellátását szolgálja. A Kúria követte a törvényességi felügyeleti szerv értelmezését, amely szerint az Nvtv. 5. § (1) és (2) bekezdéséből, valamint az Étv. 2. § 13. pontjából és 54. §-ának (5) bekezdéséből összességében az következik, hogy a strand csakis az önkormányzat üzleti vagyonának része lehet. Azóta került be a jogrendszerbe a korábban már említett MATrT.-vel a közstrand fogalma, amely szerint balatoni közstrand: az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a Vízparti Tervben közhasználatú strandként vagy – fürdőzésre felhasználható partszakasszal vagy fürdőzésre felhasználható hellyel közvetlenül vagy közvetve érintett – zöldterületként jelölt terület, amelynek – ingyenes vagy szolgáltatás ellenértékéért térítés fejében történő – közcélú használata azonos feltételekkel bárki számára biztosított vagy biztosítandó, és amelyen a közhasználat fenntartása, illetve biztosítása országos érdekből hosszú távon szükséges. Ez a rendelkezés a konkrét esetben nem feltétlenül segített volna, hiszen az önkormányzat a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak közé sorolta be a strandot, ahelyett, hogy kérte volna először a közterületi minőség ingatlannyilvántartásba való bejegyzését. Az ilyen minőség hiányában a törvényességi felügyeleti szerv szerint csakis az üzleti vagyonba volt besorolható a strand, s ennek okát abban látta, amit a Kúria is osztott, hogy a strand fenntartása nem minősül kötelező önkormányzati feladatnak. A MATrT. alapján talán ma már el tudna jutni egy bíróság is arra az álláspontra, hogy ez nem igaz, hiszen ha ki kell e törvény alapján ilyen strandot jelölnie, akkor az azt is jelenti, hogy ez – és a strand fenntartása – egy balatonparti település esetében kötelező feladatnak minősül külön törvény, azaz a MATrT. alapján.

3.3.2 Az erdő

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (Evtv.) szintén rendelkezik – a kifejezés használata nélkül – közhasználatról:

91. § (1) Az erdőben – annak rendeltetésétől függetlenül – pihenés, üdülés, sportolás és kirándulás céljából gyalogosan, kerékpárral, lóval, valamint az erdészeti feltáróhálózat részét képező erdei úton sport vagy turisztikai célú, lóval vontatott járművel bárki saját felelősségére közlekedhet, illetve ott tartózkodhat, amit az erdőgazdálkodó tűrni köteles, kivéve, ha

a) más jogszabály azt korlátozza, vagy

b) az arra jogosult a látogatás korlátozását az e törvényben foglaltak alapján elrendelte. [...]

(2) Aki erdőben nem erdőgazdálkodással összefüggő tevékenység céljából tartózkodik, az e törvény alkalmazásában az erdő látogatója.

(3) Az erdőgazdálkodó és az erdő tulajdonosa az erdő látogatójától a látogatásért díjat nem kérhet, azonban jogosult a ténylegesen felmerült kárának és költségének megtérítésére.

(4) Az erdő látogatója

- a) az erdei életközösségben, az erdő talajában és az erdészeti létesítményekben kárt nem okozhat,*
- b) az ott tartózkodók pihenését, valamint a rendeltetésszerű erdőgazdálkodási tevékenységet indokolatlanul nem zavarhatja.*

Igen érdekes ezt a szabályozást összehasonlítani az Evtv. eredeti szabályozásával. Ekkor egyszerre volt szűkebb és tágabb is a közhasználat lehetősége.⁸⁷ Eredetileg csak a gyalogos közlekedés volt bárki számára megengedett, immár a kerékpározás, lovaglás, sőt lovaskocsival való közlekedés is általában lehetségessé vált, ami korábban lényegesen korlátozottabb volt. Vagyis az erdőn keresztüli közlekedés jelenti itt az erdő látogatását, a bárki által korlátozásoktól mentesen lehetséges közhasználatot. Az erdő látogatásának fogalmába már nem beletartozó tevékenységek felsorolása mutatja, hogy az erdő látogatása persze többet is jelenthet, ám az már nem közhasználat, mert ahhoz van szükség az erdőgazdálkodó beleegyezésére, illetve közhatalmi aktusra:

- 93. § (1) Az erdőgazdálkodó hozzájárulásával szabad az erdőben:*
- a) huszonnégy órát meghaladóan üdülési, illetőleg sportolási célból tartózkodni, táborozni, továbbá sátrat felverni;*
 - b) turistaútvonalat kijelölni és létesíteni;*
 - c) turisztikai berendezést, létesítményt építeni és fenntartani;*
 - d) ideiglenes árusítóhelyet üzemeltetni;*
 - e) e törvényben külön nem nevesített sportversenyt rendezni.*

Az erdőgazdálkodó hozzájárulásán túl az erdészeti hatóság, illetve egyes esetekben a természetvédelmi hatóság engedélye is szükséges a lovas és technikai sportversenyekhez, a vadászat időpontját pedig a vadászati hatóságnak kell bejelenteni. A társas vadászat miatti korlátozást az erdészeti hatóságnak azonban csak akkor kell bejelenteni, ha az az 1 hónapot meghaladja, vagy két hónapon belül ismételtlen korlátozzák a látogatást. Hat hónapnál több nem lehet azonban a korlátozás, és az erdészeti hatóság a korlátozás indokoltságát vizsgálhatja és meg is szüntetheti. Ezen felül az erdőgazdálkodónak csak szűk körben van lehetősége a közhasználat korlátozására, elsősorban baleset- vagy életveszély, illetve az erdőgazdálkodási munkák elvégzése érdekében.

A korlátozások szabályozásán túl a közhasználat tényleges biztosítása érdekében az Evtv. 93. § azt is előírja, hogy a turista útvonalat jól láthatóan, az e törvény végrehajtására kiadott jogszabály szerint jelzéssel kell megjelölni, és nyilván kell tartani [(6) bek.], illetve kötelezi az

⁸⁷ Ld. a WK jogtárban előállított összehasonlítást a jelenlegi és a közlönyállapot között [itt](#).

erdőgazdálkodót, hogy az erdőgazdálkodási tevékenysége során megrongálódott jogszerűen kialakított turistautat, turisztikai berendezést, létesítményt haladéktalanul állítsa eredeti állapotában helyre, illetve tegye rendeltetésszerű használatra alkalmassá [(3) bek.].

Az Evtv. 95. § (1) bekezdéséből az is kiderül, hogy az erdőn keresztülmenő utak forgalmát az erdőgazdálkodó akár korlátozhatja is (mind a turista-, a lovagló-, mind a járműközlekedésre kijelölt utat), e korlátozást azonban köteles minden alkalommal az erdészeti hatóságnak előzetesen bejelenteni.

Sajnos végrehajtási jogszabály hiányában a turistaútvonalak megállapításáról csak annyit tudunk meg, hogy az Evt. előbb idézett 93. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az erdőgazdálkodó hozzájárulása szükséges a turistaútvonal létesítéséhez, kijelöléséhez. Hogy ezt a tevékenységet ténylegesen a Magyar Természetjáró Szövetség végzi, azt az erdészeti hatóságot is kijelölő, a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 12. § (7) bekezdéséből lehet csak levezetni. Eszerint a „Magyar Természetjáró Szövetség vezeti az Evt. 93. § (6) bekezdése szerinti nyilvántartást”, azaz a turista útvonalak nyilvántartását. Azt már a Magyar Természetjáró Szövetség dokumentumaiból tudjuk meg, hogy e szervezet nemcsak létrehozta és működteti e nyilvántartást, és abból adatot szolgáltat állami nyilvántartások számára, de az útvonalak megjelölését és megfelelő karbantartását is e szervezet végzi. A jelzéseket szabványok határozzák meg. Még a múlt század elején alakult ki az a rend, akárcsak máshol Európában, hogy a Magyar Természetjáró Szövetség alakítja ki a túraútvonalakat a jelzések felfestését megszervezve.

Ugyanakkor nem csak az erdőgazdálkodó engedélyétől függ a turistaútvonalak kijelölése. Így például hiába van kijelölt turistaútvonal az adott területen, annak használatát ellehetlenítheti az utóbb területfoglalásban megjelenő honvédelmi érdek, például gyakorló- vagy lőterek kijelölése révén. És ellentétben az Evtv. rendelkezéseivel, ezeket a korlátozásokat a honvédség nem jelzi az erdőkben, hanem a közösségi médiában teszi azokat közzé. A legutóbbi ilyen, a sajtóban is megjelent ügyben a minisztérium tájékoztatása szerint: „a területet mutató térképek közül egyedül az MH Bőszi Géza Csapatgyakorlótér Parancsnokság Facebook-oldalán található térképek a mérvadók, a túrázóknak innen kell tájékozódniuk. A parancsnokság kezdeményezte a Magyar Természetjáró Szövetség (MTSZ) képviselőinél, hogy jelenítsék meg

az oldalukon az érvényes lőtérhatárokat, ez még folyamatban van.”⁸⁸ Vagyis az erdőben lévő turistának internetes oldalakról magának kell arról tájékozódnia, hogy egy kijelölt túraútvonalat használhat-e vagy sem. Ez a gyakorlat nemcsak hogy az Evtv. szabályaival ellentétes, de teljesen életidegen is egy átlagos kirándulót alapul véve, aki a Természetjáró Szövetség oldalán még tájékozódik is, de nem tudja, hogy ez nem elegendő. Vagyis a felfestéseknek, jelzéseknek ugyanolyan fontos – ha nem fontosabb – szerep jut az erdőben, mint a közlekedési tábláknak a közúti forgalom esetében.

A turistaútvonalak nem csak erdőkön haladnak keresztül, hanem másfajta területeken is. Aggályos, hogy ezekre nézve nincsenek szabályok. A hírekben olykor feltűnnek olyan híradások, hogy egy ingatlantulajdonos elkerítette a területét, amelyen addig keresztülhaladt a turistaút, és láthatóan nincs erre a helyzetre megoldás.

3.3.3 A vizek

A vizek méltatlanul kevés figyelmet kapnak a közhasználat kapcsán. Pedig nagyon hasonlóak a közterületekhez: a nemzeti vagyon tárgyai, vagy az állam, vagy a helyi önkormányzatok tulajdonában állnak, és bizonyos módokon bárki által szabadon használhatóak.

Az egyik ilyen mód a fürdőzés, valamint télen a jégen tartózkodás.⁸⁹ Ugyanakkor elsőre a VízR. alapján úgy tűnhet, hogy jóval korlátozottabb ez a használat, e valójában ez nem így van. Természetesen veszélyessége miatt a jégen tartózkodás valóban csak nagyon szűk keretek között és a klímaváltozás nyomán egyre ritkábban lehetséges, így azzal részletesen nem is foglalkozunk, bár a kellő vastagságú jég esetében látnunk kell, hogy a szabad vizek jége teljesen úgy viselkedik, mint egy közpark, ahol zömében rekreációs céllal tartózkodnak személyek és mozgásra, korcsolyázásra használják a területet. A fürdőzés valóban általánosabb közhasználatot jelent, amely első látásra attól „működik” némiképpen másként, mert a szabad vízben tartózkodó személyekre vonatkozó fő szabályokat – szemben a közúti közlekedésben részt vevő gyalogosok helyzetével – nem lehet közlekedési táblákkal közvetíteni, a vízben alkalmazott jelzések jóval szűkebb keretek között képesek magatartásszabályokat közvetíteni, ezért a szabályozás másként épül fel, mint a KRESZ esetében. A VízR. hatálya kiterjed minden

⁸⁸ <https://telex.hu/szepakilatas/2025/06/28/bakony-morocz-teto-katonai-terulet-loter-biztonsagi-zona>

⁸⁹ A szabad vízben való tartózkodás alapvető szabályairól szóló 46/2001. (XII. 27.) BM rendelet (a továbbiakban VízR.)

Magyarország területén található természetes vagy mesterséges szabad vízre – amelyek mind a zöldinfrastruktúra részét képezik a TÉKA alapján.

A VíZR. alapján szabad vizekben fürödni ott lehet, ahol azt jogszabály nem tiltja, vagy amely külön jogszabály szerint kijelölt fürdőhelynek minősül. Tiltó jogszabály elsősorban a VíZR., amely felsorolja azokat a helyzeteket és helyszíneket, ahol tilos a fürdés (illetve télen a szabad vizek jegén tartózkodás⁹⁰). Így tilos a fürdőzés egészségre ártalmas vizekben, valamint éjszaka és korlátozott látási viszonyok között, kivéve a megvilágított vízfelületen, a mélyvíz határáig. A hajóút területén, illetve hajóutat vagy vízi létesítményt jelző bóják, hidak, vízkivételi művek, komp- és révátkelőhelyek 100 méteres körzetében, vízlépcsők és vízi munkák 300 méteres körzetében, kikötők és veszteglőhelyek, valamint vízisportpályák és vízi repülőterek területén és 100 méteres körzetében sem szabad fürdeni. Emellett vízi jármű kísérete nélkül a Balaton Somogy vármegyéhez tartozó területén, többi területén, valamint a Tisza-tó területén pedig a parttól bizonyos távolságra sem szabad fürdeni. Ezek a korlátozások azt a célt szolgálják, hogy a fürdőzők ne kerüljenek veszélybe a hajóforgalom és a víz bizonyos jellemzői, például mélysége vagy áramlatai, egyéb veszélyei miatt, illetve ne akadályozzák a vízi közlekedést – valójában ez igen hasonló a közutakon való gyalogos tartózkodáshoz, a Kkt. is alapvetően a járdákon való közlekedést teszi csak lehetővé. Persze a járdáknál bizonyos szempontból jóval kiterjedtebb – de nem összefüggő – területeken lehet fürdőzni, s a gyalogláshoz képest fürdésnek nemcsak az úszás minősül, hanem minden olyan vízben való tartózkodás is, amelynek során a személy valamilyen „egyszerű” úszóeszközt használ (pl. vízibiciklit vagy felfújható eszközöket), ami nem minősül csónaknak vagy vízi sporteszköznek.⁹¹

Utóbbi már a hajózási szabályok szerint vízi közlekedésnek minősül, ami számos aspektusból igencsak hasonlít a közúti közlekedéshez. Ahogy gépjárművel is csak különféle engedélyek (jogosítvány, műszaki vizsga, stb.) birtokában lehet a közutakat használni, a víziközlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény 51. § (1) bekezdése szerint hajózási tevékenység is alapvetően

⁹⁰ A szabad vizek jegén tartózkodni a VíZR. alapján csak akkor szabad, ha a jég kellő szilárdságú, nem olvad, illetve nem mozog. Tilos ott tartózkodni éjszaka és korlátozott látási viszonyok között, járművel, a biztonságos munkavégzés kivételével, kikötők és veszteglőhelyek területén, folyóvizeken és azok mellékágain.

⁹¹ 87. § 3. csónak: a) emberi erővel hajtott, felépítménnyel nem rendelkező vízijármű, amelynek testhossza nem haladja meg a kishajóra megállapított mértéket, vagy b) szélerővel vagy gépi berendezéssel hajtott vízijármű, amelynek hossza a 7 métert, névleges vitorlafelülete a 10 m²-t nem éri el, motorteljesítménye legfeljebb 14,7 kW, ide nem értve az építése, berendezése és felszerelése alapján vízben való közlekedésre nem szolgáló úszóeszközt;

...

44. vízi sporteszköz: vízben való közlekedésre alkalmas, rendeltetésszerű használata esetén úszóképes és kormányozható, kedvtelési rendeltetésű hajónak, csónaknak nem minősülő vízijármű.

hajózási engedély birtokában végezhető. S ugyanúgy, ahogy kerékpározáshoz, rollerezéshez nincs ilyenekre szükség, nem kell hajózási engedély „a nyilvántartásba vételre nem kötelezett úszólétesítményekkel végzett hajózási tevékenységhez, valamint vízijármű kedvtelési célú használatához”⁹², következésképpen ilyen módon kenuval, kajakkal például bárki szabadon közlekedhet a vizeken.

A rollerekhez hasonlóan a motoros vízi sporteszközök is sok vitát generálnak, másfelől összehasonlíthatatlanok is ezekkel, hiszen jelentős környezeti terhelést jelentenek és nemcsak hanghatásaik jelentenek jelentős (és tegyük hozzá, tipikusan szükségtelen) zavarást. Ezért ilyen eszközöket a kijelölt pálya kivételével tilos üzemeltetni.

3.3.4 „Közhasználatú terület”

A 2024. október elsején hatályba lépett Méptv. tartalmaz két olyan fogalom meghatározást, amelyben a közhasználatúság megjelenik. Az egyik a Méptv. 16. §-ának 72. pontjában található közhasználatú építmény, építményrész, terület, tájépítészeti alkotás fogalma. Ez a részfunkciók megragadásán keresztüli fogalom meghatározási kísérletet, bár e rendelkezésnek már a nyelvtani értelmezése is igen nagy kihívás elé állítja az olvasót:

72. közhasználatú építmény, építményrész, terület, tájépítészeti alkotás: az olyan építmény, építményrész, terület vagy tájépítészeti alkotás, amely

a) egy vagy több, a település, településrész ellátását szolgáló funkciót tartalmaz,

b) használata meghatározott esetekben kötelező, illetve elkerülhetetlen, jellemzően oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális, hitéleti, sport, pénzügyi, kereskedelmi, szolgáltatási, közigazgatási, igazságszolgáltatási célú építmények, vagy

c) törvényben vagy kormányrendeletben közszolgáltatásként meghatározott;

Ehhez képest az Étv. 2. § 9. pontja ezt tartalmazta:

9. Közhasználatú építmény: az olyan építmény (építményrész), amely

- a település vagy településrész ellátását szolgáló funkciót tartalmaz, és

- használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható (pl. alap-, közép-, felsőfokú oktatási, egészségvédelmi, gyógyító, szociális, kulturális, művelődési, sport, pénzügyi, kereskedelmi, biztosítási, szolgáltatási célú építmények mindenki által használható részei), továbbá

⁹² 18. kedvtelési célú hajózás: vízijármű nem gazdasági célú, szabadidő eltöltését szolgáló használata;

- használata meghatározott esetekben kötelező, illetve elkerülhetetlen (pl. a közigazgatás, igazságszolgáltatás, ügyészség építményeinek mindenki által használható részei), valamint, amelyet
- törvény vagy kormányrendelet közhasználatúként határoz meg.

Sommásan annyi megállapítható, hogy a fogalmak összerosása, illetve az egyes esetkörök átalakítása, illetve elhagyása nem feltétlenül szerencsés. Ugyanakkor talán hasznosnak bizonyulhat az építmények mellett a terület felvétele a definícióba. Ehhez azt kell végiggondolni, hogy az e definíciót megelőző közterülethez képest hogyan lehet önállóan meghatározni azt. A tulajdoni helyzetre nincs itt utalás, a részfunkciók mibenlétét további fogalom-meghatározások határozzák meg. Ha alaposabban megnézzük ezt a definíciót – és a logikai, kodifikációs problémákon tútesszük magunkat⁹³ –, akkor látható, hogy elsősorban építményekre lesz értelmezhető ez a fogalom. A régi építési törvényi definíció második elemét is segítségül hívva itt olyan épületrészekről van szó, amelyekben olyan tevékenység folyik, amely azt feltételezi, hogy sok, az adott épületrészt működtető szervezettel jogviszonyban nem álló személy keresi fel (köz)szolgáltatások igénybevétele érdekében, illetve áruk „megszerzése” érdekében. A boltokba bárki bemehet, a könyvtár vagy kórház esetében azonban csak a bejárati terület tipikusan szabadon megközelíthető. A példák révén különböző helyzetek kerülnek összerosásra, és itt látszik igazán, hogy valójában milyen fogalomvesztést jelent annak a fogalmi elemnek az elhagyása. A közhasználatúság elvileg egy bárki általi megközelíthetőséget, használhatóságot jelez, ez azonban nem feltétlenül áll egyformán fenn. A közforgalmúság köznyelvben található fogalma talán jobban leírja a lényegét, bár kétségtelenül nincs ahhoz képest lényegi különbség, a közforgalmú jelzöt jogszabályok elsősorban a személyszállítási szolgáltatásokhoz (ld. pl. „közforgalmú vasúti szolgáltatás: az a vasúti személyszállítás és áru fuvarozás, amelyet – a közzétett feltételek alkalmazásával, díj ellenében - bárki igénybe vehet”⁹⁴), illetve a gyógyszertárakhoz kapcsolódóan használják [itt pedig az ún. intézeti gyógyszertárakhoz képest határozódik meg a közforgalmú gyógyszertár, mint „teljes

⁹³ Összehasonlításképpen az Étv. 2. §-ának korábbi fogalommeghatározása:

9. Közhasználatú építmény: az olyan építmény (építményrész), amely

- a település vagy településrész ellátását szolgáló funkciót tartalmaz, és

- használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható (pl. alap-, közép-, felsőfokú oktatási, egészségvédelmi, gyógyító, szociális, kulturális, művelődési, sport, pénzügyi, kereskedelmi, biztosítási, szolgáltatási célú építmények mindenki által használható részei), továbbá

- használata meghatározott esetekben kötelező, illetve elkerülhetetlen (pl. a közigazgatás, igazságszolgáltatás, ügyészség építményeinek mindenki által használható részei), valamint, amelyet

- törvény vagy kormányrendelet közhasználatúként határoz meg.

⁹⁴ A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vtv.) 2. § (2) bekezdésének 13. pont.

körü közvetlen lakossági gyógyszerellátást biztosító egészségügyi intézmény”⁹⁵). Alapvetően a közhasználatúság szinonimájáról van tehát szó.

A közhasználatú építmény(rész), terület definíciója tartalmaz még fontos adalékokat a közhasználat mibenlétének meghatározásához. Ez a nem túl jól sikerült hármas meghatározás részben a tágabb értelemben vett közszolgáltatásokhoz kapcsolódnak, vagyis a közhasználat itt arra utal, hogy ezeknek az épületeknek, területek „bárki” általi használata eszközcselekmény a közszolgáltatások igénybevétele során. Az egyetemre, iskolába, kórházba, szakrendelőre, vagy bíróságra azért léphet valaki be, hogy ott egy közszolgáltatást vegyen igénybe. A 72. pont b) alpontja részben ilyen közszolgáltatásokat nyújtó épületeket, területeket tartalmaz: az olyan építmény, építményrész, terület vagy tájépítészeti alkotás, amelynek használata meghatározott esetekben kötelező, illetve elkerülhetetlen, jellemzően oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális ... közigazgatási, igazságszolgáltatási célú építmények. Ezt egészíti ki a nem egészen egyértelmű c) pont (*törvényben vagy kormányrendeletben közszolgáltatásként meghatározott*), hiszen tipikusan nem az épület, terület minősül közszolgáltatásnak, hanem az épületben, területen nyújtott szolgáltatás. Hogy mi minősül annak, arról a különböző jogszabályok igazítanak el minket, hiszen jogilag az minősül közszolgáltatásnak, amelyről jogszabály kimondja, hogy az. Ilyen például a parkolás, amelyről a Kkt. 9/D. § (2) bekezdése mondja ki, hogy az a *helyi közutakon, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken járművel történő várakozás biztosítását célzó közszolgáltatás*.⁹⁶ A legátfogóbb ilyen rendelkezés a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 2. §-ban található meghatározás, amely szerint *közszolgáltatás: törvény alapján termékértékesítési vagy szolgáltatásnyújtási kötelezettség hatálya alá tartozó vállalkozás által e kötelezettség alapján nyújtott víziközmű-szolgáltatás, távhőszolgáltatás, hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység, a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz rendszeres begyűjtésére, gyűjtésére, elszállítására és elhelyezésére irányuló szolgáltatás, elektronikus hírközlési szolgáltatás, egyetemes postai szolgáltatás, villamos energia egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználó részére villamosenergia-vásárlási szerződés vagy hálózathasználati szerződés alapján nyújtandó szolgáltatás, valamint földgáz egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználó részére földgáz-*

⁹⁵ A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 3. § 16. pont.

⁹⁶ Horváth, „Kérjük, fizessen! Parkolási közszolgáltatás és jogviszonyok”.

kereskedelmi szerződés vagy elosztóhálózat-használati szerződés alapján nyújtandó szolgáltatás. Ezek azok a közszolgáltatások, amelyek igénybevevői fogyasztónak is minősülnek, e körön kívül is még számos közszolgáltatást határoznak meg a jogszabályok,⁹⁷ a temetkezési közszolgáltatástól a személyszállítási közszolgáltatáson keresztül az egészségügyi közszolgáltatásokig igen széles ez a kör, ahol épületekbe, épületrészekbe vagy éppen területekre (pl. hulladékudvar) kell bemenni e közszolgáltatások igénybevétele érdekében.

Valójában itt csupán a szolgáltatás jogi minősítése választja el ezeket az épületeket, területeket azoktól, amelyek *kulturális, hitéleti, sport, pénzügyi, kereskedelmi, szolgáltatási* célú építmények.

A közhasználatú épületek „másik” kategóriája pedig az olyan épületek, területek gyűjtőfogalma, amelyek klasszikusan mindenki számára hozzáférhetőek, de nem minősülnek közterületnek. Ezek olyan magántulajdonban, vagy akár állami, önkormányzati tulajdonban álló, de közterületnek nem minősülő területek, amelyeket mindenki egyforma feltételek mellett vehet igénybe.

Álljon ezekre itt először egy olyan terület példaként, amely az előző alfejezethez, a vizekhez és az azt megelőzően tárgyalt strandokhoz egyaránt kapcsolódik.

Ugyan azt láttuk, hogy elvileg, tiltás hiányában bárhol lehet a természetes vizekben fürdeni, azokon a helyeken, ahol ez a fajta közhasználat gyakori, szükséges ezt a közhasználatot szervezett keretek közé terelni. A természetes fürdővizek minőségi követelményeiről, valamint a természetes fürdőhelyek kijelöléséről és üzemeltetéséről szóló 78/2008. (IV. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: StrandR.) ezt a fokozott közhasználatot úgy határozza meg, hogy „a fürdőzők számának napi átlaga legalább 8 egybefüggő naptári héten várhatóan meghaladja a 100 főt”. Ilyen esetekben, ha a szükséges közegészségügyi követelmények teljesülnek, a kormányhivatal – hivatalból indított eljárásban – minden év május 1. napjáig dönt a fürdővíz fürdési célú használatának engedélyezéséről, és megjelöli a fürdési idény tartamát,⁹⁸ meghatározza a fürdővíz minőségének ellenőrzését szolgáló mintavételeknek a 7. § (2) bekezdése alapján kialakított ütemtervét, valamint kijelöli a 3. melléklet szerinti védőterületet.⁹⁹

⁹⁷ Hoffman, *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása: Az elmélet és a gyakorlat tükrében*, 43–54.

⁹⁸ Az egész évben üzemelő fürdők esetében (pl. Hévízi tó) nem kell természetesen idényt kijelölni.

⁹⁹ StrandR 3. § (1) bek.

A kijelölt védőterület határait jól látható figyelmeztető táblákkal kell megjelölni. Ellenkező esetben, ha a szükséges közegészségügyi követelmények hiányoznak, a kormányhivatal elrendeli a fürdőzés tartós tilalmát. Ezt az eljárást nemcsak hivatalból folytatja le a fenti esetekben a népegészségügyi hatóság, hanem abban az esetben is, ha egy fürdőhely tulajdonosa a fürdőhely kijelölését kéri. Ennek nem szükséges feltétele a napi átlagban legalább 100 fő fürdőzőszám várható teljesülése bármely fürdésre kedvező időszakban. Az önkormányzati strandok is e szabályok alapján működnek. A fürdőhely kijelölésével praktikusán közhasználatúvá válik az a terület, amelyre azt kéri az önkormányzat vagy a vele szerződött üzemeltető. Ehhez tehát az szükséges, hogy önkormányzati tulajdonban álljon a terület. Természetesen magánszemélyek is ugyanígy kérhetik a tulajdonukban álló vízparti területen fürdőhely kijelölését, ebben az esetben már az üzleti modelltől függ, hogy közhasználatúvá teszik-e vagy sem, hiszen a StrandR. a fürdőhely kijelöléshez nem kapcsolja a közhasználatúvá válást, ez az önkormányzati vagy állami tulajdon esetén sincsen így, lehet, hogy szűk igénybevevői körrel fog működni a strand (például egy ifjúsági tábor vagy kemping esetében). Nem véletlen, hogy a közhasználatú fürdők létesítéséről és üzemeltetéséről szóló a 510/2023. (XI. 20.) Korm. rendelet hatálya szempontjából az nem minősül közhasználatú fürdőnek, hanem, akárcsak a kizárólag halterápiás szolgáltatást nyújtó fürdők és a mesterséges fürdőtavak, valamint a szociális nappali ellátást nyújtó intézmények, a természetes fürdőhelyek magánfürdőnek minősülnek.

A közhasználatúságra a FürdőR. 2. §-ban található fogalom meghatározások ugyanakkor az eddig kialakult képünket inkább megzavarják. A 21. pont szerint

„közhasználatú fürdő: bármely, legalább egy fürdési célú létesítményt, szaunát vagy gőzkamrát és az ezekhez tartozó hűtési célú létesítményeket tartalmazó, nyilvános szolgáltatóegység, mely nem kizárólag a tulajdonos, a bérlő, az üzemeltető és azok családtagjai, nemfizető alkalmi vendégei által, hanem bárki vagy egy meghatározott csoport által vehető igénybe, függetlenül attól, hogy az igénybe vevők fizetnek-e a belépésért, vagy nem. Ide tartoznak a szálláshelyek és a 6 lakásosnál nagyobb társasházak, lakóparkok, szövetkezeti lakások fürdési célú létesítményei, szaunái, gőzkamrái és az ezekhez tartozó hűtési célú létesítmények is”

Ezt a definíciót a további fogalom meghatározások valamelyest „szétszálazzák”, és a valóban közhasználatú fürdőknek a 22. pont szerinti 1-es típusú közhasználatú fürdő minősül:

„minden olyan szolgáltatóegység, amelyben a vízzel kapcsolatos tevékenység a fő használati mód, vagy a fő használati mód mellett van jelen olyan módon, hogy a felhasználók számára önálló szolgáltatásként is igénybe vehető. Ilyennek minősülnek különösen a gyógy- és élményfürdők, vízparkok, uszodák, tanuszodák, csecsemőúszást és csecsemők, kisgyermekes gyógyászati foglalkozását biztosító uszodák, fürdők,”

A 2-es típusú közhasználatú fürdőben ugyanis részben valóban közforgalmú helyek szerepelnek, de részben nem: az ilyen fürdőknél „a vízzel kapcsolatos tevékenység a fő tevékenység mellett van jelen mint többletszolgáltatás, vagy pedig kizárólag szaunát, gőzkamrát és ezekhez tartozó, hűtési célú fürdési célú létesítményeket tartalmaznak, vagyis fürdeni nem is lehet ezekben. Ilyenek például „2/a típusú közhasználatú fürdő” elnevezéssel a természetes fürdőhelyek, szórakoztató, szabadidős és sporttevékenységet szolgáló egységek közhasználatú fürdési célú létesítményei (azaz medencéi), szaunaparkok, gőzkamraparkok és ezekhez tartozó szolgáltatási elemek, továbbá minden, 25 szobánál nagyobb kapacitással rendelkező szálláshely fürdési célú létesítményei, továbbá 2/b kategóriaként a kisebb szálláshelyek ilyen létesítményei, illetve a nem kereskedelmi célú fürdők, valamint a 6 lakásosnál nagyobb társasházak, lakóparkok, szövetkezeti lakások közhasználatú fürdési célú létesítményei. Ehhez képest ismét hordoznak ténylegesen közhasználati jelleget a 24. pont szerinti 3-as típusú közhasználatú fürdők: ezek „az 1-es és 2-es típusba nem sorolható, közvetlenül a felhasználók vízzel való érintkezésére szánt fürdési célú létesítményeket, különösen interaktív szökőkutat vagy kádfürdős jellegű létesítményeket tartalmazó közhasználatú fürdő és a vizes játszóterek”.

Nyilván kellett találnia a jogalkotónak egy fő kategóriát, amelyet a szabályozás ernyőfogalmává tesz, hogy valamennyi fürdő számára elő tudja írni a működési feltételeket, hogy ezzel mindenütt biztosítani tudja a biztonságos használatot. Ugyanakkor a közhasználatú szó erre nem feltétlenül alkalmas, mert jelentősen torzítja a közhasználat fogalmát. A közforgalmú sem lett volna megfelelőbb, hiszen a 2. kategória esetében számos esetben nem érvényesül az, hogy e szolgáltatást bárki igénybe tudná – akár ingyenesen, akár fizetség ellenében – venni. Kétségtelenül arra akar rámutatni, hogy nem a legszűkebb magánkörben kerülnek ezek használatra, s így a használóknak nincs ellenőrzési lehetőségük a fürdő körülményei felett, tehát praktikusán egy szolgáltatást vesznek igénybe. Az 1. kategóriánál és a 3. kategóriában szereplő interaktív szökőkutak esetében – különösen a klímaváltozással összefüggésben – viszont még akár közszolgáltatásnak is lehetett volna a jogszabályban minősíteni, de mivel ez nem történt meg, így nem áll meg ez a minősítés.¹⁰⁰ Visszatérve a kiindulópontunkhoz, látható, hogy a közhasználatú fürdők közül a közhasználatú építmény,

¹⁰⁰ Hoffman, „A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásokban - interdiszciplináris kitekintéssel”, 222.

terület fogalma alá ezt a két kategóriát tudjuk esetlegesen besorolni, ha feltételezzük, hogy a Méptv. fogalommeghatározásának első fordulata megáll, és a fürdő település ellátását szolgáló funkciót tartalmaz. A TÉKA szerint a 50. „helyi lakosság ellátását szolgáló kereskedelmi, szolgáltató rendeltetés: olyan rendeltetés, amely jellemzően az adott településrészen élő lakosság napi fogyasztási cikkekkel és szolgáltatásokkal történő ellátását szolgálja” – ebbe a fürdő által nyújtott szolgáltatások beleillhetnek. Valójában jelentősége ennek az építésjogi követelmények szempontjából van a Méptv. rendszerében, hiszen az akadálymentesítés miatt más szabályok fognak az ilyen épületekre, területekre vonatkozni.

Van azonban, ahol a közhasználat révén a közterületek funkcióit is átveszik a modernitásban bizonyos épületek: ilyenek a bevásárlóközpontok. Ennek kérdéseiről a következő fejezetben lesz szó.

3.3.5 A közhasználatúság nem jelent feltétlenül közdologi minőséget

E fejezet lezárásaként a közhasználatúságot talán abban tudjuk megfogni, hogy az a vagyonelem rendeltetésének megfelelő bárki általi szabad használatot teszi lehetővé. Ez a közhasználat az esetek többségében ingyenes, de ez alól vannak kivételek. Ezek arra ösztönöznének, hogy több fogalom álljon rendelkezésre, és például a szintén használt és közeli közforgalmú fogalmat használjuk inkább azokra az esetekre, ahol a publikus használat nem jelent ingyenességet, ahogy az például a személyszállítás vagy a patikák esetében van. Az is egyértelművé vált ezen áttekintés révén, hogy a közhasználatúságnak nem előfeltétele a közdologi minőség. A közterület és az azon belül elhelyezkedő közutak, közstrand és parti sétány, valamint a vizeken túli kategóriákon láthatjuk, hogy ez nem szükséges, erre mutat rá az erdők látogatása.

A közterület napi, tényleges használatában, s elsősorban a rendjének biztosításában ugyanis annak, hogy hogyan van az ingatlannyilvántartásban egy adott földrészlet nyilvántartva, nincs, és nem is lehet jelentősége. Éppen ezért az általam dinamikusnak elnevezett fogalommeghatározás(ok)ban már a használat mikéntje a domináns elem. A közterület-felügyeletről szóló törvény (a továbbiakban Ktf. Tv.) 27. §-a szerint: „E törvény alkalmazása során a) közterület: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. Mint látható, itt jut a legjobban érvényre az a probléma, hogy valójában túlbonyolítja a tulajdoni formára utalás a definíciót, mert valójában minden, bárki

által azonos feltételekkel használható (azaz közhasználatban álló) terület végülis e fogalom alá kell, hogy tartozzék. Külön problematikus emellett az, hogy a közterület fogalmát a közterület fogalmával próbálja ez a definíció tautológiával magyarázni.

A statikus fogalomnál is megjelenik ez a probléma, erre vezethető vissza, hogy az Étv. a közterületekre vonatkozó szabályokat alkalmazni rendelte a közterület (statikus) fogalma alá nem tartozó, de közhasználatú területrészekre is, de csupán a közhasználat céljára való átadásról szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – vagyis az Étv. szabályai ebben az esetben diszpozitívak voltak.¹⁰¹ E szerződés megkövetelése az Étv. szabályozási rendszerében logikus, hiszen az önkormányzati építésügyi szabályozás hatályát terjesztette tulajdonképpen ki olyan területekre, amelyek nem tartoztak a tulajdonába. Mára azonban idejémult, ezt mutatja, hogy a Méptv. nem tartalmaz már hasonló rendelkezést és a bírói gyakorlatban is leginkább az 1990-es években találkozhattunk e problémával.¹⁰²

Maga a jelenség azonban igenis nagyon lényeges, s továbbra is fontos a Méptv. közhasználatú építmény, építményrész, terület előbb bemutatott fogalma ellenére, mellett is, legfőképpen a dinamikus fogalom miatt, hiszen e definíció éppen ezt a tulajdonjogi helyzettől, tulajdonosi uralomtól független közforgalmúságot jeleníti meg. Bárki beléphet tehát e területekre bizonyos célzattal. A tulajdonjogi helyzet hangsúlyozása is a polgári jogi gondolkodással függött össze, amely valójában a közdolgokkal kapcsolatos differenciált szemléletmód kialakulását is hátráltatta. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a közterületekhez nagyon hasonlóan viselkedő további területek is vannak, amelyek elvileg bele kellene, hogy tartozzanak a közterület fogalmába, vagy legalábbis valamilyen rendszert kellene, hogy a közterülettel együtt alkossanak. Erre a Méptv. előbb idézett nagyon tág definíciója meg is teremti a lehetőséget, tekintettel arra, hogy abba nem csak építmény, hanem terület is beletartozhat. A Méptv. ez utóbbi fordulata azonban - mint láttuk – építési jogi szempontból minősíti ezeket az épületeket, így ez a meghatározás inkább alá tudná támasztani csak azt, hogy a közterületekhez hasonlóan működő, valóban közhasználatú területek, épületek esetében a közterület dinamikus fogalma alá valóban besorolásra kerüljenek ezek a területek, tehát az az űr, ami a statikus és a dinamikus fogalom között van, betöltsen.

¹⁰¹ Étv. 54. § (7) bekezdés. A Méptv. ilyen rendelkezést nem tartalmaz.

¹⁰² BH1994. 217.

Összefoglalóan azt talán megállapíthatjuk, hogy a közhasználat kérdése nagyon kezdetleges módon jelenik meg a jogi szabályozásban, a jogalkotó nem anticipálja általános jelleggel kellőképpen azokat a kérdéseket, amelyeket a közhasználat kapcsán tisztázni kellene annak érdekében, hogy egyrészt világos legyen, hogy mi tartozik bele a közhasználatba, milyen magatartásszabályok vonatkoznak egyfelől a vagyonekezelőre a közhasználat biztosítása érdekében, másfelől pedig a közhasználókra. A magántulajdonon biztosított közhasználat kérdései sincsenek megfelelően tisztázva, nem tudható, hogy a közhasználat mennyiben függhet a magántulajdonos akaratától és mi az a közhasználat, amely a vagyontárgy természeténél fogva a beleegyezése nélkül terhelheti a közhasználatú ingatlan tulajdonosát. Ez különösen a (nem erdőkön keresztüli) természetjárás során és a vizek megközelítése esetén fontos kérdés. Számos külföldi országban egyértelmű szabályozás van arra nézve, hogy a vízparti ingatlantulajdonosok a fürdőzők előtt nem zárhatják el a bejutás lehetőségét,¹⁰³ ehhez képest például a Balaton partján igen méltatlan körülmények uralkodnak e tekintetben, a magántulajdon mindig elsőbbséget élvez a közhasználat előtt.

Érdeemes tehát megvizsgálni, hogy a bírói gyakorlatban felmerülő problémákat a közhasználatúságra tekintettel hogyan tudta vagy éppen nem tudta a bírói gyakorlat kezelni. A kialakuló jogviták számos esetben jogalkotást is indukáltak.

3.4 A közhasználatúság a bírói gyakorlatban

A közhasználatúság és annak következményei számos esetben merültek fel a bírói gyakorlatban, elsősorban a közterületekkel kapcsolatban.

Így például a tényleges helyzet, amely a közhasználatúságot bizonyította, több esetben oda vezetett, hogy az ingatlannyilvántartásba ekként való bejegyzettség hiánya ellenére a bírósági ítéletek az adott terület közterületi jellegét állapították meg. Kimondta a Veszprémi KMB, hogy „a köztulajdonban álló, közhasználatra szolgáló ingatlanok az ingatlan-nyilvántartási megnevezéstől függetlenül közterületnek minősülnek”.¹⁰⁴ Hasonlóképpen a tényleges helyzet alapján, bár az önkormányzat sikeresen kérte a közterület minősítésű ingatlanból telekalakítással képzett új telek átminősítését, az e vagyonelemet az üzleti vagyona átsoroló rendeleti előírást, mellékletet a Kúria Önkormányzat Tanácsa jogsértőnek minősítette, mert

¹⁰³ Stelkens, „Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch”.

¹⁰⁴ EBD 2017.03.K11; hasonlóan: Kfv. 37.352/2021/11.

zöldterületről volt szó.¹⁰⁵ Ugyanígy, a telkek térbeli kapcsolatának biztosítása, azaz a közhasználat érdekében nem volt lehetőség egy váci telek törzsvagyomból való kivonásának.¹⁰⁶

A közhasználatúság fenti ügyekben mindig a statikus fogalom felől merült fel, egyes telkek elidegeníthetősége, illetve vezetékjoggal terhelhetősége kapcsán. Ennél jóval nehezebben oldhatóak meg azok a kérdések, amelyek a közterület dinamikus fogalmával kapcsolatban kerülnek a bíróságok elé, és elsősorban azoknál a területeknél merülnek fel nehézségek, amelyek nem minősülnek közterületnek.

Ahogy a társadalmi tér átalakul, úgy válnak egyre fontosabbakká a közhasználatú, vagy legalábbis a közforgalom számára nyitva álló területek. Egyre több olyan hely létezik, főleg az urbánus környezetben, amelyet bárki szabadon használat annak rendeltetése szerint. E területek is ugyanúgy számos rendeltetését a közterületnek megvalósítják: közlekedés, ingatlanok térbeli összekötése, közösségi interakció, a szabadidő eltöltésének a helyei, rekreációs célokat szolgálnak. Hogy ezek a területek sokszor, sokban a közterülettel azonosan minősülnek, azt a legjobban a közterület dinamikus fogalma mutatja, amely erre tekintettel a közforgalmú tereket is magában foglalja.

3.4.1 A temető mint (dinamikus értelemben vett) közterület

A Bácsfi Diána ügy ezt jól példázza, ahol a szélsőjobboldali aktivista a Köztemetőbe szervezett megemlékezést. A szabálysértési jogban és az ahhoz kapcsolódó területeken alkalmazott dinamikus közterület-fogalom, amely minden közhasználatban álló területet magában foglal, azt a bizonytalanságot hordozza magában, hogy mit jelent a közhasználat. S láthattuk a korábbi alfejezetek során vizsgált fogalmaknál, hogy többféle értelmezése létezik e fogalomnak, a bárki által szabadon használhatóság és az egyforma hozzáférés tekintetében, aminek révén könnyen felmerülhet kérdésként az, hogy egy adott területrészlet e szempontból közterületnek minősül-e. Ez a probléma a Bácsfi ügy kapcsán a gyülekezési jogban is felmerült, például a köztemetők besorolását illetően,¹⁰⁷ erre is próbál reflektálni az új gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.), amikor e két fogalmat kombinálja: közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az

¹⁰⁵ Köf.5022/2021/6.

¹⁰⁶ Köf.5007/2013/4.

¹⁰⁷ Például annak eldöntése szempontjából volt ez lényeges, hogy a temetőben tartott megemlékezést be kell-e jelenteni. A bíróság úgy foglalt állást, hogy az Új Köztemető közterületnek minősül.

ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként vagy térként szolgáló részét is.¹⁰⁸

Ez a „dúsítás” azonban, mivel az ingatlannyilvántartási státusz immár szerepel a fogalomban, inkább szűkítés, és nem alkalmas éppen a közhasználatú helyeken való gyülekezések kérdésének megnyugtató, alapjogias kezelésére. Ezt jól példázta a Bácsfi Diána ügy, amelyben a szélsőjobboldali aktivista az Új Köztemetőbe szervezett megemlékezést, amire tekintettel a rendőrség előállította őt, majd később meg is bírságolta arra hivatkozással, hogy az Új Köztemető közterület, így a rendezvényt a gyülekezési törvény szerint előzetesen be kellett volna jelenteni a BRFK-n. A régi Gytv. ugyanis úgy rendelkezett, hogy „A közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak (a továbbiakban: rendőrség) legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni.”, és a fogalommeghatározás szerint 15. § E törvény alkalmazásában „közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybevehető terület, út, utca, tér”.¹⁰⁹

Bácsfi azzal védekezett, hogy a temető nem közterület, ott korábban mások is rendeztek ünnepeket, megemlékezéseket, amiket nem kellett bejelenteni. A pénzbírságot kiszabó határozatot Bácsfi megtámadta, a bíróság tárgyalás mellőzésével helyben hagyta a rendőrség határozatát, indokolása szerint a tervezett rendezvény helyszíne, a köztemető, mint neve is mutatja, közterület és nem magánterület. Időközben azonban Bácsfi Diána egy januári időpontra újabb megemlékezést akart szervezni, s annak helyszínét és időpontját bejelentette a BRFK-n. Budapest rendőrfőkapitánya 2004. december 30-án kelt döntésében megállapította hatáskörének hiányát, azzal az indokolással, hogy az Új Köztemető nem vehető mindenki számára korlátozás nélkül igénybe, így az nem minősül közterületnek. Közterület ugyanis az a terület, mely mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető. A rendőrfőkapitány érvelése szerint a temetőnek nyitvatartási ideje és házirendje van, ez már korlátozást jelent, ezért nem beszélhetünk közterületről. Így a rendőrség felé nincs bejelentési kötelezettség, hanem a temető fenntartójával, üzemeltetőjével kell egyeztetni. E döntésre tekintettel Bácsfi Diána tárgyalás tartását kérte az ezzel ellentétes értelmezés miatt indult szabálysértési ügyében. A tárgyaláson az V. ker. Rendőrkapitányság képviselője korábbi álláspontját megváltoztatta, elfogadta a

¹⁰⁸ Gytv. 10. § (8) bekezdés

¹⁰⁹ A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 6. § illetve 15. § a) pont.

főkapitány érvelését, miszerint a temető nem közterület, így Bácsfi nem követte el a gyülekezési joggal visszaélés szabálysértését. A bíróság ezt az érvelést nem fogadta el, s a 2005. március 18-án megtartott tárgyaláson úgy döntött, hogy a köztemető közterület, és Bácsfi neki felróhatóan elkövette a szabálysértést.¹¹⁰ Vagyis a bíróság úgy vélte, hogy a temető esetében a bárki által korlátozás nélküli használat fennáll, és ezzel az értelmezéssel egyet is lehet érteni. A bíróság helyesen értékelte véleményem szerint a közhasználatúság fogalmát, hiszen az sohasem jelenti a korlátozás nélküli használatot, hanem mindig csak az adott terület rendeltetésének megfelelő használatot, amelynek szükségképpen inherens tartalmát jelentik ezáltal a rendeltetési módból fakadó korlátozások. Nincs ez másképp a temető esetében sem: ott tartózkodni, sírhelyeket felkeresni, azok mellett emlékezni akár csoportosan is teljesen rendeltetésszerű magatartás, s mindenki számára nyitva álló lehetőség.

Ez az ügy is jól rámutat arra, hogy a jogalkotónak alaposan kell mérlegelnie, hogy a statikus vagy a dinamikus fogalmat használja. A Gyvt. fogalmában megjelenő, a közterülethez kapcsolt „mindenki által szabadon használható” jelző ennek fényében tehát inkább szűkítő, mint magyarázó fogalmi elemnek tekinthető, de az helyesnek tekinthető, hogy a dinamikus fogalmat használta és nem utalt az ingatlannyilvántartási helyzetre. Az új Gyvt.-ben az ingatlannyilvántartásba való bejegyzettség szintén megfogalmazott követelményével együtt még inkább redundáns. Ez az irány nem tekinthető helyesnek. Persze lehet azzal érvelni, hogy a statikus fogalom használata indokolt, hiszen a rendezvény szervezőjének kellő ideje van arra, hogy tájékozódjon az által kiszemelt helyszíni ingatlannyilvántartási minőségéről. Továbbá, az előzetes egyeztetés során a rendőrség is fel tudja erre az akadályra hívni a figyelmet. Ugyanakkor a spontán gyűlésekre tekintettel kérdéses, hogy szükséges-e e fogalmi elem szerepeltetése és nem lenne-e nemcsak célszerűbb, hanem alkotmányosan is indokolt a dinamikus fogalom használata. Ez a közhasználatú terek kommunikatív funkciójával áll összefüggésben, a közösség által használat tereknél az is rendeltetésszerű használati mód kell, hogy legyen, hogy gyűléseket tartsanak azon azok, akik társadalmi kérdésekben véleményt kívánnak nyilvánítani, kollektíve szeretnék a tér közösségi használatát megvalósítani. Ugyan szintén a közterület fogalmát középpontba állítva, de az Alkotmánybíróság is többször rámutatott erre: „a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan... az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen

¹¹⁰ <https://tasz.hu/cikkek/jogeros-hatarozat-bacsfi-diana-szabalysertesi-ugyeben/>

tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek.”¹¹¹ Érdemes ezt az idézetet azonban teljes kontextusában is elolvasni:

Az alkotmánybírószági gyakorlatban a gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság része, amely a közügyekre vonatkozó, békés jellegű közös vélemény-kifejezést biztosítja. Az alkotmányos védelem tehát a közügyekről folytatott nyilvános vitában való részvételt célzó rendezvényeket illeti meg, amelyek segítik a közérdekű információk megszerzését és másokkal való megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662–663.]. Az, hogy egy rendezvény közügyet érint-e, következképpen gyülekezésnek minősül-e az Alaptörvény értelmében, a kifejezésre juttatni szándékozott vélemény tartalmától, formájától és kontextusától függ.

*A békés gyülekezéshez való jognak (együtt a véleménynyilvánítás szabadságával és az egyesülés szabadságával) van egy egymáshoz szorosan kapcsolódó lényeges tartalma, amely a demokratikus társadalmi gyakorlat előfeltétele. Kollektív véleménynyilvánítási joguk alapján a polgárok az országos és a helyhatósági választások időpontja közötti időben is véleményt nyilváníthatnak a széles értelemben vett közügyeket érintő kérdésekben. Ilyen közügyet érintő kérdés például, hogy miként viszonyulunk a történelemhez, milyen eseményt és milyen módon tartunk ünneplésre méltónak. **A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények alkalmasak az egymás mellett élő, de egymástól részben vagy jelentősen eltérő történelmi narratívák megjelenítésére.** Ettől nem teljesen független a gyülekezési jognak az a korábbi alkotmánybírószági gyakorlatban megjelent aspektusa, amely a rendezvények szervezésében elsősorban azt az eszközt látja, amellyel **a polgárok a politikai folyamatokat kritikával illethetik.** E felfogásban a gyülekezési jog a politikai, társadalmi rend, a képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelent. A gyülekezés ugyanis **a kormányzat és a közvélemény számára is jelzi a meglévő társadalmi feszültségeket, és lehetővé teszi a nyilvános politika korrekcióját.** [Lásd 4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914.]*

*Az egyén gyülekezési szabadságába tartozik, hogy gyülekezést szervezzen és gyülekezésen vegyen részt. A gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való vélemény-kifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor. **A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed.** [Ehhez hasonlóan lásd a strasbourgi bíróság Sáska kontra Magyarország ügyben hozott ítéletének 21. pontját (58050/08, 2012. november 27.).] **A gyülekezéssel elérni kívánt cél ugyanis szorosan kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez. Talán mert a rendezvény éppen az adott helyen történetekre kíván emlékezni és emlékeztetni, vagy mert a helyszínnek szimbolikus jelentése van. Ilyen esetekben a gyülekezés szabadsága magában foglalja az adott helyen való gyülekezés jogát, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően korlátozható.***

3.1. A gyülekezési jog a közterületen és a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhető, magántulajdonban lévő területen tartott, békés jellegű, közügyet érintő nyilvános rendezvényeket egyaránt védelemben részesíti. Ezt a felfogást támogatja a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 21. cikke, valamint az

¹¹¹ 3/2013. (II.14.) AB hat.

Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikke, és az ahhoz kapcsolódó esetjog, továbbá a Velence Bizottságnak a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos összefoglaló álláspontja is. [Rassemblement Jurassien Unité kontra Svájc (8191/78, 1979. október 10.); Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 October 2012, CDL(2012)014rev2, 2.]

[...]

3.2. Tekintettel arra, hogy a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek.

[...]

3.3. A Gytv. alkalmazásában közterület a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér [Gytv. 15. § a) pont]. Főszabály szerint tehát minden, a köz számára korlátlanul nyitva álló területen szervezhető gyülekezés. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a „mindenki számára való hozzáférhetőség itt azt jelenti, hogy a közterület használatára egyaránt képesnek kell lenniük a rendezvény résztvevőinek, valamint mindenki másnak, aki nem vesz azon részt”. [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 458.] A közterület használata a gyülekezés gyakorlása során ingyenes, sőt, a rendőrség – adott esetben – a gyülekezés biztosítására köteles. A Gytv. 8. § (3) bekezdésének megfelelően ezért a rendőrség a közterületen tartandó rendezvény bejelentését követően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) alapján vizsgálja többek között azt, hogy a gyülekezést közterületre jelentették-e be. Ennek során a rendőrségnek meg kell győződnie arról, hogy van-e hatásköre a bejelentés vizsgálatára: a rendezvény bejelentett helyszíne nem magánterület, és a megjelölt közterület mindenki számára hozzáférhető.¹¹²

Ez az utolsó mondat mutatja azt a téves szűkítést, amit – ellentétben az előzőekben kifejtett nemzetközi gyakorlattal – az Alkotmánybíróság itt mégis megtett: úgy tűnik „átváltott” a statikus fogalomra, hiszen azt emeli ki, hogy „a rendezvény bejelentett helyszíne nem magánterület”. Hiszen pont ez a lényeg, hogy a dinamikus fogalom szerint magánterület is lehet közhasználatú, és mindenki számára hozzáférhető. Mára, amikor a *capitoliumok* és *forumok* helyét átveszik a bevásárlóközpontok, ezt nagyon lényeges tudatosítani, igazából a közhasználatú épület fogalma is erre épül részben, és ezért a dinamikus fogalomba mindenképpen indokolt e fogalom szerinti épületeket, területeket – mint amilyen a következő jogesetben a parkoló – a közterület dinamikus fogalma alá vonni. Sőt, azon is érdemes lenne elgondolkodni, hogy az építésügyi szabályok átalakulásával nem kellene-e inkább a statikus közterület-fogalmat, amely jelentős zavaró potenciállal rendelkezik, kivezetni, és inkább a

¹¹² 3/2013. (II.14.) AB hat.

közhasználatú terület fogalmát egy további ponttal dúsítva egyedül azt a fogalmat használni az építési jogban?

3.4.2 Politikai tevékenység közhasználatú területen

Visszatérve a nem köztulajdonban, de közhasználatban álló területek problematikájára, ez a kúriai gyakorlatban is felmerült egyes választási, népszavazási eljárásokban. 2017. december 8-án egy ellenzéki párt aktivistái aláírásokat gyűjtöttek egy nagyáruház főbejáratának közelében.¹¹³ Nagyjából 45-60 perc elteltével az áruház épületéből két biztonsági őr és egy hölgy jött ki az aláírásgyűjtőkhöz, közölték, hogy az adott helyszínen nem gyűjthetnek aláírásokat. A később kikerkező rendőrök a Nemzeti Választási Irodától származó levélre hivatkozva felhívták az aktivistákat a távozásra, mivel az áruház előtti parkoló és járdázott szakasz magánterület, ahol népszavazási kezdeményezés aláírásai nem gyűjthetőek. Az aktivisták hiába hivatkoztak az Nsztv. 16. § (1) bekezdésére, amely szerint aláírást a választópolgárok zaklatása nélkül – bizonyos törvényi kivétellel – bárhol lehet gyűjteni.¹¹⁴

A Kúriához benyújtott felülvizsgálati kérelmében a kérelmező a gyülekezési jog alapjogi védelméből kiindulva is jogszerűnek látta a közforgalom számára nyitva álló, magántulajdonban levő szabadtéri helyszínen a népszavazáshoz való jog gyakorlását. Mivel az Nsztv. és a Ve. nem tartalmaztak a közterület fogalmára meghatározást, valamelyik másik törvényi fogalmat kellett a Kúriának felhívni. Kérelmező azzal érvelt, hogy az Nsztv. hatálya alá tartozó aláírásgyűjtés kapcsán a közterület meghatározását a Kúria nem szűkíthette le a gyülekezéssről szóló 1989. évi III. törvény 15.§ a) pontjára, észlelnie kellett azt is, hogy a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 27.§ a) pontja, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2. § 13. pontja is tartalmaz fogalom-meghatározásokat. Mindez azzal járt, hogy a népszavazási eljárásra a Kúria nem tekintette teljes mértékben irányadónak a gyülekezési jog kapcsán keletkezett 3/2013. (II.14.) AB határozatot. Amit mindkét eljárásra alkalmazhatónak tekintett, az a közterületen gyakorolható, a közterület rendeltetéséhez igazodó jogok alapjogi védelme.

¹¹³ *Kvk.I.38.089/2017/3.*

¹¹⁴ Ugyanígyen tartalmú szabályt alkalmaz a Ve. 123.§ (1) bekezdése: ajánlást a polgárok zaklatása nélkül - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - a jelölő szervezet képviselője vagy a jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve annak képviselője bárhol gyűjthet. Ebből következően ekkor azokat a kivételeket, ahol a helyszín ex lege az aláírások érvénytelenségét eredményezi, a Ve. 123. § (2), illetve az Nsztv. 16.§ (2) bekezdése sorolta fel.

A kérelmező felülvizsgálati kérelme folytán a Kúriának azt kellett vizsgálni, hogy a Ve. és az Nsztv. keretei között ugyanezen védelem illeti-e meg a nyilvánosság számára ugyan szabadon hozzáférhető, de magántulajdonban lévő területen megvalósuló népszavazási aláírásgyűjtést. A Kúria az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogot, mint amely a választók számára biztosított alanyi jogként kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését) vetette össze az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való joggal. Utalt az alkotmánybíróági bevett gyakorlatra, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, hiszen annak tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Rámutatott arra is, hogy a tulajdonjog magánjogi korlátja viszont nem esik szükségképpen egybe az alapjogi korlátozással. Arra is felhívta a figyelmet, hogy a szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának nincs polgári jogi megfelelője. Az Alkotmány a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot - az értékgarancia követelményével, illetőleg a közérdekű korlátozás arányosságának ismérével - az állammal szemben védi.

Ezt követően idézte a 23/2016. (XII. 12.) AB határozat [145] pontját, amely szerint „az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Ebből levonta, hogy alkotmányellenes a korlátozás, ha nem elkerülhetetlen, vagyis ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Utalt arra, hogy a [148] pontban azt is megfogalmazta az Alkotmánybíróság, hogy az alapjogi korlátozás arányossága azt követeli meg, hogy a korlátozás ne legyen nagyobb, mint amennyit az alkotmányosan igazolt cél elérése megkíván. Ez azt jelenti, hogy az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának megfelelő arányban kell állniuk egymással.

Mindebből a Kúria – kevéssé követhető módon – azt a következtetést vonta le, hogy

„a perbeli tényállás mellett nem két alapjog ütközéséről van szó. A nyilvánosság számára szabadon hozzáférhető magántulajdon terhére az állam sem a Ve., sem az Nsztv. keretei között nem fogalmaz meg korlátozásokat, a népszavazáshoz tartozó alapjog gyakorlása során tehát nem merül fel a tulajdonjog alapjogi sérelme. A közjog területére tartozó népszavazáshoz való alapjognak a magánjogi értelemben vett tulajdonjoggal való ütközése pedig csak akkor jár a népszavazáshoz való alapjog oldalán jogsérelemmel, ha a tulajdonjog sérelme kisebb, mint amennyit az

alkotmányosan igazolt cél, a népszavazás elérése megkíván, és mégis ez a magánjogi érdek élvez előnyt.

[19] A polgári jogi értelemben vett tulajdon részjogosítványait, szemben a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal, nem változtatja meg az a tény, hogy a tulajdonos a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhetővé tette a magántulajdonában lévő területeit, rendelkezési joga sem enyészik el. Ennek következtében változatlanul szabadon, korlátozás mentesen dönthet bármely tevékenységnek akár a megengedéséről, akár a megtagadásáról. A rendelkezési jog mikénti gyakorlását a tulajdonosnak nem kell indokolnia, ezért döntésének szubjektív elemeit a népszavazási eljárás során nem kell vizsgálni.

A [19] pontban megfogalmazottak értelmezhetetlenek. Ha valaki megnyitja a közforgalom előtt a tulajdonát, az legalábbis egyes részjogosítványokat mindenképpen érint. Ezzel ellentétes a Kúria itt kifejtett álláspontja, amely miatt a kérelmező érvelése nem foghatott helyt. Arra is rámutatott a Kúria, hogy mindebből az is következik, hogy „egyeztetés nélkül kiválasztott magántulajdonban álló helyszín igénybe nem vehetőségére nem alapítható a népszavazási cél sérelme.” Egyetértett az NVB érvelésével, miszerint „a bevont magánterület nem nélkülözhetetlen feltétele, hanem csak segítője lehet a sikeres aláírásgyűjtésnek.”

Véleményem szerint ez egy alapvetően téves nézet, éppen amiatt, hogy a közhasználatú terek esetében igenis vannak törvényi korlátok, amelyek éppen a közhasználatot szolgálják, tehát össze kellett volna vetni a két jogot, hiszen a közforgalmúvá tétel éppen azt jelenti, hogy a tulajdonosnak az a joga korlátozottá válik, hogy arról döntsön, hogy ki használhatja a tulajdonában álló ingatlant annak rendeltetésének megfelelően. S a békés aláírás-gyűjtés miért ne férne ebbe bele, ha közterületen minden további nélkül lehetséges? A Kúria az NVB határozatát azonban helybenhagyta.”¹¹⁵

Közel egy év múlva ezzel ellentétes tartalmú döntést hozott a Kúria egy másik tanácsa. Ahogy Kéri Veronika részletesen elemezte a döntést és jól összefoglalta annak lényegét és jelentőségét:

A CENTER INVEST Építőipari és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: Kifogástevő) kifogást nyújtott be a Budapest 04. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OEVB) a Momentum Mozgalom (a továbbiakban: Kérelmező) aktivistái által a tulajdonát képező Stop Shop Hűvösvölgy Bevásárlóközpont (a továbbiakban: Bevásárlóközpont) közforgalom számára nyitva álló területén engedély nélkül folytatott, a 2018. évi országgyűlési választással kapcsolatos ajánlásgyűjtő tevékenység miatt. Az OEVB 2/2018. (II. 26.) határozatában megállapította az ajánlásgyűjtés szabályait, valamint a tulajdonjog védelme alapelveinek megsértését, és eltiltotta a Momentum Mozgalmat a további jogsértéstől. A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB)

¹¹⁵ Kvk.I.38.089/2017/3.

156/2018. (III. 2.) számú határozatával helybenhagyta az OEVB határozatát, a Kúria azonban, a Kérelmező felülvizsgálati kérelme nyomán az NVB 156/2018. (III. 2.) számú határozatát - a Budapest 04. számú OEVB 2/2018. (II. 26.) számú határozatára is kiterjedően - megváltoztatta, és a kifogást elutasította.

Az NVB 156/2018. (III. 2.) számú határozatával helybenhagyta az OEVB döntését és megállapította, hogy a tulajdonjognak az ügy tárgyát képező tényállásban szereplő korlátozása sem a passzív választójog, sem pedig a politikai kommunikációhoz való jog gyakorlásában megnyilvánuló közérdekre tekintettel nem vezethető le a Ve. 123. §-ában foglalt rendelkezésből. Az NVB rámutatott arra, hogy „a »bárhol« fogalom indokolatlanul kitágított értelmezése arra az eredményre vezetne, hogy akár zárt magánterületre is be lehetne hatolni az ajánlásgyűjtés ürügyén, vagy ajánlásgyűjtéssel jogszerűen lehetne akadályozni pl. ügyfélszolgálatok, nyilvános üzlethelyiségek működését, és ezzel szemben a tulajdonos sem jogos önhatalmat nem gyakorolhatna, sem hatósági birtokvédelmet nem igényelhetne.” * E tekintetben nem kielégítő Kérelmezőnek azon érvelése, miszerint nem korlátozták a terület rendeltetésszerű használatát, hiszen ennek megítélése a tulajdonosi jog gyakorlójára tartozik. Az NVB szerint továbbá a választási eljárások esetében a közterületek összessége elégséges felületnek tekinthető az ajánlásgyűjtés szempontjából, így a magánterület tulajdonosa által gazdasági tevékenység folytatása céljából megnyitott magánterület tekintetében aránytalan a tulajdonos akaratától eltérő területhasználat. Az NVB hivatkozott arra is, hogy ez a magatartás, ti. az azonosítható célból megnyitott magánterületre, jelen esetben a Bevásárlóközpontba betérő választópolgárok politikai célú megszólítása - amelynek közismert helyszíne a közterület - kimeríti a Ve. 123. § (1) bekezdésében említett zaklatás fogalmát. [...]

A Kúria érvelésének eleme volt az is, hogy

(V) A Ve. szerinti „bárhol” történő gyűjtésbe a közforgalom számára nyitva álló magánterület is beletartozik, még akkor is, ha a magántulajdonos ezt kifejezetten nem engedélyezi, de eltűri. Az egyetlen feltétel, hogy a tevékenység ne járjon a polgárok zaklatásával.

A választási kampányidőszakkal összefüggésben a Kúria megállapítja, hogy az olyan körülmény, amely okot adhat a tulajdonosi érdekek korlátozására, a vizsgált ügyre tekintettel pedig kijelenti, hogy az aláírásgyűjtő pult plakátoldalára tekintettel a politikai kommunikáció helyhez rendelése megáll, figyelemmel a Kúria Kvk.IV.37.184/2014/3. ítéletére, illetve a Ve. 144. §-ára.

(VI) A Kúria a tulajdonos jogai kapcsán rögzíti, hogy közforgalom számára megnyitott magánterület esetében a területhasználat céljának meghatározására a tulajdonos jogosult, amely jogát kétségtől kívül gyakorolhatja is. Ezután hozzáteszi, hogy kampányidőszak adott részéhez kötött ajánlásgyűjtés egy ilyen területen önmagában még nem valósítja meg a polgárok zaklatását, és nem okozza a tulajdonjog rendeltetésszerű gyakorlásának értékelhető sérelmét sem, mivel a választási kampányidőszakban a korlátozás-nélküliségnek fokozottan kell megvalósulnia.¹¹⁶

Ebből következően a ratio decidendi az alábbiak szerint foglalható össze:

¹¹⁶ Kéri, „A Kúria határozata az ajánlásgyűjtés korlátairól - Ajánlásgyűjtés közforgalom számára nyitva álló magánterületen”, 31.

A Kúria az NVB 156/2018. (III. 2.) számú határozatát - a Budapest 04. számú OEVB 2/2018. (II. 26.) számú határozatára is kiterjedően - megváltoztatta, és a kifogást elutasította. A Kúria a kifogás elutasításán túl további jogkövetkezmenyt nem állapított meg, mert a jelöltállítás bejelentésére megadott határidő a határozathozatal időpontjára már letelt.

A Kúria döntése mögött az alábbi elvek azonosíthatók:

a) Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglaltak aránytalan korlátozásához vezet a választópolgárok zaklatása nélkül, közforgalom előtt megnyitott magánterületen folytatott ajánlásgyűjtés korlátozása a tulajdon alkotmányos védelmére való hivatkozással.

b) A közforgalom előtt megnyitott magánterületen folytatott ajánlásgyűjtés esetén a terület tulajdonosának jogséremlme nem olyan mértékű, aminek következtében az ajánlásgyűjtés jogellenességét kellene megállapítani.¹¹⁷

Az eset jelentőségét és jövőbeli alkalmazhatatlanságát pedig így foglalja össze Kéri:

Az eset jelentőségét az adja, hogy a Ve. nem tartalmazott egyértelmű rendelkezést a magánterületen történő aláírásgyűjtés korlátjaira nézve, így a bíróságnak kellett feloldania az alapjogi kollíziót. Az eset azért is érdemel kiemelt figyelmet, mivel a Kúria átértékelve a hasonló tényállás mellett hozott egy évvel korábbi végzésében tett megállapításait, ezúttal nem a tulajdonjog védelmét részesítette előnyben. Az ügy ezen túlmenően azért is fontos, mert egy nagyon érzékeny területről van szó, ahol nagy teret kap a bírói értelmezés, és amely éppen ezért megköveteli az okszerű és kellően alátámasztott érvrendszer felépítését a Határozatban.

A Határozat azonban a jövőben nagy valószínűséggel nem lesz hivatkozási alap hasonló ügyekben, hiszen az Országgyűlés által elfogadott, egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVI. törvény kiegészítette az értelmezett 123. § (2) bekezdés taxatív felsorolását. A szeptember 1-jétől hatályos szöveg g) pontja szerint közforgalom számára nyitva álló magánterületen nem gyűjthető ajánlás a tulajdonos előzetes, írásbeli hozzájárulása nélkül. A jogalkotó ezen meghatározása lényegesen szűkebb a Ve.-ből eddig levezetettekhez képest, hiszen a fentebb kifejtettek szerint eddig a tulajdonos tűrése is elegendő lehetett a jogszerű tevékenység folytatásához. Az új szabályozás egyértelmű helyzetet teremt a jövőben felmerülő alapjogi összeütközések esetére, és az ajánlásgyűjtést végzőkre telepíti a felelősséget abban a tekintetben, hogy tevékenységük jogszerűségét bizonyítsák. E körben új problémát jelenthet a jövőben a már fentebb is említett esélyegyenlőség a jelölő szervezetek között, amely tulajdonosi hozzájárulás esetén nagy valószínűséggel vizsgálhatóvá válik.

Ugyanezt a szűkítés tapasztalható a Gyvt.-ben is, a már említett statikus fogalmi elem beemelése révén. Ezt a szabályozást az Alkotmánybíróság is vizsgálta egy bírói egyedi normakontroll indítvány alapján. Az indítványozó bíró éppen abban látta az alkotmányossági

¹¹⁷ Kéri, „A Kúria határozata az ajánlásgyűjtés korlátairól - Ajánlásgyűjtés közforgalom számára nyitva álló magánterületen”, 35–36.

problémát, hogy a köztulajdonban nem álló, de közhasználatú területek nem határozhatóak meg biztonsággal. Szerinte az új Gytv. 1. § (2) bekezdése értelmében "közterületnek nem minősülő helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának és használójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés." A 10. § (8) bekezdése szerint "közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként vagy térként szolgáló részét is."¹¹⁸ Az indítványozó álláspontja szerint a normaalkotó a Gytv. 10. § (8) bekezdésével csak a "közterület" fogalmát határozza meg, a Gytv. 1. § (2) bekezdése szerinti "közterületnek nem minősülő helyszín" fogalmát azonban nem, így a "maradványelv" alapján ide tartozik minden magántulajdonú ingatlan. Az indítványozó bíró szerint a normavilágosság elve azonban azt kívánná meg, hogy a normaalkotó e fogalmat is definiálja vagy kellőképpen differenciálja, ennek hiányában ugyanis fennáll a lehetősége a gyülekezési jog szükségtelen és aránytalan korlátozásának, amely sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvét, valamint a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog elvét.

Az Alkotmánybíróság határozatában az alkotmánybírósági gyakorlatból¹¹⁹ kiindulva a következőket vezette le:

Ebből következőleg a jogértelmezés során a tulajdonhoz való jog feltétel nélküli preferálása az Alaptörvényből le nem vezethető hierarchiát hozna létre a gyülekezéshez való alapjog és a tulajdonhoz való jog között, ami a tulajdonhoz való joggal konkuráló másik alapjog aránytalan korlátozásához vezetne. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni azt az elmúlt évtizedekben a jogi-gazdasági környezetben végbemenő változást, amelynek eredményeképpen napjainkra egyrészt magántulajdonba kerültek olyan területek, amelyek lényeges részei a közösség életének, s ezért elvárható, hogy azok a tulajdoni viszonyok ellenére a közösség számára rendelkezésre álljanak (bizonyos ingatlanfejlesztések esetében előfordulhat, hogy nem csupán lakóházak, hanem terek, utcák vagy akár komplett városrészek pl. árkádok, passzázsook, épületközök vannak magántulajdonban). Másrészt a magántulajdon társadalmi szerepe is nagymértékben megváltozott. Gyakori, hogy a tulajdonosok önkéntes elhatározással megnyitják

¹¹⁸ 3057/2019. (III. 25.) AB határozat.

¹¹⁹ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [55]; 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [30]; 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [70]

a közforgalom számára az ingatlanjaikat vagy azok egy részét, sőt, az infrastruktúra kialakítása révén kifejezetten az ingatlan minél hosszabb ideig tartó, általános használatára „invitálnak” (pl. parkok, parkolók, közösségi terek kialakítása stb.). Erre esetenként időbeli, módbeli vagy célhoz kötött korlátozással kerül sor. Előfordulhat, hogy a belépést előzetes engedélyhez kötik, illetve az is, hogy a használat mindenfajta korlátozást, illetve feltételt nélkülöz.

[25] A magántulajdonban álló, de a közforgalom számára önkéntes tulajdonosi elhatározás alapján megnyitott nyilvános terek ennél fogva akár a közterületekhez hasonló funkciójú, nyilvános társadalmi fórumként is működhetnek, amikor a terület a polgárok mindennapi életének a részeként általános használatban van, és olyan közfunkciót tölt be, amely tradicionálisan az államhoz köthető (pl. járdák, utcák, terek, parkok, piacterek). E helyszínek nem csupán a közlekedésnek, hanem az egymással való találkozásnak és a háborítatlan, szabad kommunikációnak, így akár a gyülekezési jog gyakorlásának is teret biztosítanak. A tulajdonos cselekvési autonómiája ilyen esetekben sem szűnik meg, mindazonáltal a használat korlátozására irányuló döntési lehetősége a tulajdon tárgyának funkciója – figyelemmel a tulajdonnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített társadalmi kötöttségére is – egy másik alapvető jog – például a gyülekezéshez való jog – gyakorlására tekintettel háttérbe szorulhat, vagy igazolást igényelhet.

Ebből mégsem következik, hogy a szabályozás ne lenne alkotmányos. A bíróságoknak kell vizsgálni, hogy van-e tulajdonosi hozzájárulás. Ezt feltehetően úgy kell érteni, hogy a hozzájárulás ráutaló magatartással is megadható, ami magában a közforgalom előtti megnyitásban benne foglaltatik, de erről pontosat nem tudunk meg a döntésből:

[26] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bíróságoknak esetről-esetre, a konkrét ügy összes körülményének gondos mérlegelésével kell megvizsgálniuk azt, hogy az adott magántulajdonban álló, de a közforgalom számára, illetve közcélú használatra megnyitott területen a tulajdonos előre hozzájárult-e a magánterület gyülekezés helyszíneként történő használatához. E tekintetben más megítélés alá eshet az, ha a magántulajdonban álló ingatlanrész szabad ég alatt található vagy fedett; amennyiben korlátlanul hozzáférhető vagy elkerített magánterület; illetve a közforgalom számára ellenőrzés, illetve korlátozás nélkül megnyitott vagy valamilyen funkcióra tekintettel működik nyitottan. Ilyennek tekinthető a konkrét ügyben a bankfiók is, amely a bank üzemi működése céljából kerül megnyitásra a közforgalom számára, ezért itt a tulajdonos kifejezett hozzájárulása nélkül nem tartható gyülekezés. Az Alkotmánybíróság utal továbbá a Kúriának a gyülekezési jog bíróságokat érintő gyakorlásának egyes kérdéseiről szóló 1/2017. (III. 27.) KMK véleményére is, amelynek 2.

pontja értelmében a közforgalom számára nyitva álló bírósági épület nem tartozik a régi Gytv. 15. § a) pontjának hatálya alá. Ezzel szemben a szabad ég alatt, korlátlanul hozzáférhető magánterületek esetében (pl. parkoló) vagy a funkció nélkül megnyitott, korlátlanul hozzáférhető magánterületek esetében nem elvárható, hogy a gyülekezési jogukat gyakorló személyek az ingatlan nyilvántartásban foglaltak alapján határozzák meg a gyülekezés útvonalát, így ezekben az esetekben az eset összes körülményének figyelembe vétele mellett a bíróságoknak azt is vizsgálnia kell, hogy a tulajdonosok hallgatólagosan hozzájárultak-e a gyülekezések magtartásához, ami egyúttal a birtokháborítás megállapíthatóságát is kizárja. Mindezt támogatja az in dubio pro libertate értelmezési segédelv, amely azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésakor – és így a Gytv. 1. § (2) bekezdésében szereplő „hozzájárulás” értelmezésekor – a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak {vö. 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]}.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt tehát elutasította.

A kollektív használatok másféle közhasználatokkal való konkurenciája kapcsán még visszatérünk ezekre a kérdésekre.

4 A „közhasznalet eleje és vége” – egy vagyontárgy közhasznaletú jellegének jogi kinyilvánítása, illetve e minőség megvonása

A következőkben arra keressük a választ, hogy hogyan válik egy vagyontárgy közhasznaletúvá? Nagyon általánosan szemlélve a közhasznaletúság egy-egy vagyontárgy jogi minősítésének a folyamánya lehet. A magyar jog – szemben például a német vagy a francia joggal – nem ismer erre külön jogintézményt, de vannak bizonyos aktusok, amelyeknek ez lesz a következménye. Ingatlanok esetében az ingatlannyilvántartási bejegyzés eredménye lesz jogilag a közterületi minőség bejegyzésén keresztül közhasznaletúság. Az épületek esetében az épület funkciójából, és ezzel együtt a vagyongezelő, tulajdonos státuszából, illetve az ott végzett tevékenység jellegéből következhet a közhasznaletúság, a közforgalmúság révén. Ez utóbbi természetesen különbözőképpen alakul attól függően, hogy a közhasznalet éppen mit takar adott esetben, milyen szervezet, milyen közszolgáltatást vagy ellátást nyújt. Az erdők esetében a turistautak és kiszolgálóutak létesítéséhez kapcsolódik a közhasznalet, és láthattuk, hogy a vizek esetében is bizonyos esetekben a fürdőhely kijelölése szükségeltetik ehhez. A legtöbbet a közterületekről, azon belül is a közutakról tudhatunk ezzel összefüggésben, ezért elsősorban ezekkel fogunk a következő fejezetben foglalkozni.

4.1 A közterület létrejötte

Jogilag a közterület az e minőségnek az ingatlannyilvántartásba való bejegyzésével jön létre és törlésével szűnik meg.¹²⁰ Ez a konstitutív aktus itt tehát nem csupán a tulajdon átszállásához szükségeltetik, hanem a közterületi minőség, és ezen keresztül a közhasznaletúság létrejöttéhez (és a törlés a megszűnéséhez). Ez tulajdonképpen az ingatlannyilvántartás jogvédelmi funkciójának megduplázását jelenti: nem csak az ingatlanforgalomban általánosan biztosított jogvédelmet¹²¹ adja, hanem még a nemzeti vagyomból való – tulajdonosváltás nélküli – kivonás elleni védelmet is. Az ingatlanügyi hatóság valóban eredményesen tud ez utóbbi ellen fellépni.¹²²

¹²⁰ Ahogy arra a statikus közterület-fogalom is utal: „amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván”.

¹²¹ Menyhárd, „A dologi jog szabályozásának sarokpontjai”, 157; Vékás, *Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései*, 217.

¹²² Ld. erről a következő alfejezetben.

Ha visszagondolunk a MATrT.-re, annak szabályozása kapcsán feltűnő volt, hogy a közterület-fogalom abban egyáltalán nem jelent meg.¹²³ Persze helyes, hogy egy területrendezési tervek tartalmát szabályozó törvény közterület-definíciót nem tartalmaz. A fogalomra utalás hiányának oka lehet az is, hogy ez a jogszabály a területrendezés felől szabályozza a jogviszonyokat, de valójában azon igény megnyilvánulásaként is értelmezhető, hogy az ingatlan-nyilvántartásbeli állapot mellett legyenek olyan jellemzők, amelyek révén valami közhasználatúnak minősül akkor is, amikor nincsen az ingatlannyilvántartásban így bejegyezve, de ugyanakkor közhasználatú területről van szó. Ez a vélekedés a közhasználatú minőséggel kapcsolatos, korábban idézett bírói gyakorlatból is kitűnik. A közhasználatú minőséget ugyanis elegendő lenne a közdolgokkal kapcsolatosan számos esetben törvényi szinten, általános jelleggel rögzíteni. Konkrét esetekben ez már biztosíthatná a mindenki számára való elérhetőséget, ahogy a MATrT. korábban idézett rendelkezése fogalmaz. Ez a rendszer érvényesül a német modellben, ahol a közcélra rendelés (Widmung) történhet akár egyedi („dologi jogi”) közigazgatási aktusban, de történhet általános jelleggel jogszabályban is.¹²⁴ A francia rendszerben vannak a természetükénél fogva közdolgok, itt nincs szükség jogi aktusra, és azok, amelyek „művi” (artificiel) közdolgok, ahol valamilyen jogi aktus minősíti közdolognak (ez az afféctation, amelynek révén az „incorporation” megtörténik).¹²⁵ A francia rendszerben a természetükénél fogva közvagyonba tartozó dolgok tipikusan a német rendszerben azok, amelyek jogszabály alapján minősülnek közdolognak, vagy kivételesen szokásjog alapján, utóbbira példának a tengerpart hozható.¹²⁶ Ez utóbbi modell a magyar gondolkodáshoz nyilván közelebb áll, így például az utak esetében a törvényi szabály elegendő is lenne (persze az út létesítéséről, illetve besorolásáról amúgy is születik közigazgatási határozat). Egy ilyen törvényi szabályozáshoz akár a Nvt. jelenlegi, a forgalomképtelen dolgokról szóló felsorolása, illetve a Méptv. közhasználatú építmény, terület fogalma is kiindulási alapot kínálhatna. Valójában bizonyos szempontból ez a rendszer érvényesül a vizek esetében. Az erdőknél – bár erről nincs külön jogszabályi rendelkezés – ha vitatott az erdő minőség, ugyanúgy szükséges a nyilvántartásban szereplés. A bírói gyakorlat is azt mutatja, hogy az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés hiánya nem lehet akadálya annak, hogy egy ténylegesen, egyértelműen

¹²³ Ld. 3.3.1.2 Közstrand és parti sétány.

¹²⁴ Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, 40.

¹²⁵ Morand-Deville és mtsai., *Droit administratif des biens*, 124–29.

¹²⁶ Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, 39–42.

közhasználatban álló és állami/önkormányzati tulajdonú terület, mint például egy út közterületnek minősüljön.¹²⁷

Ugyan leginkább a közhasználatból való kivonásként vehető figyelembe, de hasonló „kinyilvánítási” rendszer a magyar jogban a természetvédelmi területeknél működik:

Tvt. 23. § (1) Természeti érték és terület kiemelt oltalma a védetté nyilvánítással jön létre.

(2) E törvény erejénél fogva védelem alatt áll valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár. Az e bekezdés alapján védett természeti területek országos jelentőségűnek [24. § (1) bekezdés] minősülnek.

*24. § (1) * Természeti területet [15. § (1) bekezdés] és más – e törvény 22. §-a alapján – védelemre érdemes földterületet*

*a) országos jelentőségű terület esetén a miniszter **

*b) * helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat*

nyilvánít védetté.

(2) A miniszter nyilvánítja védetté, illetve fokozottan védetté a természeti értéket, továbbá fokozottan védetté a területet. A miniszter határozza meg az európai közösségi jogi aktusokban meghatározott védettségi kategóriába, illetve nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó növény- és állatfajok közül azokat, amelyek kiemelt oltalma szükséges, és az e fajokra vonatkozó részletes szabályokat. A miniszter a védett élő szervezet meghatározott fejlődési szakaszának, alakjának, állapotának vagy származékának kiemelt természeti oltalmát feloldhatja, ha annak fenntartását természetvédelmi szempontok nem indokolják.

Mint látható, a Tvt. a védetté nyilvánítás duális rendszerét intézményesíti. Bizonyos, védelemre érdemes természeti elemek ex lege védettek, az egyéb (föld)területek (normatív) aktus révén nyilváníthatóak védetté,¹²⁸ egyfelől a miniszter, másfelől a települési önkormányzat képviselőtestülete által. Emellett vannak a Natura 2000-es területek, amelyeket pedig európai uniós aktus alapján kell kijelölni.

Ez a megoldás a közterületek esetében mindenképpen alkalmazható lenne: a közutak, közparkok ex lege minősülhetnének közterületnek, akár csak a terek. A közkertek fogalmával kapcsolatos bizonytalanságra tekintettel felmerülhet, hogy ezek esetében ez nem feltétlenül a legbiztonságosabb út. Mivel azonban az ingatlannyilvántartási minőség mindig valamely más

¹²⁷ EBD2017. K.II., 11.

¹²⁸ Az aktustani kérdések ehelyütt nem képezik vizsgálat tárgyát, azoknak külön fejezetet szentel az értekezés (5.2).

jogi aktuson alapul, természetesen a településrendezési tervekből is kiderül egy-egy ingatlan ilyen minősége, s ha van, a közterület-alakítási terv is alá tudja támasztani a közhasználatúságot. Mivel azonban logikusan csak az önkormányzat, illetve az állam tulajdonában álló területek minősíthetők közterületté, ez éppen a legproblematicusabb esetekben, a magántulajdonban álló, de közhasználatban álló területek esetében nem is segítene, itt valóban a megfelelő törvényi definíció tud megoldást adni, ahogy arra a Méptv. 16. §-ának 72. pontja kísérletet is tesz. E területek esetében a tényleges helyzet alapul vétele nem feltétlenül vezet jó eredményre, ugyanis a tulajdonosváltások bizonyos területeken ezt jelentősen befolyásolhatják. Így például lehetséges, hogy egy korábbi tulajdonos közhasználatot engedett átjárás formájában a telkén, míg az új tulajdonos ezt nem tette meg.

Maga a tulajdonszerzés, amelyet követően válhat közterületté egy ingatlan, többféle módon történhet, amelyek között vannak olyanok, amelyek speciálisan közterület létrehozása érdekében vehetők csak igénybe.

a) A nem önkormányzati (állami) tulajdonban álló területek esetében a hatósági határozattal való eredeti tulajdonszerzési mód fontos eszköz.

aa) A közterületté minősítendő terület önkormányzati, állami tulajdonba kerülhet egyrészt kisajátítással,

ab) másrészt a magántulajdonban lévő ingatlan kiszolgáló út, lakóút céljára való lejegyzése is vezethet a közterület létrejöttéhez. Ez tulajdonképpen egy egyszerűsített, speciális kisajátítási eljárás. A fővárosi/megyei kormányhivatal a települési önkormányzat javára kisajátítási eljárás és az érdekeltek hozzájárulása nélkül lejegyezheti a településrészen fekvő ingatlanok megfelelő megközelítése, illetve használatának elősegítése érdekében, kiszolgáló út létesítéséhez, bővítéséhez vagy szabályozásához szükséges beépítetlen telkeket, vagy azok részeit.

b) Településrendezési szerződés révén is létrejöhet közterület. Ebben a közigazgatási szerződésben a települési önkormányzat egyes településfejlesztési célok megvalósítására szerződik az érintett telek tulajdonosával, illetve a telken beruházni szándékozóval. A településrendezési szerződésnél esetleges a közterület létrejötte, de elképzelhető olyan eset, hogy „a településrendezési cél megvalósításának előfeltétele vagy következménye” a közterület-alakítás. A beruházó vagy a saját telkén hozza létre azt az utat, teret, parkot, ami utóbb az önkormányzat tulajdonába kerül, vagy az önkormányzat tulajdonában álló területen valósítja meg ezt a beruházó és ebben az esetben a közterületté minősítésre az út, park, stb.

elkészülte után kerül csak sor.¹²⁹ Fontos, hogy a szerződésben kikötött vagy vállalt kötelezettségek és a megvalósuló településrendezési cél között közvetlen összefüggésnek kell lennie.

E sajátos szerzési módok tehát mind településrendezési célhoz kötöttek, hiszen a kisajátításnál ez alapozza meg a közérdekűséget, lejegyzésre pedig kifejezetten csak közút létrehozatala, szélesítése érdekében kerülhet sor.

c) Annak sincsen akadály, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szerinti egyéb tulajdonszerzési módokkal, így pl.: átruházással, elbirtoklással vagy más hatósági határozattal, árveréssel szerezzen az állam vagy önkormányzat olyan tulajdont, amelyet aztán közterületté minősít. Természetesen az ingatlan tulajdonjogának megszerzéséhez ezekben az esetekben is szükséges az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés és ezen felül a közterületi minőség feltüntetése.

d) Közterület továbbá tulajdonszerzés nélkül is alakítható:

da) az államnak és az önkormányzatnak a saját tulajdonában álló területek esetén is van lehetősége e minősítés bejegyeztetésére, illetve telekalakítás során közterület létrehozatalára; és

db) közterület már korábbi közterület megosztásával is létrejöhet.

A közterületeket tehát az ingatlan-nyilvántartás tartja nyilván. A települési közterületekről a települési önkormányzatnak is naprakész nyilvántartással kell rendelkeznie.¹³⁰ A két nyilvántartás közötti eltérések esetén az ingatlan-nyilvántartásban rögzítetteket kell alapul venni: amennyiben az hibás, akkor az ingatlan-nyilvántartási jogban meghatározott jogorvoslati eszközöket kell alkalmazni, vagy ha arra nincsen mód, akkor polgári peres eljárásban kell azt rendezni.¹³¹

Ez utóbbi eset különösen is lényeges a közhasználat szempontjából a telkek térbeli kapcsolatának biztosításához. Itt tehát nem csak lehetősége, hanem bizonyos esetekben kötelezettsége is az önkormányzatnak a közterületi minőség létrehozatala. Ha például egy telek nem közelíthető meg közútról, de közvetlenül szomszédos egy olyan önkormányzati tulajdonú

¹²⁹ E két konstrukció közötti átmenetek is elképzelhetőek, l. pl. Köf.5.014/2017/4. számú határozat tényállását.

¹³⁰ Az ingatlan-kataszter nem ismeri a közterület fogalmat: több, általa használt kategória együtt alkotja a közterület kategóriáját az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet és mellékletei szerint.

¹³¹ Hoffman, „Közutakra és közterületekre vonatkozó sajátos vagyongazdálkodási szabályok”, 190.

beépítetlen ingatlannal, amelynek nincs kifejezett más funkciója, akkor az önkormányzatnak azon a telken ki kell alakítania a helyi közútszakaszt, amely a telkét összeköti a közúttal. Az ilyen esetekben az önkormányzat bizonyos esetekben költségei részleges kompenzációjára is igényt tarthat.¹³² Maga a közút kialakítása persze nem egyszerű folyamat. Egyfelől, a bejegyzést az önkormányzat törzsvagyonaiba tartozó közterületek esetében elsősorban a településrendezési eszközök alapozhatják meg.¹³³ A településrendezési tervekben rögzíti a képviselőtestület, hogy mely területek közterületek, s azoknak mi a rendeltetése. Az Étv. idézett definíciójából is fakadóan a településrendezési eszközökben csak az önkormányzat, illetve az állam tulajdonában álló területek minősíthetők közterületté.¹³⁴ A településrendezési eszköz lesz ugyanakkor az alapja a közterület létrejöttének is. A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 11. § (8) bekezdés d) pontja kifejezetten rögzítette, hogy helyi építési szabályzatot kell készíteni a közterület kialakítása, módosítása vagy megszüntetése esetén.

Sajnos az időbeliség kérdése itt sok problémát – mondhatni ördögi köröket – okoz, hiszen a HÉSZ a tényleges viszonyokat kell, hogy tükrözze, ugyanakkor bizonyos esetekben az alapja kell, hogy legyen a közterületté minősítésnek. Így például a ténylegesen közhasználatban álló telekrész telekalakítási engedély hiányában nem volt elbirtokolható az önkormányzat által. A polgári per előkérdésévé megtett telekalakítási engedély kapcsán kialakult jogvitában kezdeményezett normakontroll-eljárásban ugyanis a Kúria önkormányzati tanácsa a településrendezési eszközben a területrészt zöldterületkénti feltüntetését a beépítésre szánt területre tekintettel – praktikusán a közterületi minőség hiánya miatt – törvénysértőnek minősítette,¹³⁵ ami végleges akadályát jelentette a telekalakításnak, és ezzel együtt a telekrész elbirtoklásának és közterületté alakításának.¹³⁶

Pusztán a tervek önmagukban tehát nem elegendőek a közterületi minőséghez, az ingatlannyilvántartási bejegyzés is szükséges. Ez alól a bírói gyakorlat azonban ismer kivételeket, így például vezetékjog alapíthatóságával összefüggésben olyan esetben, ahol a közhasználatúság útként nyilvántartott ingatlanok kapcsán egyértelműen fennállt, a bíróság a

¹³² Ld. ehhez 9.2. ill. 9.3.

¹³³ Bencsik, „Az építési jog szakigazgatási alapjai. Építési jog és építési igazgatás”, szak. 3.2.

¹³⁴ BH2025. 129.

¹³⁵ Köf.5017/2020/4.

¹³⁶ Kfv. 37.836/2020/4.

közterületi minőség ingatlanyilvántartási feltüntetésének hiányában is elismerte a közterületi jelleget.¹³⁷

Amennyiben a közterületnek minősítendő ingatlan(ok) az önkormányzat saját tulajdonában állnak, egyéb feltétel teljesülésére nincs szükség e minősítés bejegyeztetésére, pl. telekalakítás során közterület létrehozható, vagy már meglévő közterületek is megszathatóak, összevonhatóak, stb.

Ha nem önkormányzati tulajdonban álló ingatlanról van szó, akkor az önkormányzat tulajdonszerzése is előfeltétele a közterületi minőség bejegyezhetőségének. Vannak sajátos szerzési módok, amelyek mind településrendezési célhoz kötöttek. A közterületté minősítendő terület önkormányzati tulajdonba kerülhet egyrészt a településrendezési terve megvalósítása érdekében kisajátítással, amely iránti eljárást a polgármester indíthatja meg e közérdekű célból a kormányhivatal előtt, amennyiben a terület adásvétel útján nem volt megszerezhető. A kisajátítás ultima ratio, hiszen ingatlan tulajdonjogának hatósági döntéssel való állami elvonásáról van szó: a kisajátítás kérelmezése előtt meg kell kísérelni az ingatlant konszenzuális módon való megszerzését. Az alkotmányos szabályok által is védetten csak kivételesen, közérdekből, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett, törvényi szabályozás szerint (a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. tv. alapján) kerülhet kisajátításra sor. A helyi önkormányzat mint kérelmező által indított (egyfokú) kisajátítási eljárást a vármegyei/fővárosi kormányhivatal folytatja le. A kisajátítás csak jövőben megvalósuló közérdekű cél érdekében kérelmezhető,¹³⁸ a közterület esetében ez elsősorban a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, illetve a terület- és településrendezés lesz.

További, már röviden említett közterület-alakítási jogintézmény volt az Étv. 27. § szerinti útlejegyzés. A Méptv. a helyi közút céljára történő lejegyzést felsorolja a településrendezési feladatok megvalósulását biztosító sajátos jogintézmények között, ám részletes szabályozására a Kormányoknak ad felhatalmazást.¹³⁹ Ez több, a tulajdonhoz, illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos alkotmányossági kifogást követően¹⁴⁰ mára tulajdonképpen egy egyszerűsített kisajátítási eljárás, amelyben

- a fővárosi/vármegyei kormányhivatal

¹³⁷ EBD2017. K.11. (Veszprémi KMB 2016).

¹³⁸ BH2021. 209. No. Kfv. 37.892/2020/9. A kisajátítási törvény 40/H. §-a a jövőbeliség követelménye alól csak az országos közutak esetében enged kivételt.

¹³⁹ Méptv. 84. § (1) bek i) pont. A felhatalmazás e § (2) bekezdésében található.

¹⁴⁰ 22/2006. (VI. 15.) AB határozat, 2006 ABH

- a települési önkormányzat javára
- kisajátítási eljárás és az érdekeltek hozzájárulása nélkül
- beépítetlen telkeket, vagy azok részeit igénybe veheti és az ingatlan-nyilvántartásban lejegyeztetheti.

Ugyanakkor meg kell különböztetni ezt a jogintézményt a kisajátítástól, mert annak szabályait csak szubszidiáriusan kell alkalmazni. Útlejegyzésre – ellentétben a kisajátítással – csak

- településrendezési célból, azon belül is
- a településrészen fekvő ingatlanok megfelelő megközelítése, illetve használatának elősegítése érdekében,
- kiszolgáló út¹⁴¹ létesítéséhez, bővítéséhez vagy szabályozásához kerülhet sor, s
- a helyi építési szabályzatban foglalt – max. 7 évig érvényes – szabályozási vonallal összhangban.

Az is eltérés, hogy az útlejegyzés céljára történő igénybevételnél az útlejegyzés célszerűsége nem vizsgálható, a közérdek a HÉSZ szabályain alapul, így a HÉSZ-ben foglaltak megvalósítása érdekében történt útlejegyzés közérdekűsége vélelmezendő.¹⁴²

Természetesen az igénybe vett területrészt a kisajátítás szabályai szerint megállapított kártalanítás jár. Itt a valorizáció egy fontos kérdés, és a kártalanítás összegét nemcsak az igénybe vett telek értéke alapján, hanem a kiszolgáló út megépítéséből, illetve az ezzel összefüggő közművesítésből eredő telekérték-növekedés figyelembevételével kell megállapítani akkor is, ha a kiszolgáló út és a közművesítés nem közvetlenül a birtokbavételt és a lejegyzést követően valósul meg.¹⁴³

Az Étv. 27. § a közterület megszűnésének egy speciális esetkörét is szabályozza, ugyanis, ha a kiszolgáló út létesítése, bővítése során feleslegessé válik közterület, azt az érintett tulajdonosok részére vételre fel kell ajánlani.¹⁴⁴ Ez azonban csak a közút létesítése, bővítése során fordulhat elő.¹⁴⁵

¹⁴¹ Az Étv. 27. § (9) bekezdése alapján a hasonló funkciójú külterületi helyi közutak esetében is alkalmazható az útlejegyzés.

¹⁴² Kúria Kfv. 37.071/2022/7. Kúria Kfv.VI. 37.745/2010/8. és Kfv.VI.37.980/2010/7.

¹⁴³ Kfv. VI. 37.577/2016/10.

¹⁴⁴ A régebbi ügyekben, amikor még kártalanítás nélkül jegyezhetek le, az érintett tulajdonosnak térítés nélkül kellett visszaadni a tőle lejegyzett és feleslegessé vált területet.

¹⁴⁵ KGD2003. 88.

Településrendezési célzatú eszköz még az elővásárlási jog, amely elősegítheti – csak távlatosan, közvetetten és feltételesen – a közterület kialakítása érdekében valamely ingatlan megszerzését. Az Étv. 25. § (1) bekezdése kimondja, hogy a települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg az építési szabályzatban és a szabályozási tervben meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében. Az Étv. 25. § (2) bekezdése eredetileg felhatalmazást adott az elővásárlási jog megállapítására önkormányzati rendeletben. Ezt a lehetőséget azonban az Alkotmánybíróság 43/2006. (X. 5.) AB határozatában alkotmányellenesnek találta a jogorvoslathoz való jog sérelme miatt.¹⁴⁶ Nincs ugyanakkor akadálya annak, hogy az Étv. 25. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat éljen törvényes elővásárlási jogával az ingatlan értékesítése esetén, és e jog biztosítékaul annak ingatlannyilvántartási bejegyzését kérje. Az elővásárlási jog bejegyezhetőségéhez a konkrét településrendezési célokat a helyi építési szabályzatnak azonban pontosan meg kell határoznia.¹⁴⁷ Arra ebben az esetben sincsen lehetősége az önkormányzatnak, hogy az elővásárlási joghoz a saját rendeleti szabályával egyben a kisajátítás lehetőségét is hozzákapcsolja, sőt maga kisajátítási hatóságként eljárjon.¹⁴⁸

Településrendezési szerződés révén is létrejöhet közterület. A települési önkormányzat egyes településfejlesztési célok megvalósítására szerződik az érintett telek tulajdonosával, illetve a telken beruházni szándékozóval ezzel a közigazgatási szerződéssel, amelynek tartalma, azaz a szerződésben kikötött vagy vállalt kötelezettségek és a megvalósuló településrendezési cél között közvetlen összefüggésnek kell lennie. A településrendezési szerződésnél esetleges a közterület létrejötte, de elképzelhető olyan eset, hogy „a településrendezési cél megvalósításának előfeltétele vagy következménye” a közterület-alakítás. Ez többféleképpen elképzelhető: a beruházó vagy a saját telkén hozza létre azt az utat, teret, parkot, ami utóbb az önkormányzat tulajdonába kerül, vagy az önkormányzat tulajdonában álló területen valósítja meg ezt a beruházó és ebben az esetben a közterületté minősítésre az út, park, stb. elkészülte után kerül csak sor, de az is elképzelhető, hogy ezek a megoldások vegyülnek. Mindenesetre a területrendezési szerződés egy visszerhes szerződés, a terület köztulajdonba bocsátása nem

¹⁴⁶ 43/2006. (X. 5.) AB határozat, 2006 ABH 540, 548-549.

¹⁴⁷ Ennek hiányában törvénytörő a rendelet Köf.5.036/2019/4.

¹⁴⁸ Köf.5.036/2019/4.

ingyenesen történik, hiszen az önkormányzat településrendezési eszközöket módosít, fogad el, és a beruházó érdekei számára kedvező változásokat eszközöl, amelyek révén profitot tud termelni, így utóbb nincs helye a szerződés megtámadásának ilyen érvekkel.¹⁴⁹

Természetesen településrendezési célzat nélkül is szerezhethet az önkormányzat a Ptk. szerinti egyéb tulajdonszerzési módokkal, így pl.: átruházással, elbirtoklással vagy öröklés révén olyan ingatlantulajdont, amelyet aztán közterületté minősít(tet). És a nemzeti vagyon két kategóriája között is van az Nvt. és más törvények alapján mozgás, továbbá a legújabb időben törvények is rendelkeztek egyes közterületek tulajdonjogának.

A településrendezési tervek mellett kifejezetten a közterületek koherens tervezését szolgálja a közterület-alakítási terv, amely sajátos település-rendezési jogintézmény.¹⁵⁰ Ezt a képviselőtestület normatív határozatban hagyja jóvá, és praktikusán a településrendezési eszközökben foglaltak, illetve az azokkal megvalósítandó jövőbeli célok más perspektívájú megjelenítéséről szól: a közterület egységes kialakítása érdekében szabadtér-építészeti, kertépítészeti, gyalogos és gépjármű közlekedést, közmű- és felszíni vízelvezetést, hírközlést is magába foglal ez a terv, amelynek hatálybalépését követően az érintett közterületen építési tevékenység a közterület-alakítási tervvel összhangban végezhető. E terv készülhet akár az egész településre, akár a település-szerkezetileg, forgalom-technikailag vagy településképi szempontból együtt kezelendő egyes közterületekre is.¹⁵¹ Fontos, hogy az érintett közterületszakaszt határoló telkek határáig érvényesíthető, abból közvetlen jogok és kötelezettségek a közterületen végzett építési tevékenységen túl nem fakadnak. Közterület-alakítási terv elfogadása nem kötelező, ez – a települések méretbeli és szerkezeti eltéréseire is tekintettel – csak lehetőség az önkormányzat számára, ugyanakkor a felelős vagyongazdálkodásnak jó alapja lehet.

4.2 A közhasználatú minőség megszűnése

Az Nvt. által felsorolt, részben az önkormányzati törzsvagyonba,¹⁵² részben pedig az állami tulajdon kizárólagos tárgyai közé tartozó, közhasználatban álló vagyonelemek speciális védelemben részesülnek annak érdekében, hogy közhasználatúságukat ne lehessen

¹⁴⁹ Ld. pl. Köf.5.014/2017/4.

¹⁵⁰ Étv. 30/E. §.

¹⁵¹ A településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 55-56. §.

¹⁵² Nvtv. 5. §.

megszüntetni: mind forgalomképtelenek.¹⁵³ Az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon alapvetően nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló, valamint az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog, vagy ugyanezen okokból alapított szolgalmat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető.¹⁵⁴ A forgalomképtelenséggel a jogalkotó a nemzeti vagyon alapvető rendeltetését, a közfeladat ellátásának biztosítását kívánja garantálni. A forgalomképtelenség a közterület felszíne alatt (és persze felszínén) létesítendő építményekre is kiterjed, erre tekintettel – a soproni mélygarázs-ügy kapcsán kialakított Nvt.-beli szabály alapján – a törzsvagyon részét képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése kizárólagos önkormányzati gazdasági tevékenység,¹⁵⁵ akárcsak a helyi közutak működtetése. Ez a mutatis mutandis az állami tulajdonban álló közterületekre is vonatkozik. Ez a védelem azonban bizonyos vagyontárgyak esetében nem minden esetben abszolút még változatlan törvényi szabályozás mellett sem. Így például az ingatlannyilvántartási bejegyzés módosításával lehetőség van a közterületi minőség megszüntetésére is, a közterületi minőség ingatlan-nyilvántartásból való törlésével. Ha erre sor kerül, azt követően az önkormányzat akár elidegenítheti, akár más módon tulajdonosi joggyakorlás révén rendelkezhet az ingatlan felett (pl.: az önkormányzat maga óvodát hoz létre egy önkormányzati tulajdonú, korábban közútnak minősülő telken, vagy eladja a telket). A közterületi minőség megszüntethetőségének előfeltétele, hogy az ingatlan közhasználatban állására a továbbiakban nincsen szükség,¹⁵⁶ ezt a településrendezés során kell a képviselőtestületnek vizsgálnia, és az Nvtv. is tartalmaz e tekintetben korlátokat. Amíg az ingatlannyilvántartás szerint egy terület közterületnek minősül, az azt elidegenítő szerződés

¹⁵³ Ptk. 6: 202. §.

¹⁵⁴ Részletesebben I. HOFFMAN István: Az önkormányzati vagyona vonatkozó általános szabályok a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (Mötv.) és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényben (Nvt.). In: HOFFMAN István: *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016. 28-42.

¹⁵⁵ Nvtv. 12. § (2) bekezdése. Az ügy legfőbb problémája az volt, hogy magántulajdonba kerülhet-e a közterület alá épített mélygarázs, illetve lehet-e a közterület meghatározott részére földhasználati jogot alapítani. Erre vonatkozó külön szabályozás hiányában a közterület forgalomképtelenségéből kiindulva a Legfelsőbb Bíróság Pfv. 21.446/2008/12. sz. határozatában megállapította, hogy a ráépítési jog és földhasználati jog alapításáról elnevezésű megállapodás teljes egészében semmis. Ld. Menyhárd, „A Legfelsőbb Bíróság ítélete a soproni mélygarázs ügyében. Forgalomképtelen ingatlan felszínén, felszíne alatti vagy feletti részén emelt épület tulajdonjogának megszerzése”.

¹⁵⁶ Pl. a közterülettel szomszédos ingatlanok egyéb közterületről megközelíthetőek maradnak, mert a közutat egy új közúttal kiváltották.

semmis.¹⁵⁷ Pusztán a képviselőtestület döntése sem elegendő azonban a közterületi minőség megszüntetéséhez: az ingatlan-nyilvántartásból azt nem lehet törölni, amennyiben a közhasználatúság fennáll. Ez a helyzet, ha a közterületi minőség megszűnésével egy másik ingatlan közterületről való megközelíthetősége többé nem lenne biztosított¹⁵⁸, vagy éppen zöldterületről van szó.¹⁵⁹ A vagyonrendeletben átsorolással elvben – ha az ingatlan közhasználatban állására a továbbiakban nincsen szükség – közút is magánúttá minősíthető és így forgalomképesé tehető, de csak a megfelelő ügyi hatósági engedély birtokában, ennek hiányában törvénysértő az üzleti vagyonba sorolás.¹⁶⁰

4.2.1 A műveleti terület

Külön szót kell még ejteni a műveleti terület kijelöléséről (szabatosabban egyfajta létesítménybiztonsági intézkedésről). Álljon erről itt Hajas Barnabás összefoglalója:

Annak ellenére, hogy a Gytv. 1989 tavasza óta nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely valamilyen helyszínen a gyülekezést eleve kizárná, a hazai jogalkalmazási gyakorlat kialakított egy olyan kvázi-jogintézményt, amely ideiglenesen bizonyos területeken kizárta teszi bármilyen rendezvény megtartását. Az ezt lehetővé tévő „biztonsági műveleti terület” fogalmát – annak ellenére, hogy a rendőri szakzsargon használja – a jogszabályok nem ismerik. Az Rtv.-ben és az ahhoz kapcsolódó különféle jogszabályokban és közjogi szervezetszabályozó eszközökben foglaltak szerint a Rendőrségnek lehetősége van személy- és létesítménybiztosítási intézkedést tenni akkor, ha valamely védett személy testi épsége érdekében vagy létesítmény védelme érdekében ez szükséges. A töretlennek tekinthető bírósági gyakorlat szerint a „biztonsági műveleti területté” minősítés együtt jár a közterületi jelleg elvesztésével. Az Rtv. 46. (1) d) pontja szerint személy- és létesítménybiztosítási intézkedés keretében – védett személy biztonsága érdekében – területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen, vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti. Ebből kitűnik, hogy fogalmilag kizárt a rendezvény megtartása az ilyen esetekben. Meg kell azonban jegyezni, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedések elrendelésének és fenntartásának jogszerűségével kapcsolatban, több esetben is kétségek merültek fel, ugyanis sokszor utóbb sem kapott a közvélemény annak megalapozottságát alátámasztó tájékoztatást, ami eloszlatta volna azokat a nézeteket, melyek szerint az ilyen intézkedések elrendelésének kizárólag a gyülekezés megakadályozása volt az oka.¹⁶¹

Valóban, a Fővárosi Bíróság két ügyben – követve a rendőrség érvelését – már 2006 ősze előtt kimondta, hogy a „biztonsági műveleti területté minősítés együtt jár a közterületi jelleg elvesztésével”. Az egyik a Terror Háza Múzeum előtti demonstráció miatti területlezárás, a

¹⁵⁷ KGD2003. 88.

¹⁵⁸ Köf.5007/2013/4. (Kúria 2013. 0 3.).

¹⁵⁹ Köf.5022/2021/6. (Kúria 2021. október 19.).

¹⁶⁰ Köf.5.047/2013/3.

¹⁶¹ Hajas, „A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései”, 112–13.

másik pedig a Dohány utcai Zsinagóga előtti terület volt, ahová a biztonsági műveleti területté nyilvánítás miatt nem lehetett más demonstrációt szervezni.¹⁶²

A fogalom, hogy „a közterületi jelleg elvész”, csak a Gyülekezési törvény hatálya szempontjából értelmezhető kifejezés, és helyesen azt jelenti, hogy olyan területről van szó, ahova nem lehet gyűlést bejelenteni. Ez valójában, ahogy Hajas Barnabás is utal rá, törvényi felhatalmazás hiányában történik, és gyakorta a hatáskörrel való visszaélés kérdését veti fel. A bíróságnak van arra hatásköre, hogy mint rendőri intézkedést, ezt az aktust vizsgálja. Már a Kp. hatályba lépése előtt voltak olyan bírósági döntések is, amelyek érdemben vizsgálták ezen intézkedések indokoltságát és hatályon kívül helyezték azokat.¹⁶³ Az Alkotmánybíróság már idézett 3/2013. (II. 14.) AB határozata alapján ez a helyes irány:

Összhangban van ez a mérlegelésre vonatkozó teszt a strasbourgi bíróság gyakorlatával is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ugyanis arányossági tesztet alkalmazott, amikor például azt vizsgálta a Patyi kontra Magyarország (35127/08, 2012. január 17.) ügyben, hogy megfelelt-e az Egyezmény 11. cikkében biztosított békés gyülekezés jogának, hogy a rendőrség a panaszos gyülekezéssel kapcsolatos bejelentéséről a Kossuth tér biztonsági műveleti területté nyilvánítása miatt nem döntött érdemben. Szigorú tesztet alkalmaz az amerikai Legfelsőbb Bíróság is azokban az esetekben, amikor olyan nyilvános fórumokon történő gyülekezés korlátozásáról van szó, amelyeket tipikusan kommunikációs tevékenységek jellemeznek. Egy ilyen terület esetében a gyülekezés korlátozása akkor alkotmányos, ha a korlátozás szűkre szabott módon kényszerítő állami érdeket szolgál és tartalom-, illetve nézőpontsemleges. [Lásd például: United States v. Grace 461 US 171 (1983); Snyder v. Phelps 562 US __ (2011)]¹⁶⁴

Itt valójában sokkal helyesebb lenne a közhasználatúság szüneteléséről vagy ideiglenes korlátozásáról beszélni, ugyanis magát a közterületi minőséget – ingatlan-nyilvántartási bejegyzés hiányában – nem tudják ezek a döntések érinteni.¹⁶⁵

¹⁶² Szabó és mtsai., „Gyülekezési jog - problématerkép”; Hajas, „A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései”, 174.

¹⁶³ EH 2009.2100 vagy pl. EJEB, Szerdahelyi v. Magyarország, no. 30385/07, 2012. január 17-i határozatában említett Fővárosi Bíróság 27.K.31.354/2010/9. sz. határozata, vagy a Fővárosi KMB 20.Kpk.45.258/2013/4. sz. határozata.

¹⁶⁴ 3/2013. (II.14.) AB hat.; Ld. az USA-ban felmerülő hasonló helyzetre nézve Chen, „Tüntetések, biztonsági zónák és a békés gyülekezés joga”.

¹⁶⁵ Hasonló eredményre vezetnek egyébként az utóbbi időkben az önkormányzatoktól közterületeket az állam tulajdonába átvevő döntések is, ld. Cseh és Fazekas, „The Municipal Rights of Disposal over the Territory and Its Governmental Restrictions in Hungary”.

5 A közhasználat mindennapi, konkrét tartalma meghatározásának tipikus (sajátképi?) jogi eszközei: a jelzések

A közterület különböző típusú használataira eltérő intenzitású és jellegű szabályozást találunk. Ez összefügg azzal is, hogy az egyes típusokon belül is eltérő jellegű használati módok vannak. Egyesek igénylik az igen részletes központi szabályozást, mint például a közúti közlekedés, míg másokra nézve alig találunk ilyet. Ez az adott terület használatának közszolgáltatási jellegétől (így például a közparkok, játszótérek, tavak), a használattal összefüggő esetleges veszélyektől függően is eltérően alakul. Magyarország teljes úthálózata 220752 km volt 2023-ban.¹⁶⁶ A közterületekre nézve a statisztikákból még arra nézve találunk adatot, hogy a rendszeresen (kommunális közszolgáltatásként) tisztított (feltehetőleg a települési önkormányzatok belterületén található) közterületek nagysága 95.687 km²,¹⁶⁷ az összes önkormányzati tulajdonú zöldfelület pedig (közpark, erdő és közkert) állítólag 389.97 hektár, ami 390 km²,¹⁶⁸ ami ehhez képest igen kis adatnak tűnik. A felszíni vizek közül csak az az állóvizek összterülete 1685 km², az összes vízfolyás együttes hossza pedig 52 355 km. Már ezekből az adatokból is látszik, hogy a közhasználatban lévő területek feltehetőleg legnagyobb hányadát a közutak képezik, s azt is biztos kijelenthetjük, hogy az ezeken zajló gyalogos és járműves közlekedés igen nagy volumenű. Ezek mellett persze vannak más olyan közhasználatú területek, amelyek szintén igen jelentős használatban állnak, ilyenek a zöldterületek, játszótérek és bizonyos időszakokban leginkább a fürdőhelyek.

Az adatok fényében nem meglepő tehát, hogy a közhasználat tartalmára a közúti közlekedés terén találjuk a legtöbb szabályt. A volumenén túl ennek az is oka, hogy a közúti közlekedés egy olyan tevékenység, amelyet központi szinten lehet általános jelleggel hatékonyan szabályozni, az elsőbbségadástól a sebesség megválasztásán keresztül a gyalogosközlekedés szabályáig. A Kkt. és a KRESZ, valamint a Kkt. egyéb végrehajtási rendeletei tartalmazzák tehát a közúti közlekedés általános szabályait, ami azt is jelenti, hogy a különös, azaz egyes konkrét közutak és köztérek használatának módját forgalomszervezési tevékenységünkön keresztül viszont már a települési önkormányzatok határozzák e keretek között meg. Az így meghatározott használat szabályait a fenti jogszabályok, elsősorban a KRESZ által biztosított

¹⁶⁶ https://www.ksh.hu/stadat_files/sza/hu/sza0030.html

¹⁶⁷ KSH Területi Statisztikai Évkönyv, 2019, https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/evkonyv/teruleti_evkonyv_2019.pdf 352.

¹⁶⁸ https://www.ksh.hu/stadat_files/kor/hu/kor0011.html

jelzések jelenítik meg, ami még izgalmasabbá teszi ezen jelzések jogi kategorizálását. Mielőtt ezekre rátérnénk, már maga a forgalomszabályozási tevékenység e rövid bemutatása is mutatja, hogy a települési önkormányzatoknak oroszlánrész jut a közhasználat tartalma meghatározásában. És ez jól is van így, hiszen ezek a társadalmi együttélés nagyon fontos szabályai, amelyeket a helyi demokrácia működési mechanizmusai tudnak többé-kevésbé sikeresen meghatározni. Nemcsak közúti közlekedésből áll a közhasználat, a többi használati formára is a legtöbb szabályt szükségszerűen az önkormányzati normákban találjuk, hiszen a közhasználat elsődleges tárgya a közterület, annak legnagyobb hányada pedig az önkormányzati törzsvagyona tartozik.

Ahogy a közúti közlekedésnél, úgy a közterület-használat egyéb formáinál is találunk nemzeti, törvényi és rendeleti szintű szabályokat. E szabályok (most előre bocsátva és ezért nagyon leegyszerűsítve) jelölik ki azt, hogy mit is jelent a közhasználat, döntően azáltal, hogy egyfelől bizonyos cselekményeket megtiltanak, másokat pedig engedélyhez kötnék, másfelől pedig ennek kapcsán meghatározzák a közterület-használatért fizetendő díj, ellenérték mértékét, valamint a szabályok megszegésének szankcióit. E jogszabályok egyik végpontját a Btk. és a Szabs. tv. jelenti, de természetesen számos olyan ágazati kódex van, amelyben találunk a közhasználatú területekhez kapcsolódó szabályokat egyes tevékenységek szabályozása során. Az e témakörökre vonatkozó központi szabályozást egészítik ki a helyi önkormányzati rendeletek, s így e szabályösszességéből rajzolódik ki tehát: mi az, ami a közhasználatba már nem fér bele, és ezért vagy tilos, vagy engedélyhez, bejelentéshez kötött. Ugyancsak idetartozik az egyes speciális közhasználatú területek használatának szabályozása, szintén a törvényi keretek között, hiszen az ágazati szabályok felhatalmazásokat, illetve számos előírást tartalmaznak a használat tekintetében. A fogalmak bemutatása kapcsán már több ilyen említésre is került. Ilyenek például a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.), a Méptv., a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény, a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény, vagy éppen a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet, a KRESZ, a ZöldR, a TÉKA, a FürdőR és a StrandR. A törvényi keretek másrészt a közigazgatási jog általános részét szabályozó törvényekből (Mötv., Nvt., Áht.) is erednek.

Természetesen a közhasználatú terek kialakítása önmagában is meghatározza a használatuk lehetőségeit. A településtervezés során már kialakul, hogy mire lehet egy-egy közhasználatú területet használni: milyen funkciók kerülnek a közparkba, vagy egy nagyobb tér milyen utcabútorokkal kerül kialakításra. Ez jogilag kevésbé megfogható tevékenység, leginkább azok

a részei válnak a jog által megfoghatóvá, amelyek során közösségi tervezést alkalmaz az önkormányzat, de mivel erre nincsen kötelezettsége, ennek sincsen egyelőre jelentős jogi vetülete. Így az értekezés ezekkel nem foglalkozik.

A közhasználat konkrét tartalmának meghatározása többlépcsős rendben történik, a kelseni normahierarchia itt a lehető legszebb pompájában tárul elénk. Vannak nagyon általános rendelkezések a Nvt.-ben, és tipikusan találunk különös jogszabályi rendelkezéseket egy-egy közhasználatú dolog használatának mibenlétére, egyfelől törvényi, másfelől rendeleti szabályokat, akár több szinten is. A jogszabályok alatt egyéb normatív jellegű, vagy legalábbis általános szabályokat megfogalmazó eszközök találhatók, és számos esetben ezeket még egyedi döntések konkretizálják.

A törvényi szabályok a közhasználatúságot különböző módokon szabályozzák. A közhasználat leginkább szabályozott és legkiterjedtebb „módja” a közúti közlekedés. A Kkt. 3. § (1) bekezdése – a közterületekre vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan – rögzíti, hogy a „közúti közlekedésben mindenkinek joga van részt venni; a közutat és a közforgalom elől el nem zárt magánutat közlekedés céljából gyalogosként vagy – meghatározott feltételek teljesítése esetén – járművezetőként bárki igénybe veheti. Jogszabály gyalogosok és járművek közlekedését egyes közutakon korlátozhatja vagy kizárhatja.” Az értekezés ezek vizsgálata kapcsán azt a logikát követi, hogy ebben a fejezetben csak a közhasználat tartalma meghatározásához használt speciális jogi eszközt, az összefoglalóan „jelzések” névvel illelhető jogintézményt vizsgálja. A közhasználat tartalmának jogszabályokban és egyedi aktusokban, szerződésekben való rögzítéséről a következő fejezetben, az egyes használati módok kapcsán lesz szó.

5.1 A közhasználat tartalmát konkretizáló, a Jat. és az Ákr. hatálya alá nem tartozó közhatalmi aktusok

A közhasználat szabályozásának többszintű rendjében külön érdemes foglalkoznunk egy kérdéssel, amely aktustani szempontból számos érdekességet rejt. Ezek azok az aktusok, amelyek a normativitás és az egyediség határán állnak általánosságuk miatt. A közdolgokkal kapcsolatban sok ilyen aktus létezik, elsősorban ingatlanok minőségének meghatározásával kapcsolatban találhatunk ilyen aktusokat. A szakirodalomban ez a kérdéskör hasonló esetekben inkább a normativitás vagy egyediség kérdéseként merült eddig fel, közigazgatási aktusok közül például a műemlék- és örökségvédelmi vagy természetvédelmi aktusok, vagy a szabad mozgás és tartózkodás konkrét megvalósulását szabályozó vagy korlátozó döntések ilyen, „Janus-arcú” döntések. A Janus-arcúság abban áll, hogy egyetlen konkrét dologra nézve kerül

meghozatalra egy közhatalmi döntés, e szempontból tehát a közhasználat tartalmát megszabó egyedi döntésekről van szó. E döntések azonban tipikusan nem individualizáltak, mert ugyan mondhatnánk, hogy a dolog tulajdonosa címzett, sőt akár bizonyos esetekben ügyfél is. Ugyanakkor a dolog jellemzőjét, használatának módját megszabó döntés egyszerre határozatlan címzetti körre nézve is kötelező magatartásszabályt állapít meg, s mint ilyen, valóban rendelkezik normatív jelleggel. Ilyenek a park-használati szabályzatok vagy a közlekedési táblák, de ide tartoznak a természetes fürdőhelyeken található táblák, vagy a turistajelzések. Nagy kérdés, hogy ezek aktustanilag mely kategóriába sorolhatóak be.

5.2 A közlekedési táblák jogi minősítése – miért és hogyan? ¹⁶⁹

5.2.1 *A jelzések mint a közhasználatban álló fizikai terek használatának mibenlétét közvetítő jelzések*

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) alapján kialakuló bírói gyakorlatban a fent említett tárgykörben már található olyan kúriai döntés (Kúria Kfv.II.37.393/2020/5.), amelyben a Kúria eljáró tanácsa kifejti, hogy „*közigazgatási jogvita tárgya lehet, vagyis közigazgatási perben vitathatóvá vált a közlekedési tábla jogszerűsége is, az ugyanis egyedi ügyben alkalmazandó, a Jat. hatálya alá nem tartozó, általános hatályú rendelkezés.*”¹⁷⁰ Ez már csak azért sem meglepő, mert számos szakmai felkészítő előadáson elhangzott az, hogy a közlekedési táblák általános hatályú aktusokként támadhatóak lesznek. Sajnos azonban „*e határozatból sem derül ki, hogy milyen jogi érvelés nyomán jutott erre, azaz a jelzőtáblák miért és hogyan merítik ki a közigazgatási cselekmény fogalmi elemeit. ... Szintén nem indokolta meg a bíróság, hogy a jelzőtábla miért általános hatályú rendelkezés, csupán arra utalt, hogy az nem tartozik a Jat. hatálya alá.*”¹⁷¹ A közlekedési táblák közigazgatási jogi minősítése nem könnyű kérdés, a tartalmi kérdéseket itt meg nem előlegezve már csak azért sem, mert ellentétben a közterület nem rendeltetésszerű (azaz magán-) használatának kérdéskörével, a közterület rendeltetésszerű használata elhanyagolt terület. A közlekedési táblák pedig fogalmilag itt helyezhetőek el.

A közlekedési táblák aktustani helyének meghatározása kapcsán, némiképpen tágabbra nyitva a kérdést e fejezet tehát azt vizsgálja, hogy a rendeltetésszerű használat mibenléte hogyan „határozódik meg”, s a normatív és egyedi aktusok hogyan kapcsolódnak egymáshoz e területen

¹⁶⁹ E fejezet nagyrészt azonos a Közigazgatás Tudomány 2025. 1. számában megjelent

¹⁷⁰ Kfv.II.37.393/2020/5.

¹⁷¹ Kárász, „Általános hatályú rendelkezések a közigazgatási bírói gyakorlatban”, 45.

(illetve ezekhez hasonló területeken). E kérdéskörön belül – a közlekedési táblákra és az értekezés terjedelmi korlátaira is tekintettel – ehelyütt a közúthasználathoz kapcsolódó sajátos jogintézményekkel kívánunk foglalkozni.

A közutak, akár csak az egyéb közdolgok használatának szabályozása többszintű rendszerben történik. Vannak egyrészt törvényi szabályok, amelyek bizonyos szempontból eligazítanak az egyes közdolgok használatának mikéntjéről. Példa erre a magyar építészettről szóló 2024. évi C. törvény (Méptv.), s még inkább ilyen volt az Étv., amely még a közterület rendeltetéseit is meghatározta. E rendelkezések azonban csak keretet adnak a használathoz, az egyes, elsősorban ingatlanok minőségének meghatározása számos további aktus – például közlekedési táblák, illetve más közúti jelzések – révén történik. Ilyen aktusok egyfelől a közhasználatot megalapozó aktusok, amelyek az ingatlannyilvántartási bejegyzést megelőzik, másfelől pedig a közhasználat mibenlétét, tartalmát meghatározó aktusok. Miközben a két kör nem határolható teljesen el egymástól, gyakorta egy és ugyanaz aktusban történik mindkettő¹⁷², különösen utóbbiak természete nem teljesen tisztázott.¹⁷³

A közhasználat módját tartalmilag kijelölő aktusok leginkább a normativitás vagy egyediség kérdéseként merültek eddig fel a jogalkotásban és a bírói gyakorlatban, nem kifejezetten a közlekedési táblákkal kapcsolatban, hanem azokkal sok tekintetben analóg módon például a műemlék- és örökségvédelmi vagy természetvédelmi aktusok, vagy a szabad mozgás és tartózkodás konkrét megvalósulását szabályozó vagy korlátozó döntések kapcsán. Ezek ugyanis mind “Janus-arcú” döntések. A Janus-arcúság abban áll, hogy egyetlen konkrét dologra vonatkozik egy közhatalmi döntés, e szempontból tehát a közhasználat tartalmát megszabó egyedi döntésekről van szó. Ugyanakkor ezek a döntések tipikusan nem individualizáltak abban az értelemben, hogy nincs feltétlenül meghatározott címzetti köre ezen aktusoknak.¹⁷⁴ A továbbiakban tehát a közutak használatához kapcsolódó ilyen aktusok minősítését meghatározó jellemzők feltárására teszünk kísérletet úgy, hogy a konkrét felől haladunk az általános felé, a

¹⁷² Hoffman, „A közterületek és a közutak hasznosításával kapcsolatos általános kérdések”; F. Rozsnyai, „Közterület-igazgatás”.

¹⁷³ Nem elfelejtve, hogy a közterületi minőséget végsősoron az ingatlannyilvántartási bejegyzés adja meg a közterület statikus fogalmi meghatározásából kiindulva, e „szimpla” hatósági aktussal ehelyütt nem foglalkozunk. Persze annyiban ez is releváns a témánk szempontjából, hogy abban az esetben senki nem vonja kétségbe az egyedi hatósági aktus mivoltot, noha a közhasználatot a közterületi minőség kinyilvánításán keresztül ez az aktus alapozza meg. Az külön vizsgálendő kérdés lehet, hogy ez konstitutív vagy deklaratív hatályú aktus. Az aktusok láncolatában betöltött szerep alapján inkább utóbbi, figyelemmel a bírói gyakorlatra is (*EBD 2017.03.K11*).

¹⁷⁴ Ez csak a tipikus eset, majd látni fogjuk, hogy sokszor a dolog tulajdonosa a címzett, sőt akár bizonyos esetekben ügyfél is, de tipikus esetben a dolgot használók tulajdonképpen közvetetten válnak címzettekké.

normatív-egyedi tengelyen. Nem titkolt célunk annak utána járni, hogy vajon az általános hatályú rendelkezés valóban alkalmas eszköz-e a közdolgok használatának szabályozására, minősíthetőek-e a közlekedési táblák és a hasonló eszközök ekképpen, vagy sem.

5.3 A közlekedési táblákra és egyéb közúti jelzésekre vonatkozó szabályozás

Annak érdekében, hogy a jogi természetét vizsgálni tudjuk a cím szerinti, közdolgok közhasználatára vonatkozó aktusoknak, a rájuk vonatkozó szabályozást kell először feltárnunk. Ezt a továbbiakban a közlekedési táblák témakörén keresztül vizsgáljuk.

A közlekedési táblákkal kapcsolatban viszonylag kevés közigazgatási bírósági jogalkalmazási esetet tudunk felmutatni, a legtöbb a közlekedési szabályszegések miatti felelősség alóli, a közlekedési táblák nem megfelelő kihelyezésére hivatkozó kimentéssel kapcsolatos. Ezekben az esetekben tipikusan elutasította a bíróság a felperesek kereseteit. Ha mégsem, akkor az azért történt, mert valóban nem megfelelően helyezték ki a táblákat, tipikusan különös helyzetekre reagáló, ideiglenes közlekedési táblák esetében fordult ez elő (pl. időszakosan megváltoztatott parkolási rend, amelyet csak az utca egyik végén jeleztek). Ennél izgalmasabb lenne a megfelelő közlekedési táblák vagy útfelfestések kihelyezésének elmaradása, ám ilyen mulasztási perekről sajnos nem tudunk beszámolni. Ehelyett – annak korábban nem létező opciójára is tekintettel – az ilyen tárgyú jogviták korábban tipikusan polgári bíróságok előtt, birtokperekként, a közterületet használó vagy használni akaró felek között zajlottak le inkább. A pertörténetből lehet csak arról tájékozódni, hogy a hatóság nem találta szükségesnek a hatáskör-gyakorlást.¹⁷⁵ A közlekedési táblákkal összefüggésben még olyan polgári (kártérítési) perek fordulnak elő, ahol a további károsodás elkerülése érdekében a felperes azt kísérelte meg elérni, hogy a bíróság kötelezze az önkormányzatot sebességkorlátozó táblák kihelyezésére (BH2010. 272). Továbbá ahol – a kialakult gyakorlattal összhangban – a bíróság kimondta, hogy pusztán a vadveszélyre figyelmeztető közlekedési tábla kihelyezése nem mentesíti a közútkezelőt a kártérítési felelősség alól, ha az egyéb szükséges intézkedéseket a vadak távoltartása érdekében nem tette meg, így pl. az autópálya melletti vadvédelmi kerítés hibáját haladéktalanul nem hárította el (BH2010. 7.).

¹⁷⁵ Bisztriczki és Dajkó, „Birtokvédelem »házon kívül«. A birtokvédelem sajátosságai a tulajdontól elváló birtokjogi helyzetekben és a közös tulajdonból eredő speciális birtokvédelmi esetekben”, 39–47.

5.3.1 Közlekedési táblák, fényjelző készülékek és útburkolati jelek

A KRESZ, azaz a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet II. része tartalmazza az ún. közúti jelzésekre vonatkozó szabályokat. E közúti jelzések sokfélék, ide tartoznak a rendőr és a jelzőőr jelzései, a különböző fényjelző készülékek (közlekedési lámpák), az útburkolati jelek és a közúti jelzőtáblák. Utóbbi kategóriába számos típus tartozik, számunkra most a kötelezettséget megállapító, „parancsoló” táblák, a közlekedési lámpák és az útburkolati jelek az igazán izgalmasak. A „parancsoló” táblák közé a KRESZ értelmében az utasítást adó jelzőtáblák és a járművek forgalmára vonatkozó tilalmi jelzőtáblák – az elsőbbséget szabályozó jelzőtáblák, valamint a megállási és várakozási tilalmat jelző táblák – tartoznak. Ezek mellett számos olyan tábla van, amely a figyelmet hívja fel, illetve tájékoztat (pl. útvonaltípust jelző táblák, veszélyt jelző táblák, tájékoztatást adó jelzőtáblák). A közúti jelzések többsége – még amikor csak veszélyeket jeleznek vagy útvonaltípusról adnak tájékoztatást – különféle tilalmakat és parancsokat közvetítenek, hiszen például egy autópályán más szabályok szerint kell közlekedni, mint egy autóúton. Ezek mibenlétét az egyes táblákhoz kapcsolódóan, illetve az általános szabályain keresztül a KRESZ fejti ki.

A közlekedési táblákhoz nagyon hasonlóak a jelzőberendezések, amelyek közé a közlekedési lámpák is tartoznak. A különbség az, hogy többféle parancsot tud közvetíteni egy-egy lámpa, dinamikusán változik tehát az általa közvetített magatartásszabály.

Az útburkolati jelek szintén parancsokat közvetítenek, csak éppen nem három, hanem két dimenzióban. Sokszor a táblák érvényesülését segítik, gyakran együtt is alkalmazzák ezeket, mint például a záróvonalat az előzni tilos vagy a megfordulni, balra kanyarodni tilos táblákkal, vagy éppen a parkolóhelyek kijelölése esetében. A felfestések parancsokat, tilalmakat önállóan is közvetítenek, ilyen pl. a kereszteződésekben alkalmazott sárga sávós útfestés, amit szabadon kell hagyni. Ugyanígy, az autós nem használhatja a buszsávot, sem a motoros (elvileg) a biciklisávot.

Ha még azt is tekintetbe vesszük, hogy a közúti jelzőtáblát és a közlekedési lámpa vagy vasúti jelzőberendezés által közvetített parancsot rendőr vagy jelzőőr is közvetítheti, akkor az intézkedésekkel való rokonság sem tagadható. A közúti jelzések alkalmazása esetében is sajátos, finális programozottság érvényesül, erre is igaz bizonyos mértékig Magyary Zoltán alábbi gondolata: *„Intézkedések kibocsátásakor a hatóságok a hatásköri és eljárási szabályoktól eltekintve nem jogszabályokat alkalmaznak, hanem a közérdek, célszerűség és méltányosság szerint mérlegelik a helyzetet és szabad belátásuk szerint, diszkrecionális*

hatalommal hoznak létre eredményeket.”¹⁷⁶. A KRESZ a tábla parancsát, tehát az aktus tartalmát, az előírható kötelezettséget meghatározza, de azt nem, hogy konkrétan hol helyezi ki a közigazgatási szerv. Hasonlóképpen, mint ahogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény meghatározza az alkalmazható rendőri intézkedéseket és

Mivel nem kondicionális normák alapján valósítja azokat meg a közlekedési táblák elhelyezésére felhatalmazással rendelkező szerv, ezek az aktusok jogilag kevésbé kötöttek lesznek. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban Kkt.) szabályai természetesen megfelelő keretet teremtenek a mérlegelés megfelelő használatához, a kellő jogi kötöttség e törvény és a végrehajtására megalkotott rendeletek szabályai révén biztosítottak.

A táblák kihelyezését a forgalomszervezési tevékenység foglalja rendszerbe. A Kkt. 12. § (2) bekezdése értelmében a közutak forgalmi rendjét félreérthetetlenül úgy kell kialakítani, hogy azt a közlekedés résztvevői kellő időben és könnyen felismerhessék. A forgalmi rend kialakításához a szükséges és lehető legkevesebb közúti jelzőtáblát kell használni. E rendelkezés azonban csak a célszerűséget, hatékonyságot érintő szabály. Az egyes táblák kihelyezése már tulajdonképpen csak eszközselekmény abban az értelemben, hogy a forgalmi rend kialakítása hosszú folyamat. A KRESZ e forgalomszervezési döntések kialakításához és közléséhez szükséges (alaki) szabályokat tartalmazza, hiszen egyfelől azt határozza meg, milyen tartalmú aktusokkal szabályozható a közutak használata, másfelől ezeket hogyan kell „közölni”. Ez tehát pusztán a forma és az alakosság. A tartalmi döntéseket, tehát, hogy például mekkora sebességgel lehet egy konkrét úton haladni, vagy melyik utca lesz egyirányú, a parkolás hol hogyan alakul, a jogszabályok már nem kondicionálják – ezek ugyanúgy szakmai döntések, mint más ágazatokban, csak itt e szakmai döntéseket aztán a kihelyezett táblák és egyéb jelzések közvetítik, nem pedig jogszabályok, szabályzatok és egyedi hatósági aktusok. Természetesen, ahogy más ágazatokban, itt is találunk ezek tartalmát meghatározó szakmai keretszabályokat, ezeket miniszteri rendeletek tartalmazzák, ilyenek többek között a közúti jelzőtáblák megtervezésének, alkalmazásának és elhelyezésének követelményeiről szóló 83/2004. (VI. 4.) GKM rendelet, illetve a forgalomirányító jelzőlámpák követelményeiről, tervezési, telepítési és üzemeltetési előírásairól szóló 41/2003. (VI. 20.) GKM rendelet.

¹⁷⁶ Magyary Zoltán, *Magyar közigazgatás*, 588.

A forgalomszervezés során a KRESZ értelmében számos érdeket kell figyelembe venni, hiszen mind a közlekedésben részt vevők, mind a közutakat gazdasági tevékenységük végzéséhez igénybe vevők érdekeire figyelemmel kell lenni. Különös figyelmet kell fordítani a gyalogos átkelőhelyek elhelyezésére és megjelölésére, a közúti csomópontok és vasúti átjárók forgalmának szabályozására, a gyalogos- és kerékpáros forgalom biztonságára és – belterületen – a tömegközlekedés zavartalanságára. Fokozottan védeni kell a közúti forgalomban résztvevő gyermekeket, időskorúakat, valamint a mozgáskorlátozottakat és egyéb testi fogyatékosokat. A forgalom szabályozásánál a közúti közlekedés érdekeit és a kereskedelmi egységek áruval való ellátásához fűződő érdekeket – a közlekedés zavartalanságának és biztonságának megóvása mellett – összhangba kell hozni. Ezek a rendelkezések mutatják, hogy a jogalkotó tisztában van azzal, hogy a forgalomszervezés (és így az egyes táblák kihelyezése) egy érdekmátrix által determinált, s ebből következően minden egyes döntés érdekek közötti választást is jelent és jog- és érdeksérelmet okozhat. Vagyis joghatást vált ki. Különösen is hangsúlyosan jelenik meg ez a közút lezárása, forgalmának korlátozása esetén, hiszen annak rendeltetésszerű használatát meggátolja, ami pedig a szabad helyváltoztatáshoz való alapjogot érinti. Erre nem csak felhatalmazást ad a Kkt., hanem kifejezetten a települési önkormányzat képviselő-testületének feladatává teszi a lakott területek, azokon belül is különösen a történelmi városrészek, a műemléki és védett természeti területek, továbbá a gyógy- és üdülőhelyek túlzott forgalomtól való fokozott védelmét. E célból mind forgalomszabályozási eszközök, mind megfelelő várakozási díjak alkalmazására sor kerülhet, sőt, kell, hogy sor kerüljön. A közút lezárására vagy forgalmának korlátozására, a forgalom elterelésére csak különös feltételek esetén nyílik egyébként lehetőség a közút kezelője számára: így a közúton folyó munka, a közút állagának védelme, a közúti forgalom biztonsága vagy az időjárási körülmények miatt a Kkt. 14. § (1) bekezdésének a) pontja szerint. Külön kiemeli a Kkt. azt, hogy e felhatalmazás alapján a közút kezelője forgalombiztonsági érdekből a tehergépjárművek közlekedését ideiglenesen korlátozhatja, amíg a biztonságos közlekedés feltételei helyre nem állnak. A felhatalmazás céljához illeszkedő közigazgatási cselekvés érdekében a forgalmat korlátozó, lezáró jelzéseket az ok megszűnésekor haladéktalanul el kell távolítani, s amennyiben a lezárásra indokolatlanul vagy a szükségesnél nagyobb mértékben vagy hosszabb időtartamra került sor, az abból eredő kárért a közút kezelője helytállni tartozik.

Mindebből talán azt a nagyon általánosító következtetést levonhatjuk, hogy a közlekedési táblák kihelyezésének legfőbb célja – ahogy a közigazgatási tevékenységnek az esetek jelentős részében – a lehetséges veszélyek megelőzése és rizikók minimalizálása. A veszélyek és rizikók

feltérképezése a közigazgatás feladata, akárcsak azok kezelésére a szakmailag megfelelő intézkedések megtétele. Nagyon absztraktn vizsgálva a gyalogosövezetté minősítés is belefér ebbe, nemcsak a különféle sebességkorlátozó vagy várakozást, megállást tiltó táblák.¹⁷⁷

5.3.2 *Speciális közterületek közhasználata*

Hasonló módon szabályozni kell a speciális közterületek használatának rendjét is. Erre nézve nincsenek jogszabállyal intézményesített táblák, hiszen itt a használat módja máshogy alakul, nincsen szükség a szabályok gyors, tömör jelzések révén való közvetítésére. Az önkormányzati rendeletek közterület (zöldterület)-használatra megállapított rendeleti szabályait a bejáratnál kifüggesztett házirend tartalmazza, ami természetesen egyre gyakrabban alkalmaz piktogramokat a szabályok közvetítése érdekében, és a zöldterületen is gyakorta találunk táblákat, amelyek ezeket közvetítik, illetve a közhasználat módját kijelölik (pl. fűre lépni, dohányozni stb. tilos), tehát a közlekedési táblákhoz hasonlóan minősülhetnek. Kifejezetten ilyen lesz például a kutya-futtató kijelölése. Itt teljesen a közlekedési táblákkal azonos mechanizmusok érvényesülnek, hacsak ki nem jelöli az önkormányzati rendelet (leginkább mellékletével) konkrétan a kutya-futtatókat. Mindezekben közös, hogy akkor kell őket egyedi ügyben alkalmazni, ha az általuk felállított szabályt nem tartotta be valaki.

Arra a kérdésre azonban, hogy a közlekedési táblák egy-egy közlekedési helyzet absztrakt vagy konkrét, általános vagy egyedi rendezését jelentik-e a forgalmi rend kialakításának folyamatában, nem találunk támpontot, és tulajdonképpen mind a négy megoldás szóba jön, attól függően, hogy hogyan tekintünk ezekre. Ha általában egy adott hely, helyiség forgalmi rendjének kialakítása során egy részkérdés rendezéseként tekintünk rá, akkor absztrakt szabályozásnak is minősíthető, hiszen meghatározatlan számú közlekedési esemény során teljesítendő magatartásszabályok közvetítéséről van szó. Ha viszont arra fókuszálunk, hogy konkrét helyszínre ad helyzetre szabott rendelkezést, már konkrét szabályozásnak is minősíthetjük. Ha pedig a címzetti kör felől nézzük, akkor általános szabályozásnak

¹⁷⁷ A gyalogosövezetté minősítés említése kapcsán (annak a szövegből való törlése helyett) csak röviden utalunk arra, hogy a közterület rendeltetésének megváltoztatása, a speciális közterületi minőség kinyilvánítása is izgalmas kérdés lenne – amivel itt azonban nem tudunk foglalkozni terjedelmi okokból sem –, hiszen ha egy park közepén játszóteret hoznak létre, vagy egy részét kutya-futtatóvá alakítják, akkor e döntés jogi természete is izgalmas kérdéseket fog felvetni, akárcsak például a parkolóhelyek zöldszigetekké alakítása, vagy egy korábban skateboardozásra használt terület e tevékenységet ellehetetlenítő átalakítása. Ezeket a változásokat közúti jelzések révén is fogják közölni, sőt lehet, hogy ez az egyetlen változás, mint ahogy az a gyalogosövezetté minősítésnél vagy a parkolóhelyek megszüntetése esetében akár elő is fordulhat, de nem ez a jellemző. Ezek olyan várostervezési kérdések, amelyek messze túlmutatnak az értekezés témáján.

minősíthetjük, hiszen mondhatjuk, hogy teljesen meghatározatlan és nyitott a címzetti kör. Végül megpróbálhatjuk egyedinek is tekinteni a közlekedési táblát, hiszen egyfelől egy konkrét ingatlan(együttes) jellemzőjét határozza meg, másfelől pedig mindig az épp arra haladó közlekedésben részt vevő számára közvetít valamilyen kötelezettséget.

Az ingatlanokkal kapcsolatban ez a dilemma a közúthasználaton túl is fennáll, mint azt a bevezetőben említettük: egyszerre határozzák meg az ingatlan minőségét, jellemzőit és ezen keresztül az ingatlant használó, birtokló, stb. személyek számára magatartási szabályokat is rögzítenek, amelyek tipikusan önkéntes jogkövetéssel érvényesülnek, s elsősorban az ingatlanok feletti rendelkezési jog gyakorlása, illetve az ingatlanok fizikai mivoltát megváltoztató cselekmények esetén merül fel hatósági engedélyek szükségessége (például egy műemlék épület felújítása vagy értékesítése, vagy egy természetvédelmi területen bányászati tevékenység végzése). Érdekes ezért a jogalkotásban és jogalkalmazásban eddig felmerült dilemmákat röviden áttekinteni.

5.4 A normatív és egyedi aktusok megkülönböztetésének egyes dilemmái

5.4.1 A közdolgok használatát konkretizáló aktusokkal kapcsolatos dilemmák a tételes jogban

A Janus-arcúságot és a formaválasztás dilemmáját különösen szépen illusztrálja a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, amelynek egyik „barlang-védelmi” felhatalmazó rendelkezése minden lehetséges közigazgatási aktust felvonultat:

48. § (4) Ha a barlang természetes állapotának fenntartása szükségessé teszi, felszíni területére jogszabály, a természetvédelmi hatóság, vagy a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére más, hatáskörrel rendelkező hatóság korlátozást rendelhet el, illetve az védett természeti területté nyilvánítható.

Már itt feltűnik az, hogy egyes esetekben a meghozandó aktus formáját határozza meg a norma (jogszabály), míg másik fordulatában az aktuskibocsátót és az aktus tartalmát rögzíti és a formáról hallgat a jogalkotó. E szakaszban találunk olyan konstellációt is, amelyből kiderül, hogy a jogszabály miniszteri rendelet (is?) lehet:

48. § (2) Azokat a teljesen vagy túlnyomóan mesterséges üregeket, amelyeknek a felületén utólag létrejött szakmai, tudományos szempontból jelentős képződmények alakultak ki, vagy természetvédelmi szempontból kiemelkedő jelentőségűek, a miniszter védetté nyilváníthatja. A védetté nyilvánított mesterséges üregekre e fejezet előírásait kell megfelelően alkalmazni.

(3) Barlang vagy a (2) bekezdés szerinti üreg védettségét, vagy fokozott védettségét a miniszter feloldhatja, ha a védelmének, fokozott védelmének fenntartásához természetvédelmi érdek többé nem fűződik.

A 37. § talán magyarázatot ad arra, hogy a formáról miért hallgat a jogalkotó. A „hatóság” fogalom használatból eredően feltehetően a hatósági határozatot választotta, ezeknek azonban nincsen címzettje:

37. § (1) Védett természeti területen lévő közúton a közlekedést (tartózkodást) – ha az a védett természeti területet vagy értéket zavarja, veszélyezteti, károsítja – a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére az útügyi hatóság korlátozza vagy megtiltja. A védett természeti területen lévő vagy azt érintő víziúton a hajózási tevékenység folytatását – ha az a védett természeti területet vagy a természeti értéket zavarja, veszélyezteti, illetve károsítja – az illetékes természetvédelmi hatóság kezdeményezésére a hajózási hatóság korlátozza vagy megtiltja.

(2) Védett természeti területen vagy annak meghatározott részén a közlekedést és a tartózkodást, az (1) bekezdésben foglalt kivétellel – ha a védelem érdekei szükségessé teszik – a természetvédelmi hatóság korlátozhatja, illetve megtilthatja.

Van, ahol többféle aktus jelenik meg egyszerre, egyfelől egyedi hatósági engedély a belépéshez, másfelől viszont a szabad belépést biztosító, turistautakat és tanösvényeket kijelölő közigazgatási aktusok, akárcsak a 37. § első bekezdéseiben:

40. § (1) Fokozottan védett természeti területre történő belépéshez – a jelzett turistautak és tanösvények kivételével – a természetvédelmi hatóságnak az igazgatóság szakértői véleményének figyelembevételével kiadott engedélye szükséges. A külön jogszabályok alapján erre feljogosított személyek – feladatuk ellátásához szükséges mértékben – engedély nélkül beléphetnek.

Ha valamiféle rendezőelvet keresnénk a szabályozásban, esetleg arra hivatkozhatnánk, hogy amikor konkrétabb tiltásokról van szó, mint pl. a közlekedés, területre belépés, stb., akkor a hatósági döntést megfelelőnek véli a jogalkotó, míg amikor általánosságban a védetté nyilvánításról, tehát egy dolog, ingatlan jellemzőjéről van szó, ami számos életviszonyt érinthet, akkor rendeli el a korlátozást inkább jogszabály. További szempontként felhozható, hogy a különböző fajta védettségek, általános jellemzők kinyilvánítása hagyományosan jogszabályban történik (ld. pl. az építési-örökségvédelmi igazgatásban a műemlékké nyilvánítás, helyi védettség alá helyezés). Mielőtt a kapcsolódó bírói gyakorlatot vizsgálnánk, érdemes a kapcsolódó szakirodalmi álláspontokat is megismernünk.

5.4.2 Szakirodalmi „felmentés”

Berényi Sándor az államigazgatási aktusok osztályozása kapcsán utal arra, hogy

„az államigazgatási aktusok tekintetében a normatív és az egyedi aktus elhatárolása problematikus. Az államigazgatási szervek szervező, igazgatási tevékenysége a normatív és egyedi aktusok óriási tömegét igényli és az aktusoknak az államigazgatási tevékenységek és funkciók sokrétűsége következtében rendkívül bonyolult rendszere jön létre. A normatív és az egyedi aktusok abszolút megkülönböztetése ebben a bonyolult rendszerben nem mindig

*lehetséges. A szocialista állam- és jogtudományban ezért vitatott egyes államigazgatási aktusok normatív, illetve individuális jellege (így például többen azt a hirdetményt, amely a sorkötelezettek jelentkezésének időbeni és helybeli beosztását tartalmazza, normatív aktusnak minősítik, ezt egyesek általános államigazgatási aktusnak tekintik, azaz olyan individuális aktusnak, amelynek a címzettjei nem nevesítettek). Véleményünk szerint léteznek olyan aktusok, amelyeknek vannak normatív elemei, de ugyanakkor számos elemük az individuális, egyedi aktusra jellemző (új magatartási szabályt nem tartalmaznak, közvetlen jogi következményük van). Ezért nem szükséges minden aktust elhelyezni a normatív és egyedi aktusok rendszerében és ez elvileg nem is lehetséges. A lényeges az, hogy minden aktus kibocsátásának jogalapja, eljárási rendje, jogi hatása a tételes jogban pontosan meghatározott legyen.*¹⁷⁸

A szakirodalom ezen túl e kérdéssel ilyen szempontból nem, és egyébként is inkább az absztrakt kategorizálás szintjén¹⁷⁹ illetve a piacszabályozással összefüggésben¹⁸⁰ foglalkozott. Madarász nem tesz említést ilyen aktusokról a normatív aktusok alcím alatt¹⁸¹. Ez jelentheti persze azt, hogy ezeket az egyéb aktusokat egyedi aktusoknak tekinti. Erre később visszatérünk.

5.4.3 Az egyediség-normativitás „gordiuszi csomójának” elvágása? Az 53/2002. (XI. 28.) AB határozat és a jelenleg is velünk élő probléma

Az egyes dolgokkal, ingatlanokkal kapcsolatos, azok egyes közjogi jellemzőit meghatározó aktusok besorolásának kérdése kapcsán az alkotmánybírósági joggyakorlat a 2000-es években tulajdonképpen Berényi Sándor előbb idézett megállapításait, különösen is az utolsó mondatokat vehette alapul. Jól illusztrálja az az ügy, amelyben a láppá minősítés kapcsán szembesült az Alkotmánybíróság azzal a kérdéssel, hogy a jogvédelem biztosítottóságára tekintettel melyik is a megfelelő döntési forma, mert valójában sem a jogszabály, sem a hatósági aktus nem megfelelő. Az Alkotmánybíróság egyetértett a jogszabályi formában való döntés helyességével, és „csak” mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg azért, mert a jogi szabályozás nem rendelkezett külön jogorvoslatról. Ez valójában képtelenség lenne, hiszen a jogszabályokkal szemben – a közvetlen alkotmányjogi panaszt leszámítva – a magyar rendszerben akkor és azóta sincsen mód szubjektív jogorvoslatra (53/2002. (XI. 28.) AB határozat). Nem véletlenül helyezkedett a Holló András által jegyzett – és a közigazgatási

¹⁷⁸ Berényi, „15. Az államigazgatási aktus”, 583.

¹⁷⁹ Jakab, *A magyar jogrendszer szerkezete*, 195.

¹⁸⁰ Kovács, „Mitől szabályozó egy hatóság?”; Kovács és mtsai., „The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts”.

¹⁸¹ Madarász, *Közigazgatás és jog*, 299–303.

jogi dogmatika talaján álló – különvélemény arra az álláspontra, hogy hatósági határozatot kellene hozni. A jogvédelem szempontjából akkor az lett volna az egyedül megfelelő minősítés. A jogszabályokkal szembeni szubjektív jogvédelem hiányára nézve végül az a megoldás alakult ki a gyakorlatban, hogy normatív döntés születik először, majd sor kerül az ezt konkretizáló hatósági aktus kibocsátására is, már amennyiben erre logikailag lehetőség van. Ez a helyzet például az építési tilalom elrendelése esetében: a képviselő-testület önkormányzati rendeletben mondja ki azt, majd e rendelet alapján születnek az egyedi hatósági határozatok. Ez az utóbb kialakított megoldás a dogmatika fényében persze vitatható. Az önkormányzati rendelettel szemben nincsen közvetlen, szubjektív jogorvoslati lehetőség, a hatósági határozat pedig tulajdonképpen a jogszabályban megtestesülő döntésnek csak végrehajtási aktusa, s mint ilyen, valójában járulékos közigazgatási cselekménynek minősül, de ha nem is, valódi, hatékony jogorvoslat nincsen biztosítva ilyen konstrukció esetén sem, hiszen a döntést tartalmilag nem a hatósági határozat hordozza. Ugyanez a dilemma jelenik meg olyan esetben, amikor a döntés bíróság előtt nem támadható formában születik meg (pl. számvevőszéki jelentés, miniszteri rendelet). Ilyenkor rendre az Alkotmánybírósághoz kerülnek ezek az ügyek, mert a mesterséges kettéválasztás a jogvédelmi problémát nem tudja valójában megoldani (pl. a 32/2019. (XI. 15.) AB határozat vagy a 18/2024. (XI. 11.) AB határozat). Némi párhuzam a közlekedési táblákkal is van, hiszen a forgalomszervezési döntések is e normatív döntésekhez hasonlóak, amelyeket aztán a közlekedési táblák konkretizálnak az egyes ingatlanokra.

Ez a kettéosztottság az útépitési érdekeltségi hozzájárulás kivételése esetében is megfigyelhető, azzal a különbséggel, hogy ebben az esetben a rendelet tulajdonképpen jognyilatkozatok pótlásának az eszköze. Ez a konstrukció a közút használatában érdekelt természetes és jogi személyek, valamint a helyi önkormányzat együttműködésének olyan formája, amely az alapvetően helyi lakossági érdeket szolgáló közút építésére (vagy földút szilárd burkolattal való ellátására) irányul. Az útépitési együttműködés formáját a résztvevők maguk határozzák meg. Amennyiben ebben az együttműködésben az érdekeltek több mint kétharmada részt vesz, a képviselő-testület az útépitési együttműködésben részt nem vevő, de a közút használatában érdekelt természetes és jogi személyt a résztvevők által vállalt anyagi hozzájárulás mértékéig – a rendeletében meghatározott módon – útépitési érdekeltségi hozzájárulás fizetésére kötelezheti (Kkt. 31. §). A vízgazdálkodási közfeladatok esetén is közcélú érdekeltségi hozzájárulást kell fizetni, ha a feladatot nem víztársulat vagy nem víziközműtársulat látja el (a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 8. § (2)-(3) bekezdései alapján). Ebben az esetben miniszteri

rendelet állapítja meg a hektáronkénti mértéket, és a járási hivatal veti ki a konkrét összeget hatósági határozatban.

5.4.4 *A tárgyiságra koncentráló helyesebb irány*

A rendőri intézkedésekkel kapcsolatban a jogvita természetéből adódóan másképp merült fel ez a kérdés a felsőbb bírósági gyakorlatban. A rendőri intézkedések némelyikénél is megjelenik a normativitás – egyediség problémája, szétválaszthatatlansága. Eme esetenkénti Janus-arcúságra jó példa a Kossuth tér műveleti területté nyilvánítása (EBH 2009. 2600). Itt azért nem okozott végül is problémát a műveleti területté minősítés, mert a Legfelsőbb Bíróság azt a rendőri intézkedések közé tartozó, „közterület forgalom előli elzárása” rendőri intézkedésként minősítette, amely így panasszal (és azt követően bírósági úton) volt támadható¹⁸² Vagyis itt is a közterület mint dolog jellemzőjének in concreto való meghatározása vált lényegessé és vezetett az egyediségen keresztül a jogvédelem biztosítására.

Mint látható, e kérdéseket a jogalkalmazói gyakorlat kifejezetten a jogvédelem felől vizsgálta, nem pedig aktustani szempontból, s ez szintén azt erősíti, hogy az ilyen típusú döntések jogszabályba foglalása nem helyes.¹⁸³

5.5 **Az általános hatályú rendelkezés**

Részben e gordiuszi csomó feloldatlanságának folyamányaként jelent meg a Kp. megalkotása során a közigazgatási tevékenység gyűjtőfogalom, amely a közigazgatási cselekmény és elmulasztása fogalmán keresztül a közigazgatási aktusok széles körét öleli fel. A hatósági határozat fogalma helyébe az annál jóval tágabb egyedi döntés került, amely fogalom Madarász Tibor hierarchián kívüli igazgatási aktusait nagyrészt átfogja¹⁸⁴. Mellé felsorakoztak egyrészt a kétoldalú aktusok¹⁸⁵, másrészt pedig az általános jellegű aktusok, a jogalkotási törvény hatálya alá nem tartozó „általános hatályú rendelkezések”. Témánk szempontjából ez utóbbi nagyon jelentős tágítása a bírói hatáskörnek – és egyben az aktusok körének is – hiszen itt az általános és a normatív fogalmak összemosódása nyomán tulajdonképpen normatív aktusokról van szó. Kárász Marcell az általános hatályú rendelkezés egyedi aktustól való elhatárolhatóságát a normativitásra alapozza. Egyfelől eltérő a két aktustípus címzetti köre,

¹⁸² F. Rozsnyai, *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhöz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései*, 69–72.

¹⁸³ Berényi, „15. Az államigazgatási aktus”, 583.

¹⁸⁴ Fazekas, „Hatósági ügy - közigazgatási jogvita”.

¹⁸⁵ Nagy, „Szerződés a közigazgatási jogban”.

hiszen az általános hatályú rendelkezés esetében – a Jakab András által adott meghatározás szerint – a jogalanyokat leíró halmaz nyitott, azaz a halmaznak bármikor lehetnek új elemei, szemben az egyedi aktusok zárt címzetti körével, ahol a jogalanyokat leíró halmaz nem aktualizálódik minden pillanatban. A normativitás szempontjából fontos különbségnek tekinti Kárász másfelől, hogy a normatív aktusokban előírt magatartást a címzettek *általában* tartósan, folyamatosan vagy ismétlődően kötelezettek vagy jogosultak tanúsítani, míg az egyedi aktusok esetében nem ez a tipikus ¹⁸⁶.

Az általános hatályú rendelkezés fogalmi körébe tartozó aktusok bírósági kontrollja esetében a Kp. már meglévő alapokra épített, hiszen rövidebb-hosszabb ideje bírói törvényességi ellenőrzés alatt álltak a köztestületi törvények partikuláris szabályozásai révén a köztestületi szabályzatok ¹⁸⁷. Az önkormányzati jogalkotás kontrollja azonban alkotmányjogias, különös bírósági eljárásban történik, nem véletlen tehát, hogy az általános hatályú rendelkezés előbbieket nem is fogja át ¹⁸⁸, hanem csak a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) hatálya alá nem tartozó aktusokat, az uniós terminológiával „nem jogalkotási” aktusokat.

Maga az általános hatályú rendelkezés fogalom is az uniós jogból származik ¹⁸⁹, bár némiképpen eltérő a koncepció ¹⁹⁰. A Kp. rendszerében e jogi aktusok – 2019 óta szinte kizárólag ¹⁹¹ – az ezeket alkalmazó egyedi jogi aktusokkal összefüggésben vihetők bíróság elé. Összhangban az elsősorban a szabályozott iparágakban megfigyelhető nemzetközi tendenciákkal ¹⁹², a piaci liberalizációhoz szorosan kapcsolódik ez a fogalom, az amerikai ügynökségi jogalkotás ¹⁹³ lehetőségének kérdése a szabályozó hatóságok révén szükségképpen az uniós jogban is megjelent, s ehhez jogi kereteket kellett teremteni, ami nem volt konfliktusmentes folyamat ¹⁹⁴.

¹⁸⁶ Kárász, „Általános hatályú rendelkezések a közigazgatási bírói gyakorlatban”, 165–66.

¹⁸⁷ Barabás, „A Kúria ítélete a Magyar Orvosi Kamara tagdíjszabályzatában foglalt regisztrációs díjfizetési kötelezettséget előíró szabály hatályon kívül helyezéséről: közigazgatási bíróság által gyakorolt normakontroll közigazgatási perben”.

¹⁸⁸ Hoffman, „A helyi önkormányzati normakontroll a tervezetek nyomán”.

¹⁸⁹ Szegedi, „Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: a szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása”, 189–95.

¹⁹⁰ Somssich, „Magánszemélyek kereshetőségi joga tíz évvel Lisszabon után: teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer?”

¹⁹¹ Kárász, „Hogyan (nem) érhető el a hatékony jogvédelem? A normatív közigazgatási aktusok feletti bírói kontroll”.

¹⁹² Kovács és mtsai., „The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts”.

¹⁹³ Forgács, „Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban”.

¹⁹⁴ Szegedi, „A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai”.

Az általános hatályú rendelkezés Kp.-ben való megjelenésének nem csupán fogalmi szinten van köze az uniós joghoz. A generálklauzula egyébként is átfogta volna ezeket, hiszen a közigazgatási cselekménynek nem fogalmi eleme az egyediség, az normatív jellegű is lehet (Barabás, 2022). Kétségtelen azonban, hogy a Kp. 4. § (3) bekezdésében való kifejezett megjelenítését – túl a bíróságok részéről követelt exemplifikatív felsoroláson – jelentősen katalizálta az a kötelezettségszegési eljárás, amelyet többek között a jogorvoslati lehetőség hiánya miatt indított az Európai Bizottság Magyarország ellen a Harmadik Energiacsomag nem megfelelő átültetése miatt.¹⁹⁵ Az önálló szabályozó szervek rendeletei, mint jogszabályok ugyanis csak az Alkotmánybíróság előtt támadhatóak meg, s az alkotmányossági kontroll nem biztosít hatékony jogvédelmet.¹⁹⁶

A fogalom Kp.-ban való megjelenése mindenképpen fontos, hiszen a generálklauzulából való levezetéséhez bizonyosan hosszabb-rövidebb bírói útkeresés vezethetett volna el, és – az ennél jóval „egyszerűbb” kategóriák¹⁹⁷ még mindig bizonytalan sorsából kiindulva¹⁹⁸ – sajnos bizonytalan is lenne. A nevesítés tudatosabb jogalkalmazói tevékenységet tesz lehetővé mind a felperesek, mind az alperesek szempontjából. Fontos azt is látni, hogy az általános hatályú rendelkezéseknek nem csak a harmonizált területeken, mint pl. a versenyjogban van jelentősége¹⁹⁹. Praktikusán konkretizálódott a Jat. 24. § (3) bekezdésében foglalt „[Á]llami szerv vagy köztestület tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz”, és ezáltal létrejött a vele szembeni jogvédelem is, tehát itt is jelentős spill-over hatással találkozhatunk²⁰⁰.

A Jat. által említett körön kívül is lehet fontos szerepe ezeknek az általános hatályú rendelkezéseknek. Ez az eszköz ugyanis a bíróság előtt támadható normatív közigazgatási

¹⁹⁵ Az INFR(2014)2271 ügyben a hivatalos felszólítás 2015 február 26-án kelt, 2018-ban fordult a Bizottság az EUB-hoz, de 2021 szeptember 23-án lezárásra került az ügy (ld. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/HU/IP_18_4487. ill. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_4486). Arról sajnos ismeretünk nincsen, hogy a kötelezettségszegési eljárást miért szüntette meg a Bizottság, de vélhetően az általános hatályú rendelkezés fogalma bevezetésének nincs ehhez köze, hiszen továbbra is a rendeleti formát használják az önálló szabályozó szervek.

¹⁹⁶ Mindennek ellenére az energiajog területén (s)em váltották ki az általános hatályú rendelkezések a jogszabályokat.

¹⁹⁷ Elég csak a még mindig előforduló, tájékoztató levélben közölt döntéseket, köztestületi etikai határozatokat vagy közterület-elnevezési döntéseket megtámadó keresetlevelek visszautasításokra gondolni.

¹⁹⁸ Fekete, „A közigazgatási bíráskodás aktuális problémái – reflexiók a múltra és a jelenre”, 90–96.

¹⁹⁹ Kárász, „A szakmai kamarák normatív aktusai feletti közigazgatási bírói kontroll egyes perjogi kérdései”.

²⁰⁰ Kárász, „Általános hatályú rendelkezések a közigazgatási bírói gyakorlatban”, 172.

aktusként alkalmas formának tűnhet a fenti jellemzőkkel rendelkező, közdolgok jellemzőit, használatának módját meghatározó döntések szempontjából.

A 2. fejezet végén bemutattuk, hogy a közlekedési tábla az absztrakt-konkrét, egyedi-általános mátrixban többféleképpen is elhelyezhető.

Noha a megjelenési formája más, mint például a köztestületi szabályzatoké, ugyanúgy a Jat. hatálya alá nem tartozó aktusként valamilyen tulajdonsággal rendelkező személyek körére tartalmaz önkéntes jogkövetéssel érvényesülő általános magatartásszabályokat, amelyek megszegése esetén az arra felhatalmazott jogalkalmazó szerv ezeket egyedi ügyben alkalmazva valósít meg közigazgatási cselekményt (tipikusan szankcionál).

Ugyanakkor, mint láttuk, elképzelhető olyan érvelési irány, amely inkább az egyediségre illetve a konkrétságra alapoz. A közlekedési tábla ugyanis sokkal konkrétabb, mint az absztrakt köztestületi norma: egy konkrét ingatlan használatát rendezi és – különösen, ha a közlekedési lámpákat is bevonjuk a vizsgálódásba – egyedi parancsot ad az éppen arra közlekedő személy(ek)nek. Éppen ezért nem dőlhetünk hátra az általános hatályú rendelkezéskénti minősítést megtalálva, hanem végig kell vezetnünk az egyedi döntésként való minősítés kérdését is.

5.6 A közlekedési táblák mint „hierarchián kívüli egyedi aktusok”

5.6.1 A közigazgatási cselekmények és a közhatalmi aktusok

A továbbiakban tehát azt vizsgáljuk, milyen közigazgatási cselekménynek minősülhetne még a közúti jelzés az általános hatályú rendelkezésen kívül. Ugyanis azt sem jelenthetjük ki feltétlenül, hogy – ahogy a fent idézett AB határozathoz fűzött különvélemény és a természetvédelmi törvény egyes rendelkezései is mutatják – a hatósági határozat fogalma ne foglalhatna magában ilyen jellegű döntéseket. Ezzel rögtön vissza is érünk ahhoz a nem újkeletű problémához, hogyan is definiálható a hatósági határozat, ami pedig szorosan összefügg az eljárási kódex hatályának kérdésével, hiszen a kettő egy „ördögi kört” alkot ²⁰¹.

Az Ákr. – az Áe. folyamatos módosításainak és a Ket.-nek a talaján állva – ezt némiképpen megtörte, persze a kivett eljárások körének igen tágra nyitásával, de a probléma ezáltal csak fokozódott. Ma ugyanis már nem mondhatjuk egyszerűen azt, hogy „*hatóságának tekinthető az*

²⁰¹ Madarász, *Közigazgatás és jog*, 300.

*az aktus, amelynek kiadására (megalkotására) és érvényesítésére az eljárási kódex hatálya kiterjed (és ezen kívül a szabálysértési eljárásban kiadott aktusok)*²⁰². Hiszen hiába állapította meg már 1987-ben Madarász Tibor Szamel Lajosra hivatkozva, hogy kifelé irányuló, azaz hierarchián kívüli aktus nem lehet ún. „diszkrecionárius”, azaz diszkrecionális jogkörben hozott aktus. Érdemes megfontolnunk Madarász Tibornak a „jogalkalmazási (hatósági) aktusok és jogilag kötetlen aktusok a hierarchián kívüli igazgatásban” címszó alatt kifejtett gondolatait a Kp. szemüvegén keresztül. A Kp. által biztosított bírói útra tartozó közigazgatási cselekményeket veszi itt ugyanis Madarász tulajdonképpen számba, csak éppen az előrehozott jogvédelem szempontjából, amely szintén nem lehet kisebb kör. Ehhez a jogalkalmazásos aktust a jogilag kötetlen aktussal állítja szembe.

»Maga Otto Mayer különbséget tesz már a határozat (Entscheidung) és az intézkedés (Verfügung) között. Határozatnak a jogilag kötött tartalmú aktust nevezi, intézkedésnek minden egyéb közigazgatási jogi aktust, függetlenül attól, hogy a hatóság annak tartalma alakításában teljesen szabad-e, vagy csak bizonyos korlátok között mozoghat. Tomcsányi is értékeli a határozat és intézkedés O. Mayernél jelzett különbségét (Labandra hivatkozva), de – amikor a hatósági aktusokat osztályozza – az elnevezéseket már nem használja. Hatósági aktusnak tekinti a diszkrecionárius intézkedéseket (rendőri aktusokat) és a „szigorú jogszabályi alapon” kiadott aktusokat. ... A »kötött« és a »szabad« aktus megkülönböztetése Forsthoffnál is az egyikféle aktusosztályozás eredménye.

Hans J. Wolff nyolcféle klasszifikációjának egyike is a jogi kötöttség foka szerinti különbségtétel. E szerint háromféle közigazgatási aktust különböztet meg: a kötött, a szabad mérlegeléses és a szabadon alakítható aktust. Nála az „intézkedés” (Verfügung) nem szinonimája a szabadon alakítható aktusnak, hanem az aktus tartalma szerinti tagolásban szerepel.«

E szakirodalmi áttekintést követően jön „a lényeg”:

5. Ha a jogalkalmazásos és a jogilag kötetlen döntések szféráját egymástól elkülönítettük, akkor már ennek a distinkciónak az eljárásjogi konzekvenciáját is könnyen levonhatjuk. Azt ti., hogy politikai, törvényességi garanciális érdek elsősorban a jogalkalmazásos döntések eljárásjogi kötöttségéhez fűződik. Ezért általános követelményként lehet megfogalmazni, hogy az eljárási

²⁰² Madarász, *Közigazgatás és jog*, 300.

kódex hatálya tartozzék minden jogalkalmazói döntést vagy egyéb jogalkalmazói cselekményt kívánó ügy. A jogilag kötetlen döntések esetében **sem lehet azonban lemondani a döntési eljárás szabályozottságának igényéről** [kiemelés tőlem RK]. Hisz a kötetlenség csak annyiban indokolt, hogy a döntési feltételeket az anyagi jogban nem lehet előre „programozni”, a döntési eljárás szabályozásának viszont éppen az anyagi jogi szabályozás hiánya folytán az igazgatottak számára garanciális jelentősége van. (Csak speciális szabályozás szükséges, mert ez a fajta döntési processzus egészen más struktúrájú, mint a jogalkalmazói döntés esetében.)

A hierarchián kívüli igazgatás e kétfajta aktusának a megkülönböztetése után megfogalmazható két követelmény. Az egyik az, hogy a jogilag kötetlen döntések szféráját a lehető legszűkebbre célszerű szorítani, vagyis a jogalkalmazásos döntések körének bővítését helyes célul tűzni. A döntési szabadság anyagi jogi korlátozását, feltételekhez kötését kell megvalósítani mindenütt, ahol ezt a döntések természete megengedi. A másik követelmény abban foglalható össze, hogy az állampolgárokat érintő döntéseket kivétel nélkül jogalkalmazásos döntéseként kell szabályozni, figyelembe véve és kihasználva a mérlegelési jog különböző erősségű fokozataiban rejlő differenciálási lehetőségeket is. ...

Az az olvasata lényeges e gondolatoknak témánk szempontjából, hogy „a jogalkalmazásos döntések” jóval tágabb kört jelentenek, mint a mai magyar közjogi gondolkodásban a hatósági határozatok, hiszen minden olyan eset, amikor a közigazgatás kifelé irányultan, a közigazgatási jog szabályait alkalmazva joghatást kiváltó cselekményt valósít meg a közigazgatási jog által szabályozottan, nem lehetne ma már abban az értelemben jogilag kötetlen aktus, hogy ne lenne vele szemben jogvédelem biztosítva: előzetesen az eljárási szabályok kialakításán keresztül és utólag, a közigazgatási bírói kontroll által. A befejezésként megfogalmazottak pedig arra mutatnak rá, hogy lehet, hogy a hatósági döntés fogalmának igen szűkre szabottsága helyett ma már végre – a kivett eljárások körének folyamatos növelése helyett – tágabban kellene a jogalkotónak a jogalkalmazásos döntésekre, de legalábbis a (nem jogalkotási) közhatalmi döntésekre megfogalmazni garanciális jellegű általános szabályokat, s ennek megfelelően akár az Ákr. tekintetében újragondolni a közigazgatási ügy fogalmát.

És mindezt azért kellett leírni, mert a közdolgokkal kapcsolatos, hatósági határozatnak csak fenntartásokkal minősíthető döntések is minősíthetőek valójában jogalkalmazásos döntéseknek, és következésképpen valamiféle szabályozott eljárásrendben kell, hogy létrejöjjenek.

E töprengés során érdemes a német szabályozást is megnéznünk: a német általános eljárási törvény (VwVfG) 35. §-a részben kifejezetten a közlekedési táblákkal kapcsolatos jogalkalmazási nehézségek és ellenmondások kiküszöbölése érdekében született. Ez azt is meg fogja mutatni, hogy a Kp. általános hatályú rendelkezés fogalma jelenlegi formájában jóval szűkebb, mint a hasonló nevű német jogintézmény (Allgemeinverfügung).

5.6.2 A dinglicher Verwaltungsakt („tárgyi közigazgatási aktus”) és a sachenrechtliche Allgemeinverfügung („dologi jogi általános intézkedés”)

A második világháborút követően a megélenkült német aktustani szakirodalomban és a bírói gyakorlatban kiterjedt viták övezték a közúti jelzések minősítésének a kérdését. A jogegység helyreállítása érdekében a jogalkotó ezekre legáldefinícióval reagált. A jogszabály vagy egyedi aktus dilemmára a választ az 1976-ban elfogadott VwVfG 35. §-a adja meg, amikor a közigazgatás aktusok fogalmát a következőképpen szabályozza:

Közigazgatási aktusnak minősül minden olyan rendelkezés, határozat vagy egyéb közhatalmi intézkedés, amelyet egy hatóság a közjog területén egyedi ügy szabályozása/rendezése érdekében hoz, és amely közvetlen kifelé irányuló joghatást kíván kiváltani. Az általános intézkedés olyan közigazgatási aktus, amely általános jellemzők alapján meghatározott vagy meghatározható személyek körének szól, vagy valamely tárgy közjogi jellegét vagy a köz általi használatát érinti.²⁰³

E definíció második mondata különösen is érdekes a számunkra, hiszen az Allgemeinverfügung, az „általános intézkedés” kifejezetten nem jelent meg ezidáig a hazai szakirodalomban, és a Kp. 4. § (3) bek. d) pontja szerinti általános hatályú rendelkezéssel nem feltétlenül azonosítható.

A német szabályozás kialakulásának egyik okát éppen a közlekedési táblák minősítésének nehézségei adták. Míg a Verwaltungsakt Otto Mayer óta létező kategória, az Allgemeinverfügung csak a VwVerfG megalkotásakor vált e kategória részévé, és más tartalommal, mint a Kp. általános hatályú rendelkezése. Nagyon érdekes az a fejlemény témánk szempontjából, hiszen hasonló volt a dilemma, ti. hogy minek tekinthetőek a közlekedési táblák: egyedi közigazgatási aktusnak, általános intézkedésnek vagy normatív aktusnak?

²⁰³ VwVfG § 35 [Begriff des Verwaltungsaktes] Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbareren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.

Ernst Forsthoff tankönyve a közigazgatási aktusok (ezek a német dogmatika szerint szűkebb kör, mint a magyarban, mert csak a közhatalmi, kifelé irányuló, joghatást célzó cselekményeket értik ezeken) tárgyalása során a közhasználatot megalapozó aktusokat címzett nélküli aktusoknak tekinti, amelyek tárgyakra vonatkoznak és a személyeket csak közvetetten, reflexhatások révén érintik²⁰⁴. A közlekedési táblákat a közigazgatási aktusok körén kívül eső „általános hatályú intézkedésnek” (Allgemeinverfügung) minősítette, és a későbbi kiadásban részletesebb érvelést adva egyben jelezte, hogy ezek atipikusak, mert nem határozható meg a címzetti körük²⁰⁵. E gondolatokon elindulva Norbert Niehues doktori értekezése *Dinglichkeit im Verwaltungsrecht* („Tárgyiság a közigazgatási jogban”) címmel azt a koncepciót vázolta fel a közdolgok jellemzőit meghatározó közigazgatási cselekményekkel kapcsolatban, hogy azok címzett nélküli közigazgatási aktusok. Ehhez abból indult ki, hogy jogviszony nem csak személyek között, hanem tárgyakra nézve is fennállhat²⁰⁶. Újítása, a „tárgyi közigazgatási aktus” (dinglicher Verwaltungsakt) hamar a tankönyvirodalomban is helyet kapott konzulense, Wolff révén²⁰⁷. A szakirodalom és a bírói gyakorlat azonban nagyon széttartó volt, sokan normának minősítették továbbra is a közúti jelzéseket. A jogegységesítést végül a szövetségi szintű általános közigazgatási eljárásjogi kódex végezte el a már fent idézett leleménnyel, hiszen egyszerűen kiegészítette az Allgemeinverfügung addigra bevett fogalmát (személyek meghatározott vagy meghatározható körére vonatkozó rendelkezés) a második fordulattal, ezzel létrehozva annak dologi jogi alfaját (sachenrechtliche Allgemeinverfügung), a személyjogi (personenrechtliche Allgemeinverfügung) első alfaj mellett²⁰⁸.

Érdekes még a kérdés svájci recepcióját megvizsgálni: itt egyesek éppen az általánosan konkrét jelleg miatt egyedi aktusnak tekintik²⁰⁹, míg az újabb tankönyvirodalom az általános intézkedést a normativitás és az egyediség közötti átmenetként kezeli: konkrét helyzetet rendez, de nagyobb, egyedileg meg nem határozható személyi körnek címezve. Ez tehát a lényegi különbség a hatósági aktusokhoz képest, hogy a címzetti kör nyitott. A svájci bíróságok ebből kiindulva a hatósági aktusokkal azonosan kezelik ezeket, a bírói út ezekkel szemben is nyitva áll. A német szabályozáshoz hasonlóan könnyített eljárási szabályok vonatkoznak a

²⁰⁴ Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 5. kiad., 1:299.

²⁰⁵ Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 10. kiad., 1:217.

²⁰⁶ Niehues, *Dinglichkeit im Verwaltungsrecht*, 55.

²⁰⁷ Wolff, Hans J., *Verwaltungsrecht*, 1:258.

²⁰⁸ Gornig, *Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme. Auch ein Beitrag zur Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 S. 2 VwVfG*, 74–75.

²⁰⁹ Jaag, *Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt*, 193.

nyilatkozattételre és az eljárás megindítására. A svájci gyakorlat is használja az Allgemeinverfügung két fajtáját írott szabály hiányában is, és feltehetően ez vezetett ahhoz, hogy árnyaltabbá vált a minősítés kérdése. Ez ugyanis a perindítás kérdésében, az érintettség vizsgálatánál csapódik le tulajdonképpen, mert a meghatározott vagy meghatározható személyi kör esetében inkább az incidenter felülvizsgálat érvényesül, tehát szükséges az azon alapuló egyedi aktus, míg a nyitott címzetti kör esetén nincs egyediesítő aktusra szükség, maga az Allgemeinverfügung egyedi döntésként minősül²¹⁰.

5.7 A közúti jelzéseken túl: közhasználattal kapcsolatos egyéb, közdolgokra vonatkozó döntések

5.7.1 *Kell-e nekünk a „dologi aktus”?*

Mint látható, a német Allgemeinverfügung más fogalmi elemeket jelenít meg, mint az általános hatályú rendelkezés. Utóbbinál a Jat. 24. § (3) bekezdésére, valamint a szabályozó hatósági normatív aktusokra való koncentráció következményeképpen ugyanis a normativitás, és az abból fakadó egyedi ügyben való alkalmazhatóság kritériuma állt a középpontban, az uniós jogi behatások okán is. Ugyanakkor az előző német szakirodalmi kitérő, s a Svájcban a keresetindításnál alkalmazott megkülönböztetés azt a feltevést erősíti, hogy tulajdonképpen nem szól az ellen sem semmi, hogy egyedi döntésnek minősítsük a közigazgatási cselekmény kategóriáján belül a közdolgok használatával, jellemzőivel kapcsolatos döntéseket. Noha a közlekedési tábláknál az általános hatályú rendelkezés sem rossz választás, hiszen azok tartósan általános magatartási szabályt állítanak fel, és az azokat megszegők szankcionálása során egyedi ügyben alkalmazzák is, ez a helyzet a szintén közúti jelzésnek minősülő közlekedési lámpáknál vagy rendőri jelzéseknél már nem áll fenn azok említett dinamikus jellege miatt: a piros lámpánál éppen várakozók köre körülhatárolt, és a lámpa folytonosan változó parancsokat közöl, amely közlés nem maradandó.

Érdekes még a közúti jelzések körén kívül is megnéznünk két, a közhasználat körébe tartozó közdolgokra vonatkozó aktust is, amelyek szabályozása szintén az egyedi döntésként való minősítés mellett szól. Természetesen, ahogy ez már az eddigiekből kiderült, számos olyan döntés is van, amelyeket normatív aktusok formájában hoznak meg, de most csak a

²¹⁰ Häfelin és mtsai., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 209–10.

közigazgatási cselekmény kategóriáján belüli döntésekről, tehát az egyedi döntésként vagy általános hatályú rendelkezésként való minősítésről gondolkodunk.

A táblák a közterületek elnevezése esetén is megjelennek: a települési önkormányzat köteles arról gondoskodni, hogy minden belterületi közterület és lakott közterület el legyen nevezve, és ki kell helyzenie az ezt közvetítő, utcanévet és számozást tartalmazó táblát. Ehhez fontos szabályokat állapít meg a Mötv. A közterület elnevezéséről hozott döntés ugyanakkor végképp könnyebben minősíthető egyedi döntésnek, hiszen egyedi ügyben alkalmazni nemigen kell azt közigazgatási szerveknek. Természetesen van általános jellege, mert mindenkinek ezzel az elnevezéssel kell illetnie az adott közterületet, és a korábbi elnevezése a közterületnek nem használható. A közterületet a képviselő-testület nevezi el, az, hogy ez a határozata normatív vagy egyedi, a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása kapcsán, az illetékes bíróság kiválasztásakor tud felmerülni, hiszen az egyedi határozatokkal kapcsolatos jogvitákat az általános hatáskörű elsőfok, azaz a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékek, míg a normatív határozatokat a Kúria jogosult elbírálni²¹¹. Ez azonban csak 2020 óta van így, előtte minden önkormányzati határozat megítélése – a normatív is – az elsőfokú bíróságok hatáskörébe tartozott. Így az nem igazít el minket, hogy a közzétett, de a Kp. hatálybalépése előtt indult, tiltott elnevezésekkel kapcsolatos ügyek az elsőfokú bíróságok előtt indultak.²¹² A legutóbbi ilyen, 2023-ban indult ügyből²¹³ az derül ki, hogy a Fővárosi Törvényszék előtt indult az ügy, tehát a kormányhivatal (helyesen) egyedi döntésként minősítette azt és ezzel a bíróság is egyetértett.

Az elnevezés magánérdeket is sérthet. A Rezső tér átnevezése kapcsán, ahol a rossz helyrajzi szám megjelölések miatt nem a térnek azon része kapta a Szenes Iván tér elnevezést, ahol a névadó halála előtt lakott, az átnevezésről szóló határozatot a névadó örököse megtámadta az ezáltal okozott jogsérelemre hivatkozva bíróság előtt. Az elsőfokú bíróság, mintha a Kp. hatályba sem lépett volna, kifejtette, hogy ez a határozat nem az Ákr. hatálya alá tartozó hatósági határozat, s visszautasította a keresetlevelet. Holott azt kellett volna vizsgálnia, hogy közigazgatási cselekményről van-e szó, amit a közigazgatási jog által szabályozottan

²¹¹ Balázs és mtsai., *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*.

²¹² pl. Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12. K. 27.052/2014/5., vagy Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.27.139/2015.

²¹³ <https://index.hu/belfold/2024/08/27/horn-gyula-setany-jogserto-fovarosi-kormanyhivatal-torvenyszek-budapest-itelet/>

közigazgatási szerv adott-e ki. Mind a három jellemző meglelt volna, mert az önkormányzat, a Kp. definíciója alapján is, közigazgatási szervként, a közterületek elnevezésére vonatkozó közigazgatási jogi szabályok alapján hozta meg határozatát, amelynek van joghatása, s az örökös jogának érintettsége sem kérdéses. Minderre tekintettel a visszautasító végzést a Fővárosi Törvényszék ugyan megsemmisítette és érdemi elbírálásra utasította az elsőfokú bíróságot,²¹⁴ de sajnos részletesebb minősítést nem adott a bíróság, és az ügy végül nem jutott el a Kúriára. Annyit tudunk itt is csak leszögezni, hogy közigazgatási cselekmény az elnevezésről hozott döntés, amely bíróság előtt támadható, a törvényességi felügyeleti perek tanulsága szerint feltehetőleg egyedi döntés.

5.7.2 Megfelelő forma az általános hatályú rendelkezés a közlekedési tábla és az egyéb jelzések számára?

Felmerül mindezek után persze a kérdés, hogy miért kell ezzel a kérdéssel ennyit foglalkozni, hiszen akár egyedi döntés, akár általános hatályú rendelkezés, az itt tárgyalt, közterületek közhasználatával kapcsolatos döntések mind közigazgatási cselekménynek minősülnek. Valóban, az kétségtelen, hogy a bírói gyakorlat szerint is ezek közigazgatás cselekmények. Ugyanakkor a német közigazgatási aktuskénti minősítés azzal a nagy előnnyel rendelkezik az általános hatályú rendelkezéshez képest, hogy azt a VwVfG, az általános eljárásjogi törvény szabályozza, következésképpen annak szabályai vonatkoznak ezek meghozatalára is, és noha számos szabályt nem kell alkalmazni, mégiscsak érvényesül valamennyi előrehozott jogvédelem.²¹⁵ Mint a fejezet bemutatta, a forgalomszabályozási döntések – véleményem szerint részben a polgári jogias közterület-konceptió miatt is – alapvetően tulajdonosi döntéseként voltak hosszú időn át elkönnyelve. Ez most ugyan már a bírósági döntések szerint nincsen így, ám mivel ezek a döntések igen tág mérlegelési jogkörben hozott döntések, nincsen túl sok támpontja a bíróságnak amelyekhez a jogszerűségüket mérhetné. Az eljárásjogi keretbe helyezés ezen sokat segítene. Jól mutatja ezt aktuálisan például a Tűzoltó utca forgalomkorlátozása miatti lakossági tiltakozás, amely feltehetőleg nem lenne, ha előzetesen bevonták volna a lakosságot a döntéshozatalba. Erre egyébként igen sok példát látunk Budapestszerte, például kihelyezett lakossági fórumok vagy internetes véleményezési felhívások formájában.

²¹⁴ Kpkf. 12. 671354/2018/2.

²¹⁵ F. Rozsnyai, „Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított »előrehozott jogvédelemre« (JK, 2010/1., 22-30. o.)”, 29–30.

Nemcsak a helyi kormányzás hatékonysága szempontjából,²¹⁶ hanem az igénybe vehető jogvédelem szempontjából is nagyon fontos ez a kérdés. A Kp. eredeti szabályozási koncepciója szerint csupán annyiban volt lényeges a kérdés, hogy az általános hatályú rendelkezés eredetileg csak akkor volt önállóan támadható, ha közvetlenül hatályosult és így okozott jogsérelmet, az ilyen esetben az általános hatályú rendelkezés megtámadásához egyedi döntésre nem volt szükség. Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (Ejhet.) elfogadása nyomán azonban az általános felperesek e joga elenyészett, immár csak a törvényességi felügyeleti szerv, illetve az ügyész jogosult az általános hatályú rendelkezés önálló megtámadására, egyéb személyek csak az általános hatályú rendelkezést egyedi ügyre alkalmazó egyedi aktussal együtt támadhatják meg azokat²¹⁷. A bevezetőben említett ügy is ilyen konstellációval rendelkezett. A svájci bírói gyakorlat mutat rá a legjobban, hogy ez szükségtelen (vagy még inkább a jogvédelmet ok nélkül csorbító) szűkítés volt, hiszen a perindítási jog vizsgálata körében a bíróság kellően be tudja szűkíteni a bírói utat.

A bíróság döntési jogköre is jóval korlátozottabb ez utóbbi esetben, ugyanis csak a konkrét ügyben való alkalmazhatóság tilalmát mondhatja ki, de nem semmisítheti meg a rendelkezést. Megsemmisítési joga csak akkor van a bíróságnak, ha az előbb említett privilegizált felperesek indítják a pert.²¹⁸ Ez a közigazgatási bíráskodás objektív jogvédelmi funkciója felől vizsgálva olyan korlátozás, amely kérdéssé teszi az így biztosított jogvédelem hatékonyságát. A jogvédelmi szint tehát hasonlóan alakul, mint az önkormányzati rendeletek esetében: az általános felperes az általános hatályú rendelkezéseket nem támadhatja meg közvetlenül, közvetlen hatályosulás esetén sem. Míg az önkormányzati rendeleteknél ilyen esetben alapjogi sérelem esetén biztosított a közvetlen Alkotmánybírósághoz fordulás, az általános hatályú rendelkezések esetén ez sem adott, legfeljebb a jogerős bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz.

²¹⁶ A közösségi részvétel az önkormányzati döntéshozatalban a szavazáson kívül mind a bal-, mind a jobboldali public choice- és utódelméletek fontos eleme egyébként: Horváth, „Magunkon kívül: a helyi önkormányzatok feladatainak átterülése az intézményes kereteken túlra”, 79.

²¹⁷ Kárász, „Hogyan (nem) érhető el a hatékony jogvédelem? A normatív közigazgatási aktusok feletti bírói kontroll”.

²¹⁸ A megváltoztatás eleve, az eredeti koncepció szerint is ki volt zárva, ami a hatalmi ágak megosztásának elvéből következett.

6 Folyamatos konkurenciaharc a közjavak használati formái között

6.1 A közjavak lehetséges használati formái és ezek egymáshoz való viszonya

6.1.1 A használatok csoportosítási lehetőségei

A közdolgok rendeltetése közérdekű célok szolgálata, de másféle célt is szolgálhatnak. Így elméletileg alapvetően háromféle jogszerű használatukat különböztethetjük meg: a „rendes” avagy közönséges használatot (közhasználatot) és a saját célra való, „magán” avagy „különös” használatot, valamint az e két mód között elhelyezkedő, a helyben lakók általi használatot.²¹⁹ Itt abból indulhatunk ki, hogy a rendeltetésszerű használatok a közönséges használatba tartoznak és tipikusan szabadon, engedély vagy bejelentés nélkül tanúsítható magatartásokat ölelnek fel, a különös használatok pedig nem rendeltetésszerű használatokat takarnak, amelyek tipikusan engedélyhez vagy bejelentéshez kötöttek. Ennél a csoportosításnál tehát azt, hogy hol húzódik a közönséges és a különös használat közötti határ, a közdolgok rendeltetése szabja meg: ami rendeltetésszerű használat, az közönséges használat, ami pedig azon túlmutat, az különös használat. Ezen túl, a közdolgok használata akár egyesek, akár csoportok által, kollektíve is megvalósulhat, ami további csoportbontásokat tesz lehetővé.

Lehet persze más csoportosítást is alkalmazni, és megfordítani a logikát: azok a közönséges használatok, amelyekhez nem kell engedély, és minden, ahol kell engedély vagy bejelentés, az már különös használat. Mindkét esetben ezek a jogszerű használatok, amit pedig a jog tilt, az a jogellenes használat.

A közhasználat lehet egyedi használat, de vannak közös, kollektív használati módok is, amelyek esetében ez a közös – nagyobb csoport általi – használat intenzívebben korlátozza az adott közterület mások általi használatát, mint az egyedi használat. Emellett léteznek nem közérdekű használati módok is, amelyek nem közösségi, hanem magán, többnyire profit-termelő tevékenységhez kapcsolódó célt szolgálnak. E két utóbbi egyaránt jogszerű használati mód lehet a különféle rájuk vonatkozó jogszabályok szerint, a közhasználatot és mások magánhasználatát viszont ugyanúgy korlátozzák, vagy kizárják.

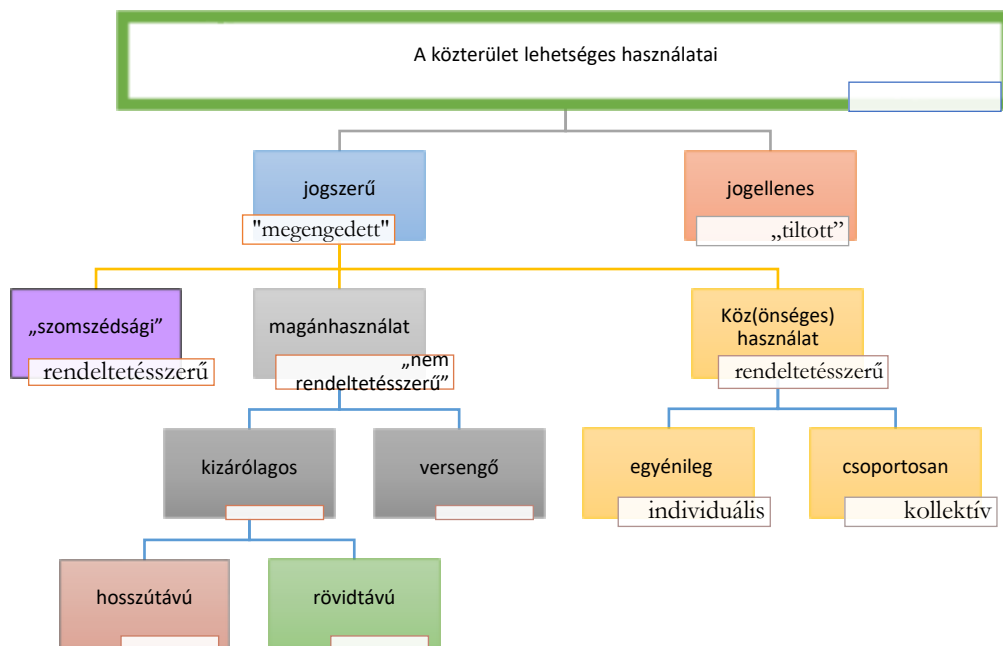
²¹⁹ A szomszédjogokból eredően az adott közterülettel határos területeken élőknek bizonyos – gyakran jogszabály által kifejezetten garantált – előjogai vannak a közönséges használókhoz viszonyítva (például a telkük megközelíthető kell, hogy legyen a közterületről). Ezeket az előjogokat bizonyos többletkötelezettségek is kísérik, mint például a járda-tisztántartás vagy síkosságmentesítés.

További szempont, hogy időleges, eseti vagy rendszeres netán folyamatos a használat. Mivel a közönséges használat tipikusan alkalmi, a tartósság kérdése elsősorban a különös használati módoknál merül fel, sőt, azt is mondhatjuk, hogy elvileg egy olyan tevékenység, amelyet alkalmanként a közönséges használatba sorolunk, már különös használati móddá válik akkor, amikor azt sűrű rendszerességgel valósítja valaki meg, de itt a körülmények sokat számítanak. Ha például valaki a parkban minden nap elfoglal hosszabb időre egy nagyobb területet és ott jógaórákat tart, az már túlmegy a rekreációs célú használaton, és különös használatnak minősülhet – de ez megint attól is függ, hogy akadályozza-e mások közhasználatát, illetve, hogy van-e erre nézve valamilyen szabályozás. Ez nagyon plasztikusan merül fel például a játszótéri zsúrok esetében, amely egy terjedőfélben lévő új szokás. Ha az ünneplő társaság a játszótér jelentős részét lefoglalja a zsúrhoz, akkor az ellehetetleníti a többi használó rendeltetésszerű használatát, de legalábbis jelentősen korlátozza azt, ami feszültségekhez vezet. Nem véletlen, hogy például az USA egyes államaiban frekvenciátaltabb parkokban a (számozott) piknikhelyek használatához engedélyt kell kérni.²²⁰ Nem kell persze ilyen messzire menni, például a budavári önkormányzat sportpályái esetében is működik ilyen foglalási rendszer.²²¹

Az akár engedélyköteles, akár engedélymentes jogszerű használati módok mellett pedig léteznek jogellenes használati módozatok, amelyek teljesen tiltottak, vagy csak olyan feltételek mellett lennének engedélyezettek, amelyek nem valósulnak éppen meg. Mindezt – az első csoportosítási logikát alkalmazva – így ábrázolhatjuk:

²²⁰ <https://www.seattle.gov/parks/rentals-and-permits/picnic-rentals>. Ezekért fizetni kell. Vannak szabadon, first come first served alapon működő (nem számozott asztalok és helyek is), tehát lehet foglalás nélkül is piknikezni, csak bizonytalan, hogy lesz-e hozzá asztal.

²²¹ Például a Czákó utcai pályák vagy az Európaliiget esetében: www.europaliget.hu/foglalas

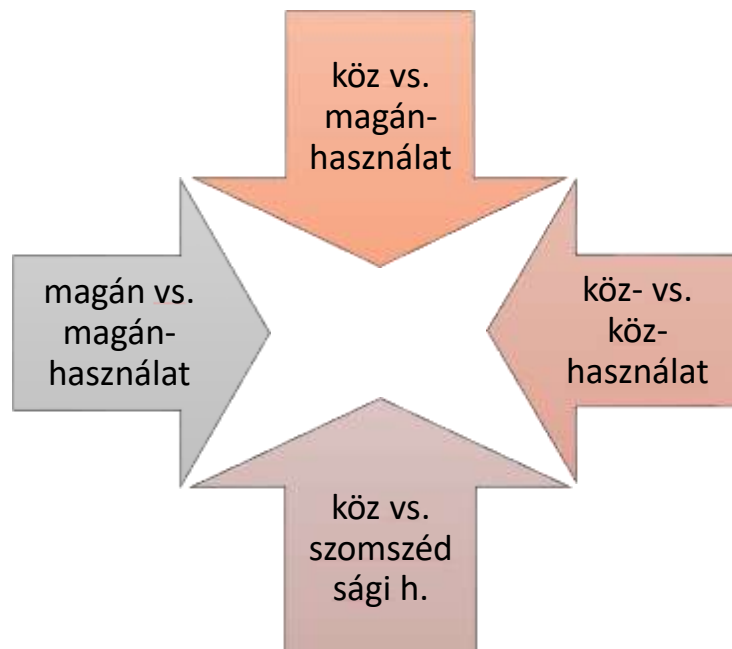


A közutakra vonatkozó szabályozásban a Kkt. mindegyik használati formára tartalmaz rendelkezéseket. A Kkt. 3. § (1) bekezdése rögzíti a közhasználat lehetőségét: „A közúti közlekedésben mindenkinek joga van részt venni; a közutat és a közforgalom előtt el nem zárt magánutat közlekedés céljából gyalogosként vagy – meghatározott feltételek teljesítése esetén – járművezetőként bárki igénybe veheti. Jogszabály gyalogosok és járművek közlekedését egyes közutakon korlátozhatja vagy kizárhatja.” A rendeltetésszerű használat itt tehát a közlekedés, amely történhet gyalogosan vagy járművezetőként. A második mondat egyben jelzi azt is, hogy a közhasználatnak mozgó határai vannak abban az értelemben, hogy jogszabály kizárhat, azaz megtilthat bizonyos használati módokat, tehát ezek a lehetőségek nem vonatkoznak mindenféle formájú közlekedésre például, vagy csak bizonyos napszakokban lehet egy közutat közlekedésre használni. A Kkt. 36. § (1) bekezdésében a tipikus különös használatokra látunk példát: a közút felbontásához, annak területén, az alatt vagy felett építmény vagy más létesítmény (a továbbiakban együtt: építmény) elhelyezéséhez, a közút területének egyéb nem közlekedési célú elfoglalásához (a továbbiakban együtt: nem közlekedési célú igénybevétel) a közút kezelőjének a hozzájárulása szükséges. A hozzájárulásban a közút kezelője feltételeket írhat elő. Az ellenérték fizetésének kötelezettségét is rögzíti a magánhasználat esetére: 37. § (1) A közút területének nem közlekedési célú igénybevételéért – az úttesten kívül végzett közműépítési vagy fenntartási munka kivételével – igénybevételi díjat kell fizetni, közút nem közlekedési célú igénybevételéért az igénybevételi díj mellett óvadékfizetési kötelezettség írható elő. Ugyan a Kkt.-ban a bevezető rendelkezések

között, tehát előbb szerepel, mint az említett rendelkezések, de a fenti logika szerint végezetül álljon itt egy bizonyos magatartásokat tiltott használatra minősítő rendelkezés: „A közutat, a közúti jelzést megrongálni, beszennyezni, a közútra a közlekedés biztonságát vagy zavartalanságát hátrányosan befolyásoló tárgyat kitenni, kidobni nem szabad.”²²²

6.1.2 A közhasználat formái közötti konkurencia

A közdolgok – mivel véges közjavakról van szó – igencsak ki vannak téve a közhasználatnak, hamar túlhasználat alakul ki. A fent említett valamennyi használati mód is megjelenhet akár térben és időben egyszerre, és olyan konfliktushelyzetek alakulhatnak így ki, amelyeket nagyon nehéz kezelni. Grafikusan talán így tudjuk azokat a konkurencia-mezőket ábrázolni, amelyek a jogszabályokból és a bírósági gyakorlatból kirajzolódnak:



Egyfelől a közhasználaton belül is számos használat konkurál egymással, gondoljunk csak a számos rendeltetési módra. Konkurálnak egymással az egyéni közönséges használatok, de a kollektív használatok egymással, és az egyéni közhasználatok a kollektív közhasználatokkal is. A közhasználat másfelől a közhasználatú ingatlanok szomszéd sági használatával is összeütközésbe kerülhet. Harmadrészt pedig a közhasználat helyett magánhasználatba is kerülhet a közhasználatú tér bizonyos része vagy egésze. Sokszor ez a magánhasználat valójában nem konkurál a közhasználattal, hanem a közhasználat minőségét javítja, de közben

²²² Kkt. 7. § (1) bekezdése

az adott területen konkrétan el is lehetetleníti a közhasználatot, ilyen például a vattacukor-árus standjának a területe, vagy éppen a taxis droszt vagy a kávézó terasza. Nincsen azonban feltétlenül ilyen eszköz-kapcsolat. A magánhasználatok pedig egymással is konkurenciaharcot vívnak: nemcsak az egyforma rendeltetésű, hanem az eltérő rendeltetésű magánhasználatok is kiszorítják egymást, s a hosszútávú magánhasználatok tartósan ellehetetlenítenek minden más használati formát.

Mindezen jogszerű használati formákat veszélyezteti, lehetetleníti el a jogellenes közterület-használat, és legfőképpen a hatóságok mulasztásai, ha ezek ellen nem, vagy nem hatékonyan lépnek fel.

Az értekezés a továbbiakban ezek közül tipikus eseteket vizsgál bizonyos aspektusokból. Mivel ez tulajdonképpen egy végtelen konfliktusmező, többre nem is vállalkozhat e terjedelmi keretek között.

6.2 A közterület rendeltetése(i) és közösségi használatának policentrikus problématerképe

6.2.1 A közterület, mint legintenzívebben szabályozott közhasználatú terület és lehetséges rendeltetései

A definíciók, meghatározások összegyűjtése során már kirajzolódott számos közhasználatú dolog rendeltetése. Ezért a következőkben a legtöbb (s tegyük hozzá) legszínesebb rendeltetéssel rendelkező közhasználatú vagyontárgy, a közterület lesz az elemzés tárgya. Azért is, mert a közterületre nézve találunk rendeltetést meghatározó szabályokat, sőt, számos speciális „közterület-részletet”.

Mint láttuk, a Kkt. rendezi a közutak közlekedési célú rendeltetésének egyes kérdéseit, amelyeket végrehajtási rendeletei még tovább részleteznek. Ezt egyfelől a közlekedési táblák kapcsán is tovább vizsgáltuk, másfelől a Kkt.-ben a közlekedési rendeltetés a közhasználat körében viszonylag egyeduralkodó, majd a szomszédsági és a magánhasználatok szempontjából tartogat sok izgalmas kérdést (ld. lent).

A közutakat is magukban foglaló közterületek rendeltetésére nézve a Méptv. 174. § (1) bekezdése – szemben az Étv. korábbi szabályaival – csak azt mondja ki, hogy az „épített környezet elemeit, a közterületet, ... burkolt és zöldfelületeket – a jó műszaki állapot folyamatos fenntartása mellett – csak a jellegük szerinti rendeltetésüknek, a rájuk vonatkozó előírásoknak és hatósági engedélyeknek, egyszerű bejelentésnek megfelelő célra és módon lehet használni.” Az Étv. 54. § (5) bekezdése ehhez képest rögzítette egyfelől a közhasználat

alapelvét, ti. hogy „a közterületet ... rendeltetésének megfelelően bárki használhatja.” Természetesen ehhez rögtön hozzátette, hogy a „közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.” A 2000-es években másfelől a rendeltetésekre vonatkozó rendelkezést kibővítették az Étv.-ben,²²³ azonban a Méptv. ezt a rendelkezést nem vette át. Érdeemes azért felidézni:

„a közterület rendeltetése

a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének,

b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.),

c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés,

d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás,

e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének,

f) a közművek elhelyezésének,

g) zöldfelületek kialakításának

biztosítása.”

Ezek a rendeltetések egyfelől eligazítanak arra nézve, hogy mit jelent a rendeltetésszerű használat, másfelől viszont előre vetítik azt, hogy e rendeltetések egymással konkurálhatnak, hiszen egymást tipikusan rövidebb-hosszabb időre, vagy akár véglegesen kizárják. Egyfelől a közterület rendeltetésének német koncepcióját, másfelől pedig a fenti felsorolás elemeinek egymáshoz való viszonyát vizsgálva el lehet oda jutni, hogy nem is feltétlenül baj, hogy ennyi rendeltetés immár nem szerepel a jogszabályban, pláne nem az építésügyi ágazati kódexben.

A német szakirodalom jelentős része a közhasználatot jóval szikárabban két funkció köré csoportosítja: az egyik a tág értelemben vett közlekedés, tehát a valamilyen irányba haladás, és a másik a rekreáció (Erholung),²²⁴ amire talán a rekreáció mellett a feltöltődés lehetne a legjobb magyar szó. Ez fizikai, szellemi, lelki töltekezést jelent. Vannak, akik a kommunikatív alapjoggyakorlást külön funkcióként nevesítik, de ebben megosztott a német doktrína, mások szerint az már különös használat.²²⁵ Mindkét nézetben van igazság, hiszen noha nem engedélyköteles a gyülekezés, be kell jelenteni, tehát nem gyakorolható minden további nélkül. A spontán gyűlések, flashmobok miatt ez alól van kivétel, ami viszont inkább a közhasználat mellett szól. Ezért jelenítettük meg vizuálisan ezt a kommunikatív funkciót a kollektív

²²³ Részben a 3/2000. (II. 25.) AB határozat, köt. 2000 miatt, amelyben az Alkotmánybíróság alkotmányellenessé minősítette, hogy a villanyoszlopok közterületen való elhelyezése után - ellentétben a magánterületi elhelyezéssel - nem kell fizetni.

²²⁴ Stelkens, „Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch”, 1222-25.

²²⁵ Az ezzel kapcsolatos véleményeket összefoglalja: Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, 95–99.

közhasználatban. Persze valójában a magyar közterület-elemek jól tükrözik ezt a német kettős rendeltetés-felfogást, hiszen, ahogy már az említésre került, az Nvt. a közterületnek – mint az épített környezet elemének – több, különböző rendeltetést szolgáló formáját is megkülönbözteti. A közterületnek a jogi szabályozás által nevesített típusai a – közlekedésre szolgáló – közutak és a terek, valamint – a feltöltődést, pihenést szolgáló közparkok és a közkertek. A szabályozás rendszertani értelmezése nyomán a közterületnek ezek a fajtái léteznek, minden közhasználatra szolgáló területrészt tágan értelmezve e fogalmak alá kell besorolnunk.²²⁶ Ebből akár következhet az is, hogy a két alapfunkció alkotja a közhasználatú területek rendeltetését hazánkban is.

Az Étv. rendeltetésre vonatkozó funkcióit alaposabb vizsgálatnak alávetve egyrészt elmondható, hogy azok is – a kommunikatív funkciót is figyelembe véve – e fenti három funkció valamelyikéhez tartoznak. Ez nem jelenti azt, hogy a felsorolt rendeltetések ne lennének valid közhasználatot megalapozó okok, jól mutatja ezt például a közművek elhelyezésének a kérdése, amelyeket lehetőleg a közterületen ill. az alatt, felett kell vezetni, amennyiben az megoldható. Ugyanakkor, mivel ezek esetében nem időleges használatokról van szó, az is megalapozott vélekedés lehet, hogy ezek már nem gyakorolhatóak mindenféle korlátozás nélkül. Mielőtt ebben a kérdésben állást lehet foglalni, érdemes néhány olyan speciálisabb közhasználatot megnézni, amelyekhez ugyan nem szükséges engedély/bejelentés, de csak a közterület bizonyos erre kialakított részén megvalósíthatóak.

6.2.2 Heterogén társadalom – heterogén közhasználatok

A közlekedés és a pihenés mátrixában persze nagyon sokféle közlekedési mód és sokféle pihenési, rekreációs módozat van. Emiatt a négyes felosztáson belül (közút, köztér, közpark, közkert) további különféle területeket különböztethetünk meg, amelyekre mind-mind különböző használati módok jellemzőek. Nem véletlenül bontja már eleve ketté ezt a területet a jogi szabályozás azzal, hogy a zöldterületekre és a közutakra két külön rezsím vonatkozik, és a közterületi szabályok egy vékony közös réteget képeznek (persze azzal, hogy azok jelentős része is a közutakra és közterekre vonatkozik). Mivel a közterület véges, és sokféle használati módozat van, a közhasználat is differenciált és az egyes közhasználatok között jelentős

²²⁶ Egyes jogszabályok, így pl. az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet alapján a közterületnek több fajtáját is meg lehetne különböztetni, erre nézve azonban pontos jogszabályi alapok nem állnak rendelkezésre.

feszültségek és konkurencia van. Sokféle módon szeretnénk közlekedni és sokféle módon pihenni.

És teljesen másféle közhasználatok jelennek meg a település magterületén és periferiáján. Ami az egyikben bevett és szokványos, az a másikban nem elfogadott és fordítva. Ebből is sok konfliktus keletkezhet. Ide kapcsolható ma leginkább a közterületnek egy más jellegű kategorizálása, amely valójában a periféria és a mag közötti konfliktust is létrehozott. Az Szbt. a prostitúcióhoz kapcsolódóan meghatározza a védett övezet fogalmát, amely a közterületnek azon része, ahol a prostituált a szexuális szolgáltatásra nem ajánlkozhat fel, szexuális szolgáltatást nem nyújthat – az ilyen területeket törvény vagy önkormányzati rendelet jelölheti ki. Ennek az inverze a *tűrelmi zóna*, a közterületnek azon körzete, ahol a prostituált szexuális szolgáltatásra felajánlkozhat vagy a szexuális szolgáltatására irányuló kezdeményezést elfogadhatja. Ilyen zónát a települési önkormányzatnak kell rendeletben kijelölni a prostitúció tömeges megjelenése esetén (azaz a prostituáltak folyamatos vagy idényjellegű nagyobb számú egyidejű megjelenése, olyan területi koncentrálódása esetén, amely alkalmas a település nyugalmanak megzavarására). Ilyen zónát nem szívesen jelöl ki egy önkormányzat sem, nem véletlen tehát, hogy míg tűrelmi zónákkal nem, védett övezetekkel, illetve ilyeneket kijelölés nélkül kreáló technikákkal²²⁷ annál inkább találkozhatunk.²²⁸ A hajléktalanság kriminalizálása mellett ez a szabályozás is – a tűrelmi zónák helyett védett övezetek kijelölése révén – inkább a „nemkívánatos” elemek közterület egyes részeiről való kizorítását eredményezi.²²⁹

Emellett pedig vannak a közterületnek sajátos típusai, amelyekre speciális szabályok vonatkoznak. Ilyenek például a tömegközlekedési megálló, a taxiállomás,²³⁰ a sportpálya,²³¹

²²⁷ Erre jó példa a [rákosmenti ügy](#), amelyben először a XVII. kerületi önkormányzat egy középkori temetőre hivatkozva próbálta a prostituáltakat kizorítani, majd a görög katolikus egyházközség által felállított ikonosztáz segítségével érték el ezt.

²²⁸ Ld. pl. Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének [14/2008 \(V. 28.\)](#) önkormányzati rendelete a védett övezet kialakításáról vagy Óbuda-Békásmegyér Önkormányzata Képviselőtestületnek 31/2003. (VIII. 28.) rendeletét a prostitúció gyakorlásának feltételeiről, amelyet az Alkotmánybíróság az [55/2003.](#) (XI. 13.) AB határozattal megsemmisített.

²²⁹ Lápossy és mtsai., „Az Alkotmánybíróság határozata a közterület életvitelszerű használatának szankcionálásáról. Alkotmányos tilalmon alapuló szankcionálás és az alapjogvédelmi mércék konfliktusa”; Ellickson, „Controlling Chronic Misconduct in City Spaces: Of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning”.

²³⁰ Ld. ehhez pl. [Köf. 5055/2015/3.](#) vagy [3050/2016. \(III. 22.\) AB](#) határozat jogszabály alaptörvényellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasításáról - az utóbbi ügy alapját képező [Ör.](#)-t ugyan módosította a hévízi önkormányzat, de tartalmilag változatlan a szövege.

²³¹ Pl. az ún. [ceglédi focipálya](#) a 7.3.4. A ceglédi focipálya ügye c. alfejezetben.

vagy éppen egyes (kiemelt) nemzeti emlékhelyek.²³² Ezek kialakítása sokszor engedélyhez kötött, és a használatára is különféle szabályok vonatkoznak.

Az önkormányzatok is kategorizálják olykor a közterületeiket, így például a fővárosban I. (fokozottan kiemelt), II. (kiemelt), III. (minősített) és IV. (általános elbírálású) közterületi övezeti kategóriákba kell sorolni a közterületeket.²³³ Másfajta önkormányzati kategorizálás is elképzelhető, így például a védett övezet fogalmát a Budavári Önkormányzat más összefüggésben használja, mint az Szbt., az a korlátozott behajtású és forgalmú várnegyednek jelenti.²³⁴

6.2.3 A közlekedési funkció belüli konfliktusmezők

A gépjárműforgalom egyeduralma a fenntarthatóság égisze alatt, a klímavédelem szorításában lassan gyengül. Így a gépjárműforgalomnak egyre több akadállyal kell szembenéznie egyfelől a tömegközlekedés, másfelől a gyalogosok, biciklisták és egyéb közlekedési módok térnyerése miatt. Ezzel sajnos nincs hely részletesen foglalkozni, de azt megállapíthatjuk, hogy ebben a jognak nagyon fontos szerep jut, hogy a közlekedés különféle módozatai legalább egyenlő esélyeket kapjanak és mindegyik közlekedésben részt vevő csoport megfelelő jogi támogatást kapjon. Elég csak az akadálymentesítésre gondolni, ami nem csak a mozgássérülteknek, de a kisgyermekeseknek és a sajátos közlekedési módokat választóknak is segíti az előrejutását. Természetesen ezek a konfliktusok nem oldhatók fel könnyen, igen sok erőfeszítést igényel a többség által elfogadható megoldások kialakítása.

Az egyik ilyen legújabb konfliktusmező az elektromos rollerek használatából és tárolásából ered, hiszen mindkettő jelentős zavarást tud kifejteni. Egyes országok vagy nagyvárosok erre a teljes tiltással reagálnak, míg Budapesten inkább – a hároproblémákat kezelniösszes nehézségét felvállalva és leküzdve – a kerületi és a fővárosi önkormányzatok összefogtak és egy olyan megállapodást dolgoztak ki, amelyben egy „modellrendelet” segítségével egy, a budapesti közterületek széttagoaltsága ellenére egységes rendszert dolgoztak ki, amelyben az egységes tarifa- és szabályrendszer, valamint a mikromobilitási pontok kijelölésére és az üzemeltetési

²³² A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény.

²³³ A Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban FKR.) 3. § (1) bekezdés.

²³⁴ *Köf. 5015/2024/5.*, [38].

kérdések kezelésére egy olyan együttműködési rendszert alakítottak ki, amely átfogóan képes volt a települési szintű problémákat kezelni.²³⁵

Ami a gyalogos, biciklis és autós, illetve buszos közúti forgalom közötti béke megteremtését illeti, természetesen nem egy könnyű folyamat, amelyben nagy szükség van a nemzeti jogalkotó és az önkormányzatok közötti, illetve az önkormányzat és a lakosság, közlekedők különböző csoportjai között is koordinációra. Ezek a kérdések általában nem vegytisztán jelennek meg, hanem a szomszédsági és a magánhasználat is tipikusan érintett, ezért a forgalomszabályozás egyre fontosabb terület, nem véletlenül hangsúlyoztuk a közlekedési táblák kapcsán a közösségi tervezésnek és a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételének jelentőségét ezekben a folyamatokban. És akkor arról még nem is tettünk említést, hogy a közlekedési és a rekreációs célok is konfliktusban állnak. Vagyis – ahogy ezt már kicsiben a mikromobilitási eszközöknél is láthattuk – valóban policentrikus problémákról van szó. E problémák kezelése csak a közjog és az azt működtető, fejlesztő policentrikus kormányzási rendszer révén lehetséges, Sólyom Péter ennek kapcsán találóan foglalja össze ezt az Elinor és Vincent Ostrom nyomán kialakult koncepciót:

„Vincent Ostrom egy 1961-es városkutatói tanulmányban használta ezt a kifejezést szerzőtársaival.⁶ A tanulmány azt a hipotézist vizsgálta meg, hogy a nagyvárosi térségek politikai egységeinek (szövetségi, tagállami, megyei, önkormányzati) sokfélesége, a párhuzamos funkciók, átfedő joghatóságok, mennyire hátráltatja a hatékony kormányzást. S arra a meglepő eredményre jutottak, hogy a kormányzati rendszer többközpontúsága nem hátrány. Egy policentrikus kormányzati rendszer hatékonyan tud alkalmazkodni a régió lakosságának sokrétű érdekeihez. Azt tapasztalták, hogy ezek a döntéshozatali központok bár néha tényleg függetlenek egymástól, alapvetően egy egymástól függő kapcsolatrendszert alkotnak, szerződéseket vagy megállapodásokat kötnek egymással, konfliktusok esetén központi mechanizmusokhoz fordulnak, és alapvetően következetesen és kiszámíthatóan „rendszerként” működnek. Miután több empirikus kutatás hasonló eredményre jutott, Ostromék arra az általános belátásra jutottak, hogy a policentrikus rendszerek olyan többrétegű folyamatosan fejlődő egységek, amelyek hatékonyan tudnak reagálni az őket formáló egyének és közösségek igényeire. Az ilyen rendszerek fenntartásának az előfeltétele az önkormányzásra képesség, a kollektív döntéshozatal megszervezésének a képessége.”²³⁶

6.2.4 Rekreáció vs. közlekedés

A közterületek másik nagyon fontos rendeltetése a rekreáció. Az Étv. ezeket az alábbi részrendeltetésekre bontotta: zöldfelületek kialakítása, valamint a kikapcsolódás, a szórakozás, a

²³⁵ Ld. erről részletesebben F. Rozsnyai, „Politics of power instead of coordination in public space management: - on the example of Budapest”, 350–52.

²³⁶ Sólyom, „A policentrikusság két jelentése a közjogban”, 29.

sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés biztosítása. A CoViD-19 járvány időszakában különösen is élesen volt érzékelhető a közterület mint rekreációs helyszín fontossága a kijárási és egyéb korlátozások terjedelmének fényében, de a lakosság környezet- és egészségtudatosságának, valamint a klímaváltozás, a globális felmelegedés fokozódásával ez nem hagyott alább, sőt.²³⁷

A közhasználatú zöldterületek létesítése, fenntartása, amely rendeltetést az Étv. külön kiemelte, valójában a rekreáció szempontjából előfeltétel, de legalábbis kiemelt fontossággal bír. A zöldterület által ellátott funkciók nemcsak tényleges kialakítást igényelnek, hanem a használati formákat szabályozni is kell. Itt különösen is fontos elem a közparkban, közkertben használható közlekedési formák, valamint az egyes közparki funkciókhoz kapcsolódó területek (játszóterek, sportpályák, stb.) sajátos jellemzőinek szabályozása.

Minden esetben az adott funkcióhoz esetlegesen kapcsolódó központi szabályokra is figyelemmel kell kialakítani a szabályozást és - még fontosabb – e szabályozást a zöldterület használói számára helyben megismerhetővé kell tenni (szabályzat kifüggesztése, sajátos funkciójú zöldterület-részletek pontos jelzése).

Az egyes zöldterületi funkciók között megkülönböztetett jelentősége van a játszótereknek, amelyek tipikusan – de nem feltétlenül – zöldterületen kerülnek kialakításra. A játszótér egy földterület (tipikusan zöldterületen belül), amelyen a gyermekek játékához szükséges játszótéri eszközöket elhelyezik. A játszótéri eszközökre igen részletes szabályozás vonatkozik, hiszen szigorú biztonságossági követelményeknek kell azoknak megfelelniük, ezeket a játszótéri eszközök biztonságosságáról szóló 78/2003. (XI. 27.) GKM rendelet foglalja össze. Ez minden nem kizárólag saját, családi célra kialakított játszótéren elhelyezett játszótéri eszközre vonatkozik. A biztonságosságot leginkább a szabványoknak való megfeleléssel – és annak akkreditált szervezetek általi vizsgálata nyomán kiállított, rendszeres időközönként beszerzendő tanúsítvánnyal lehet garantálni. A játszótérrel csak (jelenleg kormányhivatali) hatósági ellenőrzés után lehet használatba venni, s a játszótéri eszközöket háromévente – ugyancsak ellenőriztetni kell. A szükséges javításokról és ellenőrzésekről nyilvántartást kell vezetni. Hasonló követelmények vonatkoznak a testedzéshez telepített eszközökre is. Mind a játszótér, mind a testedzésre szolgáló terület esetében szabályozni kell a használatot: ki, milyen

²³⁷ Horváth, „Kié a közjog?”, 5.

feltételek mellett használhatja az ott elhelyezett eszközöket. E szabályok lényegét mindenki számára megismerhetővé kell ott a helyszínen tenni.

Tulajdonképpen a játszóterekkel állíthatóak párhuzamba a kutyafuttatók, amelyeket szintén az önkormányzatok kötelesek kialakítani.²³⁸ Erre részletes szabályozást nem találunk, ugyanakkor bátran kijelenthető, hogy a lakosság szemszögéből nézve egy igen fontos helyi közügyről van szó, hiszen a társadalom tagjainak békés egymás mellett élésében és a közterület rendezett használatában kiemelt jelentősége van annak, hogy legyen kialakítva az extrém magas hazai kutyalétszámhoz igazodóan kellő számú és kellő nagyságú kutyafuttató. Abban is hasonlít a játszóterekhez, hogy a hely és az anyagi források szűkössége miatt ezeket a lakossági igényeket is igen nehéz kiszolgálni, ezért adott esetben igen kreatív megoldásokhoz is kellhet folyamodni (például egyes közterületek időben megosztott használata). A településrendezési eszközök megalkotása és a közterület-alakítás kapcsán e szempontot is érvényre kell juttatni, és ugyancsak egyértelműen felismerhető kell, hogy legyen a helyszínen mindenki számára az adott földterület speciális rendeltetése.

Ide kapcsolódik a számos – központi szabályozási szinten, illetve az önkormányzati és a nemzeti szint között is jelenlévő ellentmondásoktól terhelt pórázhasználat kérdése.²³⁹ További, feladatokat jelentenek a kutyaürülékkel kapcsolatos olyan feladatok, mint a kutyaillemhelyek kialakítása, valamint kutyaürülék-, kutyapiszokgyűjtő edények kihelyezése és karbantartása.

A kutyatartásról bátran kijelenthetjük, hogy egy olyan terület, ahol a közhasználattal kapcsolatos konfliktusok elkerülhetősége érdekében igen jelentős központi szabályozásra lenne szükség. Az önkormányzatok a megfelelő felhatalmazások hiányában a hibás alkotmánybírói gyakorlat miatt még azon eszközeiket sem tudják használni, amelyek elvileg adottak lennének,²⁴⁰ de a felelős állat-, elsősorban kutyatartás számos proaktív szabályt tenne szükségessé, itt a tudatos kutyatartó társadalom számos irányt fogalmazott meg, elsősorban a felelős állattartás irányába teendő lépéseket (pl. kutyajogosítvány, stb). Jelenleg a központi

²³⁸ Nagy Csilla: A kutyafuttatók létesítésének jogszabályi háttere birtokvédelmi és állatvédelmi kitekintéssel. *Jegyző és Közigazgatás* 23 2021/6. 11-13.

²³⁹ A problémákról részletesebben ld. pl. az alapvető jogok biztosának [AJB-192/2021.](#) sz., a közterületi pórázhasználat szabályozásával összefüggésben kiadott jelentését.

²⁴⁰ Ld. pl. az ebrendeletek lehetséges szabályozási tárgyának radikális alkotmánybírói beszűkítéséről: F. Rozsnyai, „Kutyatartás. Az ebtartásra vonatkozó korlátozások alkotmánybírói megítélése. Szélgjegyzetek Kukorelli István egy kevesebb figyelmet kapott területen végzett előadó alkotmánybírói tevékenységéhez”.

szabályozás elsősorban az ennek hiányából fakadó következmények kezelésére összpontosít.²⁴¹ Intő példa, hogy tőlünk nem is olyan messze lévő országokban a kóbor ebek már olyan tömegben vannak jelen, hogy a turistákra, természetjárókra komoly veszélyeket jelentenek. Ez is rámutat arra, hogy a közterületek használatára igen sok folyamatnak van hatása, amelyek sokszor nagyon távoli kapcsolatban állnak azzal csupán, de olykor még pillangóhatások is tapasztalhatóak.

6.3 Kollektív közhasználat

6.3.1 Közhasználat és politikum – a tér kommunikatív funkciói

6.3.1.1 Közhasználat és szimbolika

A közterület bizonyos szempontból funkcionálisan hasonló szerepet tölt be, mint egyes tömegtájékoztatási, hírközlési eszközök, elég csak az ókori agórákra gondolnunk. Számos alapjog itt gyakorolható csak, vagy itt gyakorolható hatékonyan, így fontos politikai jelentősége is van. Nem véletlen, hogy számos kollektív használati forma kereteit központi jogszabályok rendezik. Ilyen például a gyülekezési törvény, amely gyűlések szervezését és azon való részvétel lehetőségét biztosítja. Szintén központi szabályozás vonatkozik a közös emlékezési funkcióhoz kapcsolhatóan a műalkotás közterületen való elhelyezésére. Ezek esetében a közhasználatú tér kommunikatív funkcióval rendelkezik. Elsőként az értekezés ez utóbbi körbe tartozó kérdéseket vizsgálja, ahol a szimbolikának van nagy jelentősége: elnevezések és műalkotások közvetítenek mintegy szimbólumokon keresztül a közhasználatú térben tartózkodó személyek felé tartós jelleggel különböző üzeneteket.

6.3.1.1.1 A közdolgok elnevezése

A közterület-alakításhoz kapcsolódó fontos kérdés a közterület elnevezése. Nemcsak a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása, hanem a közterületek, elnevezése is az önkormányzat kötelező feladata.²⁴² A közterület elnevezése során számos kötelezettséget és tilalmat kell figyelembe vennie az önkormányzatnak.²⁴³ E szabályoknak két csoportját

²⁴¹ Ilyen pl. a kóbor állat befogásával, tulajdonjogának átruházásával és elhelyezésével kapcsolatos feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 785/2021. (XII. 27.) Korm. rendelet, vagy az állatvédelmi bírságra vonatkozó szabályok

²⁴² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 13. § (1) bekezdés 2. é 3. pont.

²⁴³ Möt. 14. § és 14/A. §.

különböztethetjük meg: egyfelől a beazonosíthatóság követelményéhez, másfelől pedig a közterület közösségi jellegéhez kapcsolódnak. A beazonosíthatóságon túl ugyanis fontos politikai-társadalmi jelentősége van a közterületek elnevezésének: a kollektív emlékezet elemeit is jelenthetik, főleg közszereplők, egyéb híres emberek nevét hordozó vagy éppen fontos eseményekre utaló, vagy akár a történelmi traumák feldolgozását segítő²⁴⁴ elnevezések.

Az egyedi közhasználatot segítő, a térbeli tájékozódást, közlekedést lehetővé tevő funkcióhoz kapcsolódóan fontos szabály, hogy minden belterületi és olyan külterületi közterületet el kell nevezni, amely olyan ingatlanhoz vezet, amelyen a Méptv. szerinti épület található. Ennek során nem alkalmazható olyan elnevezés, amely ugyanazon településen vagy a fővárosban ugyanazon a kerületen belül azonos jellegű közterületre azonos, vagy összetéveszthető elnevezést eredményez. Már a tér kommunikatív funkciójához kapcsolódó tilalom, hogy nem nevezhető el közterület sem élő személyről, sem olyan személyről, aki a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerek megalapozásában, kiépítésében vagy fenntartásában részt vett. Hasonlóképpen nem adható olyan név sem közterületnek, amelyben szereplő kifejezés vagy szervezet neve a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerre közvetlenül utal. A már meglévő elnevezésekre is vonatkoznak ezek a tilalmak, az ilyen elnevezéseket köteles a képviselőtestület módosítani.²⁴⁵ Kétség esetén az elnevezés előtt a helyi önkormányzat beszerzi a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalását az önkényuralmi politikai rendszerrel való kapcsolat kérdésében, amely szakvélemény köti a képviselőtestületet,²⁴⁶ sőt, az egyes nevekre vonatkozó állásfoglalás általános érvénnyel más településeken lévő közterületek elnevezésekre is alkalmazandó lesz.²⁴⁷

Az idézett ügyben az önkormányzat eljárást folytatott le a Fekete László utca elnevezésének megváltoztatása ügyében a Möt. 14. § (2) bekezdésében foglaltak szerint. Az eljárás keretében beszerezte a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) Bölcsészettudományi Kutatóközpontjának szakvéleményét. A szakvélemény szerint F. L. honvédtiszt 1956. október 27-én egy lőszert szállító vasúti szerelvény visszaszerzése közben, a felkelőkkel kialakuló tűzharcban vesztette

²⁴⁴ Ilyenek például a Budapest Főváros II. kerületében a két világháború között alkalmazott, erdélyi helyszíneket idéző elnevezések (pl. Érmelléki, Torockó, Hargita, Gyergyó utca), vagy a közelmúltból a Fudan egyetem tervezett területén történt elnevezések.

²⁴⁵ Ha ezt elmulasztja, törvényességi felügyeleti eljárásnak lehet helye, ld. Kfv. VI. 37.586/2018/8.

²⁴⁶ Kfv. 37.374/2015/3. (é. n.), az ezzel kapcsolatos alkotmányossági kérdésre nézve ld. 3038/2016. (III. 3.) AB határozat bírói kezdeményezés elutasításáról.

²⁴⁷ Kf. 39.111/2021/4.

életét. Az MTA megállapította, hogy F. L. önkényuralmi rendszer védelmében vesztette életét, posztumusz alhadnaggyá léptették elő, és kitüntették a Munkás-Paraszt Hatalomért Emlékéremmel, valamint a Magyar Népköztársaság Vörös Csillag Érdemrendjével. Ezen okokból az MTA nem javasolta, hogy utca viselje a nevét. Az MTA szakvéleményének ismeretében az alperes képviselő-testülete úgy döntött, hogy nem kívánja megváltoztatni a F. L. út elnevezését. A felperes kormányhivatal törvényességi felhívása eredménytelen maradt, az önkormányzat fenntartotta döntését, mivel nem értett egyet az MTA állásfoglalásával, később pedig egy halotti anyakönyvi kivonatra hivatkozott, amely szerint a halál időpontja 1956. október 25., nem pedig október 27. Ezt az érvet az első- és másodfokú bíróság is magáévá tette és ezt úgy értékelte, hogy a törvényességi felügyeleti szerv a rPp. 164. § (1) bekezdése alapján nem tett eleget bizonyítási kötelezettségének, mivel a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján a jogsértés nem volt kétséget kizáróan megállapítható, ezért elutasította a törvényességi felügyeleti szerv keresetét. A Kúria azonban a bírósági ítéleteket és az önkormányzat támadott döntését hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárásra kötelezte. A Kúria kifejtette, hogy az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése szerint tudományos igazság kérdésében az állam – így az önkormányzat sem – jogosult dönteni. Az, hogy egy személy részt vett-e a XX. századi önkényuralmi rendszerek fenntartásában, tudományos kérdés, amelynek eldöntésére a Mötv. 14. § (3) bekezdése az MTA-t jelöli ki. Az MTA szakvéleménye több tényezõn (pl. utólag kapott kitüntetések) alapult, így a halál időpontjának pontatlansága nem cáfolja a szakvélemény komplex minõsítését. Az MTA állásfoglalása ezért az önkormányzatra nézve kötelezõ. Ez helyeselhetõ is, mert ezzel a politikai viták tudományos vitákká átcsatornázva jelenhetnek meg, azok jogiasítására és következésképpen helytállóságuk bírósági vizsgálatára nincsen lehetőség.

A közterületet nemcsak elneveznie kell az önkormányzatnak, hanem az utcatáblán fel is kell tüntetnie az elnevezést. Az elnevezés mellett a közterület jellegét is fel kell tüntetni, a leggyakoribbak ezek közül az út, az utca, a köz és a tér jelleg (a teljes listát ld. a központi címregiszterrõl és a címkezelésrõl szóló 345/2014. (XII. 23.) Korm. rendeletben).

Rõviden utalni kell rá, hogy az Mötv. 14/A. §-t sértõ elnevezéssel kapcsolatos mulasztások esetén is terheli a törvényességi felügyeleti szervet a megsértett jogrend helyreállítása érdekében felügyeleti intézkedések alkalmazásának kötelezettsége, nem csupán a 14. § esetében. Nem véletlen, hogy 2014-ben ez a szakasz beszûrásra került a Mötv. szövegébe. De hiába. Így elvileg a Mötv. 14/A. § (4) bekezdése szerint, amely kimondja, hogy „(4) Települések egyesítése, területrész átadása, a kerület határainak megváltoztatása után szükség esetén átnevezéssel kell gondoskodni arról, hogy az új település közterületnevei megfeleljenek a (2)

és (3) bekezdésben meghatározott követelményeknek” nem létezhetne olyan állapot, hogy egy településen belül számos utcápar visel ennek ellenére azonos elnevezést. Ugyan eltérő irányítószámmal, de ez a helyzet Tolna városban, ahol például – egy településegysítést követően – két Bartók Béla, két Széchenyi és két Kossuth Lajos utca van.²⁴⁸



6.3.1.1.2 Szobrokról, emlékhelyek kialakításáról szóló döntések

A szobrok felállítása és az emlékhelyek kialakítása, emléktáblák elhelyezéséről való döntések is e körbe sorolhatóak, a közterület közös emlékezés célját szolgáló rendeltetéséhez kapcsolódnak. Központi szabályozás vonatkozik a közös emlékezési funkcióhoz kapcsolhatóan a műalkotások és egyéb köztárgyak (azaz a „közterületen álló, illetőleg egyébként közhasználatra szolgáló művészeti, kegyeleti, szobor, emlékmű, díszkút, szökőkút, közvilágítási, közlekedésirányítási, hírközlési, postai, kertészeti stb. műtárgyak, illetőleg utcabútorok.”) közterületen való elhelyezésére. Ezek tulajdonképpen a közterület tartozékai, amennyiben közterületen vannak elhelyezve. A Hatásköri tv. (a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény) 109. §-a alapján az elnevezésekhez hasonlóan szintén a települési önkormányzat képviselő-testülete határozza meg, hogy művészeti alkotás közterületen, valamint önkormányzati tulajdonú épületen való elhelyezéséről, áthelyezéséről, lebontásáról ki dönt.

Eredetileg ez a fővárosban a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatot osztottan megillető jogosultság volt, akárcsak az elnevezés, jelenleg azonban a tulajdonosi pozíció dönt: Budapesten fővárosi tulajdonú közterület vagy épület esetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület vagy épület esetében a

²⁴⁸ A törvényességi felügyeleti tevékenység politikai felhangjait erősíti az a tény, hogy csak a politikai vitákkal terhelt elnevezések miatt lép fel a törvényességi felügyeleti szerv, ld. Hoffamn István és Bencsik András folyamatban lévő kutatásának közbülső eredményeit.

kerületi önkormányzat képviselő-testülete dönt.²⁴⁹ Döntési jogát némiképpen korlátozza, hogy a döntéshez a műalkotás művészi értékére vonatkozóan szakvéleményt kell beszerezni, ez azonban nem köti az önkormányzatot, de a szakvélemény beszerzésének elmulasztása jogszerűtlenné teszi a képviselő-testület döntését. A szobor kihelyezéséről való döntés a szabályozás alapján feltehetőleg nem minősül hatósági aktusnak, bár itt sem lenne ez a minősítés ördögtől való, de az egyedi döntés vitán felül megáll. Az általános hatályú rendelkezéssé minősítés itt nézetem szerint nem merül fel.

Igen érdekes a védetté nyilvánítás, amely aktusra nemrég a XII. kerületi turul szobor kapcsán sor került. Az ideiglenes védelmet a kormányhivatal hatósági határozatban mondta ki a Méptv. 121. § alapján, a végleges védelmet pedig az örökségvédelemért felelős miniszter rendeletben mondta ki.²⁵⁰

6.3.1.2 A különböző kollektív, valamint a kollektív és az egyedi közhasználat közötti feszültségpontok

6.3.1.2.1 A politikai szabadságjogok kollektív gyakorlása a politikai térben

Ahogy az már az előző alfejezetből kiderült, a közhasználatú tér, mint társadalmi tér politikai tér is. Éppen ezért a kollektív közhasználati formák gyakran kapcsolódnak a politikai szabadságjogok gyakorlásához, elsősorban a gyülekezési joghoz. Mivel a gyülekezési jog intenzíven kutatott terület,²⁵¹ most csak röviden a közhasználatú tereken emiatt előálló használati kollíziós helyzeteket gyűjti csak röviden csokorba az értekezés.

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény több alkotmánybíróági eljárásnak volt tárgya, s ennek kapcsán az ott szabályozott közterület-használat is. A gyülekezési jog esetében az a helyzet, hogy a Gytv. maga kijelöli a közhasználat határait, amikor arról rendelkezik egyfelől, hogy mely esetekben kell a rendőrségnek megtiltania a bejelentett gyűlést. Ezeket a rendelkezéseket az Alkotmánybíróság több eljárásban is vizsgálta, most elsőként az a határozat

²⁴⁹ A hivatkozott rendelkezés módosításának előzménye, hogy egyes bekezdéseikhez kapcsolódóan több alkotmánybíróági döntés is született, így például az 1090/B/2005. AB határozat, amely elutasította azt az indítványt, amely az eredeti osztott hatásköri szabályozást kifogásolta, amelynek értelmében az érintett kerületi önkormányzat egyetértéséhez volt kötve a fővárosi közgyűlés döntése, vagy a szintén elutasító 666/B/2007. AB határozat, ahol az indítvány azt kifogásolta, hogy a Htv. 109. § (1)-(3) rendelkezései nem egyértelműek, fogalomhasználatuk ellentmondásos, ezért nem felelnek meg a jogbiztonság követelményének.

²⁵⁰ 21/2025. (VII. 3.) ÉKM rendelet 4. §.

²⁵¹ Szabó és mtsai., „Gyülekezési jog - problématerkép”; Kádár, „Gyülekezési jog”; Hajas, „A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései”.

vonatkozó érvrendszere álljon itt, amely alapjául szolgáló eljárásban a Gyvt. egészét, illetve fontos rendelkezéseit külön-külön is támadták az indítványozók.

Ebben a határozatban az egyik lényeges kérdés a bejelentési kötelezettség léte maga volt, amely tulajdonképpen egyfelől a kollektív közhasználat és az egyedi közhasználat esetleges kollízióinak elkerülését is szolgálja. A határozat így érvelt az előzetes bejelentési kötelezettség alkotmányossági vizsgálatán keresztül praktikusán a kollektív és az egyedi közhasználat között felmerülő mérlegelési kérdésekről:

„5. [...] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben ismét kiemeli: az előzetes bejelentés kötelezettsége csak a közterületen tartandó rendezvény esetében áll fenn, nem pedig – ahogyan az indítványban szerepel – általánosságban, valamennyi rendezvényre nézve.

Ennek a ténynek a [Gyt.](#) gyülekezési jogot korlátozó rendelkezései szükségességének és arányosságának a megítélése szempontjából van jelentősége. [...]

Ami a gyülekezési jog korlátozásának szükségességét illeti, célszerű külön vizsgálni az abban megmutatózó korlátozást, hogy közterületen, és pedig mindenfajta közterületen sorra kerülő rendezvény megtartását előzetesen be kell jelenteni, valamint az abban megmutatózó korlátozást, hogy a hatóság bizonyos esetekben megtilthatja a rendezvény megtartását.

*Annak szükségességét, hogy a bejelentési kötelezettség a közterületen tervezett rendezvény tekintetében áll fenn, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indokolja, hogy a közterület a [Gyt. 15. § a\) pontjának](#) szabatos meghatározása szerint a mindenki számára szabadon hozzáférhető terület, út, utca, tér. **A mindenki számára való hozzáférhetőség itt azt jelenti, hogy a közterület használatára egyaránt képesnek kell lenniük a rendezvény résztvevőinek, valamint mindenki másnak, aki nem vesz azon részt. A közterület használatának, igénybevételének lehetősége ugyanis a gyülekezési szabadságon kívül egy másik alapjog: az [Alkotmány 58. §](#) által biztosított szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének is a feltétele. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában már kifejtette, hogy a szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát is jelenti [[60/1993. \(XI. 29.\) AB határozat](#), ABH 1993., 507., 510.]. A szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének leggyakoribb színtere pedig a közút, a közterület. [...]*** két alapjog: a gyülekezés és a mozgás szabadsága esetleges konfliktusának megelőzésére a hatóságnak szükségképpen rendelkeznie kell azzal a jogszabályi felhatalmazással, hogy biztosítsa mindkét alapjog érvényesülését, illetőleg, ha ez lehetetlen, azt, hogy az egyik csak a legszükségesebb mértékben szoruljon háttérbe időlegesen a másik javára. Ez indokolja, hogy a hatóság időben tudomást szerezzen a közterületen tartandó rendezvényről, és erre szolgál a rendezvény előzetes bejelentésének az előírása.

Ugyanez a megfontolás vezet arra a következtetésre is, ha a hatóság megítélése szerint a közterületen sorra kerülő rendezvény megtartásából aránytalan sérelem hárulna a közlekedés rendjére, ezáltal általában mások szabad mozgásának lehetőségére is, s ezt még rendőrségi segítséggel, például rendfenntartó erő rendelkezésre bocsátásával sem képes ellensúlyozni, akkor nem tekinthető a gyülekezés szabadságához való alapjog szükségtelen korlátozásának a rendezvény megtiltása. [...]

[...] mivel nem zárható ki eleve: egy rendezvény a résztvevők várható száma, meghirdetésének okai vagy indokai folytán olyan súlyosan veszélyeztetné a népképviselői szerv vagy a bíróság működését, illetőleg a közúton folyó közlekedést, hogy ennek csak a rendezvény megtiltásával lehet elejét venni, az ilyen zavarok megelőzésének lehetővé tétele a törvény által nem tekinthető a gyülekezési jog aránytalan korlátozásának.²⁵²

Az alapjogi konfliktusra nézve ehhez kapcsolódóan máig hatóan érvényesek Kukorelli István 55/2001. (XI.29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében leírtak, amelyek árnyalják a kollektív és az egyedi közhasználat közötti alkotmányos jogok szintjén megjelenő konfliktus mibenlétét:

1. [...] Megítélésem szerint a gyülekezési szabadság gyakorlása – egészen szélsőséges eseteket leszámítva – nem áll összeütközésben a mozgásszabadsággal. Az [Alkotmány 58. § \(1\) bekezdése](#) kimondja: „Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.” E rendelkezést alapul véve úgy ítélem meg, hogy a mozgásszabadság alapján mindenki szabadon megválaszthatja tartózkodási és lakóhelyét, az országon belül mindenki szabadon mozoghat és az ország területét elhagyhatja. Az Alkotmánybíróság – a jelen határozatban is említett – [30/1993. \(XI. 29.\) AB határozatban](#) kiterjesztette a mozgásszabadságot „a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságára” is. (ABH 1993, 510.) Véleményem szerint azonban az említett határozat egészében véve vonta az [Alkotmány 58. §-ának](#) védelmi körébe a közúti közlekedésben való részvétel jogát, és **az alapjogi védelmet nem terjesztette ki konkrét közlekedési helyzetekre.** Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság említett határozatából **nem vonható le olyan következtetés, hogy az embereknek alkotmányosan védett joguk volna ahhoz, hogy meghatározott időben és helyen a közterület egy meghatározott részén közlekedjenek.** Az embereknek alapvető joguk, hogy szabadon mozogjanak az ország területén, de azt nem biztosítja az [Alkotmány](#), hogy egy nyilvános rendezvény résztvevői által éppen használt útszakaszon és ne egy másikon közlekedjenek. Azok, akik pusztán egy nyilvános rendezvény miatt juthatnak el némi késéssel, illetve eltérő útvonalon céljukhoz, általában nincsenek alapjog-korlátozásnak kitéve. [...]

2. **A gyülekezési szabadság gyakorlása tehát általában nem a „járművel vagy anélkül való közlekedés szabadságával” mint alapvető joggal, hanem legfeljebb a közlekedés rendjéhez fűződő közérdekekkel áll összefüggésben.** Ennek a közérdeknek a védelmében indokolt lehet a gyülekezési jog korlátozása. A különbségtételnek egyrészt azért van elvi jelentősége, mert a kiemelt alkotmányos védelemben részesülő kommunikációs jogokkal, jelen esetben a gyülekezés mint közösségi véleménynyilvánítás szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely intézmény közvetítésével véd, s legkisebb, ha valamely elvont érték önmagában a tárgya. [[30/1992. \(V. 26.\) AB határozat](#), ABH 1992, 167., 178.]

²⁵² 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

Másrészt, tarthatatlan következményekkel jár, ha az Alkotmánybíróság a „közlekedéshez való jogot” minden konkrét esetben védendő alapvető jognak tekinti, mivel így alapjogsérelmet kell megállapítani az olyan helyzetekben, amikor nem a gyülekezési szabadság vagy más alapvető jog, hanem egyéb esemény vagy cselekedet korlátozza a közlekedés zavartalanságát (útfelbontás, egyes tömegközlekedési járatok szüneteltetése stb.). Ez a jogfelfogás végeredményben az Alkotmány által védett alapvető jogok jelentőségének csökkenéséhez vezethet.²⁵³

Vagyis, nagyon leegyszerűsítve az értekezés céljai szempontjából, az egyedi közhasználat mint közérdek jelenik itt meg a kollektív közhasználattal szemben, utóbbi alapjogként pedig elsőbbséget kell, hogy főszabály szerint élvezzen. Ettől az esetkörtől szigorúan elhatárolandó a műveleti területté nyilvánítás, annak ugyanis nincsen ilyen, a közhasználat különböző formái közötti kiegyensúlyozó szerepe.

6.3.1.2.2 A kollektív (kommunikatív) közterülethasználatok közötti konfliktusok

A (kollektív) használati formák közötti kollízió elkerülése érdekében, egyfajta „érdekrangsorolás” gyanánt kerültek be még az Étv.-be az államalapítási ünneppel való közterülethasználati szabályok, amelyeket a Méptv. is átvett.²⁵⁴ Ezeknek alapján bizonyos fővárosi közterületeket az állam hivatalos állami ünnep megtartásával kapcsolatosan az augusztus 15-25. napja közötti időszakra korlátozódóan díjmentesen, közterület-használati engedély nélkül használhat. Ennek feltétele, hogy az ünnepekért felelős állami szerv erre vonatkozó igényét a törvény szerinti határidőig bejelentse. Ha ez nem történik meg, e területek is hasznosíthatóak másként, ezen időpont vagy nemleges bejelentés előtt a törvényben foglalt időszakra érvényesen közterület-használati engedély nem adható. Ez a probléma persze nem újkeletű, ez volt az alapproblémája a 3/2013. (II. 14.) AB határozatnak is, ahol a Fővárosi Önkormányzat egyik gazdasági társasága kért és kapott közterület-használatot a Hősök terére és emiatt az ugyanarra a területre bejelentett gyűlést a rendőrségnek meg kellett tiltania. Az Alkotmánybíróságnak foglalkoznia kellett ezzel a konfliktussal, ti. mi van akkor, ha az a terület, ahol a gyűlést megtartani tervezték, és amely helynek szimbolikus jelentősége van a gyűlés szempontjából, azonban már „foglalt”? Mivel sem eljárásjogi, sem tartalmi szempontból nem tűnik valójában megvalósíthatónak az Alkotmánybíróság ott képviselt azon véleménye, hogy a bíróság tartalmilag mérlegelje, hogy egy korábbi közterület-használati jogcím biztosítása vajon arányos korlátozása-e egy később bejelentett gyűléshez fűződő gyülekezési jognak, a törvényi

²⁵³ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

²⁵⁴ Étv. 54. § (5b)-(5h), ill. Méptv. 174. § (5)-(11)

elsőbbség biztosítása egy gyakorlatias feloldása ennek a konfliktusnak. Ez az állam által szervezett megemlékezéseknek elsőbbséget ad az önkormányzat által szervezendő megemlékezésekkel szemben, s egyúttal ezzel a szabállyal praktikusán ugyanúgy azt a helyzetet hozza létre, amelyről az Alkotmánybíróság a véleményét a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban kifejtette, hiszen itt is közhatalmi rendelkezés akadályozza a kiszemelt közterületen tartandó gyűlés tudomásulvételét. A törvényi szabályozás arányosságát – amelyet nem tiszte az értekezésnek megítélni – az Alkotmánybíróság lényegesen könnyebben tudja érdemben vizsgálni, mint egy esetleges közterület-használati megállapodást a közigazgatási bíróság, amire az említett AB határozat kötelezte. Mert valójában érvelésében az Alkotmánybíróság a törvény általi korlátozást tarthatta szem előtt, hiszen akkor még a közterület-használati megállapodás nem volt közhatalmi rendelkezésnek tekinthető (hatósági szerződésként):

„ha a gyülekezés helyéül választott közterület igénybe vételét közhatalmi rendelkezés korlátozza, az alapjogot érintő korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek. A korlátozás akkor felel meg az [Alaptörvénynek](#), ha az feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. Ráadásul a korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal, és nem szabad érintenie a gyülekezési szabadság lényeges tartalmát. [[Alaptörvény I. cikk \(3\) bekezdés](#)] A korlátozás alkotmányosságának mérlegelésekor különös tekintettel kell lenni arra, hogy egy közterületen tartandó gyülekezés előzetes megtiltása az [Alaptörvény](#) által biztosított gyülekezési szabadság legsúlyosabb korlátozása.[...]

A Velence Bizottság összefoglaló jelentése olyan törvényeket vizsgált, amelyek egyes közterületeket vagy eleve kizártak a lehetséges gyülekezési helyszínek közül, vagy csak bizonyos területeket jelöltek ki gyülekezések helyszínéül. A Bizottság szerint a gyülekezési jogot mindkét eset aránytalanul korlátozza, a hatóságok ugyanis legitim módon csak az emberi életre, illetve egészségre való tényleges veszélyességük miatt zárhatnak ki egyes helyszíneket a választható gyülekezési helyszínek közül. [Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 October 2012, CDL(2012)014rev2, 5.2.]²⁵⁵

A kollektív közhasználatok kollíziója versengő gyűlések bejelentésén keresztül is megvalósulhat, ám ezt a problémát a Gytv. a megelőzés elve alapján immár kiiktatja.²⁵⁶

²⁵⁵ 3/2013. (II.14.) AB hat.

²⁵⁶ Ld. erről A gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírói eljárások elemzésére létrehozott joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 128–29 ill. egyéb részeiben is esik szó a régi Gytv. alapján e kérdés problémáiról.

6.3.1.3 A kollektív kommunikatív közterülethasználat és a szomszédsági használat

Igen érdekes ügy e konfliktus kapcsán a BH 2011. 132. számon közzétett ítélet alapjául szolgáló tényállás.²⁵⁷ Ennek ratio decidendijét Vékás Lajos és Vincze Attila így foglalja össze:

„A gyülekezési jog gyakorlása nem minősül a Ptk. 188. és 192. §-a szerinti birtokháborításnak, ha az nem jár mások alapvető jogának szükségtelen zavarásával, és egyben megfelel a szükségesség és az arányosság követelményének. Ennek megfelelően a Legfelsőbb Bíróság a konkrét esetben a másodfokú bíróság azon jogerős ítéletét hatályában fenntartotta, amely a birtokháborítás megállapítása iránti keresetet elutasította.”

A szerzők az esetet az alapvető jogok polgári jogviszonyokban való alkalmazása felől vizsgálták. Itt valójában az értekezés témája szempontjából az a kérdés, hogy a szomszéd tulajdonjoga a közterületek szomszédsági használatoként kiterjed-e arra is, hogy a közterület felől érkező zavarással szemben a szomszédjogi klauzula alapján vagy birtokvédelmi eszközökkel fellépjen. Az esetet ráadásul tovább bonyolító körülmény volt, hogy a Minisztérium kérte a birtokvédelmet, amivel praktikusán a kollektív joggyakorlás ellehetetlenítése volt a célja, hiszen vele szemben demonstrált ott a civil szervezet és az ő intézkedését kívánta a demonstrációval elérni. A szomszédsági használatok kapcsán később részletesen elemzi az értekezés azt a kérdést,²⁵⁸ hogy a törvényben és azon alapuló hatósági határozatokban bizonyos magatartásokra feljogosított személyek esetében vajon van-e helye szükségtelen zavarás megállapításának és attól való eltiltásnak? Röviden összefoglalva: A jogági jogellenesség függetlenségének tana alapján a polgári bíróságok erre látnak lehetőséget.²⁵⁹

A közjog és a közhasználat felől szemlélve azonban a jogalkotó a jogszabályokban éppen ezeket az érdekkonfliktusokat akarja megelőzni azáltal, hogy előre kijelöli: kinek mire van joga adott esetben közhasználat címén. Így – az 55/2001. AB határozatból az előbbieken idézettek szerint is – a gyülekezési jog által intézményesített bejelentési kötelezettség, a rendőrség vizsgálati és döntési jogköre, a tiltási okok, és az előzetes egyeztetés kötelezettsége praktikusán kijelölik azt a keretet, amelyen belül fel kell oldani ezt a konfliktust, és természetesen a bejelentésnek nem megfelelő gyűlés feloszlata is ezt a célt szolgálja szélsőséges esetekben. De éppen ezért – úgy

²⁵⁷ BH 2011. 132.; Vékás és Vincze, „A Legfelsőbb Bíróság döntése az alapvető jogok polgári jogviszonyokban való alkalmazásáról. Gyülekezési jog birtokháborító jellegű gyakorlása”.

²⁵⁸ 7.3. A közdolgok szomszédsági használata

²⁵⁹ Ld. részletesen a később tárgyalandó kérdésről Fuglinszky, *A szomszédjogi generálklauzula. A Ptk. 5:23. § összehasonlító és gyakorlati elemzése.*

vélem – nincs lehetőség arra, hogy ebbe a közjogi viszonyba a polgári bíróság elsődleges jogvédelmi autoritásként beavatkozzon. Az adott esettől most már végképp elvonatkoztatva, ha nincs elegendő jogszabályi védelem a magánszféra számára, az alkotmányossági problémává válik. Így például az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztást állapított meg annak következtében, hogy „(...) a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit”.²⁶⁰

6.3.2 A közterület egyéb kollektív használati formái: rekreációs tevékenységek

Számos tömegrendezvény kerül közterületen megrendezésre: ilyen kollektív használati formák a körmenet, a futóverseny, az utcabál, a térczene és egyéb zenés-táncos rendezvények. Ezek a társadalmat szintén igencsak megosztó rendezvények engedélyezése, megtartásának módja tekintetében azonban éppen a helyi sajátosságok okán nem kapcsolódik jellemzően központi szabályozás. Ezzel ellentétben a rendezvények biztonságosságának garantálása már országos közügy: ezt jól illusztrálja például a West-Balkan tragédia után kialakított, zenés-táncos rendezvényekre vonatkozó szabályozás. Amennyiben azokat közterületen tartják és bizonyos létszámot várhatóan meghalad a résztvevők száma, akkor nemcsak közterület-használati engedélyt kell kérni, vagy bejelentést tenni, hanem a zenés, táncos rendezvények biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet szerinti követelményeknek is meg kell felelni. Némiképpen tehát a gyűlésekhez hasonlóan alakul e rendezvények sorsa, hiszen a gyűlésekhez hasonlóan ezek is korlátozzák az egyéni közhasználatot és a szomszédsági használatot. Azzal a jelentős különbséggel persze, hogy az alapjogi érintettség jóval kisebb mivolta miatt itt a közterület-használati engedély gyakorta kerül alkalmazásra.

A városi futóversenyekhez hasonlóan a védett természeti területeken szervezett gyalogtúrákat, teljesítménytúrákat és hasonló rendezvényeket is engedélyeztetni kell, azok is közösségi vagy tömegsporteseménynek minősülhetnek a Tvt. 38. § (1) bek. i.) pontja szerint. Vagyis ez a fajta tevékenység már nem minősül tehát a közhasználat „normál” körébe tartozó tevékenységnek. Míg egy család vagy baráti társaság szabadon túrázhat, addig a szervezett túráknál, tehát ahol bárki nyilvános felhívás alapján csatlakozhat, csak engedély birtokában lehet szervezni. Ugyancsak ez a helyzet a sportversenyekkel.

²⁶⁰ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

7 A közdolgok magáncélú és szomszédsági használata: a közjogi és magánjogi jogérvényesítési út között megrekedve

7.1 Dominancia és párhuzam a közhasználaton kívüli használatok esetében

7.1.1 A dominancia kialakulása

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 fókuszta határozta meg a szabályozást, és még a 2000-es évek derekán sem voltak megfelelő szabályok, amelyek a „a köztulajdoni probléma átfogó, illetve végleges megoldásának”²⁶¹ 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”²⁶² – 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 tulajdont szabályozó rendelkezések elkülönült szabályozási technikájával, és azok gyors eltávolításával is. Ennek helyét azonban nem vette át semmi, az állam jogalanyiségára 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,²⁶³ a szocialista idők e jelentős töréspontján nem lehetett biztosítani. Mivel a Ptk. alkotói a klasszikus tulajdoni szabályokat „előrelátóan” a szocialista társadalmi tulajdonra vonatkozó szabályoktól

²⁶¹ Sárközy, *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*, 186.

²⁶² Sárközy, *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*, 187.

²⁶³ Vékás, *Fejezetek a magyar magánjogtudomány történetéből*, 9.

szerkezetileg elkülönülten szabályozták, azokat onnan gyorsan el lehetett távolítani,²⁶⁴ 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.²⁶⁵ 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 vagyona, 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 érteniünk, 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. Közelebbről: a közdolgok (res publicae) oly dolgok, melyeket az idevonatkozó közjogi rendelkezések korlátai között és rendeltetésüknek megfelelően mindenki használhat.”²⁶⁶

Lenkovics Barnabás szerint ez a meghatározás már 1942-ben is túlzottan leegyszerűsítő és szűk volt, és a szocialista tulajdon születését követően a közdolgok kategóriája egyébként is anakronizmussá is vált.²⁶⁷ Ugyanakkor a közhasználat szempontjából a lényegét ez 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”.²⁶⁸ 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 alkotmányi rendelkezés a köztulajdon teljes magánjogiasodását még erősítette is.

Az 1990-es években az önkormányzati tulajdon megjelenése nyomán tehát a közterület magáncélú használata elsősorban magánjogi jogviszonyként lett koncipiálva, ami a Kúria erős közbeavatkozása nyomán sem szűnt meg, hiszen az önkormányzati rendeletek jelentős része

²⁶⁴ Vékás, „A Polgári Törvénykönyvről”, 11–12.

²⁶⁵ E koncepció bemutatását és kritikáját ld. Sárközy, *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*, 212.

²⁶⁶ Szladits, *Magyar Magánjog*, V. Kötet. (Dologi jog), 48, idézi: Lenkovics, „Közdolgok joga, avagy a közjog magánjogiasodása”, 24.

²⁶⁷ Lenkovics, „Közdolgok joga, avagy a közjog magánjogiasodása”, 27.

²⁶⁸ Lenkovics, „Közdolgok joga, avagy a közjog magánjogiasodása”, 30.

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 a jogi 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 közdolgokkal való felelős gazdálkodást, azt, hogy a közhasználatot ok nélkül ne zárja ki a magánhasználat, s azt, hogy az önkormányzat és a magánhasználó számára egyaránt előnyös (win-win) legyen a magánhasználatba adás, s se prepotencia, se korrupció vagy egyéb pártosság ne rontsa le az előnyöket.

7.1.2 Párhuzamos jogviszonyok, párhuzamos jogérvényesítés?

A Bevezetőben már említett C-132/21. számú előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozat, amely az adatvédelem terén fennálló párhuzamos jogérvényesítés problémájával foglalkozott, a közterület-használattal kapcsolatos jogviták területén érvényesülő fórumválasztási szabadság kapcsán is releváns.²⁶⁹ Mivel a bírói út mikénti biztosítása alapvetően a tagállami autonómia körébe tartozik, és amíg a hatékony jogvédelem többé-kevésbé adott, kényes nemzetállami jogpolitikai kérdés ez, így érthető, hogy az EUB nagyon visszafogottan annyit mondott ki, hogy a különféle jogi eljárások igénybevehetőségének lehetősége nem gond önmagában, de a jogalkotónak az EUB szerint különös körültekintéssel kell ezeket összehangolnia. És pont ez a lényeg: az EUB által megfogalmazott követelmény a jogrendszer általános szintjére emelhető, hiszen a jogegységet igen jelentősen veszélyeztetik a párhuzamos igényérvényesítési lehetőségek: Ezeket össze kell hangolni, mert enélkül széttartó joggyakorlat és jogbizonytalanság alakul ki és sérül a törvény előtti egyenlőség alapelve.

Különbözőképpen merülhet fel a párhuzamosság. Az olyan területeken, ahol éppen az igényérvényesítés megkönnyítésére, az azt megalapozó alapvető jogok vagy éppen alapelvek védelmére különféle hatóságok jönnek létre, amelyeknek ez a „profiljuk”, mint például az EUB említett döntésében szereplő Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, de említhetnénk a fogyasztóvédelmi hatóságokat, az egyenlő bánásmód hatóságot vagy a versenyhatóságot is, mind a hatóságok és a polgári bíróságok, mind a hatóságok közigazgatási

²⁶⁹ EUB C-132/21. [ECLI:EU:C:2023:2](https://eur-lex.europa.eu/eli/cej/2023/2).

cselekményeivel szembeni közigazgatási bíróság és a polgári bíróság között is előfordulhat a párhuzamos igényérvényesítés. Utóbbi esetkör inkább csak elméleti lehetőség, hiszen itt tipikusan vannak perindítási vagy egyéb orientáló szabályok. A közigazgatási és más bíróságok közötti párhuzamosságok kiiktatását szolgálják a hatásköri szabályok, illetve a hatásköri összeütközések feloldására vonatkozó eljárásrendek.

Külön szabályok hiányában a hatóságok és polgári bíróságok előtti igényérvényesítés párhuzamosságához kapcsolódóan alakulnak ki a legnehezebben kezelhető helyzetek. Rögtön hozzá is kell tenni, hogy elsősorban a hatóságok mulasztása esetén elvitathatatlanul fontos a polgári jog által biztosított „másodlagos közigazgatási jogvédelem”, így valóban körültekintően kell ezeket a kérdéseket kezelni. Azonban amikor az elsődlegesség-másodlagosság felborul, vagy a hatásköri vitákat nem kezeli a bírósági rendszer megfelelően, és párhuzamosság lesz belőle, az jelentős „koordinátlanságot” és jogvédelmi deficiteket okozhat. Erre a Bevezetőben már hoztunk példákat, most kifejezetten a közterületek magánhasználatával kapcsolatos jogviszonyoknál tapasztalható párhuzamosságokkal foglalkozunk, amelyek részben a jogszabályok szintjén jelennek meg, illetve egy későbbi fázisban a párhuzamos igényérvényesítési lehetőségekben és következésképpen párhuzamos bírói gyakorlatban. Elsőként a magánhasználattal kapcsolatos párhuzamos kategóriákkal, majd a közterületi zavarással szembeni polgári jogi birtok- és szomszédjogi védelem kérdésével foglalkozunk.

7.2 A közterület magánjogi használatba adása: mégsem tulajdonosi döntés (!)

7.2.1 A közterület magánhasználatra való átengedése: polgári jog vagy közigazgatási jog?

7.2.1.1 Elbizonytalanodás és a polgári jog térnyerése

„Az önkormányzatok törvény keretei között megválaszthatják a helyi közfeladatok ellátása érdekében az általuk intézményesíthető jogviszony közjogi vagy magánjogi jellegét, amelynek megfelelő tartalomnak azonban világosan értelmezhetőnek kell lennie. Az e követelménynek megfelelő szabályozás egyébként koherens módon, akár a magánjog, akár a közjog sajátosságaira figyelemmel, szükségképpen tartalmazza a felek számára elengedhetetlen garanciákat, a jogállami követelményeknek megfelelő elégséges tartalommal.”

- fogalmazott nemrég a Kúria önkormányzati tanácsa.²⁷⁰ Az önkormányzatoknak valóban nagyfokú szabadsága van abban, hogy a (kötelező) feladataikat hogyan, milyen eszközökkel valósítják meg, de ez elsősorban a közszolgáltatás-szervezés esetében helytálló vélekedés, a

²⁷⁰ BH2022. 30.

külső jogalanyok viszonyaiba közhatalommal való beavatkozás esetén hibás felfogás. S kétségtelen, hogy a Kúria önkormányzati tanácsa régóta bevett alkotmánybíróági gyakorlatra alapította a határozatát.²⁷¹ Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a közjog és magánjog közötti választási szabadságot biztosította a jogalkotó a helyi önkormányzatok számára a közterület-használati rendeletekkel kapcsolatban a magánhasználat „engedélyezése” során. Érdeemes ennek a körülményeit röviden áttekinteni, hogy a fenti állítást igazolni tudjuk.

Habár a rendszerváltás előtt hatósági ügy volt a közterület-használat engedélyezése, az új önkormányzati keretek bizonyos szempontból új helyzetet teremtettek, amelyek középette a helyi jogalkotó elbizonytalanodott. Ez az elbizonytalanodás pedig a polgári jog felé fordulást eredményezte e téren az önkormányzati jogalkotásban.²⁷² 1990-t követően a közterület-használattal kapcsolatban a magánjogi eszközök előtérbe kerülésének az oka talán a régi Alkotmány 8. cikkében megfogalmazott, a magántulajdon és az önkormányzati tulajdon egyenlő védelmének alkotmányos követelménye lehetett. Ennek rögzítése azonban teljesen más célt szolgált, nevezetesen az önkormányzati tulajdon állami beavatkozással szembeni védelmét. A polgári jogi szemlélet viszont a közterületre, mint önkormányzati tulajdonra, és nem mint túlhasználat által veszélyeztetett közjóságra összpontosított. Ez az önkormányzati működésben olyan összemósódott koncepciót eredményezett, amelyben az önkormányzat nem csupán és nem elsősorban a közterület-használat szabályozójaként, hanem a közterület tulajdonosaként lépett fel. A közterület azonban éppen közhasználatúsága miatt nem egy a sok önkormányzati vagyontárgy közül, a köz általi használatának jogi keretei így nem magánjogi, hanem közjogi alapokon kell, hogy nyugodjanak. Éppen azért, mert a közhasználat a nem rendeltetésszerű használat megengedésével ellehetetlenül, az önkormányzati közterület-használati (és esetleges további, speciálisan egyes közterületeket szabályozó) rendeleteknek kell itt a közhasználat és a magánhasználat közötti egyensúlyt megteremteni. A jogszabályoknak itt kiemelt jelentőségük van, hiszen nem lehet a polgári jogi generálklauzulákra hagyni a különféle használók közötti konfliktusok elsimítását.²⁷³

A polgári jog dominanciája az alkotmánybíráskodásra is jelentős hatást gyakorolt. Így például a fenti jogalkotási gyakorlatok normakontroll-eljárásokban való megkérdőjelezése kapcsán az

²⁷¹ BH2021. 352. és BH2021. 277., ill. 1/2022. KJE.

²⁷² Hoffman, „Közütakra és közterületekre vonatkozó sajátos vagyongazdálkodási szabályok”; F. Rozsnyai, „Közterület-igazgatás”.

²⁷³ Különösen egyenlőtlen pozíciójú felek esetében Vékás, *Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései*, 164.

Alkotmánybíróság gyakorlata olyannyira ingadozó volt, hogy olyan is előfordult, hogy egyetlen napon két hármastanács egymásnak ellentmondóan határozott.²⁷⁴ A teljes ülés is gyakorta a polgári jogi szemléletmódot követte a közterület-használati kérdésekben. Ennek egyik eklatáns példája volt a villanyoszlopok közterületi elhelyezése esetére kimondott ingyenesség megszüntetése.²⁷⁵

Ennek a belső szemléletmódbeli különbségnek az lett a következménye, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat mindkét megoldást alkotmányosnak fogadta el, amennyiben a jogorvoslat biztosított, és később is csupán a „hintázást” tiltotta meg.²⁷⁶ Ezzel azonban az Alkotmánybíróság valamelyest ellentmondott a saját maga által megfogalmazott – és a jogállamiság elvéből, valamint a jogalkotási törvényből is következő – azon követelménynek, hogy egy jogintézményt egyféleképpen kell szabályozni.²⁷⁷ További ebből származó probléma, hogy a közjog és magánjog közötti választási szabadság a bírói út megkettőződéséhez és ezzel párhuzamos gyakorlathoz vezetett, hiszen mind a polgári, mind a közigazgatási ügyszakban megjelentek ezek a jogviták.

S itt térünk vissza ahhoz a kérdéshez, hogy a közterület-használat vajon milyen jogviszony keretében történhet, hiszen akár magán-, akár közjogi jogintézménnyel történik a közterülethasználat megengedése, ezek a jogszabályi korlátozások valóban érvényesek és alkalmazandóak. Nem is a tartalmi szabályozással van az igazán lényeges probléma, hanem a versengő érdekek közötti választással. Nem véltelenül hangsúlyozta az Alkotmánybíróság is a jogorvoslat biztosítottságának követelményét. A közterület-használat kizárólag polgári jogi eszközökkel történő rendezése a szerződéskötési szabadság révén könnyebben vezet egyenlőtlen használati lehetőségekhez, így a verseny torzulásához, továbbá diszkriminációhoz és jogvédelmi hiányosságokhoz.²⁷⁸ Ugyanis a polgári jogi szerződések megkötéséről való döntés és a szerződéses partner megválasztása az önkormányzat tulajdonosi, s ezzel együtt diszkrecionális jogkörét jelentette az önkormányzati gyakorlat túlnyomó részében. Az

²⁷⁴ 46/B/1996. AB és 1256/H/1996. AB határozatok.

²⁷⁵ 3/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 38.A döntés kritikáját ld. F. Rozsnyai, „Közterület: terra incognita?”, 239, 248–56.

²⁷⁶ Hoffman, „Közutakra és közterületekre vonatkozó sajátos vagyongazdálkodási szabályok”; Siket, „Lehet-e »hintázni« a köz- és magánjogi jogviszonyok között?. A helyi közhatalom gyakorlója tulajdonosi szerepben”.

²⁷⁷ Id. pl. a „jogintézményválasztásról” a 13/2006. (V. 5.) AB határozatot.

²⁷⁸ Az alapvető jogok biztosának az [AJB-1492/2018.](#) számú ügyben született jelentése is jól mutat rá e problémákra, illetve a lejjebb idézett 109/2009. (XI.18.) AB határozat is, amely által megkövetelt garanciák nem léteztek, így a jogvédelem hatékonysága igencsak megkérdőjelezhető a polgári perek esetében. A hatósági ügykénti kezelésnél ezzel szemben legalább az eljárás részletesen, garanciális jelleggel szabályozott.

önkormányzati rendeletek tipikusan csak a szerződéskötési szabadság²⁷⁹ harmadik elemét, a szerződés tartalmának szabad kialakítását korlátozták. Ebből az is következik, hogy lehetett volna a polgári jogi szerződés is megfelelő út, ha a szerződő fél kiválasztását és a szerződés megkötését a közbeszerzésekhez hasonlóan az ajánlattételre és a kiválasztásra nézve közjogi kötöttségekkel terheli meg – leginkább a központi – jogalkotó.²⁸⁰ Enélkül a jogorvoslati lehetőségek és azokra tekintettel a megoldások egyenértékűségéről nem beszélhetünk. Mert noha kétségtelen, hogy a polgári bíróság előtt is vitatható egy szerződés megkötésének mikéntje és tartalma, a szerződéskötési szabadság körébe tartozó kérdések bíróság előtti vitatása speciális közjogi kötöttségek hiányában a versenytársak által, vagy azon egyetlen személy által, akivel nem volt hajlandó az önkormányzat konkurencia hiányában sem szerződést kötni, éppen a magánautonómia miatt kevés sikerrel kecsegtet. Ez persze nem jelenti azt, hogy egy hatósági eljárás már önmagában biztosítaná a különféle használatok közötti megfelelő egyensúlyt és a pártatlan döntéshozatalt, de legalábbis bizonyos konstellációkban jobb eredményt hozhat. Versengő magánhasználat iránti igények esetében mindenképpen szükség van valamilyen elosztási mechanizmusra, amely a pártatlan és a közérdeknek leginkább megfelelő eredményre tud vezetni. Tulajdonképpen a közbeszerzések logikájához hasonló logika kellene hogy érvényesüljön itt is: mivel a közhasználat köre csökken a magánhasználat engedése révén, ezért előre rögzített közjogi szabályok alapján kell eldölnie, hogy ki használhatja önös céljaira a közterületet.

7.2.1.2 Polgári és közjogi elemek keveredése a jogszabályokban, mint egy sajátos közterület-használati jogviszony alapja

7.2.1.2.1 A közútkezelői hozzájárulás

A jogorvoslattal kapcsolatos problémát kezelni próbáló sajátos, „hintázó” megoldást találunk a Kkt.-ben. Noha a közutak is közterületek, az ezekkel kapcsolatos gyakorlatban a fenti tétel hatása még egyáltalán nem látható. A közterület-használati engedélyekhez hasonlóan kicsit zavaros a közútkezelői hozzájárulás jogági besorolása a tételes jogban. Noha elméletileg egyértelműen hatósági tevékenységről van szó, a tulajdonosi pozíció jut inkább kifejezésre terminológiában, hiszen ezt is hozzájárulásként definiálja a jogalkotó, a közterület-használatra vonatkozó önkormányzati rendeletekben található terminológiával egybecsengően magánjogi

²⁷⁹ Vékás, *Szerződési jog. Általános rész*, 38; Harmathy, „A szerződési szabadságról”, 120.

²⁸⁰ Ld. erről részletesebben az elosztási eljárások kapcsán itt írtakat.

jogviszonyra utal. Ugyanakkor rögtön megjelenik a Kkt. 36. § (2) bekezdésében a közhatalmi jellegre utalás is: az igénybevételt kérő a hozzájárulás megtagadása miatt vagy a megállapított feltételekkel szemben a közlekedési hatósághoz – jelenleg a vármegyei, fővárosi kormányhivatalhoz – fordulhat, amely az igénybevételt engedélyezheti, illetőleg a feltételeket módosíthatja. Fellebbezést nem engedhetett a jogszabály, hiszen azzal egyértelművé tenné, hogy államigazgatási hatósági ügynek tekinti a hozzájárulás tárgyában folyó ügyet. Ez a tulajdonosi joggyakorlás gondolatán túl az általános önkormányzati feladat-telepítési szabályokkal sem lenne összeegyeztethető. Ennek ellenére a közjogias jelleget erősíti ez a sajátos jogorvoslati forma, hangsúlyozva, hogy az önkormányzat itt nem tulajdonosi, hanem közhatalmi pozícióban dönt. Ez teszi lehetővé, hogy a közlekedési hatósághoz (jelenleg a vármegyei, fővárosi kormányhivatal) lehessen jogorvoslatért fordulni. A kormányhivatal jogköre identikus a másodfokú hatóság jogkörével, csak magánjogiasabb terminológiával fejezi ki a megváltoztatási jogkört.

Tovább erősíti a közjogias jelleget a szabályozás a közút nem közlekedési célú igénybevétele kapcsán, ugyanis amennyiben valamilyen engedélyköteles tevékenység folytatása (pl. építési tevékenység) érdekében kerül arra sor, akkor az adott engedélyezési ügyben eljáró hatóság dönt a közlekedési hatóság „nyilatkozata” alapján. Itt egy sajátos együttdöntési jogkör van szabályozva, amely hasonlít a hatósági eljárásjogból ismert szakhatósági modellhez, abban is, hogy ha a közútkezelő a megadott határidőn belül nem nyilatkozik, akkor azt beleegyezésnek kell tekinteni. Ennek ellenére a jelenlegi bírói gyakorlatban a közút használatával kapcsolatos jogviták zömében polgári ügyben eljáró bíróság előtt indulnak, de újabban már a közigazgatási ügyszakban is megjelennek.²⁸¹

7.2.1.2.2 Telefonfülkék elhelyezése

Az utóbbi időben több figyelmet kapott a telefonfülkék helyzete is. Az Eht. 94. §-ának kiterjedt szabályozása szintén magánjogias megközelítést alkalmaz. A telefonfülkék és más nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatás biztosítása érdekében az elektronikus hírközlési építmény idegen ingatlanon történő elhelyezésére főszabályként – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – az ingatlan tulajdonosával való megállapodás alapján kerülhet sor. Az Eht. 94. § (4a) bekezdése alapján ehhez képest az elektronikus hírközlési építmény elhelyezését a

²⁸¹ 20.K.704959/2021/7. – a bíróság hangsúlyozza, hogy ez nem hatósági tevékenység, ettől függetlenül – helyesen - közigazgatási cselekménynek tekinti a hozzájárulást ill. annak megtagadását.

közterület tulajdonosa (használója vagy kezelője) túrni köteles, tulajdonosi hozzájárulását az Eht. e szabálya alapján megadottnak kell tekinteni. Ha az építési munka megkezdéséhez közterület-használati hozzájárulás, kezelői vagy üzemeltetői hozzájárulás (a továbbiakban együtt e bekezdésben: hozzájárulás) szükséges, azt az elektronikus hírközlési szolgáltató kérelmének benyújtásától számított – ha jogszabály vagy szabályzat rövidebb határidőt nem állapít meg – 30 napon belül ki kell adni. A hozzájárulás formája egyoldalú nyilatkozat vagy megállapodás is lehet. Ha a hozzájárulás megadására feljogosított személy vagy szerv a hozzájárulás megadásáról neki felróhatóan vagy az érdekkörében felmerült egyéb okból határidőn belül nem nyilatkozik, a hozzájárulást a kérelemben foglaltaknak megfelelően megadottnak kell tekinteni. Természetesen e rendelkezések csak a telefonfülke elhelyezésére jogosítják fel a szolgáltatót, és nem jelentenek felmentést sem a köztisztasági szabályok, sem a reklámhordozók elhelyezésére vonatkozó közterület-használat engedélykötelezettsége alól.²⁸² Itt tehát a magánjogias megközelítés elsősorban a magántulajdon korlátozása esetén érvényesül, és alapvetően helyesen – az alkotmánybíróság előbb idézett villanyoszlopokkal kapcsolatos határozatával ellentétesen –, tulajdonképpen a hasonló helyzet kialakulásának veszélyére reagálva a közterületi elhelyezésnél már csak a szóhasználat marad meg. Sőt, még a hatósági engedélyek beszerzése alól is félig-meddig felmenti az Eht. a közszolgáltatót, hiszen úgy rendelkezik, hogy „ki kell adni”, tehát – nemcsak hogy a közterületen korlátozás nélkül elhelyezhető a telefonfülke, de – még a létesítéséhez esetlegesen szükséges közjogi korlátokat is feloldja a jogszabály. Ez az Eht. közérdeket erőteljesen érvényre juttató szabályozási logikájával egyébként is összhangban van.²⁸³

A közjogias perspektíva a „közrendi klauzula” révén azért a „másik irányba is hat”: noha konkrét ügyben engedélyezési jogkörük praktikusán elenyészik, általános jelleggel, helyi közügyként az önkormányzatok az elektronikus hírközlési építmények létesítését a közrenddel, közbiztonsággal és közegészséggel kapcsolatos okból korlátozhatják, s engedélyhez köthetik az ilyen építmények létesítését építészeti, történeti vagy természeti jelentőséggel bíró épületeken vagy helyszíneken.²⁸⁴

²⁸² 19.K.701.145/2023/18.

²⁸³ Ld. részletesen a bázisállomásokkal kapcsolatos korlátozások kérdését, az 10/2014. (IV. 4.) AB határozatra is tekintettel Fuglinszky, *A szomszédjogi generálklauzula. A Ptk. 5:23. § összehasonlító és gyakorlati elemzése*, IV. 2. A. eb. ii).

²⁸⁴ Ld. az ilyen önkormányzati rendeletek törvényességéről a Kúria BH 2021. 297 sz. határozatát.

Hasonlóan alakul az erdők közhasználata is, ott pont inverz szabályozási logikával, a Evtv. 91. § (1a) bekezdéséből ugyanis az következik, hogy az állam, illetve a helyi önkormányzat 100%-os tulajdonában álló erdőben az erdészeti feltáróhálózat részét képező erdei úton kívül való lovaglást, és kerékpárral való közlekedést az erdőgazdálkodó nem korlátozhatja, illetve tilthatja meg, ilyen joga csak az egyéb tulajdonosi háttérű erdők erdőgazdálkodójának van, ha a terület tulajdoni jellegét és a korlátozást, illetve tiltást a területen megfelelően jelzi.

7.2.1.3 Párhuzamos bírói gyakorlat

Visszatérve a jogalkalmazói gyakorlathoz, az Alkotmánybíróság által adott jogág-választási szabadság az eltérő önkormányzati rendeleti szabályozások nyomán a rendes bíróságok gyakorlatára is hatással volt, amely hatás immár nem az egyes önkormányzatok szintjén, hanem országosan jelentkezett: a felsőbbírói gyakorlat is ügyszaktól függő, széttartó volt.

A közigazgatási ügyszakban indult perekben a Kúria – Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. cikk (6) bekezdésére, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.), Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) – korábban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) –, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) rendelkezéseire alapított – domináns álláspontja az, hogy a közterület-használati jogviszony hatósági, közjogi/közigazgatási jogviszony.²⁸⁵ Ugyanakkor a polgári ügyszakos tanácsok is rendre elbíráltak hasonló jogvitákat.²⁸⁶

E kettős kúriai joggyakorlat, divergencia egyik kicsúcsosodása bizonyára a parkolási bírságok kérdésköre volt, ahol a polgári bíróságok a parkolóhely igénybevételét polgári jogi jogviszonyként, míg a közigazgatási bíróságok közjogi jogviszonyként értelmeztek. A hatásköri viták kezdeményezése azonban fel sem merült: a polgári és a közigazgatási bíróságok egyaránt saját hatáskörükbe tartozónak tekintették az ügyeket. Nem lett volna ennek akadálya, annak ellenére, hogy nem léteztek külön közigazgatási bíróságok, hiszen a polgári perek itt döntően a helyi bíróságok hatáskörébe tartoztak. Persze a helyzet kezelésére más perjogi eszköz is van,

²⁸⁵ Ld. pl. Kfv.37.470/2013/8., Kfv.37.573/2013/9., Kfv.37.197/2015/5., Kfv.37.940/2015/3., Kfv.37.056/2016/5., Kfv.37.582/2020/3., Köf.5030/2017/3., Köf.5033/2017/4., Köf.5031/2019/5., Köf.5010/2021/4. számú határozatok.

²⁸⁶ Újabban pl. a Pfv.21.434/2017/4., Pfv.20.376/2020/5., Pfv.20.221/2018/6. számú határozatok.

erre (is) szolgál a jogegységi határozat, amelyet - közös jogegységi tanácsot alakítva - hozott meg a Legfelsőbb Bíróság az ítélkezési gyakorlat egységesítése érdekében. A 2/2005. KPJE határozat a magánjogi minősítés mellett döntött.²⁸⁷ E határozatában – az érdekelméletet, ill. a hatalmi viszonyok felőli megközelítést vizsgálva – a parkolóhelyek biztosítását közszolgáltatásnak, s a parkolás tényével az önkormányzat, illetve az általa alapított intézmény, gazdasági társaság, valamint a közszolgáltatás igénybe vevője között létrejött jogviszonyt polgári jogviszonynak minősítette, amiből következően a parkolási díjak (pótdíjak) megfizetése iránti igények polgári bírósági úton érvényesíthetőek. E jogegységi határozat csak néhány évig volt alkalmazható,²⁸⁸ hiszen okafogyottá vált a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvénynek (Kkt.) – az Alkotmánybíróság 109/2009. (XI.18.) AB határozatát követő – módosítása nyomán.

Ellentétben az 1/2009. KPJE értelmezésével az AB nem vette le voksát a polgári jogi minősítés mellett, sőt utalt arra, hogy eddigi gyakorlatában közjogi jogviszonyként értelmezte a közutak ilyen használatát. Határozatában azonban – következetesen továbbvivén a közterület-használattal kapcsolatos jogág-választási szabadság tételét – nem foglalt állást a hovatartozás kérdésében, ezt a jogpolitikai döntést meghagyta a jogalkotónak azzal, hogy mindkét esetben szükséges a törvényi szabályok, garanciák megalkotása. A Kkt. vizsgált rendelkezését ezek hiánya miatt semmisítette meg, a Fővárosi Közgyűlés rendeletének támadott egyes rendelkezéseit pedig a felhatalmazás hiánya miatt találta alkotmányellenesnek.²⁸⁹ A Kkt. a 2/2005. KPJE által „javasolt” megoldást alakította ki,²⁹⁰ ezt fejlesztette tovább azután a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), amely a parkolás biztosítását önkormányzati közszolgáltatásként határozta meg, és szabályokat alkotott annak kiszervezésére (majd később a kiszervezés korlátozására). A parkolás közszolgáltatássá minősítése a jogrendszer koherenciája szempontjából nem szerencsés abból a szempontból, hogy a többi közterület-használati módtól elkülönült szabályozása kivétel gyanánt

²⁸⁷ „Az önkormányzatok azáltal, hogy a fizető parkolás és parkolásgazdálkodás rendszerét rendeletalkotás útján szabályozzák, nem közhatalmi jogkört gyakorolnak, hanem a helyi közszolgáltatás körébe tartozó feladatot látnak el. Ezért a járműnek fizető várakozóhelyen való parkolása a helyi közszolgáltatás igénybevételét jelenti, amellyel a felek között polgári jogviszony keletkezik. A jogviszony jellegét az sem érinti, ha a szolgáltató a fizetési kötelezettség elmulasztásához a pótdíj fizetés jogkövetkezményét fűzi.” <https://kuria-birosag.hu/hu/joghat/22005-szamu-kpje-hatarozat>.

²⁸⁸ <https://kuria-birosag.hu/hu/joghat/12009-szamu-kpje-hatarozat>.

²⁸⁹ 109/2009. (XI. 18.) AB határozat.

²⁹⁰ M. Tamás Horváth, „kérjük, fizessen! Parkolási közszolgáltatás és jogviszonyok”, *Alkotmánybírósági Szemle* 1, sz. 2 (2010): 46–53.

tulajdonképpen az általános szabály átértelmezéséhez vezet. Persze azzal némileg magyarázható, hogy a parkolás főszabály szerint nem állandó és nem individualizált használat.

7.2.1.4 A közút várakozási célú igénybevétele

Hosszasan vívódott a joggyakorlat, mire kialakult a Kkt. és a Mötv. parkolásra vonatkozó konstrukciója.²⁹¹ Mára egyértelmű egyfelől a Kkt. 9/D. § (1) bekezdéséből, hogy a járművekkel a közutakon, valamint egyéb közterületeken történő várakozás (azaz parkolás) azok közlekedési célú használatának minősül, s hogy e lehetőség olyan közszolgáltatás, amelynek biztosítása kötelező önkormányzati feladat. A gépjármű leparkolásával, ráutaló magatartással a várakozási közszolgáltatást igénybe vevő (pontosabban az üzemben tartó) és a helyi önkormányzat között polgári jogi jogviszony jön létre, a Ptk. szerinti közszolgáltatási szerződéssel.

A parkolási közszolgáltatás nyújtásával kapcsolatos három leglényegesebb kérdés, hogy ki nyújthatja e szolgáltatást, hol és milyen ellenérték fejében?

7.2.1.5 A Mötv. 16/A. §

Sokáig érvényesült e területen is az önkormányzati feladatellátási szabadság elve, amelynek értelmében az önkormányzat e közszolgáltatás nyújtását is szabadon kiszervezhette, akár magángazdaságbeli szereplőkre is. A gyakorlatban tapasztalt visszaélésekre reagálva került be 2012-ben az Mötv.-be a 16/A. §, amely praktikusán megtiltja, hogy az önkormányzatok a parkolási közszolgáltatást piaci szereplőkre kiszervezzék. A várakozási (parkolási) közszolgáltatást ugyanis vagy maga a helyi önkormányzat „látja el”, vagy helyette a kizárólag e közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerv, a 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság, továbbá e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság láthatja el ezt a feladatot. Ezen túl arra van még lehetőség, hogy olyan önkormányzati társulás, amelyben az önkormányzat részt vesz e célból kapjon felhatalmazást e feladat ellátására. A közjogias megoldás felé való „visszakanyarodást” jelent valamelyest az a későbbi módosítás, amely ezt a felsorolást kiegészítette a közterület-felügyelettel. A közterület-felügyelők tehát immár mind szabálysértési hatóságként, mind az önkormányzati rendeletek végrehajtásában hatósági ellenőrzési feladatok ellátásával, valamint államigazgatási

²⁹¹ Erről tanúskodik pl. a 2/2005. számú KPJE határozat (é. n.) és a 109/2009. (XI. 18.) AB határozat, 2009 ABH (Alkotmánybíróság 2009).

jogkörben közigazgatási szankciók kiszabásával megbízott szereplői a közterületek rendje fenntartásának, és immár a polgári jogi szerződészegések üldözésére is felhatalmazhatóak.

7.2.1.6 A várakozási díjfizetés

A Kkt. 15/A. § alapján a helyi önkormányzat rendeletében egyfelől forgalomszervezési okokból, másfelől a lakott területek, különösen a történelmi városrészek, a műemléki és védett természeti területek, továbbá a gyógy- és üdülőhelyek védelme érdekében a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokon és egyéb közterületeken várakozási díj megfizetésének kötelezettségét írhatja elő. Ennek előfeltétele, hogy egy adott időszakban a járművek várakozására alkalmas helyek átlagos foglaltsága (telítettség) a 70%-ot meghaladja. Vagyis már adott kell, hogy legyen egy konfliktusközeli helyzet, hiszen az átlagos foglaltság ilyen magas szintje már azt mutatja, hogy számos olyan időszak van, amikor a zsúfoltabb napszakokban érkezők nem tudnak könnyen parkolóhelyet találni. Ez tipikusan már egy túlhasználatra utaló indikátor, amelynek fennállása esetén az önkormányzatnak tehát kötelezettsége ezt a túlhasználatot enyhíteni a fizetőövezetek kiterjesztése, megállapítása révén. Ha az önkormányzat a 70%-os telítettség ellenére elmulasztja az olyan övezetek kijelölését, ahol várakozási díjat kell fizetni, a feladatellátás elmulasztása miatt mulasztási pernek lehet helye, amelyet nem csak a törvényességi felügyeleti szerv indíthat meg, hanem a jogaikban érintettek, így a helyben lakók is.

A parkolási rendszer kialakítása szoros összefüggésben áll azzal a – nem csak környezetvédelmi – törekvéssel, hogy a sűrűn lakott területeken a lakosság lehetőleg a tömegközlekedést vegye igénybe. Ennek – és ezzel együtt a belterületek túlhasználtsága csökkentésének – fontos eleme lenne a külvárosi tömegközlekedési csomópontokon „Parkolj és utazz” (P+R) parkolók kialakítása, amelyekre sajátos díjfizetési szabályok vonatkoznak. Az ilyen várakozási területeken ugyanis nem állapítható meg díj. Azonban a Kkt. lehetővé teszi, hogy a parkolóhelyeken őrzési szolgáltatást nyújtsanak, amiért a közösségi közlekedés legalacsonyabb jegyárával egyező őrzési díj szedhető. Ez azért is lényeges, mert a tapasztalatok szerint a helyben lakók egyébként sok helyütt elfoglalják ezeket a parkolókat is. A különböző használati formák közötti konfliktusokat így próbálja meg feloldani a jogalkotó, egyfelől a belvárosi részek terhelését csökkenteni, másrészt a külsőbb településrészekben emiatt jelentkező többlethasználattal mederben tartani. Ez természetesen a P+R parkolók igen kis száma miatt nem túl sikeres törekvés, emiatt a belvárosi önkormányzatok újabb és újabb ötletekkel próbálják meg a belvárosi (elsősorban nyugvó) gépjármű-forgalmat csökkenteni és „elterelni”. Ilyenek a

behajtási tilalmak, korlátozások, a kerületi lakosok várakozási engedélye kiadásának szigorítása, de akár parkolási lehetőségek kerületen kívüli biztosítása.²⁹²

7.2.2 További kivételi szabályozások

Ezt az első, a parkoláshoz mint közszolgáltatáshoz kapcsolódó kivétel-szabályozást aztán további ilyen részterületi szabályozások követték, ahelyett, hogy a jogalkotó valamilyen generális szabályozással próbálta volna helyes mederbe terelni a gyakorlatot. Azáltal, hogy a jogalkotó nem reagált a gyakorlat elbizonytalanodására, és gyakorlatilag a közjog és magánjog közötti választási szabadságot biztosította a helyi önkormányzatok számára a magán-közterülethasználat megengedésének formájára nézve, maga is hozzájárult a jogegység ellen ható tendenciák fennmaradásához, erősödéséhez. Persze lehet azzal érvelni, hogy az Alkotmánybíróság határozatai a jogalkotóra kötelezőek és ezért nem született jogalkotói válasz, de a jogpolitikai döntéstől e téren nem zárta el az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogalkotót, hiszen nem azt mondta ki, hogy a választási szabadságot biztosítani kell. Ezen túl ilyen érvelés azért sem foghat helyt a központi jogalkotó részéről, mert a kivételszabályok viszont közben egyre sokasodtak.

Mindeközben, mintegy beismerve a jogágválasztási szabadság tételének hibás mivoltát, a jogalkotó több fontos államigazgatási részterületen törvényi kivételekkel hatósági jogköröket intézményesített. Ezekben az esetekben nem az ingatlan tulajdonos önkormányzat szerve, hanem jellemzően egy államigazgatási szerv dönt a közterület magáncélra való használhatóságáról, így ezek a szabályok egyben az önkormányzati közterülettel való rendelkezés korlátait is jelentik. Ide tartozik például a közterület filmforgatásra történő használata, amely ügyekben eredetileg a megyei/fővárosi kormányhivatal járt el a Filmtv. és a végrehajtási kormányrendelet által szabályozottan, államigazgatási hatósági jogkörben. Ez kiválóan mutatja, hogy ez hatósági jogkör, nem pedig tulajdonosi döntés, amelyről a közérdek szem előtt tartásával nem feltétlenül a helyi önkormányzatnak kell döntenie. Hasonlóan hatósági jogköröket intézményesített a jogalkotó a kormányhivatalok számára a településkép- védelem területén, a közterületről látszó reklámok tekintetében is. Emellett olyan változtatásokat is eszközölt a jogalkotó, amelyek összefoglalva az önkormányzati feladatellátás szabadságát korlátozták a közterületekhez kapcsolódóan. A változások összességében véleményem szerint „közjogiasodási” folyamatként értelmezhetőek, a kivételek az országos

²⁹² Ezekről még ld. 7.3. A közdolgok szomszédsági használata.

jogalkotó azon vélekedését tükrözik, hogy a közérdeket bizonyos esetekben jobban tudja az államigazgatási alrendszerbe tartozó területi szerv képviselni. E kivételek sora persze érdekes mintázatot mutat az idő előrehaladtával, ezért érdemes ezeket kicsit alaposabban megnézni. Ezek mind erősítik a közterület-használatról való döntés közjogias jellegét.

7.2.3 Filmforgatási célú közterülethasználat

A parkolás speciális szabályozását követően az első „kivétel”, amely a közterület-használatról való döntési jogosultságot „kiveszi” az önkormányzat feladat- és hatásköréből, a közterület-használat filmforgatási céllal való igénybevétele. A közterület filmforgatási célú használatához kapcsolódó részletes szabályokról szóló 205/2013. (VI. 14.) Korm. rendelet eredetileg a kormányhivatal, a jelenleg hatályos szabályozás, a közterületek és az állami tulajdonban álló ingatlanok filmforgatási célú használatának részletes szabályairól szóló 302/2016. (X. 13.) Korm. rendelet alapján a Nemzeti Filmintézetnek a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvényben e célból hatósági jogkörrel felruházott gazdasági társasága (a továbbiakban NFI gt.) a filmmessel az önkormányzat hozzájárulása alapján hatósági szerződést köt. Itt tehát a helyi önkormányzat és az említett gazdasági társaság együttdöntési jogkört gyakorolnak a közterület-használat tekintetében. A települési önkormányzat képviselő-testületének rendeletében foglalt feltételek felhasználásával készíti el a NFI gt. a hatósági szerződés tervezetét, amelyet aztán megküld jóváhagyásra a tulajdonos önkormányzatnak, így a képviselőtestület mind előzetesen alakítja a feltételeket, mind a létrejött megállapodást jóváhagyja.

A szabályozás annyiban előremutató, hogy egyértelművé válik belőle: a közterület közhasználatúsága miatt ez nem csupán a tulajdonos önkormányzatot érintő kérdés. Itt is konszenzuális megoldásra kell jutnia az érintetteknek, de ez nem polgári jogi, hanem hatósági szerződésben fog testet ölteni. Ez is rámutat arra, hogy a jogalkotó úgy véli, hogy ez hatósági jogviszony, amelyet hatósági határozatban lehetne alakítani. Hatósági szerződés megkötésének hiányban, azaz a filmforgatás adott területen való engedélyezésének megtagadása hatósági határozatban történik. Ez a helyzet tipikusan akkor áll elő, ha a települési önkormányzat a jóváhagyást megtagadja. Ekkor a NFI gt. a megtagadó nyilatkozat megküldését követő munkanapon a kérelem elutasításáról hoz hatósági határozatot.

A főváros területére tervezett közterület-használat esetén a Budapesti Közlekedési Központnak, más esetekben az illetékes közútkezelőnek, valamint a forgatási helyszín szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak is továbbítani kell a kérelmet, hogy mind a közlekedés zavartalansága, mind az esetlegesen már bejelentett rendezvények megtartása biztosítható legyen. A fővárosban a BKK haladéktalanul vagy két

munkanapon belül megvizsgálja, hogy a kérelemben foglalt feltételekkel forgalomtechnikai szempontból biztosítható-e a közterület-használat és az erre vonatkozó álláspontját megküldi a települési önkormányzatnak. Amennyiben szükséges, a NFI gt.-a kezdeményezésére a kérelmező, az eljárásban érintett hatóságok, szakhatóságok és szervek, a közterület tulajdonosa, a közútkezelő vagy a fővárosban a BKK kötelesek egymással egyeztetést folytatni a tényállás, valamint a filmforgatáshoz kapcsolódó követelmények, feltételek tisztázása érdekében, annak eredményeként a hatósági szerződés tervezetét módosítják. A települési önkormányzat vagy jóváhagyja a szerződést, vagy megtagadja azt. Előbbi esetben a terület-tulajdonos önkormányzat a saját hatáskörébe tartozó, a filmforgatási célú közterület-használatához kapcsolódó egyéb tulajdonosi hozzájárulások kiadása iránti eljárást is megindítja és a kormányrendelet szerinti rövid határidőkön belül dönt is azokban, majd pedig döntéséről értesíti a kérelmezőt és a NFI gt.-át. A települési önkormányzat jóváhagyási záradékával ellátott hatósági szerződést a NFI gt. aláírja, a forgatási helyszínről az illetékes rendőrkapitányságot, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságot tájékoztatja. A kormányrendelet jogszerűvé teszi az önkormányzat hallgatását azzal, hogy ebben az esetben megadottnak kell tekinteni a jóváhagyást. A hatósági szerződés igazítja el majd a kérelmezőt a tekintetben is, hogy melyik települési önkormányzatnak, hogyan és mennyit kell közterület-használati díjként fizetni, bár ez magából az alkalmazandó önkormányzati rendeletből is következik. A kormányrendelet pozitív hozadéka, hogy a NFI gt naprakész nyilvántartást vezet a települési önkormányzatok tulajdonában lévő közterületekről.²⁹³

7.2.4 Közutak nem közlekedési célú igénybevétele - reklámok

Mint láttuk, a közutak esetében a Kkt. igen extenzív szabályozást tartalmaz, ennek keretében a közutak nem közlekedési célú igénybevételevel kapcsolatos szabályokat is meghatároz. Az illet írásban kell kérelmezni, részletes szabályait a 19/1994. (V. 31.) KHVM rendelet 6. §-a, valamint 3. sz. melléklete határozza meg.

A forgalom rendjének védelme érdekében egyáltalán nem helyezhető el a közút területén, a felett és – a miniszteri rendeletben meghatározottak szerint értve – amellet olyan jel, jelzés, egyéb tárgy és berendezés, amely a közúti jelzésekkel összetéveszthető, a láthatóságot akadályozza, alkalmas arra, hogy a közlekedők figyelmét elterelje, vagy a közlekedés biztonságát egyéb módon veszélyezteti. Külön kiemeli ennek kapcsán a Kkt. 12. § (3a)

²⁹³ Ez a nyilvántartás jó alapja lehetne az egyéb közterület-használati engedélyek nyilvántartásának is.

bekezdése, hogy főszabály szerint nem lehet reklámtábla, reklámhordozó és egyéb reklámcélú berendezés, valamint a tájékozódást segítő jelzést megjelenítő reklámcélú eszköz lakott területen belül a gépjárművek közlekedésére szolgáló közút területén, valamint a közút felett, a közút műtárgyán, tartozékán. E szabály alól azonban vannak kivételek: egyfelől ez a tilalom nem vonatkozik a közút úttesten kívüli burkolatlan területére, sem a járdára, a gyalogútra, valamint a kerékpárútra. További kivételt képez e tilalom alól a reklámtábla, reklámhordozó és egyéb reklámcélú berendezés közvilágítási-, villany-, és telefonoszlopon való elhelyezése, amelyre az adott ellátási területen működő áram-, illetve telefonszolgáltató engedélyével sor kerülhet, de közterület-használati díj megfizetése mellett.

Szintén ki vannak véve a tilalom alól a tájékozódást segítő jelzést megjelenítő reklámcélú eszközök. A Kkt. 47. § 34. pontja szerinti definíció szerint a közúton közlekedők tájékozódását megkönnyítő vagy azt segítő, különböző szolgáltatások igénybevételének, kulturális, idegenforgalmi vagy egyéb tevékenység végzésének lehetőségét úticélként megjelölő, továbbá ezek irányát, távolságát vagy helyszínét mutató jelzést megjelenítő, közvilágítási-, villany- és telefonoszlopon elhelyezhető berendezés, amely tartalmazhat olyan szót, szóösszetételt, grafikai vagy egyéb ábrát, illetve szöveges vagy képi megjelenítést, jelet, amely a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 3. § d) pontjának hatálya alá tartozik. Ezek ugyan hasonlóak a reklámtáblákhoz, de éppen a tájékozódást segítő vagy megkönnyítő funkciójuk miatt ezek elhelyezése a közhasználatot támogatja, a közterület rendeltetésszerű igénybevételének minősül, így más szabályozás vonatkozik rájuk, mint a reklámtáblákra: a fent említett területeken közterület-használati díj nélkül, de az oszlop tulajdonosának a hozzájárulásával helyezhetőek el ezek, s az elhelyezést az eszközzel érintett oszlop alatti földterület tulajdonosa és az eszközzel érintett oszlop alatti földterülettel szomszédos ingatlan tulajdonosa túrni köteles. A közhasználat körébe tartozó rendeltetés miatt közterület-használati díjat nem is kell fizetni. Feltehetően a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó jelleg miatt az ilyen eszköz elhelyezéséért az elhelyezőnek a közút kezelője részére egyszeri elhelyezési díjat kell fizetnie, az elhelyezéshez azonban nem szükséges hatósági engedély. További könnyebbség a tájékozódást segítő jelzést megjelenítő reklámcélú eszköz ilyen elhelyezése esetén, hogy nem kell alkalmazni a településképi bejelentési eljárásra vonatkozó szabályokat sem.

Mivel a tájékozódást nem segítik, ellenben a jogalkotó szerint a közlekedés rendjét zavarják, lakott területen kívül sem lehet a közút mellett reklámtábla, reklámhordozó vagy egyéb reklámcélú berendezés, valamint a tájékozódást segítő jelzést megjelenítő reklámcélú eszköz,

ám itt is számos kivétel van a Kkt. 12. § (3e) bekezdésében feltüntetve.²⁹⁴ Legújabbán pedig a segélykérő telefonra is született szabályozás, amely a Kkt. szerint „életmentő funkciót ellátó reklám-célú eszköznek” minősülhet és ebben az esetben nagyrészt a tájékozódást segítő jelzést megjelenítő reklám-célú eszközzel egyezően szabályozza a Kkt. 12. § (3f) bekezdése.

7.2.5 Az 1/2022. KJPE – valóban megoldás?

Ahogy a rendeltetésszerű közterület-használat bizonyos eseteiben a törvényhozó sajátos igénybevételt szabályozó mechanizmusokat hoz létre (ld. Étv. 54. § (5b)-(5h) és a Gyülekezési tv.), úgy a nem rendeltetésszerű használatnál is találhatók tárgykörök, amelyek esetében a közterület-használatról nem a helyi önkormányzat jogosult dönteni. Ide sorolhatjuk az imént említett közútkezelői hozzájárulást „helyettesítő” Kkt.-beli megoldásokat.

Ebben a folyamatban a jogalkotásban megjelent elemekhez szerencsésen társult az önkormányzati rendeletek kontrolljának a Kúria hatáskörébe kerülése és az önkormányzati tanács következetesebb közjogi szemlélete.²⁹⁵ A Köf. 5033/2017/4. határozatban részletesen elemezte a Kúria annak a jogviszonynak a jellegét, amely a közterület rendeltetésétől eltérő magánhasználatára jogosít.²⁹⁶ A közterület „véges közjóság” jellegéből, valamint (emiatt is) annak a közvagyonba/nemzeti vagyonba, illetve az önkormányzatok forgalomképtelen törzsvagyonába tartozásából indult ki. Rámutatott a Kúria is, hogy az önkormányzatok ezeket a szerződéseket elsődlegesen nem tulajdonosi mivoltukban, hanem hatóságként, a közterület sajátosságainak figyelembevételével számos, a közérdek körébe tartozó szempont érvényesítése mellett kötik meg. Ilyenek például a városképi, városrendezési, környezetvédelmi, közegészségügyi, közlekedési, vagyonbiztonsági érdekek, vagy akár a közterület rendeltetésszerű használóinak az érdekei. Fontos elem, hogy a Kúria e határozata rámutat arra, hogy az önkormányzatok a rendeltetésétől eltérő használatot nem a közvagyon tulajdonosaként engedik, hanem közhatalom birtokában. E szerződéskötés körében az önkormányzat nem szokványos magánjogi szerződő fél, hiszen – az önkormányzati rendeletalkotás folytán – szabályozója is az önmagát érintő jogviszonynak. Ebből következik, hogy a szerződés másik alanyának garanciális jogait csak közjogi eszközökkel lehet biztosítani,

²⁹⁴ Az új szabályozás gazdasági tevékenység tulajdonjogi korlátozások

²⁹⁵ F. Rozsnyai, „Közterület-igazgatás”.

²⁹⁶ A döntések kontraktuális összefüggésekbe helyezett kritikáját ld. Horváth, M. Tamás „Boncasztalon”, *Jogtudományi Közlöny* 78, sz. 10 (2023): 457.

mert a szerződő felek mellérendeltsége nem értelmezhető a klasszikus magánjogi felfogás szerint.

A közterület-használat engedélyezése körében tehát a Kúria közigazgatási ügyeket tárgyaló tanácsai határozatainak indokolása szerint az önkormányzatok közjogi szerepének van döntő jelentősége, amire tekintettel a közterület-használatról való döntés önkormányzati hatósági ügynek minősül, a helyi szabályozás is elsősorban a közösségi érdeket védi, s csak ahhoz képest teszi lehetővé a közterület rendeltetésétől eltérő használatát, így az önkormányzat közhatalmi szerepe túlsúlyban van, ezért a jogviszony közjogi természetű.

A Kúria így lassan kijegecesedő gyakorlatát²⁹⁷ egy jogegységi határozat is megtámogatta. Az 1/2022. KPJE rendelkező része leszögezte, hogy a közterület-használati jogviszony közjogi jogviszony. Azt is szükségesnek tartotta rögzíteni: ebből fakadó következmény, hogy a közterület-használati jogviszonnyal kapcsolatos jogvita elbírálása a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik.²⁹⁸ Nem véletlen, hogy heves tiltakozással fogadták a polgári jogászok e határozatot.²⁹⁹ Sajnos a Köf. 5033/2017/4. határozathoz képest igen sommásan tette mindezt. Hosszú idő volt tehát, mire ide eljutott a jogalkalmazás, és bizonyosan nem ért még az út végére, hiszen egyelőre a jéghegy csúcsánál tart a joggyakorlat átalakulása a jogalkotásban, az önkormányzati rendeletek sok esetben a régi felfogást tükrözik.³⁰⁰ A polgári bírósági gyakorlatban sem látszik még különösebben a jogegységi határozat hatása.

7.3 A közdolgok szomszédsági használata

Az általam szomszédsági használatnak elnevezett, a közdolgoknak elsősorban a közterület-használatban teste öltő használata egyfajta „fokozott közhasználat”-ként is felfogható (gesteigerter Gemeindegebrauch³⁰¹). Vannak személyek, akik a közterület használatára másképp

²⁹⁷ Ld. e fejlődés fontos állomásaként a Köf. 5033/2017/4. határozatot, és előzményeit: 46/B/1996. AB, 1256/H/1996. AB, 41/2000. (XI. 8.) AB határozat, 434/B/2005. AB, 1358/H/2008. AB, valamint 1359/H/2008. AB, 27/2010. (III. 5.) AB határozat, 19/2010. (II. 18.) AB határozat, BH2008. 37. Utóélethez pedig pl. az alapvető jogok biztosának az AJB-1492/2018. számú ügyben született jelentését. A szakirodalomból ld. pl. István Hoffman, „A közterületek és a közutak hasznosításával kapcsolatos általános kérdések”, *JEGYZŐ ÉS KÖZIGAZGATÁS* 18, sz. 5 (2016): 23–25; M. Tamás Horváth, „Áttetsző viszonyok - közszerződés és magánjog”, *KÖZJOGI SZEMLE* 15, sz. 2 (2022): 1–8.

²⁹⁸ 1/2022. KPJE.

²⁹⁹ Ld. kontextusba helyezve Horváth, „Boncasztalon”; A polgári jog oldaláról a heves kritikát ld. pl. Papp, „A közterület-használat joggyakorlata magánjogi szempontból”.

³⁰⁰ A központi szabályozást sürgeti például az alapvető jogok biztosának [AJB-1492/2018.](#) számú ügyben közzétett jelentése.

³⁰¹ Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, 112.

vannak ráutalva, mint az átlagos használók. Ez azzal függ általában össze, hogy a tulajdonuk használatához elengedhetetlen vagy legalábbis ahhoz nagyon szorosan kapcsolódik a közterület használata. Ennek tipikus esete az ingatlan közterületen keresztüli megközelíthetősége. Ez minden ingatlan esetében alapkövetelmény, hogy közterületről megközelíthetőnek kell lennie. A másik hasonló, de már jóval vitatottabb konstelláció a lakóhely szerinti utcában vagy környező utcákban való parkolás iránti igény a lakóhely alapján. Mindkét esetben számos konfliktus-helyzet adódik. Ezek zöme azzal függ egyrészt össze, hogy jelentős túltelítettség tapasztalható gépjárművek terén, másrészt ugyanakkor a gépjárműforgalom mint a közutak uralkodó használati módja kapcsán szemléletváltás tapasztalható, és a közterületek más célú használatának lehetősége felértékelődik, és ez azzal jár, hogy a gépkocsik egyeduralma véget ért a közterületeken. Biciklisávok kialakítása, gyalogosövezetek létesítés, forgalomcsillapítás, behajtási korlátozások – mind hatalmas indulatokat, s egyben a szomszédsági használat és a magánhasználat, valamint a szomszédsági használat és a közhasználat, és a különféle szomszédsági használatok közötti konfliktusokat generáló helyzetek. Természetesen ezen túl is előfordulnak ilyen konfliktusok. Álljon itt most két példa ilyen konfliktusokra, amelyek jogviták polgári bírói útról közigazgatási bírósági útra való átcsatornázásának kudarcára is rámutatnak. Ezen a területen ugyanis a polgári bírói út sokáig az egyetlen fellépési lehetőséget jelentette a szomszédok számára akár a közterületről érkező zavarásokkal szemben.

7.3.1 Az összehangolásra váró hatásköri kérdések közterület-használati jogvitákkal kapcsolatban

A bírói gyakorlatban a Kp. alkalmazásának kezdeti éveiben az figyelhető meg, hogy a polgári bíróságok továbbra is jelentős számú közhasználattal kapcsolatos ügyben eljárnak, ahol kérdéses, hogy rendelkeznek-e hatáskörrel. Kétségtelen, hogy ezen esetekben a közhasználat miatt a helyben lakók tulajdonjogának, ill. a használati részjogosítványnak a korlátozásáról van szó, amelyek felfoghatóak úgy is, mint a tulajdonjog gyakorlásának alkotmányos korlátai.³⁰²

Ez arra vezethető vissza, hogy a felperesek számos esetben továbbra is polgári bíróság előtt indítják meg a pereiket, hiszen a Kp. hatályba lépése előtt is ez volt a rend, és már kialakult joggyakorlat áll rendelkezésre, az új, ismeretlen közigazgatási perekhez képest ez „biztonsági játék”. Eljárásjogilag ez továbbra is járható út, mivel az alperesi hatásköri kifogásokra a polgári bíróságok általában nem fogékonyak, hatásköri viták így a legritkább esetekben alakulnak ki,

³⁰² Vékás, *Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései*, 137.

már csak azért is, mert a párhuzamos alperesi perindítás közigazgatási bíróság előtt lehetetlen, így érdekelték hiányában elméleti lehetőség sincs arra, hogy egy hatásköri vita, amelyben egymással ellentétes jogerős végzések állnának rendelkezésre, így kialakuljon. A szabályozás tehát nem képes felszínre hozni az eltérő jogértelmezéseket és azokat a Fővárosi Ítéletáblához eljuttatni.³⁰³ Az áttétel intézményét a polgári bíróságok elvétve alkalmazzák. Pedig a Kp. hatálybalépését követően az új hatásköri szabályokra tekintettel erre nem kevésbé lenne szükség.

Korábban már bemutattuk a személyiségi jogi alapú perlési stratégiát, amely több mint egy évtizedre hatékony fellépési lehetőségnek bizonyult az állam és szervei nem megfelelő közszolgáltatás-szervezési tevékenységével szemben.³⁰⁴ A közterületekkel kapcsolatban inkább a dologi jogi alapú perstratégiával találkozhatunk, amelyet – úgy tűnik – érintetlenül hagyott a Kúria otthonápoló anyák ügyében hozott határozata.

7.3.2 A másodlagos jogvédelmi funkció a közterület-használati jogviszonyok kapcsán

A polgári jognak a közigazgatási jogvédelem bevezetőben jelzett csökevényessége idején nagyon fontos ún. másodlagos jogvédelmi funkció jutott. Mivel a Pp. XX. fejezete viszonylag szűk körben biztosított közvetlen közigazgatási bírósági jogvédelmet, és 1990 után is, a hatósági határozatokon túl a megtámadási per számos esetben nem teremtett megfelelő kereteket, ezért a Pp. általános szabályai szerint járt el a közigazgatási bíróság. Különösen is a mulasztásokkal szembeni fellépés, illetve a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perek jelentették a másodlagos jogvédelem legjelentősebb területeit.³⁰⁵ Valójában nem másodlagos, hanem sok esetben elsődleges, egyedüli jogvédelemről volt szó, amely a közigazgatási bírói út bővülésével viszont párhuzamosságot és széttartó gyakorlatot eredményezett.

A széttartó joggyakorlat egyik legmarkánsabb megnyilvánulása az ún. ágazati jogellenesség tana, amely kifejezetten a párhuzamosság fenntartása, sőt erősítése irányában hat.³⁰⁶ Az, hogy

³⁰³ Mivel ezt a problémát részletesen elemzi Polonyi, „Befagyó konfliktusok. A közigazgatási és a más ügyben eljáró bíróságok közötti hatásköri összeütközések. OTDK-dolgozat”, erre ehelyütt csak utalunk.

³⁰⁴ F. Rozsnyai, „D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. Közjog és magánjog viszonya közigazgatási perjogi szempontból”.

³⁰⁵ Ld. NAGY MARIANNA: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához, Budapest, Eötvös, 2010. 181.; ill. FUGLINSZKY ÁDÁM: Kártérítési jog. Budapest, HVG-ORAC, 2015., 492.

³⁰⁶ Ezzel ellentétes értékelést ld. Fuglinszky, *A szomszédjogi generálklauzula. A Ptk. 5:23. § összehasonlító és gyakorlati elemzése*, IV. 2. A. e.

egy közigazgatási cselekményről egy polgári bíróság megállapíthatja, hogy polgári jogi szempontból jogsértő, vagy legalábbis kártérítés jár miatta,³⁰⁷ noha közigazgatási jogi szempontból nem jogsértő, éppen ellene hat annak a kiváncságnak, amelyet az EUB is megfogalmazott.³⁰⁸ A Kp. kodifikációja során ezért volt lényeges törekvés a párhuzamosság egymás utánisággá alakítása, ahol a hatáskörök átcsoportosítására nem kerülhetett sor, azaz a közigazgatási jogkörben okozott kár esetében.³⁰⁹ Ez az egymásutániság, és az ahhoz kapcsolódó (elsősorban) polgári perrendtartási szabályok hivatottak biztosítani a Ptk. polgári bírói utat másodlagos jogvédelemmé minősítő szabályának érvényesülését,³¹⁰ vagyis azt, hogy a közigazgatási cselekményekkel okozott kárt elsősorban közigazgatási jogorvoslatokkal próbálják meg elhárítani és ennek kapcsán a sérelmezett közigazgatási cselekmény jogszerűségéről valóban a közigazgatási bíróság döntsön és ahhoz a polgári bíróság kötve legyen.³¹¹ Ugyanígy találhatóak a jogrendszerben máshol is olyan rendelkezések, amelyek gátját szabják a polgári (szomszédjogi) jogérvényesítésnek, mint pl. a Kvt. vagy az Eht. egyes rendelkezései.³¹² De tulajdonképpen maga a Kp. 4. §-a és a hatásköri vitákra vonatkozó szabályok önmagukban is ezt a célt is szolgálnák. Ha alkalmaznák őket. Ugyanis a mai magyar bírói gyakorlatban számos, a másodlagos jogvédelmet nyújtó polgári perek szempontjából „visszahúzó erő” hat, amelyeket már több ízben vizsgáltunk.³¹³

Itt most kifejezetten a közterületek használatával kapcsolatos jogvitákra koncentrálnak, nem vizsgálódunk a közterület létrejöttéhez és megszűnéséhez kapcsolódó, szintén olykor mindkét ügyszakban, elsősorban az ingatlanyilvántartással összefüggésben felvethető kérdésekkel.³¹⁴ Mivel a szerződésen kívüli, nem a közhatalmi tevékenységgel összefüggő károk megtérítése

³⁰⁷ Leginkább azért, mert nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely a bíró szerint szükséges kártalanítást lehetővé tenné, és ezért azt nem állapíthat meg.

³⁰⁸ Máshogy értékeli a jogági jogellenesség függetlenségének elvét Fuglinszky, *A szomszédjogi generálklauszula. A Ptk. 5:23. § összehasonlító és gyakorlati elemzése*, IV. 2. A. e.

³⁰⁹ Jójárt és Gelencsér, „A közigazgatási jogkörben okozott kár érvényesíthetőségének változása az új eljárásjogi szabályok hatálybalépésével”.

³¹⁰ Fuglinszky, *Kártérítési jog*.

³¹¹ F. Rozsnyai és Istenes, „Gondolatok a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesítésének új lehetőségeiről”, ill. a legutóbbi időből Pribula, „A közigazgatási bírói út mint a kártérítés eljárásjogi előfeltétele”.

³¹² F. Rozsnyai, „D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. Közjog és magánjog viszonya közigazgatási perjogi szempontból”; F. Rozsnyai, „Felróható magatartására előnyök szerzése végett a közigazgatási szerv sem hivatkozhat. A közigazgatási szerv alperesi védekezésének terjedelme a közigazgatási perben”.

³¹³ F. Rozsnyai, „D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. Közjog és magánjog viszonya közigazgatási perjogi szempontból”.

³¹⁴ AZ ingatlanyilvántartási (polgári- és közigazgatási jogi) perekre nézve ld. Vitál-Eigner, „III. Az ingatlanyilvántartási perek”.

iránti igényeknél nincsen közigazgatási bírósági jogkör, az ilyen ügyekkel ehelyütt nem foglalkozunk, hiszen ezekben az esetekben valójában a polgári bírósági igényérvényesítés az elsődleges lehetőség.

Igen érdekesen alakul viszont a másodlagos jogvédelem a forgalomszabályozással kapcsolatban, különösen az olyan esetekben, amelyekben a forgalomszabályozásért felelős szerv nem tett eleget a felperesek kéréseinek és nem enyhítette az őket érő zavarásokat. Ezek részben kártérítési, részben birtokvédelmi vagy szomszédjogi igényekként kerültek megfogalmazásra.

A másodlagos jogvédelem iránti szükség fejleményének tekinthető, hogy a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a „közterület közös birtoklására, illetve használatára jogosult felek egymással szemben is jogosultak birtokvédelemre”.³¹⁵ Erre egy lakópark épületei között lévő, közterület minőségű földrészlettel kapcsolatos vitában került sor, ahol az egyik szomszéd által kialakított, húsz éve gondozott virágoskertbe működésképtelen gépkocsiját beparkírozta egy másik szomszéd. A közterület tulajdonosa által nem kifogásolt, háborítatlan közterület-használat eszerint védelmet élvez a körülmények jelentős változása, ill. közterület-használati engedély híján. Bisztriczki László és Dajkó Péter részletesen vizsgáltak további olyan bírósági ügyeket, amelyek esetében a közterületi zavarással szemben kért magánszemély birtokvédelmet.³¹⁶ Többféle konstellációról is beszámoltak, amelyben a bíróság megadta a birtokvédelmet a fenti BH-ra hivatkozással. Így például a kapubejáróban lévő közterület visszaélészerű, magánterületkénti használata parkolásra azzal a céllal, hogy a szomszéd ne tudjon beállni kertjébe, olyan jogsértésnek bizonyult a polgári bíróság szemében, amelyre tekintettel szükségesnek látta e magatartás bizonyos időszakokra való megtiltását.³¹⁷ Itt két különböző magánérdek állt egymással szemben, és a bekanyarodni nem tudó szomszéd hiába kérte az útkezelő segítségét, várakozni, megállni tilos tábla kihelyezésére nem került sor. Természetesen a tábla megfelelőbb kezelése lenne a helyzetnek, hiszen nem csak a szomszéd parkolhat úgy, hogy az zavarja a helyben lakót, tehát tipikusan szomszédjogi használatokkal kapcsolatban tud másodlagos jogvédelmet nyújtani a polgári jog. Valójában e másodlagos jogvédelem

³¹⁵ *BHI*1993. 28.

³¹⁶ Bisztriczki és Dajkó, „Birtokvédelem »házon kívül«. A birtokvédelem sajátosságai a tulajdontól elváló birtokjogi helyzetekben és a közös tulajdonból eredő speciális birtokvédelmi esetekben”, 44–48 Mivel sajnos ügyszámokat tanulmányukban nem adtak meg, így csak erre a szekunder forrásra van lehetőség hivatkozni.

³¹⁷ Bisztriczki és Dajkó, „Birtokvédelem »házon kívül«. A birtokvédelem sajátosságai a tulajdontól elváló birtokjogi helyzetekben és a közös tulajdonból eredő speciális birtokvédelmi esetekben”, 46–47.

szükségessége abból a tényből táplálkozik, hogy a közigazgatási bírói út csökevényes volt és nem nyújtott mindenféle közigazgatási szervi mulasztás, így többek között a táblák ki nem helyezése ellen jogvédelmet. Mára azonban a helyzet a mulasztási perek bevezetésével meg is változhatna, hiszen biztosított lenne a közigazgatási bírói út, ahol a közigazgatás mulasztásaival szembeni fellépés funkcionálisabban valósulhatna meg. Nem véletlen, hogy a német gyakorlatban már nem lehet harmadik személyek zavaró közterület-használatával szemben e személyek ellen polgári úton védelmet kérni, hanem a közút fenntartójához vagy a közlekedési hatósághoz kell fordulni az ilyen problémákkal. A közigazgatási bírósági út kiterjesztését követően ez hazánkban is megfontolandó irány lehetne. Ugyanakkor a másodlagos jogvédelem, ahogy neve is mutatja, teljesen nem felesleges, tehát bizonyos összehangolás esetén³¹⁸, azaz megfelelő eljárásjogi (vagy éppen anyagi jogi) szabályozás mellett van létjogosultsága. Ezt jól mutatja a már a Kp. hatálybelépését követően indult ügy, amelyben a fentihez igen hasonló tényállás volt, de nem egy konkrét szomszéd magatartása, hanem általánosságban a kapubejáróval szemben parkoló gépkocsik miatt fordult egy győri lakos a közútkezelő szervezethez, s indított végül mulasztási pert. A Kúria az ebben hozott ítélet felülvizsgálata során az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasította, mert az tévesen hatósági ügynek minősítette a forgalmi rend felülvizsgálatának eredményéről közölt határozatot, és vegyítette a mulasztási perre, illetve a megtámadási perre tartozó elemek elbírálását. Sajnos csak egy félmondatban utalt a Kúria arra, hogy azt kellett volna ehelyett vizsgálni, hogy a Kp. 4. § szerint közigazgatási cselekményről, illetve annak elmulasztásáról volt-e az ügyben szó, és azzal viszont nagyon részletesen foglalkozott, hogy miért nem hatósági ügy a forgalomszabályozás.³¹⁹ Talán ez is volt az oka annak, hogy a visszautalt ügyben a Győri KMB ezután már megszüntette az eljárást. A Kúria ezt a teljesen téves indokolást követve a megszüntetéssel szembeni fellebbezést elutasította. E végzést még az Alkotmánybíróság előtt megpróbálták megtámadni a jogorvoslati jog sérelmére hivatkozással, ám az AB visszautasította az alkotmányjogi panaszt.³²⁰ Ez az ügy a Kp. hatálybalépése utáni időszak problémáit erősen mutatja, emiatt is aggályos, hogy precedensképes ügyként van számontartva, sőt, az ügyben elsőként hozott kúriai végzés még közzé is lett téve BH 2021.7.211. számon). Azóta szerencsére voltak döntések, amelyekben a bíróságok arra mutattak rá, hogy a

³¹⁸ Ld. a fejezet elején idézett C-132/21. sz ügyben hozott EUB határozat.

³¹⁹ BH 2021.7.211.

³²⁰ 3288/2024. (VII. 24.) AB végzés.

közlekedési tábla közigazgatási cselekmény,³²¹ amiből az is következik, hogy a tábla kitételének elmulasztása is közigazgatási tevékenységként peresíthető.

7.3.3 *A forgalomszabályozási döntések: a birtokvédelemtől a szomszédjogi igényig*³²²

Ettől némiképpen eltérően alakul a helyzet olyankor, amikor a „zavarás” közhatalom révén történik, tehát a közigazgatási szervek megpróbálják a különböző közterület-használati igényeket összehangolni és a „társadalmi erőteret” ennek megfelelően kialakítani.

Így történt ez például abban az ügyben, ahol a városi piac működését visszaélészerűen zavarva ki-be parkoló szomszéd elleni védekezésként az önkormányzat térelzáró kordont „vetett be”, hogy e zavaró tevékenységet megakadályozza. Az önkormányzat e cselekménye ellen kért birtokvédelmet a piactérnek használt, egy későbbi normakontroll eljárás adatai szerint „közterületként funkcionáló” szomszédos, onnan megközelíthető ingatlan tulajdonosa. Ebben az esetben a járásbíró már a különböző közterület-rendeltetések között praktikusán értéksorrendet állított fel. Arra hivatkozott, hogy az önkormányzat a piacot rendeletben is szabályozta, ennek a közterületnek ezt a funkciót adta, ezért e közterület rendeltetészerű használata csakis a piachoz kapcsolódó magatartásokban állhat, az e közterületen való közlekedés pedig nem minősül rendeltetészerű használatnak. Erre tekintettel nem adott birtokvédelmet.³²³ Ezzel kapcsolatban több kérdés is felmerül. A polgári jogi válasz erre gyakorta az, hogy a közérdek nem magasabb rendű, mint a magánérdek, és ezért nem lehet pusztán a közérdekre hivatkozással szentesíteni minden zavarást. Az igaz, hogy önmagában a pusztán hivatkozás a közérdekre minden további részletezés nélkül nem lehet elegendő indok, s valóban meg kell győződni arról, hogy nem pusztán közérdek-köntösbe bújtatott magánérdekekről van-e szó.³²⁴ És pusztán kvantitatív szempontok sem feltétlenül igazítanak el e körben.³²⁵ Nem véletlen, hogy az elsőfokú járásbírói ítélettel szembeni fellebbezést

³²¹ Kfv.II.37.393/2020/5.

³²² Kúria Pfv. 20.193/2020/6. (Felülvizsgált határozatok: Veszprémi Törvényszék 2.Pf.20.176/2019/12., ill. Veszprémi Járásbíróóság 16.P.21.306/2012/60/I.).

³²³ Az ügyet bemutatja Bisztriczki és Dajkó, „Birtokvédelem »házon kívül«. A birtokvédelem sajátosságai a tulajdontól elváló birtokjogi helyzetekben és a közös tulajdonból eredő speciális birtokvédelmi esetekben” A következőkben ismertetendő normakontroll-eljárás tényállásismertetése szerint „a járásbíróóság a 6.P.21.131/2017. számon folyamatban lévő birtokvédelmi és átjárási szolgalmi jog bejegyzése iránti perben az elsőfokú bíróság a 8. sorszámú részítéletével a Nagykanizsa .../3 és .../4 hrsz.-ú ingatlanok megközelítésének ellehetetlenítésére és korlátozására vonatkozó magatartás eltiltására irányuló keresetet elutasította.” (Köf. 5025/2019/4.).

³²⁴ Fuglinszky, *A szomszédjogi generálklauzula. A Ptk. 5:23. § összehasonlító és gyakorlati elemzése*; Sajó, „A közérdek-fogalom. Értelemadási kísérlet.”

³²⁵ Részletesen ld. a kapcsolódó érvek rendszerét Fuglinszky, *A szomszédjogi generálklauzula. A Ptk. 5:23. § összehasonlító és gyakorlati elemzése*, IV. 2. A. e.

elbíráló egy kúriai normakontroll eljárás is követte, ugyanis a másodfokú polgári bíróság, a Zalaegerszegi Törvényszék megtámadta a piacról szóló önkormányzati rendeletet a Kúria előtt. Sajnos nem járt sikerrel.³²⁶ Itt meg kell jegyeznünk, hogy több probléma is felmerül ezzel a konstellációval kapcsolatban, amelyekre azonban a rövid tényállásismertetés alapján csak óvatosan hivatkozhatunk. A tényállás leírásából úgy tűnik, hogy sajnos az indítványozó bíróság a normakontroll-indítványt nem megfelelően fogalmazta meg. Éppen a közhasználatúsággal kapcsolatos érvrendszer hiányzott ebből az indítványból, a magánjogi logika a normakontroll-eljárásokban sajnos nem elegendő. A tényállásismertetés az indítványt így foglalja össze:

„Az indítvány szerint a per során «aggály merült fel» az Ör. magasabb rendű jogszabályba, nevezetesen a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:13. § (1)-(2) bekezdésébe, 5:22. §-ába és 5:23. §-ába ütközése kapcsán. Az indítványozó álláspontja szerint a felperesek perbeli ingatlanainak Ptk.-ban szabályozott használati joga aránytalanul és indokolatlanul »sérülni látszik« az alperesi ingatlan használatát szabályozó Ör. miatt.”

A tényállásból azonban világosan kitűnik, hogy a fő problémát a tényleges közhasználatban állásra tekintettel szükséges, ám hiányzó közterületi minőség okozza. Lényegesen „eredményesebb” hivatkozási alap lett volna a korábban idézett váci ügyhöz³²⁷ hasonlóan arra hivatkozni, hogy a parkoló a szomszédos telkek térbeli megközelíthetőségét is szolgálja, azok máshonnan nem közelíthetőek meg, emiatt a parkoló a tényleges helyzet folytán közterületnek minősül. A tényleges parkoló funkció és a megközelíthetőség törvényi követelménye együttesen nagyobb esélyt biztosított volna a közhasználat és a szomszédosági használat valamilyen kompromisszumos összehangolására. Mivel az indítvány nem tartalmazott érdemi indokolást és így nem volt kellően konkrét, a Kúria azt elutasította. Az ismételten benyújtott indítvány továbbra is csak a Ptk. egyes rendelkezéseinek sérelmét állította, a felpereseket mint szomszédos ingatlanok tulajdonosait megillető használati jog aránytalan korlátozását.³²⁸

A Kúria elsőként a „parkoló” jogi jellegét vizsgálta és megállapította, hogy az nem közterület. Ebből már egyenesen következett a ratio decidendi és az azt megelőző megállapítás:

[25] Összefoglalva: a felperesek a vitatott, közterületnek nem minősülő ingatlanra vonatkozóan semmilyen, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joggal nem rendelkeznek, így fel sem merülhet a tulajdonjog részjogosítványát jelentő használati jog korlátozása. Mindebből az is következik, hogy az önkormányzatot sem terheli

³²⁶ Köf. 5025/2019/4.

³²⁷ Köf.5007/2013/4.

³²⁸ Köf. 5025/2019/4., 5.

olyan polgári jogi kötelem, amely a saját tulajdonú ingatlana hasznosításával kapcsolatos normaalkotásban korlátozná/korlátozhatná.

A döntés elvi tartalma

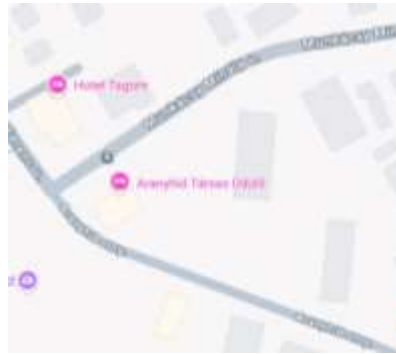
[26] Amennyiben a felperesek a közterületnek nem minősülő, önkormányzati ingatlan használatára az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogcímmel nem rendelkeznek, az önkormányzatot sem terheli olyan polgári jogi kötelem, amely a saját tulajdonú ingatlana hasznosításával kapcsolatos normaalkotásban korlátozná/korlátozhatná.

Természetesen egy nem megfelelően megfogalmazott és alátámasztott normakontroll-indítványra adott válaszból messzemenő következtetéseket nem lehet levonni. Mivel sok szempontból mutat ez az ügy hasonlóságot a sétálóövezetté minősítéssel, érdemes egy hasonló, a jogtárban fellelhető nagyobb ügyet végigkövetni. Mielőtt ezt megtennénk, arra kell utalnunk, hogy a Kúria önkormányzati tanácsának gyakorlatában jelentős hányadot képviselnek az olyan normakontroll-eljárások, amelyek éppen ilyen, behajtási korlátozásokkal állnak kapcsolatban.³²⁹ De most a polgári jogi párhuzamos utat vizsgáljuk.

2020 decemberéből származik az a 2012-ben indult ügyet lezáró érdemi határozat, amely egy utca sétálóövezetté minősítő és egyúttal behajtási tilalmat megállapító forgalomszabályozási döntéssel volt kapcsolatos.

Az ügy tényállása szerint a felperes egy társasüdülő, amely a balatonfüredi Aranyhíd sétány felől lehetett megközelíteni. Az ingatlanon egymástól eltolva két épület került kialakításra: a telek felső északi részén a 64 üdülőegységes „B” jelű, a telek alsó déli részén a 32 üdülőegységes „A” jelű épület. Az ezekben lévő üdülőlakrészek több, mint kétszáz személy tulajdonában, illetve hasznélvezetében állnak. A telken a személygépkocsi parkolót az alsó „A” jelű épület és a sétány közötti kerítésvonal közé helyezték el kb. 900 m² területen (kb. 35 gépjármű számára). 1975-ben kialakításra került a M. M. utca, így a felperes ingatlana azóta onnan is közútról megközelíthetővé vált, az ott felhúzott kerítésen egy gyalogos és egy gépjárműforgalom számára szolgáló kapu került kialakításra.

³²⁹ Hoffman István és Bencsik András folyamatban lévő kutatása erről számszerűsített adatokat tartalmaz: Hoffman és Bencsik, „Administrative bias and blurred boundaries? – In the light of the supervision of municipal activities in Hungary”.



A Balatonfüredi önkormányzat képviselő-testülete az Aranyhíd sétány fejlesztését határozta el a megnövekedett turista forgalomra tekintettel, a Tagore sétány folytatásaként. E koncepció keretében az Aranyhíd sétány melletti területek rendezése megkezdődött, a korábban elhanyagolt ingatlanokon sorházak épültek, amellyel egyidejűleg az alperes önkormányzat a sétányt átalakította, a burkolatát korszerűsítette, lehetővé téve a megnövekedett gyalogos- és kerékpárforgalmat, ezzel egyidejűleg az Aranyhíd sétányon a gépjárműforgalmat minimálisra kívánta csökkenteni. Az Aranyhíd sétánnyal határos telkeken az újabb épületek kialakítására is oly módon került sor, hogy azok a Munkácsy Mihály utca felől közelíthetők meg közúton. Az önkormányzat a gépjárműforgalmat a kialakított szerviz útra kívánta terelni, ennek érdekében az A. sétány két bejárat oldalán a „Behajtani tilos” táblát kiegészítő „Kivéve célforgalom” táblát „Kivéve áruszállítás és engedéllyel” kiegészítő táblára cserélte. A Kagyló köz a gépjárműforgalom előtt lezárásra került, a következő utcában is „Behajtani tilos” közlekedési tábla „Kivéve engedéllyel” kiegészítő táblával van elhelyezve, így a felperesi ingatlan egyik irányból sem közelíthető meg jogszerűen az Aranyhíd sétány felől.

A Társas Üdülő elsődlegesen kérte, hogy a bíróság kötelezze az alperest, hogy a sétány és a Kagyló köz határán kihelyezett „Behajtani tilos” közlekedési tábla alatt „Kivétel áruszállítás és engedéllyel” táblákból az utóbbit az alperes cserélje vissza az eredeti állapotnak megfelelően a „Kivétel áruszállítás és célforgalom” feliratú táblára vagy kötelezze arra, hogy az alperes adjon a részére behajtási engedélyt. Utóbb a bekövetkezett változásokra tekintettel a keresetét módosította és az A. sétány és a K. köz után következő H. utca kereszteződésében kérte az oda elhelyezett „Behajtani tilos” közlekedési tábla alá „Kivéve áruszállítás és célforgalom” kiegészítő tábla elhelyezését vagy azt, hogy az alperes a tulajdonosoknak adjon engedélyt a behajtásra. Másodlagos kereseti kérelme útszolgálat alapítására irányult. Az önkormányzat kérte a kereset elutasítását, arra hivatkozott, hogy a közlekedési táblák kihelyezéséhez és azok cseréjéhez joga van, ez nem jogellenes magatartás, annak a célja az volt, hogy a sétány fejlesztése a településfejlesztési koncepciónak megfelelően megtörténhessen. Hivatkozott arra

is, hogy a felperes ingatlana a Munkácsy Mihály utcai oldalon a közúttal közvetlen kapcsolatban van, ezért az átjárási szolgálat alapításának a feltételei nem állnak fenn.

Az elsőfokú bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította. Ugyanakkor nem az alperesi érvelésre alapítottan tette ezt, hanem polgári jogi alapon, hangsúlyozva, hogy az út az önkormányzat tulajdonában áll, illetve ő a közút kezelője, akivel szemben a felperes igényét a tulajdon háborítatlanságát védő polgári perben érvényesíthette.³³⁰ A lefolytatott bizonyítási eljárás alapján (és nem a jogszabályok alapján) úgy ítélte meg, hogy az alperes nem közigazgatási hatóságként járt el a kezelésében lévő közút kapcsán, intézkedéseivel összefüggésben olyan közigazgatási határozatot nem hozott, amellyel szemben az érintettek jogorvoslattal élhetnének. Ezért arra a következtetésre jutott, hogy a felperes indíthat a tulajdonjoga háborítatlansága érdekében pert az alperessel szemben abban az esetben, ha az alperes mint a sétány tulajdonosa ugyan közfeladata ellátása körében, de tulajdonjogához kapcsolódóan szabályozza a helyi közút forgalmi rendjét, és esetlegesen ezzel valamely más tulajdonost a tulajdonjogához tartozó jogosítványok gyakorlásában korlátoz. Vagyis ismét a hatalmi elmélet kerül elő, hibásan nem felismerve, hogy a forgalomszabályozás szintén közhatalmon alapuló tevékenysége az önkormányzatnak. Nem a „tulajdonjogához kapcsolódóan szabályoz” az önkormányzat, hanem településrendezési és forgalomirányító tevékenységét végzi.³³¹ A hatósági tevékenység és a közhatalmi tevékenység közé sem tehető egyenlőségjel, utóbbi a közigazgatási cselekmények jóval szélesebb körét fogja át. Abban ugyanakkor igaza volt az ítélethozatal idején, 2014-ben az elsőfokú bíróságnak, hogy akkor még egy ilyen döntéssel szembeni bírósági jogérvényesítésnek csak a polgári bíróság előtt volt helye.

Az elsőfokú bíróság rámutatott, hogy az elmúlt évtizedekben az építéskori helyzethez képest annyi módosult, hogy egyrészt a Munkácsy Mihály utca kialakításával másik közúti összeköttetése is lett a felperesnek, másrészt a településfejlesztés koncepciójában az alperes elhatározta a sétány jelentős mérvű fejlesztését. A keresetet azért utasította el, mert összemérve a felperesi és alperesi érdekeket arra jutott, hogy az alperesnek az az érdeke, hogy egyrészt a tulajdonában álló sétányt közösségi érdekből fejleszteni kívánja és e tekintetben a forgalmat szabályozza, másrészt a felpereseknek az a tulajdonosi érdeke, hogy a közös tulajdonban álló

³³⁰ Annyit megelőlegezhetünk, hogy ez lett a végső kúriai határozat ratio decidendije is.

³³¹ Ld. 5.6. A közlekedési táblák mint „hierarchián kívüli egyedi aktusok”

parkolóhelyeket elérhessék, egymással ütköznek. Ugyanakkor a perben kirendelt szakértő megállapította, hogy anyagi ráfordítások mellett a felperesnek van lehetősége a másik utca felől úgy kialakítani a bejáratát, hogy parkolót a társas üdülő tulajdonosai is elérhessék. A szakértő szakvéleményében arra is utalt, hogy műszaki szempontból továbbra is megoldható a bejárás az A. sétány felől a K. közön keresztül. Így a bíróság azt állapította meg, hogy a peres felek érdekei közötti konfliktus feloldható oly módon, hogy a felperes a M. M. utca felől alakít ki bejárási lehetőséget. Megítélése szerint az alperes a közérdek körében az A. sétány fejlesztése során a helyi közút forgalmát szabályozhatta a táblacserével, amivel ugyan korlátozta a felpereseket a tulajdonosi jogaik gyakorlásában, de nem lehetetlenítette el vagy akadályozta azt véglegesen. A másodlagos kereseti kérelemmel kapcsolatban pedig rámutatott, hogy a felperes ingatlana megfelelő közúti kapcsolattal rendelkezik a Munkácsy Mihály utca felől, ezért az átjárási szolgálat alapításának a törvényi feltételei nem állnak fenn.

Ugyan a pertörténet ezt az intermezzot nem említi, de a jogtárban egy másik határozat is fellelhető, amely a maga teljességében, a Kúria Pfv. I. 21.922/2015 sz. határozataként ugyan nem szerepel az adatbázisban, ám a BH2017. 88. számon közzétett rövidített formában igen. A másodfokú bíróság első ízben úgy határozott a fellebbezés alapján, hogy „Az igény érdemben polgári perben ugyan vizsgálható volt, de a keresetben kért jogkövetkezmény alkalmazására azonban a polgári perben nem látott lehetőséget, mivel a felek a közlekedési tábla elhelyezését illetően nem állnak egymással polgári jogi jogviszonyban. Kifejtette továbbá: az utak forgalmának szabályozása a jogszabályban meghatározott kivételekkel az út kezelőjének a feladata, aki köteles gondoskodni arról, hogy a közút a biztonságos közlekedésre alkalmas legyen. A közút forgalmi rendjét a közút kezelője alakítja ki, aki a helyi közutak tekintetében a helyi önkormányzat. A bírói gyakorlat a közúti forgalom szervezését, a jelzőtáblák elhelyezését a közhatalom gyakorlása körébe tartozó szervező tevékenység ellátásának tekinti. Ez azt mutatja számunkra, hogy a fent ismertetett ítélettel szemben a másodfokú bíróság a fellebbezés nyomán az otthonápoló anyák ügyében hozott kúriai határozat logikai menetét alkalmazta,³³² hiszen a BH tanulsága szerint a Kúria a Pp. 275. § (5) bekezdése alapján arra utasította a másodfokú bíróságot, hogy a felperes fellebbezését érdemben bírálja el, és annak megfelelően hozzon érdemi határozatot.³³³ Nem véltelenül ez ennek a BH-nak a ratio decidendije: A

³³² Pontosabban előlegezte meg, hiszen ez korábban született ítélet volt. Ld. Kúria Pfv. IV. 21.186/2022/10. [83] ill. [88]

³³³ [34]

települési önkormányzat a helyi közút közlekedési rendjének a kialakítása során nem hatósági jogkörben jár el. Ha ezzel kapcsolatos feladatai során valamely intézkedése polgári jogi szabályt sért, akkor az ebből eredő igény érvényesítése polgári peres útra tartozik. Ebből az az igazán sajnálatos, hogy a jogvita érdemi lezárásakor a Kúria nem utalt arra, hogy ez a ratio decidendi a rPp. talaján áll csak meg.

Mindenesetre, folytatva a pertörténetet, a Kúria a hatályon kívül helyező végzése nyomán³³⁴ megismételt eljárásban első ízben hozott másodfokú határozatot ismét hatályon kívül helyezte a keresetváltoztatás kérdése körében felmerült értelmezési különbségek miatt és ismét új eljárásra utasította a másodfokú bíróságot.³³⁵ Az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, és kötelezte az alperest, hogy ne akadályozza a felperes ingatlana A. sétány felől való megközelítését a 21 órától 9 óráig tartó időszakban. A kúriai iránymutatás alapján a másodfokú bíróság rámutatott arra, hogy ugyan az alperes jogosult a sétány forgalmának a szabályozására, ám ez a szabályozás, mint a parkoló használatának akadályozása, akkor válik jogellenessé, ha a sétány forgalmának szabályozásával az alperes által elérni kívánt célhoz képest aránytalanul súlyosan korlátozza a felperest a parkoló korábbi módon való megközelítésében. Kiemelte, hogy a szomszédok szükségtelen zavarását tiltja a régi Ptk. 100. §-a is, amit a Kúria a jelen perben szintén alkalmazhatónak talált. Hangsúlyozta, hogy a szükséges és szükségtelen zavarás elhatárolása során a bírói gyakorlat ugyancsak az ellentétes érdekek összemérését végzi el. Utalt arra, hogy a felperes fellebbezésében maga is az előnyök és hátrányok, vagyis az érdekek mérlegelésével érvelt. A másodfokú bíróság kiemelte, hogy a felperes a fellebbezésében kétszáz tulajdonos érdekét állította szembe az alperes érdekével. Az alperes érdeke azonban ténylegesen a sétány kerékpáros és gyalogos használóinak érdekét jelenti, akiknek száma pontosan nem határozható meg, de közismert, hogy Balatonfüredet nagy számban keresik fel a nyaralók és elsősorban a város Balatonparti részeit látogatják, ott növelik a forgalmat. Okfejtése szerint valójában e nyaralók közé sorolhatók a felperes tulajdonostársai is, ha éppen nem az autójukat használják. Következtetése szerint az érdekütközés tehát egy kisebb és egy nagyobb közösség között áll fenn. Ilyen esetben - mutatott rá - általában a nagyobb közösség érdekének kell előnyt biztosítani. Az alperes érdekének előnybe helyezését a jelentősebb balesetveszély kivédésével is indokolta. E miatt egésznapos behajtás nem tehető

³³⁴ BH 2019.9.248*

³³⁵ Pfv.I.20.269/2018/7. számú végzése, közzétéve BH 2019.9.248. számon.

lehetővé, az elsőfokú bíróság - szerinte - ennyiben helytálló következtetésre jutott. A másodfokú bíróság szerint figyelembe kellett venni azonban a felperesnek a 19:30 órától 22:30 óráig terjedő behajtásra vonatkozó egyezségi ajánlatát, ami arra mutatott, hogy az ő érdeksérelme az időben korlátozott behajtás lehetővé tételével részben orvosolható. Az alperes érdeke pedig megítélése szerint nem, vagy nem jelentősen sérül akkor, ha a felperes tulajdonostársainak behajtása olyankor történik, amikor a sétány forgalma kicsi. Kifejtette továbbá, hogy az általános élettapasztalat szerint a nyaralóhelyeken a sétányok forgalma a kora esti órákban még nem csökken, ezért a behajtás lehetővé tétele csak 21.00 óra után indokolt. Ugyanígy az általános élettapasztalattal indokolta, hogy a délelőtti órákban már kezdődik a kerékpáros kiránduló forgalom, megindul a strandra járás is. Ezért a behajtást csak 9:00 óráig tartotta indokoltnak lehetővé tenni. A másodfokú bíróság álláspontja szerint az így biztosítható behajtás kellő mértékben feloldja a felek érdekkonfliktusát. Mivel a régi Ptk. 115. § (3) bekezdése alapján a jogellenes behatás megszüntetése követelhető, ezért az alperest negatív magatartásra, vagyis arra kötelezte, hogy 21:00 órától másnap 9:00 óráig ne akadályozza a felperes ingatlanának a sétány felőli megközelítését. Hangsúlyozta, hogy közlekedési tábla kihelyezésére, mint tevőleges magatartásra a bíróság nem kötelezheti az alperest.

A megismételt felülvizsgálati eljárásban a felperes továbbra is kérte az időbeli korlátozás nélküli behajtás lehetőségét megállapítani. Az önkormányzat ezzel szemben arra hivatkozott, hogy a bíróság így mindenki számára lehetővé tette abban az időszámban a behajtást, ami a sétálóutcai minőséget praktikusán megszünteti. Holott az önkormányzatnak a mindenki számára megismerhető Településrendezési és Szabályozási Terve alapján kötelessége, hogy a sétányt sétálóutcává minősítse és a forgalmi rendet ennek megfelelően szabályozza. Ezzel a Kkt.-ben, és a 20/1984. (XII. 21.) KM rendeletben rögzített jogszabályi kötelezettségének tett eleget, amely törvényi felhatalmazás, sőt kötelezettség önmagában kizárja a magatartása jogellenességét. A forgalmi rendnek a jogszabályi kötelezettség szerinti kialakításával nem érte el azt a mértéket, amelyet a felperes nem köteles túrni, ahogy arra szerinte az elsőfokú bíróság is helytállóan rámutatott, a közérdek áll szemben ugyanis egyetlen társasházi épület tulajdonosainak a magánérdekével. **Utalt arra is, hogy amennyiben a jogerős ítéletben foglaltak lesznek a jövőben az irányadók, akkor ő és bármely más magyarországi önkormányzat nemcsak a törvényből eredő forgalomszabályozási kötelezettségének nem tud majd eleget tenni, de a települések lakóinak biztonságát sem garantálhatja. Arra hivatkozott, hogy ha a jövőben egy utcát egyirányúvá tesz a jelen per analógiáján, bármely az utcában lakó tulajdonos követelheti majd ennek a megváltoztatását, vagy a**

részére a forgalommal szemben történő behajtás engedélyezését arra hivatkozással, hogy bár az ingatlan más módon biztonságosan és a joggyakorlás teljességével együtt biztosítható, ő ezt szokta meg.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet alaposnak találta. Ismételten hangsúlyozta, hogy a hatályos szabályozásból megállapítható, hogy a települési önkormányzatnak mint a helyi közutak kezelőjének a feladatkörébe tartozik a helyi forgalomszabályozás, ideértve a közúti jelzőtáblák elhelyezését is. Ez olyan közérdekű szervezési tevékenység (BH 2002.435.), amelyhez nem kapcsolódik hatósági jogkör, az önkormányzat azt szervei vagy gazdasági társasága útján, nem hatóságként látja el. Ebből hibásan a kúriai érvelés arra következtetett, hogy az egyes forgalomszervezési intézkedések nem minősülnek közigazgatási aktusnak. Azt is kimondta, hogy nincs olyan hatósági jogkör, amely alapján lehetőség lenne a közúti forgalom szervezése, a közút rendjének kialakítása körében a kezelőt tilalmi tábla elhelyezésére vagy eltávolítására utasítani.³³⁶

Idézte a Kúria azt a BH 2010.272.-ban közzétett bírói gyakorlatot, amely szerint „ha a települési önkormányzat a feladatai ellátása során valamely cselekményével vagy mulasztásával másnak kárt okoz vagy azzal más polgári jogi igényt alapoz meg, a jogvita elbírálása a „polgári bíróság hatáskörébe tartozik”, ezért véleménye szerint helyesen járt el az elsőfokú bíróság, amikor úgy ítélte meg, hogy a jogvita elbírálása polgári peres útra tartozik, és a keresetet érdemben bírálta el. Arra egy szót nem vesztegetett, hogy a jogellenesség kérdésében immár nem dönthet, hanem azt előkérdésként a közigazgatási bíróságnak kell megítélnie. Persze igaz, hogy az esetben a rPp. alapján, a 2012-es állapot szerint kellett döntést hozni, de egy legfelsőbb bíróság, amely egy korlátozott precedensrendszert működtet, nem tehetné meg, hogy ne utaljon arra, hogy 2018. január 1-jével alapvetően megváltozott a szabályozás és ezért a ratio decidendi csak a rPp. alapján indult perekre lehet releváns.

A Kúria a jogsértés kérdését kikerülve azzal érvelt, hogy „Nem kizárt tehát, hogy ha az önkormányzat valamely közfeladat ellátása során olyan magatartást tanúsít, amely más számára vagyoni érdeksérelemmel jár, akkor a sértett fél - károkozás hiányában is - más polgári jogi eszközt vegyen igénybe az érdeksérelem elhárítása érdekében.” A régi Ptk. 188. § (1) bekezdése szerint, ha a birtokost birtokától jogalap nélkül megfosztják, vagy birtoklásában zavarják,

³³⁶ Ez a megállapítás véleményem szerint nem helytálló, de most nincs hely ezt kifejteni.

birtokvédelem illeti meg. Ugyanakkor arra is rámutatott a Kúria, hogy az alperes magatartása - szemben a jogerős ítéletben foglaltakkal - nem minősül birtokháborításnak. Az alperes ugyanis jogszabályi felhatalmazás alapján jogosult a kezelésében lévő helyi közutak közlekedési rendjét - akár tiltótáblák elhelyezésével - kialakítani. Ez a tevékenysége akkor sem minősül birtokháborítást megvalósító jogellenes beavatkozásnak, ha egyébként mások számára valamilyen érdeksérelmet okoz. Emellett - ahogy arra a másodfokú bíróság is helyesen rámutatott - nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely feljogosítaná a bíróságot, hogy a helyi közutak forgalomszervezésének a rendjébe beavatkozzon és azt megváltoztassa. Ezen nem változtat az sem, hogy a közúti jelzőtáblák megtervezésének, alkalmazásának és elhelyezésének követelményeiről szóló 83/2004. (VI. 4.) GKM rendelet melléklete IV. fejezetének 14.4. pontja szerint nem célszerű megtiltani azoknak a járműveknek a forgalmát, amelynek úticélja az érintett úton van.

A Kúria arra is rámutatott, hogy az elmúlt időszakban megnőtt az igény arra, hogy az üdülővezetékben, nagyobb városok központjában az idegenforgalom által kiemelkedően jelentős területeken az önkormányzatok - részben a gyalogos közlekedés biztonsága, részben a környék kedvezőbb arculatának kialakítása érdekében - korlátozzák a gépjárműforgalmat. Mindebből azonban nem az következett a Kúria számára, hogy nincs ezellen polgári úton fellépési lehetőség, hanem, hogy a birtokvédelem helyett az érdeksérelmek feloldásának a szomszédjogi szabályozás lehet az eszköze. Idézte a régi Ptk. 100. §-át, amely szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogai gyakorlását veszélyeztetné. Ennek alapján pedig – szemben a birtokvédelemmel – valóban lehetőség van a szomszédos érdekek összevetésére, és az érdekmérlegelés eredményeképpen – amelyet az ügyben eljáró bíróságok részben el is végeztek – olyan határozat meghozatalára, amely alkalmas a szükségtelen zavarás (sérelem) elhárítására. A konkrét ügyben viszont mégsem a felperesi felülvizsgálati kérelem bizonyult alaposnak, de pusztán azért nem, mert a társasház a Kúria szerint nem volt jogosult az igény érvényesítésére, erre csak azok a tulajdonosok lettek volna jogosultak, akik abban a házban van tulajdonuk, akiknek a behajtását tényleg érinti a forgalomszabályozási döntés. Ebből az következik – bár a határozatban erre indokolás nem található – hogy az alperesi felülvizsgálati kérelmet találta a Kúria alaposnak, s a perköltség-rendelkezés is ezt támasztja alá. Azt azonban nem indokolta meg, és az ítéletében épphogy az ezzel ellentétes érvelés olvasható és lesz a továbbiakban alkalmazható, hiszen ratio decidendiként éppen az a mondat lett kiemelve, hogy „Ha a helyi közút kezelője részéről egy

adott utca forgalmának a korlátozása sérti az ott található ingatlan tulajdonosának az érdekeit, mert a korlátozás akadályozza őt az ingatlanára való behajtásban, akkor igényt tarthat arra, hogy a közút kezelője biztosítsa számára a behajtás lehetőségét.”³³⁷ A Kúria valójában a felperesek keresetösségi jogának hiányát állapította meg, tehát nem érdemben döntött felülvizsgálati kérelmükről. Ezzel szemben a konkrét ügyben az alperesi felülvizsgálati kérelmet tekintette alaposnak (bár ezt nem sikerült egyértelműen jeleznie a felvezető mondatban, ahol csak annyi szerepel, hogy „a felülvizsgálati kérelem alapos”. Vagyis az alperesi érvelés fogott helyt, amit ezért meg is ismételünk, hiszen a ratio decidendire tekintettel az ebben megfogalmazottak sajnos valós veszélyt jelentenek: *„amennyiben a jogerős ítéletben foglaltak lesznek a jövőben az irányadók, akkor ő és bármely más magyarországi önkormányzat nemcsak a törvényből eredő forgalomszabályozási kötelezettségének nem tud majd eleget tenni, de a települések lakóinak biztonságát sem garantálhatja. Arra hivatkozott, hogy ha a jövőben egy utcát egyirányúvá tesz a jelen per analógiáján, bármely az utcában lakó tulajdonos követelheti majd ennek a megváltoztatását, vagy a részére a forgalommal szemben történő behajtás engedélyezését arra hivatkozással, hogy bár az ingatlan más módon biztonságosan és a joggyakorlás teljeskörűsége mellett biztosítható, ő ezt szokta meg.”* És noha a Kúria ítéletéből következően birtokvédelmet nem lehet kérni a forgalomszabályozási döntésekkel szemben, szomszédjogi alapon fel lehet lépni. A Kp. hatálybalépését követően ez az érvelés azonban nem tartható. Túl azon, hogy a Kúria ítélete az indokolás területén a felülvizsgálati kérelmek megfelelő szétválasztásával és az azokat kimerítő indokolással adós maradt, abban is súlyosan mulasztott, hogy nem hangsúlyozta egyáltalán, hogy az alapul fekvő ügy még 2012-ben indult és ezért lehetett egyáltalán polgári úton elbírálni. A forgalomszabályozási döntés a Kp. hatálybalépését követően ugyanis a Kp. 4. §-a szerinti közigazgatási cselekménynek minősül, így az azt támadó keresetek elbírálására a polgári bíróság immár hatáskörrel nem rendelkezik hatáskörrel. Ezt a korlátozott precedensrendszerre is tekintettel mindenképpen hangsúlyozni kellett volna a felülvizsgálati határozatban és a ratio decidendit erre tekintettel megfogalmazni. Az sok szempontból jelentene iránytűt, például a ceglédi focipályával szembeni ügyben is más kimenetelt biztosíthatott volna az ügynek, amely viszont már a Kp. hatálybalépését követően

³³⁷ Kúria Pfv. 20.193/2020/6.

indult, szintén egy közigazgatási cselekménnyel szembeni jogvédelmi igény tárgyában.³³⁸ Itt is szomszédok kértek birtokvédelmet.

7.3.4 *A ceglédi focipálya ügye*³³⁹

Ebben az ügyben³⁴⁰ a tényállás a következő volt. A ceglédi önkormányzat két ingatlanon játszóteret, azon belül fémszerkezetű kerítéssel körbekerített - labdajátékra alkalmas - sportpályát létesített. Az I. rendű felperes az 1. sportpályával szomszédos ingatlanon, a II. rendű felperes a 2. sportpályával szomszédos társasház egyik harmadik emeleti lakásában lakik. E felperesek a sportpályák használatával járó zaj zavaró hatása miatt többször fordultak az önkormányzathoz, valamint panaszt nyújtottak be az alapvető jogok biztosához. Az alapvető jogok biztosának az ügyre vonatkozó 2016. évi jelentésében tett javaslatára az alperes mindkét sportpályánál a nyitás és a zárás időpontját feltüntető táblát helyeztet ki. A nyitvatartási időt május 1-jétől augusztus 31-ig 9 órától 20 óráig, szeptember 1-jétől április 30-ig 9 órától 18 óráig korlátozta, továbbá megbízott egy személyt a 2. sportpálya nyitásával és zárásával. Ezt a felperesek nem találták elegendőnek, ezért pert indítottak az illetékes polgári bíróság előtt. Kérték annak megállapítását, hogy a sportpályán folyó tevékenységből adódó folyamatos zajártalom szomszédként objektíve zavarja őket. Kérték az alperes kötelezését elsődlegesen a sportpályák lebontására, másodlagosan pedig eltiltását azok további használatától, illetőleg használatra történő átengedésétől, és ennek keretében az alperes kötelezését a sportpályák állandó fizikai lezárásához, illetve a használatuk kizárásához szükséges intézkedések megtételére (pl. zár, vagy biztonsági őr igénybevételével). Kérték annak megállapítását is, hogy az alperes birtokháborító magatartásával megsértette a testi épséghez, az egészséghez, a magánlakáshoz és a pihenéshez való személyhez fűződő jogaikat, emiatt az alperes kötelezését a jogsértés abbahagyására, eltiltását a további jogsértéstől és kötelezését a fémrács elbontására. Az alperes a módosított keresetek elutasítását kérte. Állította, az alapvető jogok biztosa ajánlásának megfelelően szabályozta a sportpályák nyitvatartását, biztosította az egyik zárhatóságát, gondoskodott a kerítés magasításáról és a kapura hálók felszereléséről is.

³³⁸ BH2024. 35.

³³⁹ A Kúria ezt az ítéletét 2023. december 6-án hozta meg, Pfv. 20.677/2023/6. sz. alatt, előzményei Fővárosi Ítéletábrla 6.Pf.20.754/2022/5. ill. Budapest Környéki Törvényszék 20.P.20.615/2021/24. sz. ítélete.

³⁴⁰ BH2024. 35.

Hangsúlyozta, a sportpályákat nem használják folyamatosan, azok használóinak a magatartásáért pedig nem tartozik felelősséggel.

Az elsőfokú bíróság P.20.099/2018/74. számú ítéletével a felperesek keresetét elutasította. A Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.20.488/2021/6. számú végzésével az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasította. Az elsőfokú bíróság a megismételt eljárásban hozott ítéletében megállapította: az alperes a tulajdonában lévő település belterület szám helyrajzi számú „kivett lakóépület”, valamint a település, belterület szám1 helyrajzi számú „kivett lakótelep” megjelölésű ingatlanon folyó labdázó tevékenységből adódó zavaró zajártalommal birtokháborítást követett el, és megsértette az előbbivel az I. rendű felperes, az utóbbival a II. rendű felperes pihenéshez és a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő személyiségi jogát. A bíróság az alperest mindkét ingatlan tekintetében kötelezte a jogsértés abbahagyására, és eltiltotta a további jogsértéstől. Kötelezte továbbá az alperest a sportpályák saját költségén történő elbontására és a jogsértés megszüntetésére oly módon, hogy azokon labdázó tevékenység a jövőben ne legyen folytatható (pl. a terület parkosítása). Ezt meghaladóan a felperesek keresetét elutasította. A kiegészítő ítéletében az alperes számára hat hónapos határidőt határozott meg a sportpályák elbontására.

Az elsőfokú bíróság tényként állapította meg, hogy a sportpályák használatából eredően a felperesek lakásában az 50 dB határértéket túllépő zajhatás keletkezik. Utalt arra, hogy az akusztikai szakértő által megállapított, a jogszabályban meghatározott határértéket meghaladó zajt minden esetben olyan szükségtelen zavarásnak kell tekinteni, amelynek tűrésére, elviselésére senki nem kötelezhető, így a felperesek megalapozottan kérték a birtokvédelem keretében a szükségtelen zavarás megszüntetését. Az elsőfokú bíróság jogértelmezése szerint a jogellenes zajhatás megfosztotta a felpereseket az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint a régi Ptk. 82. §-a által biztosított, a magánlakás sérthetlenségéhez és az otthon nyugalomához való joguktól, zavarja őket lakásuk autonóm használatában, abban, hogy zavartalanul meghatározhassák életfeltételeik kialakításának, gyakorlásának a rendjét. A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Zajrendelet) meghatározott zajszint túllépése jogellenes, mivel zavarja a felpereseket az otthoni pihenésben, alvásban, lakásuk egyéb célú nyugodt használatában. Ezért a régi Ptk. 84. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapította a jogsértést, a régi Ptk. 84. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelezte az alperest a jogsértés abbahagyására, továbbá eltiltotta a további jogsértéstől. A régi Ptk. 84. § (1) bekezdés e) pontja alapján rendelkezett a jogsértést megelőző állapot saját költségén való helyreállításáról és a sportpályák

elbontásáról. A sportpályák megszüntetését oly módon tartotta célravezetőnek, hogy azokon a továbbiakban labdázó tevékenység ne legyen folytatható, ennek egyik lehetséges módja a terület parkosítása. Az egészséghez fűződő személyiségi jogsértéssel kapcsolatos keresetet viszont elutasította, mivel a felperesek nem bizonyították az ezzel kapcsolatos tényállításukat. Rámutatott arra, hogy az önkormányzat a testi és lelki egészséghez való jog biztosításához kapcsolódó önkormányzati feladatait csak úgy valósíthatja meg, hogy a sportolás és a testedzés ne sértse mások jogait, ne járjon mások szükségtelen zavarásával. Az akusztikai szakértő szakvéleménye szerint a zavarás szükségtelen jellege nem szüntethető meg, nincs annak kiküszöbölésére alkalmas, az országos és helyi építési szabályzatoknak és a statikai szabályoknak megfelelő technikai megoldás. A nyitvatartási idő korlátozásával, az esti, éjszakai zárva tartással, illetve annak fokozott ellenőrzésével a nyitvatartási időben történő labdázással járó zajhatások szükségtelen zavaró jellege, ennek folytán a sérelmes helyzet nem szüntethető meg. Ezért az elsőfokú bíróság a jogsértést megelőző állapot helyreállítása körében a labdázók elbontását rendelte el. Kiegészítő ítéletével az elbontás határidejét 60 napban határozta meg. A másodfokú bíróság ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletének a fellebbezett rendelkezéseit azzal a pontosítással hagyta helyben, hogy mellőzte az alperes lebontásra kötelezése körében a terület parkosításának lehetőségére utalást. A fellebbezés elbírálása során kiemelte a másodfokú bíróság, hogy az alperes arra helytállóan hivatkozott, hogy mindenkinek joga van a testi és a lelki egészséghez, a rendszeres sportolás és testedzés támogatása pedig ezek érvényesülését szolgálja. A települési önkormányzat törvényben előírt feladata a rendszeres sportolás lehetőségének biztosítása, a testedzés támogatása. A régi Ptk. 100. §-a azonban abszolút tilalmat határoz meg a tulajdonossal szemben a másokat szükségtelenül zavaró magatartások miatt. Ebből pedig arra következtetett, hogy a rendszeres sportoláshoz és testedzéshez fűződő közösségi érdek és egyéni jog, valamint ennek a jognak az érvényesüléséhez fűződő érdek nem helyezhető a mások szükségtelen zavarástól mentes életvitelhez fűződő joga elé. Az alperesnek úgy kell teljesítenie a rendszeres sportolás és testedzés támogatásával kapcsolatos feladatait, hogy az ne sértse mások jogait, azzal senkit ne zavarjon szükségtelenül. Rámutatott arra is, hogy a Zajrendelet 3. § (1) bekezdése általános érvénnyel mondja ki, hogy tilos a védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni. Ezért a rendeletben meghatározott határértékeket a megjelölt védendő területek és zajforrások tekintetében olyan abszolút értékeknek kell tekinteni, melyeket mindenki köteles tiszteletben tartani. A szabadidős zajforrások tekintetében a rendelet 1. melléklet 1. pontjában meghatározott határértékeket - az I. rendű felperes esetében nappal 06 és 22 óra között 50dB, éjjel 40 dB, a II. rendű felperes esetében 55 dB, illetve 45 dB - meghaladó zajterhelés elviselésére ezért a felperesek még

időlegesen, vagy alkalmanként sem kötelesek. Azt minden esetben olyan szükségtelen zavarásnak kell tekinteni, amelynek tűrésére senki nem kötelezhető.

A személyiségi jogi jogsértés körében a másodfokú bíróság – utalva az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdését értelmező alkotmánybírósági határozatokra [32/2013. (XI. 22.) AB határozat, 11/2014. (IV. 4.) AB határozat, 13/2016. (VII. 18.) AB határozat] – kiemelte, hogy a magánszféra kiterjed arra a térbeli szférára, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon), és lényegi fogalmi eleme, hogy oda mások ne hatolhassanak be. Ezért a lakás rendeltetésszerű használatának szükségtelen zavarása a birtokháborítás mellett a régi Ptk. 82. §-ában védett, a magánlakáshoz való személyhez fűződő jog – ezen belül az otthon nyugalomához fűződő jog – megsértésének is minősül, nincs ugyanis jelentősége, hogy a felpereseket szükségtelenül zavaró zaj közvetlen előidézője nem az alperes, hanem a sportpályák használói. E körben a másodfokú bíróság jogértelmezése szerint a régi Ptk. 100. §-ának alkalmazása során nincs helye az érdekek egybevetésének és mérlegelésének abban az esetben, ha egyértelműen megállapítható a zavaró hatás szükségtelensége, és nincs lehetőség a zavarás szükségtelen jellegének a kiküszöbölésére.³⁴¹ A kiegészített szakvélemény alapján, amely szerint nincs olyan, az országos és helyi építési szabályoknak megfelelő műszaki megoldás, amellyel a sportpályákkal járó hanghatás a jogszabályban meghatározott határérték alá csökkenthető lenne, a másodfokú bíróság azt állapította meg, hogy az elsőfokú bíróság helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a felperesek jogainak érvényesülése a jövőben csak úgy garantálható, ha az alperes a felperesekre sérelmes helyzet megszüntetése körében elbontja a sportpályákat.

A jogerős ítélet ellen az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben kérte annak részbeni hatályon kívül helyezését, elsődlegesen az elsőfokú bíróság kiegészített ítéletének a részbeni megváltoztatását és a felperesek keresetének a teljes elutasítását, másodlagosan az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását. Megsértett jogszabályként a régi Pp. 206. § (1) -bekezdését, a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XI. 1.3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 8. § a) bekezdését, a Zajrendelet 18. §-át, a régi Ptk. 100. §-át, a 75. § (1) bekezdését, a 84. §

³⁴¹ A régi Ptk. 100. §-a értelmében a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. A régi Ptk. 75. § (1) bekezdése szerint a személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. E jogok a törvény védelme alatt állnak.

(1) bekezdés b) pontját, az Mötv. 13. § (1) bekezdés 4. és 15. pontját jelölte meg. Felülvizsgálati álláspontja szerint az eljáró bíróságok a régi Pp. 206. § (1) bekezdését megsértve a szükségtelen zavarás megállapításához csupán egy körülményt, a zajhatárérték túllépését vették figyelembe. Az I. rendű felperesnél 5 dB, a II. rendű felperesnél 4 dB határértéktúllépést állapított meg az akusztikai szakértő, azonban a szükségtelen zavarás megítélése - az érdekek egybevetése mellett - mérlegelési kérdés, nem a Zajrendelet szerinti határérték-túllépésből eredő objektív ok. Kiemelte, hogy a másodfokú bíróság még a szakértői véleményt sem megfelelően értékelte, mivel kiragadott belőle egy körülményt és a döntését – tévesen – kizárólag erre alapította, holott az akusztikai szakértői vélemény és a tanúk vallomásai alapján is egyértelműen bizonyított volt az a tény, hogy nincs folyamatos, illetve éjszakai zajhatás. Azt is felhozta, hogy a másodfokú bíróság figyelmen kívül hagyta azt a tényt is, hogy a környezetvédelmi hatóság nem állapított meg határérték túllépést a Zajrendelet 10. §-a alapján és zajvédelmi bíróság kiszabására sem került sor. A Vhr. és a Zajrendelet is a fokozatosság és arányosság elvét követi, a 10 dB-t meg nem haladó határérték túllépés alatt a környezetvédelmi hatóság nem tilthatja meg a tevékenységet, 1-6 dB határérték-túllépés esetében kizárólag korlátozásra van lehetőség. Az alperes azt is sérelmezte, hogy a másodfokú bíróság nem értékelte azt a tényt, hogy a felpereseken kívül más lakó nem tett bejelentést, panaszt. Az alperes zajcsökkentő intézkedéseit (a kerítést megmagasította, korlátozta a nyitvatartást, az egyik labdázó nyitás-zárásával egy személyt megbízott, továbbá 2020-ban a focikapukra hálót szerelt fel) is figyelmen kívül hagyta. Nem értékelte, hogy a szakértő mérésre alkalmas labdajátékot csak a harmadik szakértői szemlén (2019. október 15-én) tudott mérni és azt is csak a II. rendű felperes lakásánál. Vitatta a másodfokú bíróságnak azt a megállapítását, hogy a Zajrendeletben meghatározott határértékek túllépését „minden esetben olyan szükségtelen zavarásnak kell tekinteni, melynek tűrésére senki nem köteles”. Állította, hogy a jogerős ítélet ezért sérti a régi Ptk. 100. §-át, a régi Pp. 206. § (2) bekezdését, a Zajrendelet 18. §-át, ellentétes a Kúria Pfv.IV.20.515/2013. és a Pfv.I.20.995/2017/5. számú precedens határozataiban kifejtett jogértelmezéssel. A megjelölt jogszabályok ugyanis különbséget tesznek a jelentős zajhatárérték túllépés - ekkor megtiltható a tevékenység - illetve az olyan mértékű zajhatárérték túllépés között, amely miatt a tevékenység felfüggeszthető, illetve korlátozható. Jelen esetben az akusztikai szakértő mindkét sportpályánál csupán olyan mértékű határérték-túllépést állapított meg, amely miatt a környezetvédelmi hatóság is csak a tevékenység korlátozását rendelheti el. Az önkormányzat felülvizsgálati kérelmében azt is sérelmezte, hogy az eljáró bíróságok - hivatkozása ellenére - nem mérlegelték azt a körülményt, hogy a sportpályák bezárása (jogsértés abbahagyása) és elbontása ellehetetleníti azt a funkciót (egyben társadalmilag védett értékét és jogot), amelyet

betöltenek. Ezek biztosítják ugyanis a lakótelepen lakó személyek, elsősorban gyerekek testi, lelki egészséghez, sportoláshoz való jogát. A másodfokú bíróságnak a szükségtelen zavarás megítéléséhez ezt is vizsgálni és értékelni kellett volna és feloldani az alapvető jogok ütközését. Véleménye szerint különös figyelmet érdemel, hogy a sportpályák közel 40 éve épültek, bezárásuk és elbontásuk súlyos és aránytalan érdeksérelmet jelentene azok közvetlen, sűrűn lakott – az I. rendű felperes szűk lakókörnyezetében 566 lakás, a II. rendű felperes szűk lakókörnyezetében 372 lakás található – lakókörnyezetében lévő négy- és tízeleteres lakások lakóinak, testi, lelki egészséghez való joguk lényeges tartalma sérül a jogerős ítélet miatt, ellehetleníti a helyben biztosítandó közszolgáltatás nyújtását (ifjúsági és sport ügyek, egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások). Hatásköri kifogást azonban nem terjesztett elő az önkormányzat jogi képviselője egyik eljárásban sem a határozatok tartalma szerint.

A Kúria úgy fogalmazta meg saját maga számára a felülvizsgálati kérelemből fakadó feladatot, hogy azt kellett megítélnie, hogy a másodfokú bíróság - csupán ezt értékelve - helytállóan állapította-e meg, hogy az alperes részéről megvalósult a szükségtelen zavarás miatt a birtokháborítás, a sportpályák használata együtt jár a felperesek által megjelölt személyhez fűződő jogok megsértésével, továbbá utóbbi bizonyítottsága miatt indokolt a jogsértés megszüntetésének elrendelése. Mint látható volt a részletes pertörténet-ismertetésből, a bíróságok azzal a kérdéssel, hogy az önkormányzat azon tevékenysége, hogy focipályát üzemeltet, minek minősíthető, egyáltalán nem foglalkoztak, csupán azt szögezték le, hogy közfeladat ellátásához tartozik, amelynek célja a lakosság tagjainak testi-lelki egészségéhez való hozzájárulás. A Kúria előtt sem merült fel, hogy az önkormányzat milyen jogviszonyok keretében látja el ez a tevékenységét. Pedig, ha alaposabb vizsgálatnak vetjük e tevékenységet alá, rögtön felmerül a Kp. 4. § (1) bekezdés szerinti minősítés, hiszen közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott tevékenységéről van szó.

A Kúria elsőként az Alkotmánybíróság gyakorlatát ismertette, s hivatkozott arra, hogy a 17/2018. (X. 10.) AB határozat vizsgálta a Vhr. egyes rendelkezéseit. Emlékeztetett arra, hogy a Kúria az Alkotmánybíróság által meghatározott szempontrendszerre tekintettel irányadónak tekinti a precedens határozataiban kifejtett jogértelmezést: a régi Ptk. 100. §-ában foglaltak alkalmazása körében nem önmagában a zavarás létének (tényének), hanem a szükségtelen mértéknek van jogi jelentősége. Vagyis nem azt kellett vizsgálni, hogy a felperesek által megjelölt hatások őket zavarják-e, hanem azt, hogy ez a zavarás szükségtelennek minősül-e. Így a tulajdonos és mások (a szomszédos ingatlan tulajdonosai) érdekeinek összemérése alapján foglалható állás abban a kérdésben, hogy a zavarás olyan mértékű-e, amelyet a sérelmet

szenvedett fél még túrni tartozik, vagy pedig mint szükségtelen zavarás birtokvédelmi igényt alapoz meg. A zavarás szükségtelenségének fennállása ugyan bizonyításra szoruló ténykérdés, azonban nem kizárólag szakkérdés, helyette a bíróság mérlegelési tevékenységét igénylő jogkérdés. Minden esetben egyedileg, valamennyi érintett érdekének figyelembevételével, az összes körülmény alapján kell azt megítélni, hogy a lakóingatlanok közelében felállított sportlétesítmények – így a perben vizsgált sportpályák – használata sérti-e a lakóövezetben lakó tulajdonosoknak az ingatlanok zavartalan, a meglévő környezeti adottságok használatához fűződő érdekét olyan mértékben, hogy az meghaladja-e az általános tűrés küszöböt. Emlékeztetett arra az állandó gyakorlatra, hogy a városias életforma szükségszerűen együtt jár bizonyos zajhatással, függetlenül attól, hogy az a lakóingatlan rendeltetésszerű használatából, vagy valamely belterületi ingatlanon működő üzem tevékenységéből ered. Zavaró jellegűnek akkor minősül, ha átlépi a jogszabály által megengedett mértéket, vagy az általános megítélés szerint annak elviselése az adott körülmények között nem várható el. Ez zsinórmértékként érvényes a szomszédjogi jogviták elbírálása során, és vonatkozik a szomszédjogi áthatások által kiváltott személyiségi jogi jogviták elbírálására is (Pfv.I.21.754/2014/4.) A másodfokú bíróság elmulasztotta a fenti szempontoknak megfelelő érdekek összemérését, megsértve ezzel a régi Ptk. 100. §-át, a 75. § (1) bekezdését és a régi Pp. 206. § (1) bekezdését. Az elsőfokú bíróság azonban az alapeljárásban széleskörű bizonyítást folytatott le, így a szükségtelen zavarás megítéléséhez szükséges bizonyítékok rendelkezésre állnak. Ezeknek alapján a Kúria mérlegelés körébe vonta azt a tény, hogy a sportpályák városias környezetben helyezkednek el, ezért a közösségi élet egyik színtereként működnek. A környéken lakók többsége igényli az egészséges életmódhoz tartozó sportolás, szabadidős tevékenység biztosítását. Az alperes az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése alapján intézkedéseket tett a hanghatás csökkentése érdekében. Igazolta a focikapukra újonnan felszerelt hálókát, mindkét sportpályánál korlátozta a nyitvatartást, a téli időszakban 18 órában, nyáron 20 órában. A felperesek csendháborítás miatt tett feljelentése tárgyában készült vizsgálati jelentések is igazolták, hogy az esti (éjszakai) órákban nem használják a sportpályákat. A használat még nyitvatartási időben sem folyamatos, s a szakértői megállapítások is cáfolják a Kúria szerint a felperesek azon tényállítását, hogy a sportpályák folyamatos használata miatt állandó a határértéket meghaladó zajhatás. A zavarás szükségtelensége megítélésénél a Kúria arra is figyelemmel volt, hogy több tanú is nyilatkozott arról, hogy nem zavaró a sportpályák használata, a környéken lakók többségét nemhogy zavarja azok léte, hanem kifejezetten örülnek neki. A 165 lakásos társasházban 5 évvel korábban az I. rendű felperes ugyan aláírást kezdeményezett a sportpálya elbontása érdekében, de csak minimális támogató volt, ezzel

kapcsolatos társasházi határozat nem született, intézkedés nem történt. Mindezek alapján a Kúria arra a megállapításra jutott, hogy a sportpályákon zajló tevékenység a városias környezetben elfogadott, annak rendeltetésszerű használatából eredő hanghatásokkal jár, a keletkező zajhatás nem éri el a szükségtelen zavarás mértékét, ezért a régi Ptk 100. §-a alapján a felperesek birtokvédelmi igénye alaptalan. A Kúria ezért a jogerős ítélet felülvizsgálati kérelemmel támadott rendelkezését hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és a felperesek teljes keresetét elutasította. Ratio decidendiként többek között az szerepel, hogy „Minden esetben egyedileg, valamennyi érintett érdekének figyelembevételével, az összes körülmény alapján kell azt megítélni, hogy a lakóingatlanok közelében felállított sportpálya használata sérti-e a lakóövezetben lakó tulajdonosoknak az ingatlanok zavartalan, a meglévő környezeti adottságok használatához fűződő érdeké olyan mértékben, hogy az meghaladja-e az általános tűrés küszöböt.”³⁴² Arról itt sem esett szó, hogy a perjogi szabályok változása befolyásolja-e az ítéletet, csak a régi Ptk.-ra történt utalás. Pedig ezek igen jelentős kérdések.

Ezzel a konstellációval rokon a közterületről származó, annak magánhasználatához kapcsolódó zaj kérdése, de a terjedelmi keretekre tekintettel ezzel most nem tudunk foglalkozni.³⁴³

7.3.5 A fordított eset: a közhasználat szomszédsági túlhasználattal szembeni védelme

A zöldfelületek fenntartása számos lehetőséget biztosít a lakossággal való együttműködésre. Ezek nem feltétlenül kapnak jogi formát, hanem elsősorban pénzügyi vonatkozásuk van (ld. pl. közösségi kert vagy közösségi komposztálók kialakítása, egyesületi tevékenységek támogatása (pl. játszótér- vagy kutyafuttató-építés kapcsán), amelyhez elsősorban pályázatok kiírása és elbírálása, de akár közösségi tervezés is kapcsolódhat. Szabályozási szükséglet a megvalósuló projektekhez mindig kapcsolódik, hiszen e speciális vagyontárgyak használatát rendezni kell.

Jó szolgálatot tehet e téren a hatósági szerződés, amelynek tárgya például zöldterületek létesítése és fenntartása lehet.³⁴⁴ Ebben az esetben is keletkezik szabályozási szükséglet, hiszen garantálni kell, hogy a közterület továbbra is közhasználatú legyen és ne váljon kizárólagosan 1-2 helyben lakó lakos magánhasználatú területévé. Sok esetben használják ugyanis a helybenlakó személyek az ingatlanukkal szomszédos területet sajátjukként, akár el is kerítik

³⁴² [52]

³⁴³ Utalunk csak Fuglinszky Réka és Bándi Gyula kapcsolódó munkásságára.

³⁴⁴ Ld. pl. Budapest Főváros IV. Kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testülete közterületek rendjéről és használatáról szóló 25/2021. (VI. 24.) önkormányzati rendelete 44. §.

azt. E gyakorlat ugyan „szentesíthető” közterülethasználati engedéllyel és közterülethasználati díj fizetetésével,³⁴⁵ azonban a közhasználat szempontjából ez nem feltétlenül kielégítő megoldás. A közterületen létesített kerítés, egyéb létesítmény elbontása hatósági úton is elrendelhető, azonban sok nehézséggel jár, különösen arra tekintettel, hogy a közterület az önkormányzat tulajdonában áll, és ez a tulajdonosi pozíció korábban a jegyzővel szembeni kizárási okként volt értelmezendő és ma sincs ez másként.³⁴⁶ Ez immár sok esetben nem kellene, hogy problémát jelentsen a kormányhivatali építésügyi hatáskörre tekintettel. Különösen is neuralgikus kérdés a járdák zöldnövényekkel való beépítése, ami a közhasználatot ellehetetleníti, s amely ellen hatósági eszközökkel és persze a járdák megfelelő – jelentős költségigényű – kialakításával lehetne hatékonyan fellépni. Számos esetben a hatósági fellépés nem vezet célra, akkor fordul az önkormányzat is a birtokvédelem eszközéhez.³⁴⁷

Az Óbudai Önkormányzat Képviselőtestülete generális jelleggel próbált meg fellépni a hasonló gyakorlat ellen, és a korábbi képviselőtestület által támogatott rendszert, amely egyszerűen közterület-használati engedélyekkel szentesítette a közterület bitorlását. A bonyolultabb megfogalmazás miatt ezt a célt nem sikerült azonban elérni.³⁴⁸ Egy magánszemély felperes 2018-ban egy óbudai társasházban földszinti lakóingatlant vásárolt, földhasználati joggal egy 20m²-es előkertre. A szerződés szerint ezen felül még tartozott az ingatlanhoz a jogelőd által közterületből elkerített, az önkormányzat közterület-használati hozzájárulása alapján használt 15m² terület. Amikor azonban ezt a 2019. június 30-ig tartó közterület-használati hozzájárulást a jogutód kérte megújítani, a kérelmét az önkormányzat hatáskörrel rendelkező bizottsága az időközben módosított, Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselőtestületének az önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló 10/2014. (II. 28.) önkormányzati rendelete Közterülethasználati rendelet (ÓBKhr.) alapján elutasítja. A képviselőtestület helybenhagyta e határozatot a fellebbezés nyomán, és ekkor a jogutód pert indított, amelynek során az eljáró bíró konkrét normakontroll-indítvánnyal fordult a Kúria Önkormányzati Tanácsához a hozzájárulás elutasításának jogalapjául szolgáló ÓBKhr. rendelkezések ellen. Ennek 5. § 15. pontja szerint

³⁴⁵ Ld. pl. a Köf. 5036/2020/4. (Kúria ÖT határozata 2021. 02. 23.) ügytörténetét.

³⁴⁶ F. Rozsnyai, „A Kúria döntése a jegyzőre vonatkozó speciális abszolút kizárási ok értelmezéséről. Az önkormányzat és az ügyfél perben állásának hatása a jegyző pártatlanságára”.

³⁴⁷ Mint azt például a Kúria Pfv. 20.042/2021. sz. ügyében a pertörténet mutatja.

³⁴⁸ Köf.5036/2020/4.

„közterület-használati hozzájárulást kell beszerezni különösen: [...]

15. Magántulajdonú ingatlanhoz 2015. január 1-ét megelőzően hozzákerített közterületrész használatához.

16. Magántulajdonú ingatlanhoz 2015. január 1-ét követően fás szárú növényekkel hozzákerített közterületrész használatához.”

A dátummegjelölés sejteti, hogy a 2015. január 1-jét megelőzően nem fás szárú növényekkel, hanem kerítéssel hozzákerített közterületekre külön szabály vonatkozik, ez az, ami a perbeli jogutód számára sérelmes. Az Ör. 2020. október 30. napjáig hatályos 7. § 29. pontja alapján ugyanis

„[nem adható közterület-használati hozzájárulás:]

29. az öröklés jogcímen történő tulajdonjogszerzés kivételével az ingatlan új tulajdonosa részére, amennyiben a magántulajdonú ingatlanhoz 2015. január 1-jét megelőzően hozzákerített közterületrész használatához az ingatlan korábbi tulajdonosa közterület-használati hozzájárulást kapott.”

Ahelyett, hogy rendszertani elemzéssel megpróbálta volna értelmezni e két rendelkezést a Kúria Önkormányzati Tanácsa, az Ör. 5. § 15. pontját megsemmisítette és 7. § 29. pontjáról pedig kimondta, hogy más jogszabályba ütközött.³⁴⁹ Indokolásul a Kúria rámutat, hogy a rendelkezések a Jat. 2. § (1) normavilágosság követelményének nem felelnek meg, mert logikai ellentét van, ez a kollízió nem oldható fel, ti. nem állapítható meg a két rendelkezést összevetve, hogy mely esetekben szükséges közterület-használati hozzájárulás. Azt is kifogásolta az Önkormányzati tanács, hogy ráadásul a jogalkotói cél sem határozható meg a jogszabályból. Az Alaptv. 28. cikkre utaló ratio decidendi fogalmazott ezért meg. Eszerint

[38] Az Alaptörvény 28. cikke – többek között – előírja a bíróságok számára, hogy a jogértelmezés során vegyék figyelembe a jogszabály célját. Az Alaptörvény 28. cikke ezáltal azt is feltételezi, hogy a jogalkotás – így az önkormányzati rendelet megalkotása – során követelmény, hogy a jogalkotói cél a jogszabályokból mindenki számára érthető és értelmezhető módon kiderüljön.

Az Önkormányzati Tanács mindkét követelménye túlzónak minősíthető, hiszen a rendszertani értelmezéssel egyértelmű a szabályozás és a mögötte lévő jogalkotói cél is: ez pedig a földszinti szomszédok azon jogsértő magatartásával szembeni erőteljesebb, a közhasználatot védő fellépés, hogy a közterületet sajátjukként birtokolják, a közhasználat elől elkerítik. Végképp

³⁴⁹ Az Ör. 7. § 29. pontban 2020.10.31-től nem volt szöveg.

nem állja meg a helyét az - ahogy az indítvány azt megfogalmazta és az Önkormányzati Tanács azzal egyetértett – hogy „a magántulajdonú ingatlanok vonatkozásában bevezetett korlátozásnak sem a célja, sem az időbelisége – szemben az Ör. 7. §-ában felsorolt egyéb, a közterületi hozzájárulás megadását kizáró esetekben – nem világos.”

Egyrészt nincs itt magántulajdonú ingatlanok vonatkozásában bevezetett korlátozásról szó, hiszen csupán a jogellenesen elkerített közterület használatát nem kívánta az önkormányzat képviselőtestülete a jövőre nézve jogszerűvé tenni közterület-használati engedélyek révén. Kétségtelenül nehéz értelmezni a három szabályt, de nem lehetetlen, nincsen ugyanis logikai ellentét. Tulajdonképpen azzal szankcionálja a rendelet a közterület jogellenes elkerítését, hogy a közterület-használati engedély a jogutódra csak annak érvényessége végéig száll át, újabbat már nem fog tudni kérni – vagyis az eladó nem tudja még a közterület-használati engedélyét is pénzzé tenni az adásvétel során, hiszen a jogutód tudhatja: ő már nem fog kapni engedélyt, következésképpen azt a kerítést majd el kell bontania. S éppen azért, hogy ez előre látható legyen, az önkormányzat nem azt a taktikát követte, hogy a hatáskörrel rendelkező bizottsága egyszerűen nem adja majd meg a jövőben az engedélyt az új tulajdonosnak, hanem ezt általános szabályozás révén átláthatóvá tette. Így az esetleg ilyen ingatlant vásárló vagy nem öröklés útján egyéb módon megszerző személyek erről tudomást szerezve tudtak (volna) dönteni a tulajdonszerzésről (és főleg annak ellenértékéről), hiszen rájuk vonatkozott egyedül ez a rendelkezés, ti. hogy a tulajdonosváltást követően nem adható többé közterület-használati engedély. Tehát praktikusán nem tudták már azzal az ígérettel értékesíteni az ingatlanaikat a földszinti lakók, hogy az általuk jogellenesen elkerített közterületet a jogutód majd jogszerűen, közterület-használati díj ellenében tovább tudja használni, és a közterület-használati engedély lejártát követően a közterület újra közterületté válhatott volna.

Ez a szabályozás lehetőséget teremtett volna tehát arra, hogy a közterület újra közhasználatú területté váljon nehézkes és költséges birtokvédelmi eljárások nélkül is. Véleményem szerint ezért nem helytálló a Kúria Önkormányzati Tanácsának azon megállapítása, hogy a

„szabályozásból nem tűnik ki, hogy az Önkormányzat változatlan feltételek mellett milyen okból zárja ki az ingatlan új tulajdonosát a közterületi hozzájárulás iránti kérelem egyedi mérlegelésen alapuló elbírálásából, miért tiltja a hozzájárulás megadhatóságát, ha a tulajdonos az ingatlan tulajdonjogát jogügylettel szerezte meg és a korábbi tulajdonos a 2015. január 1-jét megelőzően hozzákerített közterületrész használatához már rendelkezett közterületi hozzájárulással.”

Az való igaz, hogy teleologikus értelmezés alapján az nem állapítható meg, hogy a korlátozás bevezetésére miért éppen 2015. január 1-jét jelölték meg, de ez a módosító indítványt előterjesztő anyagból megismerhető lett volna – ahogy az a törvények esetében is az előterjesztői indokolásból derül csak ki, nem pedig a jogszabály szövegéből.³⁵⁰

Az viszont megnyugtató, hogy sem a visszaható hatályú jogalkotás, sem a negatív diszkrimináció indítvány által felhozott vádjaival nem értett egyet a Kúria Önkormányzati Tanácsa, itt ugyanis nem jogosultságtól fosztanak senkit meg, hanem a jövőre nézve többé a jogellenesen elkerített közterület használatát nem engedik át kizárólagos jelleggel az ilyen magatartást tanúsító szomszédoknak.³⁵¹ Érdekes, sőt szinte krimibe illő a 7. § 29. pontjának kodifikációs története: Az ÓBKh. 7. § 29. pontban 2020.10.31-től valóban nem volt szöveg. Ezért arra az időállapotról nézve az Önkormányzati Tanács valóban nem tudott megsemmisíteni. Az, hogy a szöveg mindenfajta (hatályon kívül helyezésre utaló) megjegyzés nélkül hiányzott ebből a pontból, két módon magyarázható.

Ha megnézzük az ÓBKh-t október 31-i hatállyal módosító 44/2020. (X. 30.) Önk. rendelet 1. §-át amely szerint: [6. § Nem kell közterület-használati hozzájárulás:] „7. Magántulajdonú ingatlan mellett álló, ahhoz hozzá nem kerített közterület kert funkcióként való hasznosításához”, arra is következtethetünk, hogy a rendeletből a 7. § 29. pontra vonatkozó hatályon kívül helyező rendelkezés lemaradhatott. Ez egyébként nem valószínű, inkább egy véletlen törlés eredménye lehetett és a 10. 31-i állapot volt téves. Ez utóbbit erősítheti az a tény, hogy 2020. 12. 01-től ismét szerepelt az Ö.-ben a határozat meghozatalakor, és azt követően is a Kúria által más jogszabályba ütközőnek minősített szöveg. Nem teljesen világos, hogy miért ezt a 2020. 10. 31-i időállapotot vizsgálta a Kúria, hiszen az elutasító határozat 2019 nyarán született, amikor a rendelkezés a jogszabály szövegében szerepelt, a kúriai eljárás pedig 2020-ban indult, a határozat pedig 2021. február 23-án lett közzétéve. Végül az ÓBKh. 7. § 29. pontját a 44/2021. (XII. 21.) Ö.-el helyezte hatályon kívül az Óbudai képviselőtestület.

Eredeti gondolatunkhoz visszatérve, éppen az ÓBKh. 6. § új 7. pontjára is figyelemmel látható, hogy az önkormányzat nem elvenni akarta a közterület használatot a szomszédoktól, hanem

³⁵⁰ Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyér Önkormányzat Képviselőtestületének az önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló 10/2014. (II. 28.) önkormányzati rendeletének módosítása (2. napirendi pont - határozatok) 2018. 08. 01-i hatállyal, a 25/2017. (V. 26.) Ö.-el.

³⁵¹ *Köf.5036/2020/4.*, [33]-[34].

csupán a közterület közhasználatát akarta újra biztosítani. E közhasználatba az engedélykötelezettség alóli mentesítéssel ráadásul még azt is beleérti, hogy – elkerítés nélkül – kerként továbbra is hasznosíthatják a közterületet az ott lakók. Ezért feltehetőleg az ilyen helyzettel érintett óbudai társasházak emeleti lakói igen hálásak az önkormányzatnak, hiszen őket különösen is sérthette – akárcsak a társasházakban hasonló magatartást tanúsító lakók esetében a többi lakót – a korábbi helyzet önkormányzat részéről való tolerálása. A korábban írtak fényében ők ezzel a magatartással szemben csak az eredeti szabályozás és közterület-használati engedélyek hiányában tudtak volna fellépni.³⁵² A Kúriai döntés nyomán szabályozás a lényeges pontjai nem változtak: kerítéssel körbekerített részre nem adható közterület-használati engedély, elkerítés nélkül viszont lehet kertnek használni. A „csupán” fás szárú növényekkel elkerített részre viszont lehet kérni közterülethasználati engedélyt, tehát feltehetőleg a lakók továbbra is ezt a taktikát fogják alkalmazni, hacsak a közterület-felügyelők nem elég fürgék és szemfülesek a sövényültetési tevékenységek idejében való megakadályozásához. A szinte országos jelleggel jelen lévő, járdák növényvel való beültetése elleni önkormányzati vagy közlekedési hatósági fellépés teljes hiányából ítélve itt sem kecsegtet a siker. Mindennek fényében az újpesti megoldás a mindkét (vagy több) fél számára előnyös közterület-használati mód kialakítására képes hatósági szerződés alakjában jó irány lehet.

7.4 A konfliktusok tompításának lehetőségei

Mint a fejezetből remélhetőleg felsejlett, a különböző használattal kapcsolatos konfliktusok természetes velejárói a társadalmi együttélésnek. Ugyanakkor a jogalkotóknak van lehetőségük arra, hogy megfelelő szabályokkal e konfliktusoknak elébe menjenek vagy azok kezelését megkönnyítsék. Ehhez leginkább arra van szüksége, hogy a közjogi jogalkotás felnőjön ehhez a feladathoz. Ez azt jelenti, hogy egyrészt megfelelő kereteket teremt ahhoz, hogy a policentrikus kormányzás meg tudjon valósulni a közösségi együttélést alapjaiban érintő kérdésekben és a lakosság az önkormányzattal interakcióban alakítsa ki a közhasználat kereteit és tartalmát. Szükség van tehát megfelelő eljárási és döntéshozatali szabályokra, amelyek a közösségi tervezéstől kezdve a nyilvánosság részvételén keresztül a tényleges, akár fizikai együttműködést is lehetővé teszik. Másfelől vizsgálni kell, hogy melyek azok a konfliktusmezők, ahol a részletesebb szabályozás elejét tudja venni a jogviták kialakulásának,

³⁵² Ld. 7.3.2. A másodlagos jogvédelmi funkció a közterület-használati jogviszonyok kapcsán.

és ha mégis kialakulnak, akkor megfelelő keretbe tudja azokat terelni. Szintén nagyon fontos kérdés a szűkös források elosztásával kapcsolatban olyan mechanizmusokat kialakítani, amelyek lehetővé teszik, hogy az önkormányzatok a saját közterületeik és egyéb közhasználatú területeik optimális használatát biztosítsák abban az esetben is, amikor a közhasználatból kivonva magánhasználatot engedélyeznek azokon. A közbeszerzési joghoz hasonlóan, meg kell találni azokat a közhatalmi döntéshozatal támogató eljárásrendet, amely az e területekért esetlegesen folyó versenyt megfelelő mederbe terelve pártatlan döntéshozatalt biztosíthatnak. Így nemcsak a közhasználatot védik és támogatják, de a helyi közérdekre, és ha ez fragmentált, a lakosság érdekeire is tekintettel tudnak lenni az optimális megoldások megtalálása érdekében, legyen akár vásárok, egyéb rendezvények önkormányzati szervezéséről, akár a forgalom szervezéséről vagy a településfejlesztés egyéb aspektusairól szó.

A jog terrénumán maradván ebben annak is nagy szerepe van, hogy a jogellenes használatokkal szemben hogyan lép fel a jogalkotó és hogyan védi a közhasználatot meg az azt ellehetetlenítő rendeltetésellenes használatoktól.

8 A közterületek jogellenes használati módjai – a közhasználat inherens korlátai

Mint arról volt szó, a közterületen tanúsított magatartásoknak több kategóriája van. Van a rendeltetészerű, közönséges használat és a szomszédsági használat, továbbá vannak a nem rendeltetészerű, de megengedett (magán) használati módok, amelyeket az önkormányzat fő szabály szerint tilt, de engedély birtokában, bejelentés nyomán mégis jogszerűen tanúsíthatóak közterületen. Ezek hiányában ezek jogellenes használati módok lesznek, akárcsak azok a magatartások, amelyeket generális jelleggel tilt meg jogszabály országosan vagy az önkormányzat területén. A közhasználat határait tehát részben olyan normák jelölik ki, amelyek jogellenessé minősítenek bizonyos magatartásokat.

Eredetileg - a büntetőjogi üldözést most nem érintve - a közterület rendjét szabálysértési tényállásokkal védte a jogalkotó, amelyeket törvényi, kormányrendeleti, vagy önkormányzati rendeleti szinten statuáltak. A szabálysértési jog rekriminalizációja,³⁵³ illetve az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 6. cikkének behatásai azonban jelentősen

³⁵³ Nagy, „A kihágástól a kihágásig”.

átformálták ezt a területet az elmúlt évtizedekben.³⁵⁴ Az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) AB határozata elindított egy olyan folyamatot, amely a szabálysértési jog és az EJEE 6. cikkével való összhang megteremtésére irányult. Az Alkotmánybíróság e határozatában ugyan „csak” a bírósági jogorvoslat lehetőségének hiányát vetette a jogalkotó szemére, de a határozat indokolásából az is felsejlett, hogy „Janus-arcúsága” miatt a szabálysértési jog a *nullum crimen sine lege* elvnek is eleget kellene, hogy tegyen, és következett ebből a feltevés, hogy valamennyi tényállást törvényben kellene szabályozni. A régi Szb. már megkezdte az önkormányzatok által alkotott szabálysértési tényállások megtisztítását, de a „végjáték” 2010-ben kezdődött el. Ez egybeesett általában a szabálysértési jog rekriminalizációjára és a hajléktalanság kriminalizálására irányuló közpolitika erőre kapásával, ami alapjaiban rengette meg a szankciós rendszert más irányból. Az Étv. 2010-ben beiktatott 54. § (6) bekezdésével adott a Parlament felhatalmazást a települési önkormányzatoknak arra, hogy a közterületek rendeltetésellenes használatát szabálysértéssé minősítsék. Ez a felhatalmazás vált az alapjává azoknak az önkormányzati rendeleti szabályoknak is, amelyekben az önkormányzatok szabálysértéssé minősítették és büntetni rendelték a belterületi közterületek életvitelszerű lakhatásra való használatát.³⁵⁵

Párhuzamosan ezzel az ombudsman 2011 decemberében az Alkotmánybírósághoz fordulva az Étv. 54. § (4)-(6) bekezdése, a régi Szabs. tv. 146/A. §-a, valamint az ezekhez kapcsolódóan megalkotott, a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) önkormányzati rendelet 15/B. § (1) bekezdés c) és d) pontjai alkotmányellenességének megállapítását kérte.

Az indítvány benyújtását követően elfogadta az Országgyűlés a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásokról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt (a továbbiakban: Szabs. tv.). Ez a közterület rendjét védő tényállások tekintetében két irányban is változást hozott.

Egyfelől a régi Szabs. tv.-hez kapcsolódó, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet még ismerte a közterület és a nyilvános hely rendje elleni szabálysértések

³⁵⁴ Ld. erről a közterületekre jogellenes használatához kapcsolódóan F. Rozsnyai, „Grundrechte als Motor und Schranken der Umformung des verwaltungsrechtlichen Sanktionssystems in Ungarn. Anhand von Beispielen der nicht ordnungs-mäßigen Benutzung öffentlichen Raumes”.

³⁵⁵ Láposy, „Tilos az Á ... ZS? Az alkotmányos mérce és az alapjogok érvényesüléséről a közterületi rendszabályok alkotása kapcsán”.

kategóriáját, amelyet a Szabs. tv. már nem tartalmaz. A kormányrendeletben rögzített tényállások többsége megmaradt, de az új törvénybe az emberi méltóság, a személyi szabadság és a közrend elleni szabálysértések közé kerültek – önálló alkategória nélkül – beillesztésre.³⁵⁶

Másfelől, a Szabs. tv.-vel megszűnt az önkormányzatok szabálysértési tényállások megállapítására vonatkozó joga. Ezért a Szabs. tv. 186. §-a szabálysértéssé minősítette a közterületek életvitelszerű lakásra való használatát. S ugyanezért hatályon kívül helyezte az országgyűlés az Étv. 54. § (6) bekezdését, de közben hatályba lépett az Mötv., amelynek 51. § (4) bekezdése, valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontja felhatalmazást adott a települési önkormányzat képviselő-testületének arra, hogy – a szabálysértési tényállások helyett, a nullum crimen sine lege elvével ugyanúgy kérdéses viszonyban álló, ám a szabálysértési jognál jóval kevesebb garanciális szabályt tartalmazó rendszerben – önkormányzati rendeletben pénzbírsággal sújtható, tiltott, közösségellenes magatartásokat határozzon meg.³⁵⁷

A Szabs. 186. §-át és a Mötv. támadott rendelkezéseit az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatával a fenti indítvány alapján megsemmisítette. Az országgyűlés azonban nem volt rest, az Mötv. megsemmisített rendelkezései helyett az Mötv. 8. § (2) bekezdésében felhatalmazza a képviselő-testületet arra, hogy a közösségi együttélés szabályait meghatározza, a 142/C. §-ban pedig arra, hogy a rendeletében meghatározott kötelezettségek megsértése esetére közigazgatási szankciót állapítson meg. Vagyis a korábban az Alkotmánybíróság által hatályon kívül helyezett (kirívóan) közösségellenes magatartást felváltotta egy szinte ugyanannyira definiálatlan fogalom: a közösségi együttélés alapvető szabályainak megszegése.³⁵⁸

³⁵⁶ Ezek: koldulás (185. §), tiltott szerencsejáték (191. §), közerkölcs megsértése (192. §), veszélyeztetés kutyával (193. §), csendháborítás (195. §), köztisztasági szabálysértés (196. §), veszélyeztetés tárgyak elhelyezésével, eldobásával (197. §), a közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés (198. §), szeszesital-árusítás, -kiszolgálás és -fogyasztás tilalmának megszegése (200. §), jogosulatlan közterületi értékesítés (200/A. §), a kitiltás, illetve az eltiltás szabályainak megszegése (201. §), a jégen tartózkodás szabályainak megszegése (202. §), tiltott fürdés (202/A. §), számszerj, szigonypuska jogellenes használata (203. §). Persze ez a kategória nem volt korábban sem „vegytisztá”.

³⁵⁷ E jogalkotásbeli folyamatok részletes elemzését és kritikáját l. Nagy, „Szabálysértés versus közösségi együttélés szabályainak megszegése - avagy miért hiányzik az önkormányzatok szabálysértési jogköre?”, továbbá Tilk, „A helyi »szabálysértések« főnixmadarai – a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartások.”; Árva, „Centralizáció, decentralizáció és a közösségi együttélés”.

³⁵⁸ Az új Mötv.-szabályok alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítésüket indítványozta ugyan a Kúria Önkormányzati Tanácsa egy ezeken alapuló önkormányzati rendelet normakontroll-eljárása során, az Alkotmánybíróság azonban az indítványt elutasította 29/2015. (X. 2.) AB határozatában.

Aztán néhány évvel később, újfent kétharmados parlamenti többség mellett az Alaptörvény XXII. cikkének módosítása nyomán a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról szóló 2018. évi XLIV. törvény 6. § (1) bekezdése - 2018. október 15. napjától kezdődő hatállyal - megállapította a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 133/B. § alcímét, illetve 178/B. §-át, amelyek keretében újra büntetendővé nyilvánította az „életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése” szabálysértését. A számos, e módosítást követően előterjesztett bírói konkrét normakontroll-indítványt elutasító 19/2019. (VI. 18.) AB határozattal³⁵⁹ ez a téma végül nyugvó- (vagy inkább mély-) pontra jutott.³⁶⁰

A keretek tekintetében történt azóta változás, hiszen az Ákr. elfogadását követően, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) közigazgatási bírságokra vonatkozó, 2018. január 1-től hatálytalan szabályait 2017 végén a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény – illetve az annak hatálybalépéséig terjedő átmeneti időre vonatkozó törvény³⁶¹ – váltotta fel.³⁶² Így a közigazgatási bírságot használják az önkormányzatok a közterület rendjének megsértése esetén, akár a közterület-használati díj megfizetése mellett.³⁶³ A két legfontosabb irány egyfelől a közterületek rendjét átfogóan, esetleg a zöldterületeket a főváros – és immár a Zöldr. és a TÉKA – mintájára külön szabályozó átfogó önkormányzati rendeletek, másfelől pedig a közösségi együttélés szabályainak egyes területekre való meghatározása.³⁶⁴ Ez utóbbiak mind

³⁵⁹ Kritikájához ld. Kiss és Lévay, „Amicus curiae beadvány az Alkotmánybírósághoz”; illetve Láposy és mtsai., „Az Alkotmánybíróság határozata a közterület életvitelszerű használatának szankcionálásáról. Alkotmányos tilalmon alapuló szankcionálás és az alapjogvédelmi mércék konfliktusa”.

³⁶⁰ Kiss és Lévay, „Még egyszer a hajléktalanok büntethetőségéről”; tágabb összefüggésekbe helyezve pl. Ambrus, „Akkor és most. az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése és szabályozási előképei”.

³⁶¹ A közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény.

³⁶² Nagy, „Dogmatikai alibi megoldások - a közigazgatási szankciós törvényről”.

³⁶³ Pl. FKR 27/A. § és 27. §.

³⁶⁴ Számos példát találhatunk ezekre elméleti és gyakorlati szakemberek tollából egyaránt: Landgraf, „A közösségi együttélés szabályai: mit tehetnek meg a helyi lakosok, és mit az önkormányzat?”; Lutring és mtsai., „Erdekességek a közösségi együttélést szabályozó rendeleti megoldásokból”; Gyergyák, „A közösségi együttélés szabályozásának gyakorlata az önkormányzati rendeletalkotásban”; Kajó, „A közösségi együttélés szabályai a gyakorlatban”; Görögh-Hajnis, „A közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló önkormányzati rendeletek megalkotásának problémái a gyakorlat tükrében”.

a közhasználatot,³⁶⁵ mind a szomszédsági használatot zavaró magatartásokra igyekeznek reagálni.³⁶⁶ Természetesen a kereskedelmi, zajvédelmi szabályozások is igen jelentős közhasználatra gyakorolt hatással bírhatnak,³⁶⁷ de valójában az önkormányzati jogalkotás szinte valamennyi tárgyköre kapcsán találhatunk a közhasználattal kapcsolatos szabályokat.³⁶⁸

Az elmúlt tíz évben az önkormányzatok mindennapjaiba beépültek tehát az újfajta közigazgatási szankciók, és valójában a közhasználat kapcsán igen fontos szerepre tettek szert. A lehetséges szabályok köre természetesen elég szűk, ugyanakkor a helyben felmerülő konfliktusok megfelelő kezelését teszik lehetővé. A magasabb szintű jogszabályok sűrű hálójában ez nem mindig könnyű, és persze sokszor nem a szabályozási céllal van a probléma a normakontroll során, hanem a kivitelezéssel. Erre jó példa a galambok közterületi etetésének megtiltása, amely így lehetséges lenne, de amikor általában a kóbor- és vadállatok etetéséről van szó, és a tilalom a magánterületre is kiterjed, akkor az már túlmegy az Önkormányzati Tanács szerint az önkormányzatok Mötv.-ből származó felhatalmazásán.³⁶⁹ A szórakozóhelyek zajártalmának csökkentésére irányuló, éjszakai kötelező zárvatartás alóli felmentést intézményesítő rendeleti szabály pedig a Társasházi törvénnyel találtatott ellentétesnek.³⁷⁰ Ugyanígy előfordul az is, hogy a közösségi együttélés közterületi szabályainak meghatározása valamilyen más ágazatba tartozó, netán központilag szabályozott vagy szabályozandó tevékenység megakadályozását szolgálja. Ilyennek tekinthető a közúti közlekedéssel kapcsolatos magatartások, például a zöldterületen való parkolás, közlekedés szankcionálása,³⁷¹ de akár az elektromos városnéző kisvonatok elszaporodásának megakadályozása is,³⁷² vagy a

³⁶⁵ pl. a Kúria Önkormányzati Tanácsának [BH2016. 129.](#), [EBH 2015.K.14](#) és [EBH 2015.K.5](#) számon közzétett, illetve [Köf. 5020/2014/6.](#), Köf. [5.034/2015/3.](#), Köf. 5055/2014/2. és Köf. 5040/2016/3.számú határozatai

³⁶⁶ Utóbbiakra ld. Balogh Zsolt kúriai bíró összefoglalóját, in: *A jegyző előtt indított birtokvédelmi ügyek bírósági gyakorlata tárgykörre felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye*, 2. melléklet.

³⁶⁷ Ld. pl. az Alkotmánybíróság gyakorlatából a Ker. tv. 6. §-ának (282/B/2008. AB hat.) felhatalmazása alapján hozott önkormányzati rendeletek alkotmányosságának vizsgálata, pl. 1448/B/2007. AB határozat (Hatvan), 1355/B/2008. AB hat. (Debrecen), illetve egyébként a Ker.tv-nyel ellentétes önkormányzati kiskereskedelem-szabályozás, mint pl. 8/2019. AB hat., 198/2010. (XII. 17.) AB határozat vagy a 93/2007. (XI. 22.) AB hat.

³⁶⁸ Számos példát találunk a legkülönbözőbb tárgykörökve nézve: Kiss, *Önkormányzati jogalkotás, szabályozás és dereguláció. Empirikus kutatások eredményeinek felhasználásával*, 41–90.

³⁶⁹ [KGD2018. 83](#) (Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.026/2017/3.)

³⁷⁰ Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5011/2012/7. határozata.

³⁷¹ <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof507720245-szamu-hatarozat>

³⁷² Kúria Önkormányzati Tanácsának [Köf.5032/2017/4.](#) sz. határozata Tihany Község Önkormányzata Képviselő-testülete közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 13/2013. (VII. 04.) önkormányzati rendeletének egyes rendelkezései törvénytörő voltának megállapításáról és megsemmisítéséről.

választási plakátokkal kapcsolatos szabályozás.³⁷³ Sajnos terjedelmi okokból az értekezés ezekkel részletesebben nem foglalkozik. A szomszédjogi, valamint a közhasználati konfliktusok elkerülésében játszott szerep okán e téma mindenképpen tovább vizsgálendő. Az ilyen konfliktusok részletes jogi szabályozással való kiküszöbölése hosszú távon megfelelőbb stratégia, mint a szomszédjogi és a birtokvédelmi generálklauzulák és a jogági jogellenesség függetlenségének elvével való operálás.³⁷⁴

9 Közhasználat és ingyenesség – néhány gondolatforgács

Már a közhasználatúság fogalma kapcsán is kirajzolódott az a kép, hogy a közhasználat bár általában ingyenes, az ingyenesség nem fogalmi elem. Vagyis vannak esetek, amikor azokért fizetni kell. Ez összefügg természetesen azzal is, hogy a jogalkotó nagyon tág fogalmi keretek között alkalmazza ezt a kifejezést, és a közforgalmú kifejezés helyett is alkalmazza. A közforgalmúság inkább „tűri” el a visszerhes használatot, de természetesen a szűkebb értelemben vett közhasználatnál sem kizárt, éppen a túlhasználatból fakadóan, ahogy azt például a piknikhelyek „árusítása” is mutatta.³⁷⁵

Az ingyenesség attól is függ, hogy az adott közhasználatú vagyontárgy milyen jellegű: tiszta közjóságoknál nem oldható meg az, hogy fizetős legyen a használata, de a vegyes közjavaknál ennek már nincs alapvető akadálya. Ezzel megint a közszolgáltatásoknál találjuk magunkat: a közszolgáltatásoknak fogalmi eleme, hogy valamely alapjoghoz kapcsolódnak, és az állam legalábbis szabályozza azokat.³⁷⁶ Ám az, hogy a közszolgáltatásnak mindig ingyenesség kellene lennie, szintén nem fogalmi elem. A közhasználat tekintetében minimumstandardokat a magyar jogban nem igazán találunk, de az alapjogi érintettségéből kiindulva a közlekedés és a rekreáció tekintetében is azt mondhatjuk, hogy bizonyos alapszolgáltatás az, aminek ingyenesen elérhetőnek kell lennie: ez a közlekedés esetében a helyi közutak közlekedési célú igénybevételét bizony ilyennek tekinthetjük, a rekreációs funkcionál már bonyolultabb a helyzet. A Mötv. 13. §-a e tekintetben nem igazít valójában el:

³⁷³ Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5049/2015/4. ill. Köf.5.034/2015/3. számú határozatai például.

³⁷⁴ Hasonlóan Fuglinszky, *A szomszédjogi generálklauzula. A Ptk. 5:23. § összehasonlító és gyakorlati elemzése*. Különösen is értékes ebből a szempontból a környezetvédelem és a szomszédjog kapcsolódási pontjairól írt IV. 2. B. fejezet.

³⁷⁵ Ld. 220. lj.

³⁷⁶ Hoffman, „A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásokban - interdiszciplináris kitekintéssel”.

13. § (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

1. településfejlesztés, településrendezés;

2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);

3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;

*4. * törvényben meghatározott kivételekkel az egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;*

15. sport, ifjúsági ügyek;

18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;

minősül.

Ennek alapján a 2., 4. és 15. pont alapján esetleg azt is mondhatnánk, hogy illik, hogy egy települési önkormányzatnak legyen egy közparkja, s abban egy játszótère. Itt azonban, ahogy a ZöldR. is megfogalmazza a zöldinfrastruktúra lehetőség szerinti egybefüggő biztosítását, máris csak egy lehetőség szerinti célkitűzésről van szó, s a differenciált hatáskörelosztás is relativizálja a feladatokat. Az autópályák, arborétumok, sokfunkciós közparkok, vagy akár a közúti parkolás már mind túlmennek az ingyenes alapszolgáltatás körén. És, tegyük hozzá, hogy a visszerhesség a túlhasználat elleni hasznos eszköz, ami pedig az élhető urbánus körülmények és a fenntarthatóság szempontjából is fontos.

A közlekedés lehetőségének biztosítása, a közutak fenntartása tehát elméleti, tudományos szempontból közszolgáltatás,³⁷⁷ fogyasztóvédelmi szempontból, az Fgytv. alapján azonban nem minősül annak. Tételesjogi szempontból csak a Kkt. 9/D. § (2) bekezdés által kifejezetten így minősített várakozási (parkolási) közszolgáltatás minősül közszolgáltatásnak.³⁷⁸ Ezen túl az Fgytv. hatálya alá tartozó szolgáltatásnak azok a Kkt.-ban szabályozott szolgáltatások tekinthetők, ahol az igénybevételhez magánjogi alapú ellenszolgáltatási kötelezettség

³⁷⁷ Hoffman, István: „Közutakra és közterületekre vonatkozó sajátos vagyongazdálkodási szabályok”, in *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*, szerk. Hoffman, István (Budapest: HVG-ORAC, 2016), 188–206.

³⁷⁸ Ennek elméleti alapjairól ld. M. Tamás Horváth, „Kérjük, fizessen! Parkolási közszolgáltatás és jogviszonyok”, *Alkotmánybírósági Szemle* 1, sz. 2 (2010): 46–53.

kapcsolódik, így a Kkt. 15. § (1) bekezdése szerinti külön útdíj-fizetés (pl. a gyorsforgalmi utak és autópályák használatáért fizetendő díj, valamint a 3,5 tonna össztömeget meghaladó jármű úthasználatával kapcsolatos díjak).³⁷⁹

Az út használatáért való díjfizetés a gyakorlatban neuralgikus pont. Noha az önkormányzat arra jogosult, hogy törvényi keretek között, a helyi közút fenntartása és üzemeltetése körében a forgalom szabályozásával a közút használatát engedélyhez kösse,³⁸⁰ nincs a Kkt.-ben (vagy más jogszabályban) olyan törvényi előírás, amely a helyi önkormányzatot felhatalmazná arra, hogy az általa létesített közút közlekedési célú használatáért, illetve annak fokozott igénybevételéért úthasználati díjat állapítson meg. Egy ilyen jellegű eredeti jogalkotási jogkör meglétét a bírói gyakorlat nem ismeri el, igen sok település vonatkozó rendeleti előírásait semmisítette meg ilyen tárgykörben a Kúria Önkormányzati Tanácsa az elmúlt években.³⁸¹

Ha a konkrét használatért nem is lehet díjat kérni, a helyi közúthálózat fejlesztéséhez több speciális, önkormányzati hatáskörbe tartozó jogintézmény is kapcsolódik, amelyek révén az önkormányzat a közúti infrastruktúra fejlesztésének bizonyos költségeit a beruházás közvetlen haszonélvezőire, azaz az eddig használt fogalmak szerinti szomszédokra tudja hárítani. A közutak, közművek létesítése, fenntartása olyan helyi közügy, amelynek megoldására részben törvény kötelezi a települési önkormányzatokat, részben a települési önkormányzatok a lakossági igények és a saját, valamint a lakosság anyagi teherbírása szerint vállalják a megvalósítást. A lakosságtól hozzájárulás megkövetelésére többféle törvényi felhatalmazása van a települési önkormányzatoknak. Ide sorolhatjuk még a településrendezési szerződést is, ahol sok esetben közterületet (is) hoz létre a beruházó a saját költségén. E három intézményt a Kúria a következőképpen köti össze és különíti is el egymástól:

„[23] A településrendezési szerződés intézménye a fejlesztés komplex befektetési jellegére épül. Ebben az esetben a közcélt nem meglévő ingatlantulajdonosi érdekekhez illesztik, hanem a fejlesztési terület rendeltetésváltásának egészéhez. Jellemzően azzal számolnak, hogy a telekalakítás, terület- és övezetátsorolás, valamint az ehhez rendelt fejlesztés hatására az ingatlanérték akár számottevően is emelkedik. Ezért a tulajdonosi tehervállalás csak részleges visszatérítésnek tekinthető a várható, adott esetben akár jóval nagyobb előnyök ellenében. A kötelezettség karakterét ezért nem az ingatlan megterhelése fejezi ki (miként a közút céljára lejegyzéskor) és nem is az adójellegű közteher viselése (mint a közútfejlesztési

³⁷⁹ Kfv. III. 37.508/2015/7.

³⁸⁰ Ld. az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről szóló 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet

³⁸¹ Köf.5029/2021/4 (Kúria 2021. 0 7.)

hozzájárlás esetében), hanem a fejlesztés feltételeinek megegyezés szerinti (azaz önkéntes) elfogadása.

9.1 Az útlejegyzés

Az egyik ilyen lehetőség a korábban az Étv. 27. §-ában szabályozott, már említett helyi közút számára való lejegyzés kapcsán abban az esetben áll elő, ha a kiszolgáló út létesítését, bővítését vagy szabályozását szolgáló lejegyzés műszaki vagy egyéb indok alapján csak a helyi közút egyik oldalán álló teleksorból lehetséges. Ebben az esetben a kiszolgáló út másik oldalán lévő teleksor tulajdonosait a települési önkormányzat, a kiszolgáló út változásából eredő telekérték-növekedés arányában – rendeletben – egyszeri hozzájárulás fizetésére kötelezheti. Ennek mértéke nem haladhatja meg az igénybe vett telekterületek értékének fele részét. Az így megállapított összeget a lejegyzéssel nem érintett telektulajdonosok között a tulajdonukban álló telek nagyságának arányában kell megosztani, és rájuk kiróni.

9.2 Az útépitési hozzájárulás – Étv. 28. §

Az Étv.-ben szabályozott másik jogintézmény az útépitési (és közművesítési) hozzájárulás volt, amely egy speciális településrendezési eszköz, praktikusán egy költségáthárítási megoldás. Ezt a településrendezési feladatok megvalósulását biztosító sajátos jogintézmények között megemlíti ugyan a Méptv.,³⁸² de a Kormány a vonatkozó végrehajtási rendeletet még nem adta ki. Az Étv. szerinti jogintézmény segítségével az önkormányzat az általa létesített helyi közút (ill. közmű) költségét részben vagy egészben az érintett ingatlanok tulajdonosaira átháríthatja. Ennek egyrészt feltétele, hogy az újonnan beépítésre szánt, vagy rehabilitációra kijelölt területen újonnan létesített közútról van szó, amely elkészül a használatbavételi engedélyek kiadása előtt.³⁸³ A hozzájárulás mértékéről és a megfizetés módjáról a települési önkormányzat képviselő-testülete immár hatósági határozatban dönt,³⁸⁴ hogy a jogorvoslathoz való jog ne sérüljön, s figyelemmel kell lenni az esetleges útlejegyzés kapcsán fizetett kártalanítási összeg megállapításának mikéntjére is. Ez tehát egy önkormányzati hatósági ügyben megállapított fizetési kötelezettség, azaz közteherfajta.³⁸⁵

³⁸² Méptv. 84. § (1) bekezdés *h*) pont.

³⁸³ Kfv.IV.37.859/2018/10.

³⁸⁴ A korábbi, még rendeletalkotási jogkört biztosító szabályozásról ld. 914/B/2000. AB határozat

³⁸⁵ Köf.5012/2017/6.

9.3 Útépítési érdekeltségi hozzájárulás – Kkt. 31. §

Előbbi jogintézménnyel gyakorta összekeverik az önkormányzatok a Kkt. 31. §-ban szabályozott útépítési érdekeltségi hozzájárulást.³⁸⁶ Itt egy konszenzuális megoldásról van szó, amelyben a közút használatában érdekelt természetes és jogi személyek, valamint a helyi önkormányzat az alapvetően helyi lakossági érdeket szolgáló közút építésére (földút szilárd burkolattal való ellátására) együttműködhetnek, és a konszenzus kiterjeszhető rendelet útján a részt nem vevő, de a közút használatában érdekelt természetes és jogi személy(ek)re. Ennek feltétele, hogy az útépítési együttműködésben az érdekeltek több mint kétharmada részt vegyen. Ebben az esetben az önkormányzat rendelettel a részt nem vevő, de a közút használatában érdekelt természetes és jogi személy(ek)e)t a résztvevők által vállalt anyagi hozzájárulás mértékéig útépítési érdekeltségi hozzájárulás fizetésére kötelezheti. Az együttműködés (a továbbiakban: útépítési együttműködés) formáját a résztvevők maguk határozzák meg, gyakorta polgári jogi társaságot hoznak létre, és a formához fog igazodni a hozzájárulás megfizetésének módja is. Itt tehát az érdekelt ingatlantulajdonosok megállapodása az alap, amit csak kiterjeszt az önkormányzati közhatalmi aktusa (rendelete) az érintettség alapján a hasznokat élvező, de döntési szempontból kisebbségi tulajdonosokra.

A két hozzájárulás tehát egymás mellett élő, egymással nem ellentétes jogintézmények (voltak), amelyek remélhetőleg a végrehajtási rendeletek elkészültét követően választási lehetőséget nyújtanak a gyakorlatban a települési önkormányzatoknak és az építéssel érintett ingatlanok tulajdonosainak.³⁸⁷ A különbség abban áll, hogy az útépítési érdekeltségi hozzájárulás esetében az önkormányzatnak nem kell a beruházás teljes költségét előfinanszíroznia. Közös mindkettőben, hogy a szilárd burkolatú út megépítésével az ingatlanok értéke növekszik bel- és külterületen egyaránt. A két jogintézmény lényegi különbsége, hogy az útépítési hozzájárulás tekintetében az önkormányzat nem rendelkezett rendeletalkotási hatáskörrel, ebben az esetben hatósági hatáskört gyakorolt csak az Étv. 28. §-a alapján.³⁸⁸

³⁸⁶ Kfv.37.933/2020/5

³⁸⁷ 914/B/2000. AB határozat.

³⁸⁸ Kfv.37.933/2020/5 bekezdés [24].

9.4 A településrendezési szerződés

Az önkormányzati igazgatás interaktív modelljéhez kapcsolódva³⁸⁹ az önkormányzati és a magán aktorok közös településfejlesztési tevékenységét foglalja tulajdonképpen keretbe a településrendezési szerződés, amelyet szintén az Étv. intézményesített 2006. máj. 1-i hatállyal. Ezt követően több esetben került finomhangolásra sor, így például 2009. okt. 1-től a településrendezési kötelezettség elvállalásának tényét bizonyító ingatlan-nyilvántartási bejegyzés kötelezettsége bekerült a törvénybe, 2013. jan. 1-i hatállyal pedig a szerződés tárgyára vonatkozó szabályokat pontosította a Parlament, és az írásbeliség követelménye is kimondásra került. A szintén ekkor bekerült tanulmánytervhez kapcsolódóan további pontosításokat eszközölt a jogalkotó 2015-ben, hogy a beruházó helyzetét javítsa, így például a képviselőtestület 30 napon belüli döntéshozatali kötelezettsége hiánytalan tanulmányterv esetén és az önkormányzat 30 napon belüli írásbeli szerződéskötési kötelezettsége.

A településrendezési szerződés tárgya lehet egyrészt a településrendezési eszközök kidolgozása, illetve véleményeztetése, elfogadása, másrészt pedig a településrendezési cél megvalósulása előfeltételeinek, ill. következményeinek átvállalása, amelyek az önkormányzatot terhelnék. Fontos garanciális elem a tartalmi összefüggés megkövetelése a szerződésben kikötött vagy vállalt kötelezettségek és a megvalósuló településrendezési cél között.

Mint már említettük, ez a közigazgatási szerződés egy visszerhes szerződés. Ezért az az érvelése egy ilyen szerződést kötött felperesnek, aki e megállapodás érvénytelenségének megállapítását azért kérte többek között, mert szerinte a Győri Önkormányzat – kényszerhelyzetet teremtve – magánszemélyek költségén infrastruktúrát létesített, végül pedig az ingatlanok és a létesítmények térítésmentesen kerülhetnek önkormányzati tulajdonba, nem foghatott helyt. A per során előterjesztett, a településrendezési szerződéseket szabályozó önkormányzati rendelettel szembeni normakontroll-indítvánnyal kapcsolatban a Kúria kifejtette:

[27] A településrendezési szerződés egy fejlesztési megállapodás. ... A felek között létrejövő érdekegyezőség alapja az, hogy a településfejlesztés közösségi eszközöket is igényel, aminek hasznai gyakran – ún. külső gazdasági hatások – eredményeként magántulajdonú ingatlanok értékének növekményében erőteljesen megjelennek. A közösségi érdekű beruházások megvalósítása vagy az ilyen hasznokból más formában

³⁸⁹ Horváth, *Helyi közszolgáltatások szervezése, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002.*

való visszatérítés a közösségi előnyök rendelkezésre bocsátásának feltétele. Az önkormányzat a közösségi erőforrásokat jellemzően tulajdonosként, illetve közpolitika megvalósítójaként, és nem hatósági jogkör gyakorlójaként bocsátja rendelkezésre.

[28] Jelen esetben helyesen érvel az Önkormányzat, hogy a telekalakítás önmagában egy értéknövelő akció. Ennek végrehajtásához szabott feltételeket az Önkormányzat, és ennek kerete az általa megkövetelt szerződéslánc: telekalakítás–kétoldali megállapodás (a „fejlesztővel”)–településrendezési szerződés.

Kétségtelenül a legnagyobb volumenű, egyes esetekben közhasználatú területeket létrehozó szerződés tehát a településrendezési szerződés. Annak nyomán közutak, egyéb közterületek vagy közhasználatú épületek, területek jöhetnek létre.

Kisebb léptékben természetesen egyéb megállapodásokat is köthetnek magánszemélyek (jellemzően a helyi lakosok) és az önkormányzatok, például a már említett zöldterületeket „örökbefogadó” hatósági szerződéssel. De a lakossággal való együttműködésnek számos formája van még, amelyek a közhasználatú területek fejlesztésében szerepet játszhat. Csak az utóbbi hetek híreiből válogatva, ilyen lehet a strand lakossági összefogással való felújítása, vagy játszótér létesítése az önkormányzati zöldterületen az ott lakó családok és az önkormányzat összefogásában.

10 Quod erat demonstrandum

Az értekezés főbb eredményeit az alábbiakban lehet összefoglalni

10.1 A közhasználat fogalma a tételes jogban és a bírói gyakorlatban

A közhasználatra vonatkozó szabályozás viszonylag kiforrottan. 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 tesz 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. köztemető), 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 következtetlennül teszi. 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.

10.2 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.

10.3 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 abírói 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 alkotmánybírószági 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 összehévíteni.

A magánjogi és szomszédsági használatok esetében a fő fókusz a párhuzamos jogviszonyokon és ebből fakadó párhuzamos jogérvényesítési lehetőségeken van, amelyekből adódóan széttartó joggyakorlatot és jogbizonytalanságot eredményez. Az Alkotmánybírószági 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 bírászkodás alulfejlettsége, a bírói út hiánya is oka volt. Emiatt hosszú időn keresztül a polgári jognak fontos "másodlagos jogvédelmi funkció" jutott a közigazgatási jogvédelem csökevényessége idején. A közigazgatási bírászkodás 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.

10.4 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 megkésetttségnek 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.

Felhasznált irodalom:

1. *A gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírói eljárások elemzésére létrehozott joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye.* 2014.EL.II.JGY.1/2. é. n. https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/gyulekezesi_jog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf.
2. *A jegyző előtt indított birtokvédelmi ügyek bírósági gyakorlata tárgykörre felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye.* Joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye 2017.El.II.JGY.P.2. é. n. https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/joggyak_osszefoglalo_2018_dr._orosz_arpad.pdf#page57.
3. Ambrus, István. „Akkor és most. az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése és szabályozási előképei”. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás; A Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatás-Tudományi Szakmai Folyóirata* 8, sz. 3 (2020): 6–19. . <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.3.1>.
4. Árva, Zsuzsanna. „Centralizáció, decentralizáció és a közösségi együttélés”. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás; A Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatás-Tudományi Szakmai Folyóirata* 8, sz. 1 (2020): 56–73. <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.1.4>.
5. Aszalós, Dániel. „I. A birtok és birtokvédelem általános szabályai”. In *Ingatlanjog II.*, szerkesztette Dániel Aszalós, Krisztina Bányai, Andrea Fónyiné Kazareczki, és Beáta Vitál-Eigner. Wolters Kluwer, 2019. https://mersz.hu/dokumentum/m741YOV1767_4/#m741YOV1767_2.
6. Bacsó, Jenő. *A jogvédelem előfeltételei a polgári perben, Máramarossziget, Wizner és Dávid, 1910.* Wizner és Dávid, 1910.
7. Balázs, István, Zsolt Péter Balogh, Gergely Barabás, és mtsai. *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata.* Negyedik, Hatályosított kiadás. Szerkesztette Marianna Nagy és Hoffman István. ORAC Kiadó Kft., 2023.
8. Bangó, Jenő. „A tér szociális konstrukciója”. *Társadalomkutatás (Budapest, Hungary)* 24, sz. 3 (2006): 379–401. <https://doi.org/10.1556/tarskut.24.2006.3.4>.
9. Barabás, Gergely. „A Kúria ítélete a Magyar Orvosi Kamara tagdíjszabályzatában foglalt regisztrációs díjfizetési kötelezettséget előíró szabály hatályon kívül helyezéséről: közigazgatási bíróság által gyakorolt normakontroll közigazgatási perben”. *Jogesetek Magyarázata* 5, sz. 4 (2014): 37–62.
10. Barabás, Gergely. „Állami támogatások joga”. In *Közigazgatási jog*, szerkesztette András Lapsánszky, II. CompLex Wolters Kluwer, 2013. https://mersz.hu/dokumentum/wk51_505/.
11. Barabás, Gergely. „Kp. 4. §”. In *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*, szerkesztette Gergely Barabás, Krisztina F. Rozsnyai, és András György Kovács. Wolters Kluwer Kft., 2022.
12. Baranyi, Bertold. „Önkormányzatok támogatása a közigazgatási és magánjogi szerződések határvidékén”. Kézirat. *Jogászegyeleti Értekezések 2025*, 2025.
13. Barber, N. W. „Professor Loughlin’s »Idea of Public Law«”. *Oxford Journal of Legal Studies* 25, sz. 1 (2005): 157–67. JSTOR.
14. Bencsik, András. „Az építési jog szakigazgatási alapjai. Építési jog és építési igazgatás”. In *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése.*, szerkesztette András Lapsánszky. Wolters Kluwer, 2020.
15. Berényi, Sándor. „15. Az államigazgatási aktus”. In *Magyar Államigazgatási Jog. Általános rész*, by Sándor Berényi, Imre Iváncsics, Róbertné Baraczka, és Lajos Szamel. BM Könyvkiadó, 1984.

16. Bisztriczki, László, és Péter Dajkó. „Birtokvédelem »házon kívül«. A birtokvédelem sajátosságai a tulajdontól elváló birtokjogi helyzetekben és a közös tulajdonból eredő speciális birtokvédelmi esetekben”. *Új Magyar Közigazgatás* 12, sz. 4 (2019): 35–49.
17. Chen, Mary M. „Tüntetések, biztonsági zónák és a békés gyülekezés joga”. Fordította Petra Bárd. *Fundamentum* 11 (2007): 18–33.
18. Cseh, Kristóf Balázs, és János Fazekas. „The Municipal Rights of Disposal over the Territory and Its Governmental Restrictions in Hungary”. *Lex Localis: Journal Of Local Self-Government* 18, sz. 4 (2020): 1053–66. [https://doi.org/10.4335/18.3.1053-1066\(2020\)](https://doi.org/10.4335/18.3.1053-1066(2020)).
19. Ellickson, Robert C. „Controlling Chronic Misconduct in City Spaces: Of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning”. *The Yale Law Journal* 105, sz. 5 (1996): 1165–248. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/797175>.
20. F. Rozsnyai, Krisztina. „A Kúria döntése a jegyzőre vonatkozó speciális abszolút kizárási ok értelmezéséről. Az önkormányzat és az ügyfél perben állásának hatása a jegyző pártatlanságára”. *Jogesetek Magyarázata* 2014, sz. 2 (2014): 66–72.
21. F. Rozsnyai, Krisztina. „Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei”. *Új Magyar Közigazgatás* 2, sz. 8 (2009): 12–18.
22. F. Rozsnyai, Krisztina. „D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. Közjog és magánjog viszonya közigazgatási perjogi szempontból”. *Jogtudományi Közöny* 79, sz. 12 (2024): 533–43. <https://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>.
23. F. Rozsnyai, Krisztina. „Felróható magatartására előnyök szerzése végett a közigazgatási szerv sem hivatkozhat. A közigazgatási szerv alperesi védekezésének terjedelme a közigazgatási perben”. *Közjogi Szemle* 15 (2022): 14–21.
24. F. Rozsnyai, Krisztina. „Grundrechte als Motor und Schranken der Umformung des verwaltungsrechtlichen Sanktionssystems in Ungarn. Anhand von Beispielen der nicht ordnungs-mäßigen Benutzung öffentlichen Raumes”. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae - Sectio Iuridica* 55 (2014): 213–26.
25. F. Rozsnyai, Krisztina. „Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított »előrehozott jogvédelemre« (JK, 2010/1., 22-30. o.)”. *Jogtudományi Közöny* 65, sz. 1 (2010): 22–30.
26. F. Rozsnyai, Krisztina. *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései*. ELTE jogi kari tudomány = ELTE Rechtswissenschaft, ISSN 2060-9361; 42. ELTE Eötvös Kiadó, 2018. https://www.eltereader.hu/media/2020/04/Rozsnyai_HatekonyJogvedelem_READER.pdf.
27. F. Rozsnyai, Krisztina. *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban. A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában*. 0 kiad. ELTE jogi kari tudomány, ISSN 2060-9361; 7. ELTE Eötvös Kiadó, 2010.
28. F. Rozsnyai, Krisztina. „Közterület: terra incognita?” In *Jogi tanulmányok*, szerkesztette Attila Harmathy. *Jogi tanulmányok*, ISSN 1417-2488. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2000. 239-257.
29. F. Rozsnyai, Krisztina. „Közterület-igazgatás”. In *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése.*, szerkesztette András Lapsánszky. Wolters Kluwer, 2020. 310-328.
30. F. Rozsnyai, Krisztina. „Kutyatartás. Az ebtartásra vonatkozó korlátozások alkotmánybírói megítélése. Széljegyzetek Kukorelli István egy kevesebb figyelmet kapott területen végzett előadó alkotmánybírói tevékenységéhez”. In *Kukorelli-*

- kommentár*, szerkesztette Csaba Erdős, Attila Láposy, Zoltán Pozsár-Szentmiklósy, és Péter Smuk. Gondolat Kiadó, 2022.
31. F. Rozsnyai, Krisztina. „Politics of power instead of coordination in public space management: - on the example of Budapest”. *Hungarian Journal of Legal Studies* (Budapest, Hungary) 65, sz. 3 (2025): 347–61. <https://doi.org/10.1556/2052.2025.00566>.
 32. F. Rozsnyai, Krisztina, és Attila Istenes. „Gondolatok a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesítésének új lehetőségeiről”. *Jogtudományi Közlöny* 72, sz. 12 (2017): 559–68.
 33. Farkas, János. „A társadalmi tér elméleti kérdései”. *Társadalomkutatás* (Budapest, Hungary) 21, sz. 2 (2003): 167–90. <https://doi.org/10.1556/tarskut.21.2003.2.2>.
 34. Farkas, János. „A társadalmi tér fogalma és mérési lehetőségei”. *Társadalomkutatás* 21, sz. 1 (2003): 7–32. <https://doi.org/10.1556/tarskut.21.2003.1.2>.
 35. Fazekas, Marianna. „A hatósági szerződés néhány jogalkalmazási kérdése”. In *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, szerkesztette Marianna Fazekas és Marianna Nagy. Bibliotheca iuridica: Libri amicorum, ISSN 1587-1509; 34. ELTE Eötvös Kiadó, 2010.
 36. Fazekas, Marianna. *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*. Rejtjel, 2008.
 37. Fazekas, Marianna. „Hatósági ügy - közigazgatási jogvita”. *Jogtudományi Közlöny*, sz. 10 (2017): 453–62.
 38. Fekete, Orsolya. „A közigazgatási bíráskodás aktuális problémái – reflexiók a múltra és a jelenre”. *Forum: Acta Juridica Et Politica* 13 (2023): 83–99.
 39. Forgács, Anna. „Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban”. *Jogtudományi Közlöny* 69, sz. 12 (2014): 569–78.
 40. Forsthoﬀ, Ernst. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. 5. kiad. Köt. 1. C.H.Beck, 1955.
 41. Forsthoﬀ, Ernst. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. 10. kiad. Köt. 1. München, 1971.
 42. Fuglinszky, Ádám. *Kártérítési jog*. Orac, 2015.
 43. Fuglinszky, Réka. *A szomszédjogi generálklauzula. A Ptk. 5:23. § összehasonlító és gyakorlati elemzése*. Új magánjogi sorozat 18. Orac, 2019.
 44. Gornig, Gilbert-Hanno. *Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme. Auch ein Beitrag zur Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 S. 2 VwVfG*. Schriften zum Öffentlichem Recht 480. Duncker & Humblot, 1985.
 45. Gönczi, Lili Luca. „A területfejlesztési támogatások esetén igénybe vehető jogvédelem sui generis jellege - a szabálytalanság fókuszában”, *Közjogi Szemle* 2021, sz. 3 (2021): 39–48”. *Közjogi Szemle*, sz. 3 (2021): 39–48.
 46. Görögh-Hajnis, Johanna. „A közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló önkormányzati rendeletek megalkotásának problémái a gyakorlat tükrében”. *Jegyző*, sz. 3 (2024): 15–21.
 47. Grosschmid, Béni. *Magánjogi előadások: jogszabálytan*. Athenaeum, 1905. <https://m2.hu/api/publication/35780029>.
 48. Gyergyák, Ferenc. „A közösségi együttélés szabályozásának gyakorlata az önkormányzati rendeletalkotásban”. In *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére*, szerkesztette Zsuzsanna Peres és Gábor Bathó. Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
 49. Gyuris, Ferenc. „A közjavak térbelisége”. *Tanulmányok. Tér és Társadalom* 28, sz. 4 (2014): 15–39. <https://doi.org/10.17649/TET.28.4.2650>.
 50. Häfelin, Ulrich, Georg Müller, és Felix Uhlmann. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 8. kiad. Dike, 2020.

51. Hajas, Barnabás. „A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései”. 2012. <https://pea.lib.pte.hu/server/api/core/bitstreams/ada4a899-6a7c-4e10-8ae3-b2a409e86860/content>.
52. Harlow, Carol. „»Public« and »Private« Law: Definition without Distinction”. *The Modern Law Review* 43, sz. 3 (1980): 241–65. JSTOR.
53. Harmathy, Attila. „A szerződési szabadságról”. In *Liber amicorum : studia E. Weiss dedicata : ünnepi dolgozatok Weiss Emília tiszteletére*, szerkesztette közrem. Csehi Zoltán és közrem. Kisfaludi András. Bibliotheca iuridica.: Libri amicorum, ISSN 1587-1509 ; 7. Budapest : ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék, 2002.
54. Hoffman, István. „A helyi önkormányzati normakontroll a tervezetek nyomán”. *KÖZJOGI SZEMLE* 9, sz. 4 (2016): 26–33.
55. Hoffman, István. „A közterületek és a közutak hasznosításával kapcsolatos általános kérdések”. *JEGYZŐ ÉS KÖZIGAZGATÁS* 18, sz. 5 (2016): 23–25.
56. Hoffman, István. „A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásokban - interdiszciplináris kitekintéssel”. *Magyar Jog* 62, sz. 4 (2015): 210–23.
57. Hoffman, István. „Közutakra és közterületekre vonatkozó sajátos vagyongazdálkodási szabályok”. In *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*, szerkesztette István Hoffman. HVG-ORAC, 2016.
58. Hoffman, István. *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása: Az elmélet és a gyakorlat tükrében*. Eötvös, 2009.
59. Hoffman, István, és András Bencsik. „Administrative bias and blurred boundaries? – In the light of the supervision of municipal activities in Hungary”. EGPA2025 conference paper. 2025.
60. Horváth, M. Tamás. „Boncasztalon”. *Jogtudományi Közlöny* 78, sz. 10 (2023): 454–62.
61. Horváth, M. Tamás. *Helyi közszolgáltatások szervezése, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002*. Dialóg Campus, 2002.
62. Horváth, M. Tamás. „Kérjük, fizessen! Parkolási közszolgáltatás és jogviszonyok”. *Alkotmánybírósági Szemle* 1, sz. 2 (2010): 46–53.
63. Horváth, M. Tamás. „Kié a közjog?” *Közjavak* 1, sz. 1 (2015): 4–6. <https://doi.org/10.21867/KjK/2015.1.2>.
64. Horváth, M. Tamás. „Magunkon kívül: a helyi önkormányzatok feladatainak átkerülése az intézményes kereteken túlra”. In *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. KSzSZKKK, 2007.
65. Jaag, Tobias. *Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt*. Schulthess, 1985.
66. Jakab András. *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus, 2007.
67. Jakab, András. *A magyar jogrendszer szerkezete*. Institutiones Juris. Dialóg Campus, 2009.
68. Jakab, András. „Közjog, magánjog, polgári jog – A dogmatikatörténet Próteuszai és az új Ptk. tervezete”. *Állam- És Jogtudomány* 48, sz. 1 (2007): 3–27.
69. Jávor, István, és Tamás Rozgonyi. „A közterület mint társadalmi erőter (Érdekek és hatalmi játszmák a közterületeken)”. *Társadalomkutatás* 21, sz. 3 (é. n.): 337–58. <https://doi.org/10.1556/tarskut.21.2003.3.4>.
70. Jójárt, Eszter, és Dániel Gelencsér. „A közigazgatási jogkörben okozott kár érvényesíthetőségének változása az új eljárásjogi szabályok hatálybalépésével”. *Magyar Jog*, sz. 5 (2017): 298–304.
71. Kádár, András Kristóf. „Gyülekezési jog”. In *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, szerkesztette András Jakab, Miklós Könczöl, Gábor Sulyok, és Attila Menyhárd. ORAC Kiadó, 2025.

72. Kajó, Cecília. „A közösségi együttélés szabályai a gyakorlatban”. *Jegyző*, sz. 6 (2022): 9–12.
73. Kanner, Allan. „Public and Private Law”. *Tulane Environmental Law Journal* 10, sz. 2 (1997): 235–77. JSTOR.
74. Kárász, Marcell István. „A szakmai kamarák normatív aktusai feletti közigazgatási bírói kontroll egyes perjogi kérdései”. 2022, 225–38. <https://doi.org/10.56966/2022.15.Karasz>.
75. Kárász, Marcell István. „Általános hatályú rendelkezések a közigazgatási bírói gyakorlatban”. *Magyar Jog* 72 (2025): 163–73. <https://doi.org/10.59851/mj.72.03.4>.
76. Kárász, Marcell István. „Hogyan (nem) érhető el a hatékony jogvédelem? A normatív közigazgatási aktusok feletti bírói kontroll”. *Jogtudományi Közlöny* 77, sz. 1 (2022): 1–10.
77. Kéri, Veronika. „A Kúria határozata az ajánlásgyűjtés korlátairól - Ajánlásgyűjtés közforgalom számára nyitva álló magánterületen”. *Jogesetek Magyarázata* 2018, sz. 3–4 (megjelenés alatt). <https://drive.google.com/file/d/1sZeexlnpsEsJA74io9lhr9RuEXbJJ9zL/view>.
78. Kisfaludi, András. „A szerződés jogintézménye az állami funkciók ellátásában”. In *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara – a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai*, szerkesztette Attila Menyhárd és István Varga, köt. 2. Eötvös, 2018.
79. Kiss, László. *Önkormányzati jogalkotás, szabályozás és dereguláció. Empirikus kutatások eredményeinek felhasználásával*. Dialóg Campus, 2020.
80. Kiss, László, és Miklós Lévay. „Amicus curiae beadvány az Alkotmánybírósághoz”. é. n. [chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III_1628_2018_14_amicus_Kiss_L%C3%A1szl%C3%B3_L%C3%A9vay_Mikl%C3%B3s.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2018_14_amicus_Kiss_L%C3%A1szl%C3%B3_L%C3%A9vay_Mikl%C3%B3s.pdf).
81. Kiss, László, és Miklós Lévay. „Még egyszer a hajléktalanok büntethetőségéről”. *Közjogi Szemle* 13, sz. 1 (2020): 8–21.
82. Kovács, András György. „A középületekbe való beléptetés mint közigazgatási jogvita és a hatalmi ágak szétválasztásának kapcsolata”. *Állam- És Jogtudomány* 62, sz. 4 (2021): 50–76. <https://doi.org/10.51783/ajt.2021.4.03>.
83. Kovács, András György. „A közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai”. *Magyar Jog*, sz. 7 (2007): 395–403.
84. Kovács, András György. „Mitől szabályozó egy hatóság?” In *Verseny és szabályozás, 2008*, szerkesztette Pál Valentiny és Ferenc László Kiss. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2009. http://econ.core.hu/file/download/vesz08/04_hatosag.pdf.
85. Kovács, András György, Tihámér Tóth, és Anna Forgács. „The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts”. *ELTE LAW JOURNAL*, sz. 2 (2016): 53–70.
86. Landgraf, Erna. „A közösségi együttélés szabályai: mit tehetnek meg a helyi lakosok, és mit az önkormányzat?” *Jegyző*, sz. 3 (2021): 16–18.
87. Láposy, Attila. „Tilos az Á ... ZS? Az alkotmányos mérce és az alapjogok érvényesüléséről a közterületi rendszabályok alkotása kapcsán”. *Jogi Tanulmányok* 2 (2012): 161–173.
88. Láposy, Attila, Evelin Burján, és István Ambrus. „Az Alkotmánybíróság határozata a közterület életvitelszerű használatának szankcionálásáról. Alkotmányos tilalmon alapuló szankcionálás és az alapjogvédelmi mércék konfliktusa”. *Jogesetek Magyarázata* 11, sz. 3–4 (2020): 5–19.

89. Lenkovics, Barnabás. „Közdolgok joga, avagy a közjog magánjogiasodása”. *Jogállam* 1994 (1994): 18–34.
90. Lévainé Fazekas, Judit. „A magánjog kihívásai a XXI. században”. *Jog, Állam, Politika*, sz. Különszám (2020): 131–44.
91. Lutring, Erika, Kitti Erika Molnár, és Péter Tilk. „Érdekességek a közösségi együttélést szabályozó rendeleti megoldásokból”. *Jegyző És Közigazgatás* (1) (2020): 13–17.
92. Madarász, Tibor. *Közigazgatás és jog*. KJK, 1987.
93. Magyary Zoltán. *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
94. Menyhárd, Attila. „A dologi jog szabályozásának sarokpontjai”. In *Tanulmányok az új Polgári Törvénykönyvhöz*.
95. Menyhárd, Attila. „A Legfelsőbb Bíróság ítélete a soproni mélygarázs ügyében. Forgalmképtelen ingatlan felszínén, felszíne alatti vagy feletti részén emelt épület tulajdonjogának megszerzése”. *Jogesetek Magyarázata* 1, sz. 4 (2010): 19–27.
96. Menyhárd, Attila. *Dologi jog*. Eötvös, 2013.
97. Morand-Deville, Jacqueline, Pierre Bourdon, és Florian Poulet. *Droit administratif des biens*. LGDJ, Lextenso, 2020.
98. Moss, Timothy. „Geographien von Gemeinschaftsgütern”. *Geographische Zeitschrift*, 2012, 208–27. <http://dx.doi.org/10.18452/21884>.
99. Nagy, Marianna. „A kihágástól a kihágásig”. In *Kodifikációs kölcsönhatások: Tanulmányok Király Tibor tiszteletére*, szerkesztette Péter Hack, Georgina Horváth, és Eszter Király. Eötvös, 2016.
100. Nagy, Marianna. „Dogmatikai alibi megoldások - a közigazgatási szankciós törvényről”. *Jogtudományi Közöny* 73, sz. 5 (2018): 252–59.
101. Nagy, Marianna. *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Eötvös, 2010.
102. Nagy, Marianna. „Szabálysértés versus közösségi együttélés szabályainak megszegése - avagy miért hiányzik az önkormányzatok szabálysértési jogköre?” *Kriminológiai Közlemények* 79 (2019): 35–41.
103. Nagy, Marianna. „Szerződés a közigazgatási jogban”. *Jogtudományi Közöny*, sz. 4 (2022): 137–46.
104. Niehues, Norbert. *Dinglichkeit im Verwaltungsrecht*. Universitätsverlag Münster, 1963.
105. Nyikos, Györgyi, és Szabó. „Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok”. *Európai Tükör*, sz. 1 (2019): 68–87. <https://doi.org/10.32559/et.2019.1.4>.
106. Papier, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. De Gruyter, 1998.
107. Papp, Tekla. „A közterület-használat joggyakorlata magánjogi szempontból”. *Jogtudományi Közöny* 77, sz. 4 (2022): 147–53.
108. Patyi, András. „(Provokatív) gondolatok az Alkotmánybíróság hatósági ügy értelmezése körében (a jegyzői birtokvédelmi hatáskör kapcsán)”. *Új Magyar Közigazgatás* 1, sz. 1 (2008): 17–30.
109. Polonyi, Domonkos. „Befagyó konfliktusok. A közigazgatási és a más ügyben eljáró bíróságok közötti hatásköri összeütközések.” OTDK-dolgozat, 2024.
110. Pribula, László. „A közigazgatási bírói út mint a kártérítés eljárásjogi előfeltétele”. *Jogtudományi Közöny*, sz. 5 (2025): 205–15. <https://doi.org/10.59851/jk.80.05.1>.
111. Sajó, András. „A közérdek-fogalom. Értelemadási kísérlet.” In *Van és legyen a jogban*, szerkesztette Lamm Vanda. *Jog és jogtudomány*, ISSN 1216-6782; 16. Közgazdasági és Jogi Kiadó (KJK), 1999.

112. Sárközy, Tamás. *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*. Hvg-orac, 2009.
113. Siket, Judit. „Lehet-e »hintázni« a köz- és magánjogi jogviszonyok között?. A helyi közhatalom gyakorlója tulajdonosi szerepben”. *FORUM: ACTA JURIDICA ET POLITICA* 11, sz. 3 (2021): 377–84.
114. Sólyom, Péter. „A policentrikusság két jelentése a közjogban”. *Közjavak* 11, sz. 2 (2025): 28–30. <https://doi.org/10.21867/KjK/2025.2.4>.
115. Somssich, Réka. „Magánszemélyek kereshetőségi joga tíz évvel Lisszabon után: teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer?” In *Hatékony bírói jogvédelem az Európai Unió jogában*, szerkesztette Varju Márton, Fazekas Flóra, Bartha Ildikó és Papp Mónika. TK, 2021.
116. Stelkens, Ulrich. „Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch”. In *Handbuch des Verwaltungsrecht - Band VII: Aufgaben, Organisation und öffentliche Sachen*, VII. C. F. Müller, 2025.
117. Szabó, Máté, Zsolt Halász, Attila Láposy, Mudráné Láng Erzsébet et al. „Gyülekezési jog - problématerkép”. *KÖZJOGI SZEMLE* 1 (2008): 16–36.
118. Szalai, Éva. „A közigazgatási jog helye a jogrendszerben”. In *Közigazgatási jog. Általános rész III. A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárásjog. A közigazgatási bíráskodás. A közigazgatási szankció*, 3. kiad., szerkesztette Fazekas Marianna. ELTE Jogi Kari tankönyvek, ISSN 2060-6464 ; 10. ELTE Eötvös Kiadó, 2023. <https://doi.org/10.21862/elteajk.tankonyv.10.iii>.
119. Szamel Katalin, szerk. *Közérdek és közigazgatás*. MTA Jogtud. Int, 2008.
120. Szegedi, László. „A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai”. *PÉNZÜGYI SZEMLE/PUBLIC FINANCE QUARTERLY (1963-)* 57, sz. 3 (2012): 368–79.
121. Szegedi, László. „Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: a szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása”. Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE), 2016. <https://doi.org/10.15476/ELTE.2016.057>.
122. Szladits, Károly. *Magyar Magánjog*. I. Kötet (Általános rész. Személyi jog). Grill, 1941.
123. Szladits, Károly. *Magyar Magánjog*. V. Kötet. (Dologi jog). Grill, 1942.
124. Tilk, Péter. „A helyi »szabálysértések« főnixmadarai – a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartások.” *ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS* 6, sz. 12 (2013): 23–28.
125. Varga, Judit. „A nemzeti vagyonról”. In *Államháztartási erőforrások joga*, szerkesztette Horváth M. Tamás és Varga Judit. Dialóg Campus, 2019.
126. Vékás, Lajos. „A Polgári Törvénykönyvről”. In *Tanulmányok az új Polgári Törvénykönyvhöz*, szerkesztette Vékás Lajos – Vörös Imre. 2014.
127. Vékás, Lajos. *Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései*. HVG-ORAC, 2001.
128. Vékás, Lajos. *Fejezetek a magyar magánjogtudomány történetéből*. Orac, 2023.
129. Vékás, Lajos. *Szerződési jog. Általános rész*. Eötvös, 2018.
130. Vékás, Lajos, és Attila Vincze. „A Legfelsőbb Bíróság döntése az alapvető jogok polgári jogviszonyokban való alkalmazásáról. Gyülekezési jog birtokháborító jellegű gyakorlása”. *JOGSETEK MAGYARÁZATA* 2 (2011): 9–14.
131. Vitál-Eigner, Beáta. „III. Az ingatlannyilvántartási perek”. In *Ingatlanjog II.*, szerkesztette Dániel Aszalós, Krisztina Bányai, Andrea Fónyiné Kazareczki, és Beáta Vitál-Eigner. Wolters Kluwer, 2019.
132. Wolff, Hans J. *Verwaltungsrecht*. 5. kiad. Köt. 1. München, Berlin, 1963.

133. Zavodnyik, József. „A Kúria ítélete a fogyasztóvédelmi hatóság hatásköréről: A fogyasztóvédelmi hatóság hatásköre és a szerződés létrejöttére, érvényességére, joghatásaira és megszűnésére vonatkozó rendelkezések”. *Jogesetek Magyarázata*, sz. 1-2. (2024).