

## **Bírálat**

F. ROZSNYAI KRISZTINA

### ***KÖZHASZNÁLAT KÖZJOG ÉS MAGÁNJOG CSIPKÉS HATÁRÁN A közösségi térhasználat mibenlétét meghatározó szabályozás és bírói gyakorlat vizsgálata***

című MTA doktori értekezéséről

Nehéz téma – könnyed címmel. A közösségi térhasználat a maga egészében nem egyszerűen megfogható, nem túlírt téma, noha részeiben sok mindenre ismerősen bólinthat rá a szakmabeli olvasó.

#### **I.**

#### **Az értekezés tárgya**

A közjog és a magánjog viszonya, határainak kérdése a polgári gazdasági és társadalmi viszonyok nagyon fontos kérdése. Rozsnyai Krisztina doktori értekezése ezen az alapon igen problémaközpontú, azt keresi e nagy témakörön belül, hogy a közigazgatási jogi intézményeknek, szabályoknak milyen szerepük van a közhasználat érvényre juttatásában Magyarországon.

A közdolgok igénybe vételének, másfelől pedig a magántulajdon bárki általi való használata között van különbség elméleti és gyakorlati értelemben egyaránt. Az értekezés funkcionális elemzést végez e körben, jellemzően a hatályos jogrendszerünkben. Vizsgálja a közhasználat szabályozását tartalmilag és külön is annak módjait, valamint a bírói gyakorlatot. Alapállítása szerint a közhasználat tételes rendezése terén, noha jelentős lépések történtek, a közjog és magánjog nincsen kellően egyensúlyi helyzetben, a közjogi vonatkozások nem tudnak megfelelőképpen érvényre jutni, és ez a vonatkozó normák hatékonyságát lerontja, végeredményben kedvezőtlen szabályozási környezetet eredményez.

A problémát az okozza, hogy a jog úgy tekint a közdolgokra, mint az állam magántulajdonára. Jól látszik ez a közösségi terek magán- és szomszédsági igénybevétele kapcsán. A szerző szerint a közhasználatból kilépve a közterülethasználat nem válik rögtön magánjogi jogviszonnyá. Az ingatlanminőség a magán célú használat nem változtatja meg a közterület közdologi minőségét, és a forgalomképtelenség sem merül ki abban, hogy nem lehet elidegeníteni a dolgot, hanem az is a lényeges tartalma e viszonyoknak, hogy nem lehet magánjogi eszközökkel a hasznait szedni vagy rendelkezni fölötte. A magyar jog érzéketlen a megkülönböztetés eme a finomságára. Egyebek között azért, mert az állami vagyonnal kapcsolatos kérdések nem kerültek kellő mértékben tisztázásra. Nem lett kimondva, hogy a közhasználat nem igényel közdologi státuszt.

Az értekezés a közhasználat fogalmi jelentőségének ezen az elméleti bázison történő sokoldalú megvilágítását célozza. A tulajdon-alapú definíciók elégtelenségét emeli ki, és ezekkel szemben a funkcionális megközelítések szükségessége mellett érvel,

amelyek elismerik a tényleges használati mintákat, figyelemmel vannak a közérdek érvényesítésének különböző alapjaira. A magántulajdoni jogok és közhasználati kötelezettségek közötti alapvető feszültségekkel szembesítve, kiemeli a társadalmi működés modern térbeli viszonyait jobban kezelő, kifinomultabb, a közösségi szükségletekre inkább reagens jogi keretek és alkalmazási gyakorlat kifejlesztésének szükségességét.

A munka kifejezetten a közigazgatási jogi eszközrendszer felől közelít, olyan összefüggéseket vizsgál, amelyekben kifejezetten *a bárki által való használat* jelenik meg, túllépve ezzel a közérdekű korlátozások kérdésének általánosságán. A közigazgatási jogi jogintézmények, szabályok szerepét ezen az alapon keresi a közhasználat érvényre juttatása vonatkozásában.

F. Rozsnyai Krisztina *Közhasználat közjog és magánjog csipkés határán* című és *A közösségi térhasználat mibenlétét meghatározó szabályozás és bírói gyakorlat vizsgálata* alcímmel rendelkező értekezése témáját problémacentrikusan és karakteres álláspont mentén, sokoldalúan érvelően bontja ki.

Az MTA Doktori Szabályzata szerint a hivatalos bíráló bírálataiban részletesen értékeli a doktori mű tudományos eredményeit, annak újdonságát, érdemeit és hiányosságait, valamint azt, hogy a munka hiteles adatokat tartalmaz-e. Ennek alapján tételesen nyilatkozik arról, hogy a mű mely téziseit fogadja el új tudományos eredményként. A továbbiakban a hivatalos bíráló által értékelendő ezen szempontok szerint haladva először átfogó értékelő megállapításokat teszek.

## II. Tudományos eredmények

A szerző roppant nehéz témát választott értekezése tárgyául. A megközelítést nem könnyítette meg, hogy a hazai tételes jogot elemezte, amelyik kialakításában és irányultságában az értekezés alapállításait illetően elkötelezettnek aligha tekinthető. A bírói gyakorlat sem különösképpen innovatív ehhez képest, miként arra az értekezés több összefüggésben rámutat, hullámzó és ellentmondásos is. Külön kihívás volt ezen a bázison rendszerező kísérletet tenni.

Ilyen körülmények között általában az elméletek kontextusában való elhelyezés nyújthat némi támpontot. Az értekezésben külön teoretikus, a megközelítéseket számba vevő fejezet nincsen, de számos elvi kérdéshez kapcsolódó felfogás a mű különböző részeiben megjelenik. A rendszerezés a fogalmi tisztázáshoz pedig fontos, különösképpen a köz- és a magánviszonyok sokféle határai (a) tartalmi értelmezéséhez, illetve azon belül is, magának a közösségi térhasználat egyébként igen sokféle fajtáinak a differenciálását (b) illetően..

a) A közjog és a magánjog dichotómiája, annak mibenléte végig kulcskérdés, mint ezt már a munka címe is mutatja. Az értelmezés pontossága érdekében érdemes megjegyezni, hogy a kettősség nemcsak a közterülethasználatban, hanem számos más intézmény kapcsán jelenik meg a maga komplexitásában.

- Ilyenek különösképpen a közszerződések, amelyeket a szokásos módon, polgári joghoz képest atipikus ügyletekként, nehéz érdemi tartalommal (és nem pusztán modell tagadásaként) tárgyalni.
- Hasonlóan az ügynökség típusú szabályozó szervekhez, amelyeket viszont csak államigazgatási hatóságként jellemezni súlyos leegyszerűsítés.

- A közzállalatok továbbá szintén nem ragadhatók meg az állami részesedés magántulajdoni formájaként.
- A közszolgáltatások legtöbb típusára is a köz- és magánjogi konstrukció kombinált formája jellemző. A közvagyonnal való gazdálkodás alakzatait ugyancsak számos kötöttség rendszerszerűen terheli, nemcsak a külsődleges formakényszer.

Mindezek sorában fontos persze a közösségi terek igénybevételének rendezése, azaz a használat társadalmi kereteinek és köreinek kialakítása, ahol merev elválasztó határ szintén nem vonható meg. A köz- és a magánjog szervesült kapcsolatának egy kétségkívül fontos, de meghatározott alakzatáról beszélünk tehát, ami bár kétségkívül találóan jellemzi, de távolról sem borítja be a kapcsolódások egyébiránt széles és gazdagon színes palettáját.

b) Tovább menve, maga a közösségi térhasználat is sokféle. Az értekezés témája elsősorban a közterek és közutak használata. Az erdők, a vizek és a temetők szóba kerülnek még, de inkább „területük” igénybevételeként, azaz a víz fürdőzés helyeként, az erdők útvonalak tereként, a köztemető adott esetben gyülekezés helyszínéül stb.

Holott közhasználat tárgyai a közparkok és általában a zöldfelületek, de nemcsak felvonulási térként, hanem természetes formájukban fenntartandó és élvezhető értéként. Egy ekként több dimenziós térhasználat fogalma kiterjed továbbá az olyan „dolgoz” igénybe vételére mint a közvilágítás, a rádiófrekvenciák igénybe vétele vagy amilyen a településkép (élvezete). Nem kétséges, hogy a fény, az elektromos hullámok, a látvány ugyanúgy a tér része, mint a mechanikai mozgás tereuma. Esetükben ugyanúgy a hozzáférés biztosítottasága és szabályozottsága a jogi tárgy, mint a közterületek, közutak tekintetében.

Egy további értelmezési szinten a közhasználat vonatkozik a környezeti tárgyakra, amilyen az egészséges ivóvíz, a megújuló energiaforrások mint a nap, a szél, a földhő vagy éppen a felszín alatti vízkészlet és a hőforrások. E körben markánsan előtérbe kerül, ami a többi említett tárgyra is ugyanúgy jellemző, hogy az igénybe vétel feltétele többnyire nem a pusztaság hozzáférés, hanem annak aktív biztosítása, nevezetesen az ahhoz megfelelő közszolgáltatások megszervezése.

Az értekezés tárgyát tehát a sokszínű közösségi térhasználaton belül elsősorban a „mechanikai mozgás” terei képezik. A közjog és a magánjog határait, keveredését egyébként ez a részterület jól modellezi. Tágabb értelmezési keretben is sok tekintetben érvényesek lehetnek a megfogalmazott és alátámasztott állítások, és ez a munka kiemelten fontos érdeme.

Az előbbi fogalmi kérdések pontosítása alapján, az értelmezési tartomány pontosabb kijelölése érdekében azonban érdemes az elméleti alapokra némileg fókuszáltabban kitérni.

Az értekezés elején (10. old.) helyesen szerepel utalás, elsősorban a társadalmi tér összefüggésében ugyan, a neoklasszikus közgazdaságtan felfogására a javak csoportosítása vonatkozásában. Utóbbihoz hozzá kell tenni, hogy azt újraértelmezték a jóléti gazdaságtan, majd a közszektor gazdaságtanai, utóbb a neoliberalizmus, még később az ún. közösségi gazdaságtanok felfogásai. A társadalmi térre történő utaláson alapuló, a dolgozatban hivatkozott források ez utóbbira nyúlnak vissza. Mindenesetre a közjavak–közös készletű javak–díjfizetéses javak–magánjavak klasszikus kategóriái között a tiszta közjavakra (továbbá a két köztes ún. vegyes javakra) való hivatkozás jogos az értekezés témája kapcsán. A közterületeket ekként tekinthetjük valóban közjavaknak mint tágabb kategória elemének.

A tágabb értelemben vett jogi elméletek között leginkább a jog gazdasági elemzésének irányzataival lehet megteremteni megfeleltetést. E megközelítés kontextusában láthatóvá válik, hogy a különböző, normatív vagy egyedi beavatkozások közvetlen hatásokat váltanak ki, amelyek modellezhetők és mérhetőek.

Mindezen említett elméleti keretek segítenek a fogalmi tisztázáshoz. A közjavak ezek szerint gyűjtőfogalom. A közterülethasználat ennek nem megfelelője, hanem része. E fogalmi tisztázás elvezet a piacgazdaságban az ott szükséges állami szerepekhez való hozzárendelés elengedhetetlenségéhez, ami értelemszerűen nemcsak közhatalmi vagy tisztán magántulajdonosi típusú lehet. Áfordítva ezt a megállapítást ahhoz a joggazdaságtani összefüggéshez jutunk, hogy a normativista szabályozás helyett vagy mellett közvetett befolyásolási módokon, azaz ösztönzéssel és visszatartással operáló eszközök alkalmazásával a közösségi beavatkozás társadalmilag összetettebb, végső soron eredményesebb lehet. Tulajdonképpen ezt a tágabb kapcsolatrendszer bontja ki, konkretizálja az értekezés a köz-és magánjogi viszonyok érintkezése és határolása, önmagában is komplex kérdéskörére.

Összességében a munka tartalmi értékeiről, tudományos eredményeiről a következő megállapításokat teszem:

1. A közjog előbbiekben vázolt indirekt befolyásoló természetének kibontása, ami részben független az impérium gyakorlásától és amellet létezik, a dolgozat mondanivalójaként, a leegyszerűsítések elkerülésének szükségességével egybevágó tartalmas következtetési irány. A kutatás ezen tudományos eredményét kifejezetten jelentősnek és a jogrendszer tágabb összefüggéseire is adaptálhatónak értékelem.

2. Újdonságnak tekinthető az értekezés eredeti megközelítésmódja. Helyes alapállítása szerint a közjog tudománya még nem foglalkozott kellően behatóan a közdolgok természetével. A közjogi logika háttérbe szorulása a közhasználat kapcsán polgári jogi dominanciát eredményez, ami pedig a jogvédelem hatékonyságára és a közigazgatás jogszerű működésére kedvezőtlenül hat. A szerző szerint a felmerülő ellentmondásokra a jogalkotó nem reagált megfelelően. A bírói gyakorlat pedig szintén nincs tudatában a jogegység biztosításának részét képező, a közjog és magánjog harmóniájának biztosításában őt terhelő feladatának súlyával.

3. Az értekezés elsősorban az analitikus módszert alkalmazza. Ezen túlmenően a bírói joggyakorlatot is átfogóan és kiterjedten elemzi. Értékes ugyanakkor a komplex közigazgatástudományi megközelítés, ami a normatív szemléletet meghaladóan többféle értékelő módszer alkalmazását ötvözi. Így összességében is egy, a normatívától jelentősen eltérő, annál sokkal összetettebb kép kialakítása válik lehetségessé.

4. A disszertáció a rendkívül szerteágazó résztémákat képes egységben kezelni. A szerkesztés racionális, a szükséges kiemelések a téma mederben tartása érdekében teljes mértékben indokoltak. Külön elismerésre érdemes a figyelemfelkeltő és kifejező címe az értekezésnek.

5. A dolgozat hiteles és saját kutatási feldolgozáson alapuló eredményeket tartalmaz. Számos forrásból származó ismeret ötvözésével készültek a résztémák fejezetei. A szerző a szerteágazó témakör területein sokféle előzménnyel, tudományos és gyakorlati tapasztalattal, az igazán tartalmas áttekintés képességével rendelkezik.

### **III.**

#### **Az értekezés fő témái (tézisei)**

A bíráló további kötelessége szerint a mű tudományos megállapításairól tételesen az alábbiak szerint nyilatkozom. A doktori értekezés téziseiként annak a 4. pontjában szereplő összefoglaló állításait veszem ekként alapul.

1. Az értekezés 3. fejezetének kifejtésén alapuló első tézise a közhasználat (területeket érintő) fogalmáról megállapítja, hogy a magyar joganyag általában csak statikus definíciót ad. Eszerint az nem több mint közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonú terület. A dinamikus fogalmak ezzel szemben magukban foglalják a közforgalom számára megnyitott magánterületeket és minden, a hozzáférés szempontjából egyenlő feltételek mellett használható területet.

Az ekként értelmezett közhasználat a szerző lényeges megállapítása szerint nem igényel közdologi státuszt, speciális jogintézményeket azonban igen. Az utóbbiak megfelelő árnyaltsággal kifejezhetnék a komplex jogviszonyok sajátosságait és érintkezésük felületeit. Mindezek azonban jellemzően hiányoznak a hazai szabályozásból. Az elemzés és a rájuk épülő következtetések teljes mértékben illeszkednek az értekezés idézett alapállításaihoz.

2. Az értekezés 5. fejezetének kifejtésén alapuló második tézise a közhasználatban lévő területek legnagyobb hányadát alkotó közutak vonatkozásában a közúti közlekedés terén érvényesülő szabályokat megtestesítő jelzésekről állapítja meg, hogy ezek kettős természetű döntések eredői. Részben meghatározott ingatlanokra vonatkoznak, ugyanakkor meghatározatlan címzeti körre kiterjedően magatartási szabályokat állapítanak meg. Az értekezés az itt fölmerülő aktustani kérdések részletes elemzéséhez az összehasonlító jogi módszert használja. Rámutat ennek kapcsán a magyar általános hatályú rendelkezés jogvédelmi szempontból problematikus természetére.

E témakör gazdag és tartalmas kifejtésével messzemenően egyet lehet érteni. Csakúgy mint azzal a javaslattal, hogy az ellentmondás feloldására a megoldást a közigazgatási ügy fogalmának újragondolása, és a hatósági aktus helyett a közigazgatási aktus középpontba állítása jelenthetné. Megjegyzendő azonban, hogy ebben az összefüggésben a magánjogi határolásnak talán kisebb jelentősége van, inkább a közjogon belüli problémának tűnik, hogy annak közhatalmi karakterén kívül legyen-e kifejezetten másik oldala is.

3. Az értekezés 6. és 7. fejezetében kidolgozott harmadik tézise a „közjavak” (pontosabban a közterületi közhasználat) típusait leltározza, okkal konfliktusosként tételezve azokat. Gazdag és tartalmas joggyakorlat-elemzést olvashatunk. Az ellentmondások javasolt feloldásai alátámasztják, hogy a magánjog és a közjog dichotómiája az utóbbi egyenjogúsításával, fejlesztésével, árnyaltabb szabályozásával és értelmezésével enyhíthető lenne.

4. Ez utóbbit emeli ki maga a disszertáció is átfogó tézisként általános bevezetőjében. Eszerint a közjog és a magánjog még mindig nincsen kellő egyensúlyi helyzetben [Magyarországon], a közjogi vonatkozások nem tudnak kellőképpen érvényre jutni. Az értekezés ezen átfogó állításával, annak kiterjedt bizonyítása alapján teljesen egyet érthetünk.

#### IV. Részletes megjegyzések

1. Az állítások kifejtése elsődlegesen a hazai tételes jog alapján történik. Az összehasonlító anyag némely intézménynél szerepel, átfogóan nem, az erre való hivatkozás szerint terjedelmi okokból. A joganyag feldolgozása annyiban sajátos, hogy nem hatályos szabályok is nagy mértékben helyet kaptak az elemzésben. Így különösen a korábbi, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) a hatályos, a magyar építészetéről szóló 2026. évi C. törvénnyel (Méptv.) szemben.

Ez a megoldás külön indokolást igényelne, amit az opponens nem talált a szövegben, ugyanis enélkül nem világos, mit is a jelentsen a korábbi megoldások ilyen kiemelt figyelembe vétele. Az közvetve érzékelhető, hogy a szerző jobbnak tartja az előző szabályozást témája összefüggésében. Az opponens tudása szerint . ez általában így is van, noha az Étv.-t is sok bírálat érte korábban, de koncepciójában mégis sok tekintetben haladóbb módon koncepciózusabb, egységesebb is kiforrottabb volt a hatályos szabályozásnál. De mit mond az értekezés kontextusában egy nem aktuális (bár még alkalmazandó) szabályozás?

2. A jogszabályok rövidítése akronimokkal igen kiterjedt úgy, hogy folyamatosan kerültek be újabbak a szövegbe. [Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (Ejhet.) például először a 103. oldalon.] Nincs azonban az olvasást könnyítő rövidítések jegyzéke. A mozaikszavak feloldása időnként utóbb követi csak az első előfordulást. [A települési építési követelmények alapszabályzatáról szóló 280/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet (TÉKA) rövidítése például a 32. oldalon feltűnik, de csak a következő oldal lábjegyzetében szerepel teljes jogszabályi hivatkozása.]

3. Ettől eltekintve rendkívül gazdag az idézett joganyag, ami egészében és részleteiben is igen jellemző a kifejtés összefüggéseiben. Azt is érdemes továbbá egyértelműen leszögezni, hogy az utalások mennyisége a hozzájuk rendelt tartalomhoz képest egyáltalán nem túlzó. Aki járatos a témában, az jól eligazodik a citátumok rendszerében. Ugyanez mondható el a vonatkozó, elsősorban hazai joggyakorlat elemzéséről.

4. A jól elkülönülő vendégzsövegek szerepére az értekezés bevezetője utal. Bár ezek mennyisége elég számottevő, de gondosan válogatott, összességében igen átgondoltan szerkesztett és kifejezetten bizonyító erejű anyagokról van szó. E szerkesztési megoldás ezért elfogadható.

5. Rozsnyai Krisztina többször kitér arra, hogy a közjog nem eléggé „felkészült” a közterülethasználat kérdéseiben a magánjog pótlására, de még csak egyenrangú kiegészítésére sem. Sajnos ezzel a megállapításával és kapcsolatos érveivel maximáisan egyet kell érteni. Sőt, hozzátehetjük, hogy az utóbbi pár évtized még súlyosan tovább rontott is az amúgy sem szilárd alapokon nyugvó korábbi eredményeken. Különösen a jogalkotásban, de részben ennek hatására a bírói jogalkalmazásban is olyan tendenciák jutottak érvényre, amelyek a közjog rovására rontották az értekezésben tárgyalt szaldót a magánjoggal.

Be kellett látnunk, hogy e téren az ellenálló képesség a polgári jogénak jóval alatta maradt, habár az sem lehetett intakt rendszere konzisztenciájának szisztematikus lerontásától. Talán elég a földforgalmi törvényi szabályozásnak a felek akaratára épülő

szerződési szabadság módszeres leépítési gyakorlatára utalni. A közjog javítására vonatkozó illúziókról jó ideje le kellett tennünk. Minden ennek ellenében szóló heroikus kísérlet, mint jelen bírált értekezés is, ezért csak tiszteletet érdemel.

## V. Összefoglaló értékelés

Összefoglalva, a fenti értékelési pontok szerint az értekezés színvonala, tartalmassága egyértelműen megfelel az MTA doktori értekezéssel szemben támasztott követelményeknek. Rozsnyai Krisztina témába vágó munkásságán belül jelen feltáró munka jelentősége mindenekelőtt az analitikus közgazgatástudományi kutatás révén a közösségi („mechanikai”) területhasználat átalakulásának számbavételében jelölhető meg a magánjog és a közjog közötti viszonylatban.

A kutatás és az elemző munka eredményei alapján az előzőekben kifejtettek szerint a doktori művet nyilvános vitára egyértelműen alkalmasnak tartom.

Bírálként egyben a fenti tételes értékelés eredményeként a disszertációról, a nyilvános vitára tűzésre való alkalmasságon túl, egyben megállapítom, hogy az értekezésben foglalt tudományos eredményeket messzemenően elegendőnek tartom az MTA doktori cím megszerzéséhez.

Javaslatot teszek mindezek alapján a bíráló bizottságnak, hogy a nyilvános vitát követően a pályázott tudományos cím Rozsnyai Krisztinának történő odaítélését kezdeményezze az MTA Doktori Tanácsa előtt.

Budapest, 2026. május 25.

Horváth M. Tamás  
MTA Doktora

*Javasolt kérdések a Bíráló Bizottság számára a nyilvános vitán való feltétel céljából:*

1. Hogyan foglalná össze, milyen főbb irányzatokra utalással, az értekezés teoretikus alapjait?
2. Hol helyezné el a közjog hazai fejlődésének irányát és az utóbbi évtizedek fejleményeit témájával összefüggésben az európai nemzetközi gyakorlat közegében?