

Bordás Péter*

Kié a köztér?

A közterület-használat közjogi gyakorlata**

A közszerződések polgári jogi és közigazgatási jogi megítéléséről szóló tudományos vita több évtizedre nyúlik vissza hazánkban, nemcsak tudományos, hanem jogalkotói és jogalkalmazói szinten is. Az elmúlt időszakban számos olyan írás jelent meg, mely e vitát fűzte tovább különféle nézőpontokból. Előbb Nagy Marianna és Papp Tekla írását, majd Auer Ádám gondolatait olvashattuk a Jogtudományi Közlöny hasábjain. Ez utóbbi vitacikk hivatkozott a Kúria 1/2022. közigazgatási és polgári jogegységi határozatára, amely a közszerződések egy speciális körével, a közterület-használattal kapcsolatos jogviták elbírálásának szabott új, egységes irányt 2022 elején. A döntés lényegében egy csapásra valamennyi, a közterület-használattal kapcsolatos jogviszonyt közjogi jellegűnek minősített, s ekként úgy foglalt állást, hogy az ezzel összefüggő jogviták elbírálása közigazgatási bírósági hatáskörbe tartozik. E felvetésre reagálva jelen írás azzal kívánja továbbfűzni a szakmai vitát, hogy az említett döntés alapjául szolgáló, közjogi szempontú kúriai gyakorlatot elemzi kritikai nézőpontból.

Tárgyszavak: közigazgatási szerződés, közterület-használat, normakontroll, közigazgatási jogvita

I. Problémafelvetés

A közterület a közösség – legalábbis a közösségi közgazdaságtan felfogása szerint a közösség egyik tagja sem zárható ki e közjóság használatából, s a fogyasztása során nincs rivalizálás. E hagyományos közgazdaságtani felfogást némiképp árnyalja az államok közterületek használatára vonatkozó jogi szabályozása, mely a közjavak vagyionjogi védelme érdekében korlátokat szab.

A közterület használatának magyar szabályozása igen összetett, állami és helyi önkormányzati normák együtt határozzák azt meg. A helyi önkormányzat képviselő-testülete eredeti jogalkotói körben szabályozhatja a tulajdonában lévő közterület használatát, illetve ennek díjazását.¹ Különösen érdekes szabályozási kérdést vet fel az a helyzet, amikor egy piaci szereplő vagy a közösség egyik tagja a közterületet mint közjóságot időlegesen saját tevékenysége céljából kívánja használni. A magyar szabályozás szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete

– mint helyi közügyet – rendeletben szabályozhatja a közterület-használat feltételeit, s a használathoz különféle szerződéses formában adhat hozzájárulást – legalábbis az eddigi gyakorlat szerint. A legtöbb probléma azonban akkor jelentkezik, ha valamelyik fél joga sérül, s jogérvényesítésre kerül sor. A bírósági joggyakorlatban évtizedeken keresztül kettős, polgári jogi és közigazgatási jogi szemléletmód volt jelen egymás mellett, ami a közterületek használatára vonatkozó szerződések megítélését illeti.² De ugyanez volt a helyzet jogalkotói szinten is, mivel az önkormányzatok egy része közjogi, míg másik része magánjogi alapon szabályozta és hasznosította a közterületeket. Így fordulhatott elő, hogy a közterület használatára valamely településen polgári jogi szerződést kötöttek, míg máshol közjogi úton, egyedi közigazgatási aktus keretében biztosították a közterület használatát.

A bíróságok előtt számos olyan per indult, ahol egyrésztől önkormányzatok, másrésztől gazdasági társaságok vagy természetes személyek által közterület határozott idejű használatára kötött szerződések képezték a jogvita tárgyát. E jogviszonyok sajátos jellemzője, hogy legtöbb-

* Adjunktus, Debreceni Egyetem.

** A tanulmány az Államelnvi fordulat a piac gazdasági szabályozásában című, az ITM NKFIH „OTKA” K 134499. számú projektje keretében készült.

1 Alaptörvény 32. cikk (1) bek. a) pont, (2) bek.; 8/2019. (III. 22.) AB határozat [42] pont.

2 A kérdést részletesen elemezi: HORVÁTH M. TAMÁS: Hol a helye? Közszerződési viszonyok – polgári jogi keretek. In: AUER ÁDÁM (szerk.): *Közszerződési jogi koncepciók*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.; HORVÁTH M. TAMÁS: Áttetsző viszonyok. *Közszerződés és magánjog. Közjogi Szemle*. 2022/2. sz. 1–8.

ször az önkormányzatok képviselő-testületének a közterület-használat feltételeit meghatározó határozatával és/vagy a felek közötti írásbeli szerződéssel jönnek létre, tehát olykor két jogi aktust követően. A jogviszonyok megszűnése is hasonlóan zajlik: a képviselő-testület határozatot hoz a jogviszony megszüntetéséről, majd ez alapján a polgármester, illetve az önkormányzat képviseletében eljáró szervezet vagy gazdasági társaság írásban felmondja a jogviszonyt. Csakhogy ezenkívül az egyes ügyek más és más tényállásúak lehetnek, mint ahogyan eltérő lehet a jogviszony tárgya is. A közterületen hosszabb távon elhelyezett fagyaltos vagy újságostrafik például más feltételeket és szabályozást kíván, mint az építkezési beruházásokhoz rövidebb ideig igénybe vett közterület-használat, és másképp korlátozódik a közösségi tulajdon is.

E felvetett probléma abba a nagyobb ívű gyakorlati és elméleti jelenségbe illeszkedik, amelyet Nagy Marianna úgy fogalmazott meg, hogy a civilisták a „közjog magánjogba hatolásától” félnak, míg a közigazgatási jogászok a „közjog magánjogba menekülésétől” tartanak.³ E felvetés nem ok nélküli, mind hazai, mind nemzetközi szinten változások szemtanúi lehetünk.⁴ Az elmúlt években formálódó magyar felsőbb bírósági gyakorlat azt mutatja, hogy egyre több határterületi kérdés esetében szükséges megoldást találni az egységes joggyakorlat biztosítása érdekében, már csak a 2020. április 1-jétől működő korlátozott precedensrendszer miatt is.⁵ Így az elmúlt időszakban több döntés született a mezőgazdasági tárgyú támogatások szerződéses kapcsolatának minősítése körében, vagy példaként hozható a Kúria már említett 1/2022. közigazgatási és polgári jogegységi határozata (a továbbiakban: 1/2022. KPJE határozat), amely a közterület-használat körében kívánt egységes joggyakorlatot teremteni. Jelen írás kiinduló hipotézise, hogy az „egységesítés” legtöbbször nem azt jelenti, hogy a probléma rendszerszinten megoldásra kerül, hanem azt, hogy valamilyen kompromisszum árán az egyik vagy másik „jogág” feladja a fentebb említett küzdelmet, s például – ahogyan Nagy Marianna fogalmazott – a közjog a magánjogba hatol. De ez mindenképp csak részleges megoldás lehet, hiszen a joggyakorlat és a jogértelmezés nem pótolhatja a jogalkotó hiányát, a tételes jogot. Így amikor a joggyakorlat alakulásának, változásának újabb példáit láthatjuk, akkor érdemes azon eltűnődni egy pillanatra, hogy egyáltalán lehetséges-e a bírói joggyakorlat alakításával kezelni e helyzeteket vagy a kényszer szülte

megoldások, s kardscapások újabb rendszerszintű problémákhoz vezetnek.

Jelen írás a Kúria 1/2022. KPJE határozata apropóján – de nem kifejezetten azt elemezve – vizsgálja a közterület-használattal kapcsolatos kúriai joggyakorlatot a közigazgatási ügyszakban meghozott döntések körében, annak mentén, hogy milyen érvek vezettek a döntések meghozatalához. Mi alapozza meg és mi indokolja a közjogi megközelítést, s a közigazgatási bírósági utat a részben közjogi, részben magánjogi alapokon nyugvó közterület-használat esetében? Ehhez analitikus és jogösszehasonlító módszerrel a Kúria Közigazgatási Kollégiumának 2012. év utáni felülvizsgálati ügyeiben hozott és közzétett döntéseit, valamint a Kúria Önkormányzati Tanácsának döntéseit vizsgáltam. A BHGY adatai szerint az elmúlt évtizedekben összesen 245 közzétett esetben (222 felülvizsgálati ügyben, 23 önkormányzati normakontroll-eljárásban) érintették a közterület-használat kérdését a Kúria eljáró tanácsainak döntései.⁶

Mindenekelőtt szükséges rögzíteni, hogy a közterület-használatot illetően az önkormányzatok mozgásterét korábban az Alkotmánybíróság is több esetben vizsgálta, így a 46/B/1996. AB határozat, 41/2000. (XI. 8.) AB határozat, 434/B/2005. AB határozat, 1358/H/2008. AB határozat, 1359/H/2008. AB határozat, 19/2010. (II. 18.) AB határozat, vagy épp a 8/2019. (III. 22.) AB határozat keretei között, melyek az Alaptörvény elfogadását követően továbbra is zsinórmértékként szolgálhatnak.

A 19/2010. (II. 18.) AB határozat rögzítette, hogy a közterület mind rendeltetését, mind tulajdoni formáját tekintve sajátos tulajdoni tárgy, a tulajdonosai ezekkel nem rendelkeznek szabadon. A közútnak nem minősülő közterületek tekintetében törvényi szabályozás nincs, annak hiányában a települési önkormányzatok szabályozási autonómiájába tartozik azoknak a feltételeknek a meghatározása, amelyek mellett lehetőség van a közterületek rendeltetésétől eltérő használatára. E szabályokat pedig a települési önkormányzat nem tulajdonosi jogkörében, hanem a helyi közhatalom gyakorlójaként állapítja meg. Az Alkotmánybíróság a közterület fogalma körében az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) alapján azt emelte ki, hogy az egy olyan „közjóság”, közcélkat szolgáló ingatlan, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, mindenki számára hozzáférhető.

A Kúria Közigazgatási Kollégiuma e döntésekre is figyelemmel több tucat ügyben foglalkozott a kérdéssel⁷ (különösen az önkormányzati normakontroll keretei között) és azt a következetes gyakorlatot alakította ki, hogy

3 NAGY MARIANNA: Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közöny*. 2022/4. sz. 137–146.

4 BARTHA ILDIKÓ: Az Európai Unió joga és a precedensek. In: BADÓ ATTILA – LOSS SÁNDOR (szerk.) *Betekintés a jogrendszerek világába*. Budapest, Nyitott Könyvműhely Kiadó, 2003. 393–410.

5 LÁSD FICSOR KRISZTINA – PATYI ANDRÁS: A jogegységi panasz eljárás mint a jogegység biztosításának eszköze a Kúria gyakorlatában. *Kúriai Döntések – Bírósági Határozatok*. 2022/8. sz. 1312–1320.

6 A tanulmány lezárásának időpontjáig, azaz 2022. szeptember 1-jével bezárólag.

7 Ezek közül kiemelhetők a Kfv.IV.37.470/2013/8., Kfv.IV.37.940/2015., Kfv.IV.37.197/2015, Kfv.IV.37.056/2016/5. számú ügyek.

Vita

a közterület-használat jellemzően közigazgatási viszony, hacsak arról törvény másképp nem rendelkezik.

A joggyakorlat abból indult ki, hogy a közterület véges közjóság, amelyet alapvetően bárki szabadon használhat, ugyanakkor a tartós egyéni igénybevétel csak szabályozott módon, meghatározott feltételek között történhet. A közterület-használati jogosultság megadására irányuló jogviszony tárgyát komplex, közjogi-közigazgatási kapcsolatrendszerbe ágyazódó önkormányzati hatósági ügy képezi. De kifejezetten ebben a közigazgatási jogi keretben a szabályozásnak többféle megoldása lehet. A szerződési kapcsolat nem kizárt a közigazgatási anyagi és eljárási jogviszony körébe illeszkedő módon,⁸ mögöttes magánjogi szabályok alkalmazása mellett. Tehát több döntés is felhívta a figyelmet arra, hogy a közterület-használattal kapcsolatos jogviták igen sokrétűek lehetnek, így az is kitűnik a joggyakorlatból, hogy mindig esetről esetre szükséges vizsgálni a jogviszony tartalmát, mely számos speciális jellemzővel bír, ahogyan arra a következő jogesetek is rávilágítanak. A 1/2022. KPJE határozat némiképp e korábbi joggyakorlatot váltotta fel, s egységesen valamennyi jogvita számára azonos bírói utat kívánt teremteni. Azt foglalom össze a következőkben, hogy milyen érvek szólnak e jogviták közjogi megítélése mellett.

II.

A közterület-használat helyi rendeleti szintű szabályozásának keretei

A Kúria Önkormányzati Tanácsa több normakontroll-eljárásban vizsgálta, illetve érintette a közterület-használattal kapcsolatos helyi szabályozást.⁹ Ezek részletes ismertetése nélkül négy meghatározó döntést emelek ki a következőkben.

A vizsgált ügyek közül a legjelentősebbnek a Köf.5033/2017/4. számú döntés tekinthető, mely összefoglalta és hivatkozta az addig kialakult kúriai és alkotmánybírói gyakorlatot, továbbá elméleti megalapozottsággal is vizsgálta a problémakört.

Az ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa bírói kezdeményezés folytán vizsgálta Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló rendeletét.¹⁰ Az ügyben a felperes annak megállapítását kérte,

hogy jogellenes az alperes önkormányzat tulajdonosi bizottságának a közterület-használati ügyében hozott határozata. Az alperes önkormányzat a helyi rendelet alapján kialakított gyakorlata szerint a közterület-használati kérelmeket nem közigazgatási eljárásban, azaz nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályai alapján bírálta el, hanem magánjogi keretek között eljárva.

A Kúria a rendelet vizsgálatakor abból indult ki, hogy a közterületet véges közjóságnak tekinti,¹¹ amiből a helyi önkormányzat közhatalomként való eljárása következik. Azaz bárki szabadon használhatja, azonban a tartós egyéni igénybevétel csak szabályozott módon történhet. Kell, hogy legyen határa, továbbá e határokon belül a többlet- vagy meghatározott keretek között a kizárólagos jogosultság gyakorlása fizetési kötelezettséggel járhat.

A határozat az Étv. szabályait idézve rögzítette azt is, hogy a közterülettel kapcsolatos használati viszonyok egyik alanya a központi vagy a helyi kormányzat (állami szabályozás). A jogviszony egyik sajátossága tehát az, hogy nem magántulajdonos, illetve magánszemély az egyik fél benne. Azt is jelenti ez, hogy az állam maga sem magántulajdonosi minőségében jelenik meg ebben a viszonyban, hanem mint köztulajdonnal való rendelkezésre felhatalmazással bíró jogalany. A közterület-használati jogviszony másik sajátossága pedig az, hogy alapesetben „bárkinek” lehet használati joga, ellenérték nyújtása nélkül is. Tehát a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyensúlya jelen esetkörben korlátozottan érvényesül, pontosabban nem magánjogi keretek között valósul meg.

A döntés megállapította, hogy a közterületek tulajdoni szempontból az önkormányzatok forgalomképtelen törzsvagyonának tárgyait képezik. Ez a körülmény a létesíthető polgári jogviszonyok tekintetében jelentős korlátot jelent, melyek fő tartalma az Alaptörvényen és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényen (a továbbiakban: Möt.) túl a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) szabályozásán alapul. A véges közjóság sajátosságai jogi szabályozási értelemben a közfeladat-ellátásra rendelt vagyon fölötti tulajdonosi rendelkezés meghatározásában, továbbá az ennek tartalmát adó jogosítványokkal való élés korlátozott voltában jutnak kifejezésre. A forgalomképtelen törzsvagyon tulajdonosaként ezért a helyi önkormányzat természetesen nem ugyanolyan tulajdonosi jogok gyakorlója, mint üzleti vagyona tekintetében.

Fontos kiemelni a döntés azon részét, mely szerint az önkormányzat nem szokványos magánjogi szerződő fél, hiszen a másik féllel való akarategyezés elérését részéről

8 Lásd a polgári jogi vonatkozásokkal kapcsolatban: PAPP TEKLA: A közterület-használat joggyakorlata magánjogi szempontból. *Jogtudományi Közöny.* 2022/4. sz. 147–153.

9 Így különösen a Köf.5.010/2021/4., Köf.5.036/2020/4., Köf.5031/2019/5., Köf.5.039/2018/7., Köf.5.033/2017/4., Köf.5.030/2017/3., Köf.5.025/2017/5., Köf.5.010/2016/4., Köf.5.023/2014/3., Köf.5.004/2012/7. számú határozataiban.

10 Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) Főv. Kgy. rendelete.

11 WRIGHT, GLEN – NEMEC, JURAJ: *Közösségi pénzügyek.* Budapest, Aula, 2000.

jelentősen megtámogatja az a körülmény, hogy egyben szabályozója is az önmagát érintő viszonyoknak. A közterület-használatra vonatkozó rendelet megalkotásával a közhatalom jogán meghatározhatja mindenkire kötelező norma alkotásával azt az alapvető viszonylatot, amelyben aztán „mellérendeltség” keretei között a szerződő magánféllel tárgyalhat. Így a szerződés másik alanyának garanciális jogait csak közjogi eszközökkel lehet biztosítani, mégpedig közigazgatási jogviszony keretében.

A döntés kitért a jogviszonyok többsíkúságára is, így kiemelte, hogy e viszony a rendeleti jogforrás alapján közjogi természetű. Az önkormányzat rendeletalkotási feljogosítottságánál fogva közhatalomként jár el, tehát nem lehet mellérendeltségi viszonyban a használatot igénylővel. A véges közjóságnak minősülő közterület rendeltetésétől eltérő – például kereskedelmi jellegű – használatát ezért az önkormányzat csakis közhatalomként és nem tulajdonosként dönti el. Így ebben a kérdésben az önkormányzat megfelelő fórumának közigazgatási határozatot kell hoznia, amellyel szemben fellebbezési jogot kell biztosítani. A perbeli tárgyban ezért önkormányzati hatósági ügynek kell keletkeznie, az ebben meghozott jogerős közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata pedig közigazgatási bíróságtól kérhető. A döntés ugyan elismerte, hogy a magánjogi szabályoknak is lehet jelentősége, de elsősorban a közigazgatási szerződési kapcsolat háttérjogként van jelentőségük.

A döntés kitért arra is, hogy a polgári jogi hazai szakirodalom használja az atipikus szerződések kategóriáját a nem kizárólag magánjogi megállapodások leírására. E körben hivatkozott a Kúria Kfv.II.37.480/2015/8. számú ítéletére, melynek indoklása mind az atipikus, mind a polgári jogi szerződéskénti való minősítést elutasítja azaz, hogy a közterület-használati díj fizetésének előírása „nem vitásan önkormányzati hatósági ügy”. Így fogalmazza meg a döntés azt a megállapítást, hogy összességében a közjogi viszonyoknak is lehetnek szerződéses elemei. Erre példaként említi az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 92–93. §-ai által szabályozott hatósági szerződést, ami egyértelműen közigazgatási szerződés.

A döntés tehát elvi jelentőséggel rögzítette, hogy a közterület-használati jogosultság megadására irányuló jogviszony tárgyát komplex, közjogi-közigazgatási kapcsolatrendszerbe ágyazódó önkormányzati hatósági ügy képezi. Kifejezetten ebben a közigazgatási jogi keretben a szabályozásnak ugyanakkor többféle megoldása lehet. A szerződéses kapcsolat nem kizárt a közigazgatási anyagi és eljárási jogviszony körébe illeszkedő módon, mögöttes magánjogi szabályok alkalmazása mellett.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5030/2017/3. számú ügy kapcsán tovább ment, s a politikai rendezvényekkel összefüggésben is vizsgálta a közterület-használat szabályozási kérdéseit. A testület úgy foglalt állást, hogy a politikai rendezvények lebonyolításához közterület-hasz-

nálati hozzájárulás meglétét és az ezzel kapcsolatos díjfizetési kötelezettséget előíró önkormányzati szabályozásról¹² – figyelemmel az Alkotmánybíróság 4/2007. (II. 13.) AB határozatára is – rendeletalkotási jogosultság hiányában jogszerűen nincs lehetőség. E tekintetben a Kúria elvi élel kimondta, hogy a politikai rendezvények lebonyolításához szükséges közterület-használati hozzájárulás önkormányzati rendeletben való normaszintű szabályozására sem a (korábbi) gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény, sem más törvény nem ad lehetőséget.

Harmadikként a Köf.5031/2019/5. számú ügyet emelem ki, melynek alapjául fekvő tényállás szerint a reklámhordozók és hirdetések elhelyezését, közzétételét az érintett önkormányzat rendeletben szabályozta.¹³ A közterületek reklám-célú hasznosítását végző vállalkozás a helyi rendeletre hivatkozva követelte e rendelet 2. számú mellékletében meghatározott díj háromszoros összegének megfelelő mértékű közterület-használati díjat az alperestől azon az alapon, hogy a telefonfülkék oldalain létesített reklámhordozók elhelyezésére csak közterület-használati szerződés alapján van lehetőség, melynek hiányában az alperes a közterületet engedély nélkül használja.

A határozatban a Kúria Önkormányzati Tanácsa elvi szinten rögzítette korábbi gyakorlatát, mely szerint „a közterület-használati jogosultság megadására irányuló jogviszony tárgyát komplex, közjogi-közigazgatási kapcsolatrendszerbe ágyazódó hatósági ügy képezi. Kifejezetten ebben a közigazgatási jogi keretben a szabályozásnak ugyanakkor többféle megoldása lehet. A szerződéses kapcsolat nem kizárt a közigazgatási anyagi és eljárási jogviszony körébe illeszkedő módon, mögöttes magánjogi szabályok alkalmazása mellett.” Megállapította továbbá, hogy az önkormányzat a közterületi reklámhasznosítási tevékenységét jogosult volt önkormányzati rendeletben szabályozni. E tárgykorban a hatósági jogviszony és polgári jogi jogviszony elemei azonban nem moshatók össze, az e tevékenységre vonatkozó polgári jogi szerződés (bérlet) szabályai önkormányzati rendeletben nem állapíthatók meg. Az önkormányzat a szerződés tartalmi elemeinek, a szolgáltatás díjának megállapítására törvényesen nem alkothat normatív szabályokat tartalmazó önkormányzati rendeletet.

A szabályozási hézagra, s a nem egységes joggyakorlatra világít rá az utolsóként kiemelt, Köf.5.010/2021/4. számú határozat. Az alapper alperese (közterület-használó) az érintett önkormányzatnál közterület-használati hozzájárulás iránti kérelmet terjesztett elő, melynek tárgyában az önkormányzat hatósági határozatot nem hozott,

12 Gödöllő Város Önkormányzatának Gödöllő város közterületeinek használatáról, a közterületek és vásárok rendjéről szóló 23/2015. (X. 16.) önkormányzati rendelete.

13 Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének a reklámhordozók és hirdetések elhelyezésének, közzétételének szabályairól szóló 14/2007. (V. 17.) önkormányzati rendelete.

Vita

az érintett helyi rendelet¹⁴ alapján a felek közterület-használati megállapodás megnevezéssel szerződést írtak alá. A közterület-használó a megállapodásban foglaltaktól eltérően nagyobb területet és hosszabb ideig használt és erre vonatkozóan közterület-használati kérelmet terjesztett elő, azonban az önkormányzat ezen kérelem tárgyában sem hozott hatósági határozatot, díjfizetési kötelezettség mértékéről döntést. A felperes önkormányzat a közterület-használót közterület-használati díj megfizetésére szólította fel, melynek az nem tett eleget. Erre tekintettel a felperes polgári peres eljárást kezdeményezett, mely során az eljáró bíró fordult a Kúriához.

Az Önkormányzati Tanács döntésében megerősítette a fentebb már idézett Köf.5033/2017/4. számú ügyben tett megállapításait. Kiemelte, hogy következetes gyakorlata szerint a szabályozás kialakítása során nem lehet „hintázni” a köz- és a magánjogi jogviszonyok között, azaz mindig onnan kölcsön venni egy-egy elemet, ahonnan célszerűbbnek látszik.

A döntés 28. pontja rögzítette, hogy az Ákr. 92. § (1) bekezdése szerint jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek az érdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön. A hatósági szerződés közigazgatási szerződés, megkötése nem változtat a felek közötti jogviszony jellegén, azt nem teszi magánjogi jogviszonnyá.

Az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy a hatósági eljárás nem tekinthető általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, így arra közszolgáltatási szerződés sem köthető, ezért a – szerződéses – megbízott igénybevétele a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:256. § (1) bekezdésébe, a közterület-használati eljárás tulajdonosi jogon alapuló, polgári jogi minősítése az Möt. 23. § (5) bekezdésébe ütközött. Azaz következetesen látható a bírói gyakorlatban annak megállapítása, hogy a közterület-használati jogviszony hatósági jogviszony, azt az önkormányzat nem rendezheti polgári jogi jogviszonyként.

III.

A közterület-használat megítélése és minősítése a felülvizsgálati ügyekben

A speciális normakontroll-eljárások mellett számos közigazgatási perben is vizsgálta a Kúria a közterület-használat jogi sajátosságait. Az ezzel kapcsolatos több száz releváns ügy részletes ismertetése nélkül néhány főbb esetet

emelek ki példaként, melyek az 1/2022. KJPE határozatban is visszaköszönnek.

A Kfv.IV.37.470/2013/8. számú határozat az egyik 2012 utáni olyan döntés, melyben részletesebben foglalkozott a Kúria a közterület-használattal kapcsolatos kérdésekkel. Az ügy tényállása szerint a felperes és az alperes önkormányzat között közterület-használati megállapodás jött létre. A megállapodásban a felek rögzítették a terület-használat ideiglenes jellegét és a használatba adó egyoldalú nyilatkozatához kötötték. Az alperes telekalakítási engedélyezési eljárást kezdeményezett, melynek folytán az érintett terület két önálló helyrajzi szám alatti ingatlanalakult, s a közterületi jellege megszűnt. Az alperes kötelezte a felperest a terület elhagyására, a felépítmény elbontására, a közterület saját költségén történő, eredeti rendeltetésének megfelelő állapotában való visszabocsátására.

A Kúria döntésében több elvi jelentőségű megállapítást tett, összhangban az Alkotmánybíróság 19/2010. (II. 18.) AB határozatában foglaltakkal. Mindenekelőtt rögzítette, hogy a közterületet rendeltetészerűen főszabályként bárki, ellenérték nélkül használhatja. A rendeltetésétől eltérő használatot az önkormányzat közhatalomként szabályozza annak biztosíthatósága érdekében, hogy az a rendeltetészerű használatban senkit ne akadályozzon és az egyéb közérdekű célokat – városképi, városrendezési, környezetvédelmi, közegészségügyi, közlekedés- és vagyónbiztonsági érdekeket, a közterület rendeltetészerű használóinak érdekeit – is érvényesíteni lehessen.

A Kúria eljáró tanácsa azt is megállapította, hogy a közterület rendeltetésétől eltérő használata a használó és az önkormányzat között hatósági, közigazgatási jogviszonyt keletkeztet, mert az önkormányzat jogot és kötelezettséget állapít meg a közterület rendeltetésétől eltérő használata tekintetében. Ezért a közterület-használat a Ket. 12. § (2) bekezdése szerinti hatósági ügy, amelyben az önkormányzat nem tulajdonosként, hanem hatóságként jár el.

Rögzítette a Kúria a közterület-használati jogviszony jellemzőit is. Egyik ilyen az, hogy e jogviszony a helyi önkormányzat által szabályozott helyi közügy, amelyben a helyi közhatalom eredeti jogalkotói jogkörében alkot normatív aktust (rendeletet). Másik jellemzője, hogy a létrejövő jogviszony csak ideiglenes jellegű lehet, mert a közterület rendeltetészerű használata csak ideiglenesen korlátozható. Harmadrészt, a rendeltetésétől eltérő használat jogosultságát hatósági határozat állapítja meg, amely az önkormányzat és a kérelmező közötti szerződéssel együttesen jelenti a közterület-használat biztosítását és annak tartalmát. Negyedrészt, a hatósági aktussal keletkező jogosultság hatósági aktussal szűnik meg.

E körben másodikként a Kfv.IV.37.940/2015/3. számú határozat emelhető ki, melynek tényállása szerint az alperes képviselő-testületi ülésén meghozott határozata értelmében az érintett közterület-használati megállapodás „fontos közérdeken” alapuló megszüntetése mellett dön-

¹⁴ Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete az Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló 18/2015. (VI. 30.) önkormányzati rendelet.

tött, és rendelkezett a közterület-használat megszüntéséről. Ez alapján az építésügyi hatóság a felperes közterület-használata által érintett területen álló kereskedelmi épületének elbontását rendelte el.

A döntés rögzítette, hogy a Kúria következetes gyakorlata közjogi-közigazgatási jogviszonyként tekint a közterület-használat kapcsán az önkormányzat és a használó között létrejött jogviszonyra. Kiemelte, hogy az Étv. 2. § 13. pontja szerinti közterület közjóság, amely önkormányzati tulajdoni viszonyai ellenére közfunkciót teljesít, ezért közvagyonnak minősül. Érvelése szerint e felismerést igazolta vissza egyebekben az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés első mondata, amely megállapítja, hogy „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése [...]”. Ezért az önkormányzatok közvagyonnak – nemzeti vagyonnak minősülő tulajdoni tárgyaikkal nem rendelkeznek szabadon, tulajdonjoguk gyakorlása célhoz kötött: közfeladataikat, közérdekű célokat kötelesek megvalósítani a tulajdonukba tartozó közterületi vagyonuk hasznosításával.

A közterület sajátossága az a jogi tény, hogy azt rendeltetésszerűen bárki ellenérték nélkül használhatja. Mivel a közterület mint közjóság véges, nem áll korlátlanul rendelkezésre, ezért a rendeltetéstől eltérő használatot a közvagyon tulajdonosa, az önkormányzat közhatalomként szabályozza annak biztosítása érdekében, hogy az a rendeltetésszerű használatban senkit ne akadályozzon és az egyéb közérdekű célok – városképi, városrendezési, környezetvédelmi, közegészségügyi, közlekedés- és vagyonbiztonsági érdekek, a közterület rendeltetésszerű használóinak érdekei – is érvényesíthetők legyenek.

Harmadikként a Kfv.IV.37.056/2016/5. számú határozatot szükséges kiemelni. Az ügy tényállása szerint a felperes tulajdonában és üzemeltetésében állt a Budapest IX. kerületében lévő pavilon. Az alperes önkormányzat feltételesen járult hozzá a felperes közterület-használatának meghosszabbításához, mely feltételt (nyilatkozattétel) a felperes nem teljesítette. Az alperes tájékoztatta a felperest, hogy a pavilont a megjelölt közterület tulajdonosának hozzájárulása és az azon alapuló szerződés nélkül üzemeltette. Az ügyben a felperes pert kezdeményezett a közterület-használati hozzájárulás megadása érdekében. A felülvizsgálat keretében született kúriai döntés rögzítette, hogy a véges „közjóságnak” minősülő közterület rendeltetéstől eltérő – például kereskedelmi jellegű – használatát az önkormányzat közhatalomként és nem tulajdonosként dönti el. Ezért a közterület-használat önkormányzati hatósági ügynek minősül, és e jelleghez igazodik a meghozott határozat közigazgatási bírósági felülvizsgálata is.

Végül kiemelhető a Kfv.IV.37.582/2020/3. számú határozat. A perbeli ügyben a jogvita a 2016. március 16-tól 2018. március 15-ig fennálló időre kérelmezett közterü-

let-használati jogviszony minősítése kérdésében alakult ki a felek között.¹⁵

A Kúria eljáró tanácsa úgy foglalt állást, hogy az érintett kerületi önkormányzat a feladat ellátásához szükséges közterületnek minősülő ingatlanvagyon tulajdonosaként és nem szokványos magánjogi szerződő félként jelent meg az Ör. által szabályozott jogviszonyban. Mind-ebből az következik, hogy a közterület-használati jogosultság megadására irányuló jogviszony jogszerűen csak hatósági jogkörben lett volna szabályozható a Ket. szerinti jogorvoslat biztosítása mellett. Ezzel szemben a rendeleti szabályozás arra irányul, hogy kizárja a Ket. alkalmazását, mellyel az önkormányzat jogsértően fosztotta meg a közterületet kereskedelmi célokra igénybe vevő felperest a jogorvoslatához fűződő alkotmányos jogától. Ennek oka a Kúria álláspontja szerint nem a hiányos rendeleti szabályozás, a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés – ahogyan arra a jogerős ítélet hivatkozott –, hanem az adott szabályozási tárgykörben létrejött közigazgatási jogviszony polgári jogi útra terelése. A döntés elvi szinten rögzítette, hogy a közterület-használati jogosultság megadására irányuló jogviszony jogszerűen csak hatósági jogkörben szabályozható a Ket. (jelenleg Ákr.) szerinti jogorvoslat biztosítása mellett.

IV.

Könnyű a vizet kardéllal kettévágni: de megéri?

Kié is akkor a köztér, a közjogászoké vagy a magánjogászoké? – tehetnénk fel a kérdést. A válasz egyszerű: mindenkié. Jelen írás keretei között igyekeztem bemutatni, milyen jogi érvek szólnak a közterület-használati kapcsolatos jogviták közigazgatási bírói úton történő elbírálására. A jogegységi határozat lényegében ezek mentén kardcsapással eldöntötte, hogy a közterület-használati jogviszony közjogi jogviszony, a közterület-használati jogviszonnyal kapcsolatos jogvita elbírálása pedig a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik. Ennek az egyik legmeghatározóbb jogi érve azon alapult, hogy a közterület-használat tárgyában – akár hatósági határozaton, akár hatósági szerződésen alapul – közigazgatási jogvitának van helye, mivel a közterület rendeltetéstől eltérő használatáról az önkormányzat nem tulajdonosi jogkörében eljárva, hanem a helyi közhatalom gyakorlójaként, rendeletével szabályozott, joghatást kiváltó formában rendelkezik.¹⁶ Még akkor is, ha ezzel az önkormányzati szabályozási és (vagyon)gazdálkodási mozgás-

¹⁵ Az ügy egyúttal alapja volt a Kúria Önkormányzati Tanácsa által Köf.5010/2020/6. szám alatt hozott, fentebb már ismertetett döntésnek.

¹⁶ 1/2022 KPJE [61] pont.

Vita

tér is csökken, s a magánjog által kínált megoldási formák háttérbe szorulnak.¹⁷

A jogegységi határozat tehát egyértelműen közjogi jellegűnek tekinti a közterület-használattal kapcsolatos jogvitákat – akár hatósági határozaton, akár hatósági szerződésen alapul –, ami részben megszüntet számos eddigi jogérvényesítési problémát, hatásköri összeütközést. E vitában tehát most a helyi közjóság fokozott védelme okán a közjog került nyertes pozícióba, még ha ez részben korlátozza is az önkormányzatok (vagyon)gazdálkodási autonómiáját, s a közjog a magánjogba hatol. Legalábbis annyiban bizonyára, hogy akármilyen szerződést is köt a közterület használata körében, az azzal kapcsolatos jogviták közigazgatási per keretében bírálhatók el. Még akkor is, ha a felek az engedélyezés tárgyában hatósági határozat helyett vagy mellett nem az Ákr.-nek megfelelő hatósági szerződést, hanem egyéb polgári jogi szerződést kötöttek, a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatát szabályozó önkormányzati rendeletet pedig a Kúria Önkormányzati Tanácsa megsemmisítette. A jogegységi döntés részben azért maga is elismeri a polgári jogi be-

ágyazódást, mivel rögzíti, hogy a Ptk.-nak a szerződések-re vonatkozó általános szabályai e perekben is megfelelően alkalmazandók.¹⁸ Ezeknek a polgári jogi szabályoknak a „megfelelő alkalmazása” a felek közötti közigazgatási jogviszony körébe illeszkedő módon, e jogviszony sajátosságaira figyelemmel történhet. A polgári jogászok számára talán itt jön el a „kegyelemdöfés”, hiszen ez azt jelenti, hogy a polgári jog által szabályozott kérdésekben kialakult jogvita sem kerül a magánjog hatálya alá, nem válik olyan jellegűvé, amelyik csak polgári bíróság előtt lenne elbírálni. Azaz a közigazgatási bíróságoknak olykor magánjog által szabályozott kérdésekben, a Ptk. szerződések-re vonatkozó szabályai szerint kell eljárnia.¹⁹

Hogy a gyakorlatban ez mit jelent, s a közterület-használat sajátos magyar szabályozása és joggyakorlata milyen irányt vesz, az legyen a jövő és a további tudományos vita témája.

17 PAPP: i. m. 147–153.

18 Vö. AUER ÁDÁM: A tilos szerződési klauzula mint közös nevező a közszerződési jogban. In: AUER ÁDÁM (szerk.): *Közszerződési jogi koncepciók*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.; AUER ÁDÁM: Reflexiók a közszerződések jogi kérdéseiről szóló vitához. *Jogtudományi Közlöny*. 2022/10. sz. 403–409.

19 Lásd ezzel összefüggésben: PAPP: i. m. 147–153.

www.jegyzo.hu

A közigazgatás szakmai fóruma