

DR. F. ROZSNYAI KRISZTINA

egyetemi tanár, dékánhelyettes

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék,  
a Magyar Jogász Egylet Közjogi Szakosztályának elnöke

## A JÓ KÖZIGAZGATÁSHOZ VALÓ JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉÉRT ÉS A KÖZTERÜLET KÖZCÉLÚ HASZNÁLATÁNAK VÉDELMEÉRT VALÓ JOGALKOTÓI FELELŐSSÉG METSZÉSPONTJA

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezések.2026.FRozsnyai.99>

### Összefoglaló

A jó közigazgatáshoz való jog „megfelelő ügyintézéshez való jog” elnevezéssel – az Alapjogi Charta jó közigazgatáshoz való joggal kapcsolatos rendelkezéseit részben átvevő szöveggel – az Alaptörvényben biztosított alapjogunk. Jelen tanulmányban nem azt kívánjuk felvázolni, hogy e jog biztosításához, illetve a közigazgatás jó működéséhez a hatalmi ágak megosztásának a rendszerében az egyes hatalmi ágak hogyan, milyen eszközökkel tudnak hozzájárulni, azt biztosítani. Vizsgálódásunk legfőbb fókuszpontja az ex ante perspektíva lesz, azon belül is elsősorban azt vizsgáljuk, miben áll a jogalkotó felelőssége: mit tud tenni azért, hogy a közigazgatás jó működése megfelelő jogszabályi környezet révén eleve biztosított legyen. A konkrétság érdekében ehhez referenciaterületnek a közterület-használatot választottuk. A vizsgálódás eredményeként a jogvédelmi háló több lyukára mutat rá a tanulmány, amelyek befoltozása a közhasználatban álló nemzeti vagyongra vonatkozó szabályozás fejlesztésén túl elsősorban az általános közigazgatási eljárásjogi szabályozás hatályának újragondolása révén lehetséges. Ez az igényérvényesítés, az ex post jogvédelem párhuzamosságait és hiányait is csökkenthetné.\*

**Kulcsszavak:** hatékony jogvédelem; közigazgatási bírói út; közigazgatási eljárásjog; közterület-használat; megfelelő ügyintézéshez való jog

### 1. Bevezetés: a jó közigazgatáshoz való jog és a jogalkotói felelősség

A cím az alaptörvényi rendelkezések mellett az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkében foglalt jó közigazgatáshoz való jogra utal, amelynek rendelkezéseit – szelek-

\* A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíjának segítségével készült.

tíven – átvevő alaptörvényi rendelkezés szűkebbre lett szabva.<sup>1</sup> Hogy ez tudatos döntés lehetett, arra utal például az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikkében szereplő alapjog nem is a jó közigazgatáshoz való jog elnevezést kapta, hanem a megfelelő ügyintézés elnevezést.<sup>2</sup> Erről a szűkre szabottságról és a jogalkotó ebben megnyilvánuló felelősségvárásáról kíván a tanulmány részletesebben szólni. Ehhez bevezetesként a megfelelő ügyintézéshez való jogot helyezi el a közigazgatás alapelvei között, illetve a közigazgatási tevékenységgel szembeni jogvédelmi rendszerben, hogy aztán az előrehozott jogvédelem magyar közigazgatási jogban játszott szerepét vizsgálja az általános szabályok szintjén, majd pedig a kiválasztott referenciaterületen, a közterület-használatban, ahol viszont már láthatóvá válik, hogy a jogalkalmazás hogyan kísérli meg mégiscsak kitágítani a megfelelő ügyintézés alkotmányos követelményének érvényesülési körét, illetve hogy az *ex ante* jogvédelem hiányai hogyan vezetnek még mindig inkább a másodlagos jogvédelmi eszközök, a polgári perek igénybeviteléhez.

### 1.1. A megfelelő ügyintézéshez való jog és a közigazgatás alapelvei

Kiindulásként álljon itt Fazekas Marianna megállapítása: „tartalmilag sem lehet egyenlőségjelet tenni a »megfelelő/tisztességes/gondos ügyintézéshez való jog« és a »jó közigazgatáshoz való jog« közé. Ez utóbbi ugyanis felfogásom szerint sokkal több követelményt ölel fel, így mindenekelőtt a közigazgatás jogszerűségéhez, joghoz kötöttségéhez kapcsolódó elvárásokat és a hatékony jogorvoslathoz való jogot, sőt, még a hatékonysági követelményeket is. Ezért a saját szóhasználatomban a »jó közigazgatáshoz való jog« a közigazgatással szemben támasztható valamennyi jogi és hatékonysági kritériumot magában foglalja, és ennek egyik vetülete (része) a tisztességes ügyintézéshez való jog.”<sup>3</sup>

A jó közigazgatás szóösszetétel tehát egyszerre utal a közigazgatással szemben megfogalmazott két legmeghatározóbb követelményre, amelyek a közigazgatás alapelveivé is sűrítethetők: a jogszerűsége és az eredményessége.<sup>4</sup> A jogszerűség elvéből következik, hogy a közigazgatás csak törvényi felhatalmazás alapján cselekedhet, hatásköreit csak azok céljával összeegyeztethető módon gyakorolhatja, betartja és betartatja a jogszabályokat, az egyén jogvédelemben részesül a közigaz-

<sup>1</sup> F. ROZSNYAI KRISZTINA: A közigazgatási perjog néhány alapvető aspektusa. *Acta Humana*, 2019. (1), 120–121. DOI: <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.6>

<sup>2</sup> Lásd a terminológiai sokféleségről összefoglalóan FAZEKAS MARIANNA: Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. *Közjogi Szemle*, 2017. (2), 32.

<sup>3</sup> FAZEKAS: Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. 32.

<sup>4</sup> Az eredményességnek ugyan nem szinonimája a hatékonyság, de gyakorta utóbbi szerepel, hiszen az egyes konkrét helyzetekben nem az eredmény, hanem az út maga a lényeg.

gatással szemben, és a közigazgatási szerveknek legalább közvetett demokratikus legitimitációval kell rendelkezniük. Az eredményesség (hatékonyság) elvébe sűrítethetők a közigazgatási tevékenység tartalmi követelményei: a közcélok megvalósítása, a közérdek védelme a lehető legkevesebb ráfordítással, de kellő szakértelemmel és operativitással. E két elv látszólag ellentmondásban áll egymással, azonban helyes értelmezés mellett kiegészítik egymást: éppen e két elv együttes követelménye hozta létre a modern közigazgatást, a bürokráciát a felvilágosult abszolutizmus, majd az iparosodás korában.<sup>5</sup>

A hatalmi ágak megosztásának a rendszerében mind a három hatalmi ágnak van felelőssége abban, hogy a közigazgatás ennek a két elvnek megfelelően működjön: a legalitás elve érvényre jusson, és a közjó megvalósuljon, a köz érdekei és a magánérdekek között helyes egyensúly legyen. A tanulmány fókuszpontjában álló jogalkotó felelőssége itt legalább kettős: egyrészt ő maga teremti meg a közigazgatás mozgásterét és kötelezettségeit, működésének kereteit, másrészt az ő feladata olyan ellenőrző mechanizmusok kiépítése, amelyek a fékek és ellensúlyok rendszerként biztosítják, hogy a közigazgatás valóban e két alapelv szerint működjön.<sup>6</sup>

A működés kereteit nemcsak az államszervezetre vonatkozó rendelkezések jelölik ki, a jogszerűség és eredményesség követelményei az Alaptörvény (a továbbiakban: AT.) különböző alapjogi rendelkezéseiben is megjelennek. A közigazgatás működését témánk szempontjából különösen három rendelkezés érinti. Egyfelől a már említett, az AT. XXIV. cikkében foglalt megfelelő ügyintézéshez való jog. Másfelől a XXVI. cikknek is van ilyen olvasata, amely a hatékony működést, a közszolgáltatások színvonalának emelését és a közügyek jobb átláthatóságát fontos közcélként jelöli meg.<sup>7</sup> Részben ide kapcsolhatjuk továbbá a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását és a köztérhasználat szempontjából ugyanezen XXII. cikk „közterület közcélú használatának védelmét” célzó állami kötelezettségeket<sup>8</sup> is. Ezeket a közcélokat az állam elsősorban – többféle – közigazgatási szerepvállalással<sup>9</sup> igyekszik teljesíteni.

A törvényhozás legfontosabb eszköze e közcélok megvalósítása során maga az Alaptörvény és a törvények megalkotása: ezek szabják meg nemcsak a közcélok megvalósításához kapcsolódó anyagi jogi tartalmat, hanem a közigazgatási rendszer fel-

<sup>5</sup> FAZEKAS MARIANNA: *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019. I. fejezet.

<sup>6</sup> Uo. II–III. fejezet.

<sup>7</sup> Hasonlóan FAZEKAS: *Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra.* 32.

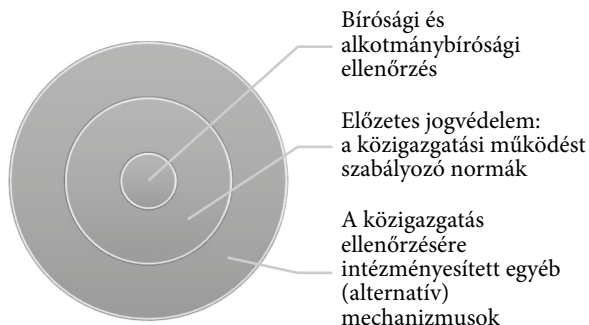
<sup>8</sup> XXII. cikk (1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

<sup>9</sup> Lásd például HORVÁTH M. TAMÁS: *Helyi közszolgáltatások szervezése.* Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2002.; FAZEKAS MARIANNA: *Közigazgatási jog. Általános rész II.: A közszolgáltatások szervezése.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.

építésének és működésének legfontosabb elemeit is, meghatározva egyúttal mind a jogszerűség tartalmi kereteit, mind az eredményességi elvárásokat. A törvényhozó emellett a költségvetési törvény és az államháztartásra vonatkozó szabályok elfogadásával megszabja a közigazgatási cselekvés pénzügyi korlátait – ezek bár az eredményességet és a hatékonyságot már közvetlenül erősen behatárolják, e vizsgálat körén kívül esnek.<sup>10</sup> Ennek a keretrendszernek a mikénti kialakítása nem áll most vizsgálatunk középpontjában; számos más tankönyv és szakkönyv foglalkozik ezzel.<sup>11</sup>

## 1.2. A megfelelő ügyintézéshez való jog a közigazgatási tevékenységgel szembeni jogvédelmi rendszerben

Államszervezeti oldalról a magyar jogalkotó a közigazgatás felelősségének érvényesítését többrejtű intézményrendszer kiépítésével igyekszik teljesíteni. Az alkotmányos szabályozás keretei között az Alaptörvény maga rögzíti a jogállamiság, a hatalom-megosztás és az alapvető jogok védelmének elveit; a különböző ellenőrzési mechanizmusok ezekre az alkotmányos alapokra épülnek. Vagyis nemcsak a Kormány felelős az Országgyűlésnek, hanem meg is fordíthatjuk ezt a tételt: az Országgyűlés mint jogalkotó felelős azért, hogy olyan jogszabályi keretek legyenek érvényben, amelyek a közigazgatás jó működését garantálják. Ha ugyanis ezek hiányoznak, akkor nem lesz miért felelősségre vonni a közigazgatást, és az ellenőrzés csak látszólagos.



1. ábra. A közigazgatással szembeni jogvédelem „rétegei”

<sup>10</sup> A jogalkotásra magára is természetesen számos tényező hat: a közigazgatás döntés-előkészítő munkája, az uniós és nemzetközi kötelezettségek megvalósítása, ezeket sem tudjuk itt vizsgálat tárgyává tenni.

<sup>11</sup> FAZEKAS: *Közigazgatási jog. Általános rész I.*; vagy BALÁZS ISTVÁN – BARTA ATTILA – ÁRVA ZSUZSANNA – PRIBULA LÁSZLÓ – RÉPÁSNÉ VESZPRÉMI BERNADETT – ZÁKÁNY JUDIT: *Annotált záróvizsga tételsor – Közigazgatási jog*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2024.

A jogállamban a közigazgatás jogszerűségének legfontosabb garanciája, a felelősség érvényre juttatásának magja az, hogy kifelé irányuló tevékenységének törvényességét bíróságok vizsgálhatják. Szerepet kap egyfelől a közigazgatási bírászkodás, másfelől az alkotmánybírászkodás is. Ezek jelentik a közigazgatás feletti ellenőrzésnek és ezzel a felelősségre vonásnak a legkeményebb magját: mindkét típusú bíróság jogosult arra, hogy megsemmisítsen közigazgatási cselekményeket vagy ezek megvalósítására kötelezzon, illetve a jogszerűtlen cselekményekkel okozott jogsérelmeket egyéb módon elhárítsa. A bíróság eljárásai során a jogszerűséget vizsgálja, ugyanakkor nem mondhatjuk ki, hogy a hatékonyságot ne vizsgálná, ugyanis az eredményességnek számos olyan aspektusa van, amelyek jogi kötelezettségként is megjelennek, és így a közigazgatás tevékenysége jogszerűségének mércéivé válnak. Ilyenek például a határidők vagy a közszolgáltatások esetében a minimális szolgáltatási színvonalat meghatározó rendelkezések, de tulajdonképpen az arányosság követelménye is.

Ezzel máris a második rétegnél tartunk. A bíróságok *ex post* tevékenységét egészítik ki az ún. előrehozott jogvédelem eszközei. Ezek közül a legfontosabbak a közigazgatási cselekmények megvalósítására vonatkozó eljárási (és olykor anyagi) szabályok, amelyek az eljárásokban bátyázzák körül garanciával az eljárások külső alanyainak helyzetét, és írják elő a közigazgatás számára követendő cselekvéssorokat, szempontokat. Itt is érvényes, hogy a jogszerűség mellett a hatékonyságot is hivatottak ezek a szabályok biztosítani, de megint a jogszabályokká transzformált hatékonysági követelményekről lehet elsősorban szó.

A külső rétegben helyezhetjük el az alternatív ellenőrzési mechanizmusokat, amelyeknél változó, hogy csak a jogszerűséget vagy a hatékonyságot is vizsgálják. E mechanizmusok nem egymástól elszigetelt eszközök, hanem koherens rendszert alkotnak, egymást erősítik.

A jogalkotói felelősség e kontrollrendszer fenntartásában és továbbfejlesztésében is megnyilvánul. A magyar jogalkotó többszintű és egymást kiegészítő ellenőrzési mechanizmusok rendszerével igyekszik a közigazgatás jogszerűségét és hatékonyságát biztosítani. A különféle ellenőrzési, jogvédelmi mechanizmusok tehát a jó közigazgatáshoz való jogot – avagy Bibó István szavaival élve: a megbízhatóságot és kiszámíthatóságot, szolgálatszerűséget<sup>12</sup> – hivatottak biztosítani a jogszerűség és az eredményesség elvét egyaránt érvényre juttatva.

Ebből a komplex mátrixból a továbbiakban a leszűkített tartalmú megfelelő ügyintézéshez való jog érvényesüléséért való jogalkotói felelősséget fogjuk elsősorban vizsgálni, mind *ex ante*, mind *ex post* szempontból, a közterület-használat prizmáján keresztül. Ehhez először képet kell adnunk még az előrehozott jogvédelemről, illetve

<sup>12</sup> BIBÓ ISTVÁN: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető, 1990. 285.

a közterület-használat jogrendszerben játszott szerepéről, azt követően tudjuk azt vizsgálni, hogy a jogalkotó ezen a területen hogyan működteti a jogvédelmi hálót.

## **2. Az általános eljárási szabályok mint a megfelelő ügyintézésért való felelősség érvényre juttatásának legfőbb eszközei**

Noha a közigazgatási per a legerősebb ellensúlya a közigazgatási tevékenységnek, nem önmagában áll: a közigazgatási eljárásjogi szabályozás volumenét tekintve jóval nagyobb jelentőséggel bír. Az eljárásjog létének célja kettős: a közigazgatás jogszerű és hatékony működésének a biztosítása a közhatalmi tevékenységek során. Könnyű belátni, hogy ezért kívánatos, hogy a közigazgatási cselekmények ilyen eljárásokban valósuljanak meg: legyen törvényi kerete minden kifelé irányuló, közigazgatási jog által szabályozott és joghatást kiváltó közigazgatási aktusnak. Ez azonban még sincs így a magyar közigazgatási jogban. Hiába volt eljárási jogintézmények szintjén már az Áe.<sup>13</sup> is nagyon haladó, hatályának szabályozása alapvetően az 1980-as évek viszonyait tükrözte. Mindez az egész eljárásjogra rányomta a bélyegét, noha ennek oka valójában nem magában az eljárásjogi szabályozásban, hanem a szocializmus sajátos igazgatás-szervezési berendezkedésében, illetve az arra épülő dogmatikában mélyen gyökerező eljárásjogi jogalkalmazásban keresendő. Utóbbinak sajátja a „hatósági” kitétel szűk értelmezése, és az így leszűkített fogalmi körön túl jelen lévő egyéb közhatalmi aktusok elméleti szempontból való szinte teljes figyelmen kívül hagyása, azok sok esetben irányítási vagy éppen más jogágba tartozó aktusokként való kategorizálása (mint azt a közterület-használatok kapcsán mindjárt látni lehet) mind ide vezethető vissza.<sup>14</sup> A rendszerváltás e fogalmi keretek terén sajnos nem eredményezett új minőséget, és a jogalkotó az uniós csatlakozás hajnalán elfogadott új eljárásjogi törvényben sem vizsgálta felül e koncepciót.<sup>15</sup> Ezt a mulasztást a 2016-os eljárási kodifikáció sem pótolta.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény.

<sup>14</sup> FAZEKAS MARIANNA: A közigazgatási hatósági eljárásjog változásai 1990–2006. In: JAKAB ANDRÁS – TAKÁCS PÉTER (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990–2005*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2007. 355–383.

<sup>15</sup> 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*, 2007. (7), 395–403.; F. ROZSNYAI KRISZTINA: Europäisierung des ungarischen Verwaltungsverfahrensrechts. In: WERNER HEUN – VOLKER LIPP (Hrsg.): *Europäisierung des Rechts*. Göttingen, Universitätsverlag Göttingen, 2008. 210.

<sup>16</sup> Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.). A két törvényt összehasonlításban lásd HAJAS BARNABÁS: Általános közigazgatási rendtartás. Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016. (4), 18–25.

A Kp. generálklauzulájával a jogalkotó az utólagos jogvédelem kapuit tágra nyitotta, ezzel párhuzamosan az *ex ante* jogvédelem esetében az általános hatósági jog legnagyobb problémáját, a nagyon szűk hatályt azonban nem sikerült meghaladni.<sup>17</sup> Az Ákr. hatálya kapcsán, azt szembeállítva a Kp.<sup>18</sup> generálklauzulájával, fogalmazódott meg a keserű felismerés: „az általános eljárásjogi szabályok hatályát ki kellett volna terjeszteni minden kifelé irányuló cselekvésre, nemcsak a hatósági cselekvésekre, ahogy az a közigazgatási perjogban a generálklauzula révén meg is történt végre. A szerződésekre vonatkozó szabályokat is szükséges lenne általánosan szabályozni, akárcsak az egyéb, hatóságinak nem minősített eljárásokat (mint például a köztisztviselési fegyelmi eljárásokat). A szervezeti integráció, a szakhatósági modell szinte teljes eltörlése még azt is felveti, hogy a hatóságon belüli döntéshozatali szabályok egy része is igényelne az ügyféli jogokkal való erős kapcsolat miatt ilyen általános eljárási szabályozást. Ehelyett azonban az Ákr.-nek még a Ket.-hez képest, a hatósági eljárások területén is szűkült a hatálya, hiszen olyan eljárások, amelyek korábban legalább privilegizált eljárásként a Ket. hatálya alá tartoztak, mint például a versenyfelügyeleti eljárás vagy az adóigazgatási eljárás, kivett eljárásokká váltak. [...] Az előrehozott jogvédelem szélesítése, tehát olyan általános szabályok megalkotása, amelyek a hatósági jogalkalmazás teljes spektrumán és az egyéb kifelé irányuló közigazgatási tevékenységekben egyaránt garanciákat jelentenének, most elmaradt. Ez azonban nem tragédia, pusztán azt eredményezi, hogy egy másféle egyensúlyi helyzet alakul majd ki az eljárásjog és a perjog között, mint ami jelenleg van. A bíróságok nagyon sok esetben rá lesznek kényszerülve arra, hogy az Alaptörvény megfelelő ügyintézéshez való jogra vonatkozó szabályai alapján próbálják meg értelmezni azt, hogy például a kamarai fegyelmi ügyben, vagy akár egy támogatási eljárásban mitől lesz tisztességes az ügyintézés. A közigazgatásnak az eljárásjog előli menekülése tehát végső soron vissza is üthet, hiszen a közigazgatás mozgásterét adott esetben a joggyakorlat ilyen irányú szerves fejlődése jobban beszűkítheti. [...] A bíróságok tehát mozgásba hozzák, és az eddigi fejlődés fényében várhatóan egy, e problémákat kezelni tudó új egyensúlyi helyzet kialakulásához járulnak majd hozzá, amelyben valóban hatékony tud lenni a jogvédelem.”<sup>19</sup>

És valóban így is lett: a jogalkotói felelősségvárítás következményeit a jogalkalmazói gyakorlat kísérli meg elhárítani. A Kp. generálklauzulájának – ha úgy tesszük – spill-over hatása a jogalkalmazói gyakorlatban a közhatalmi aktusokra való nagyobb érzékenység. Ez vezet el a gyakorlatban érzékelhetően egyre inkább oda,

<sup>17</sup> FAZEKAS MARIANNA: Hatósági ügy – közigazgatási jogvita. *Jogtudományi Közlöny*, 2017. (10), 453–462.

<sup>18</sup> A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.

<sup>19</sup> F. ROZSNYAI: A közigazgatási perjog néhány alapvető aspektusa. 120–121.

hogy a jó közigazgatáshoz való jognak az Alaptörvény betűje szerint a „hatósági eljárásokra” szűkített hatályát az Alkotmánybíróság és a bíróságok a törvény szellemének megfelelőbben kezdik értelmezni – s nemcsak értelmezni, hanem rögtön a közigazgatási szerveken és a jogalkotón számon is kérni. Ennek egyik első zsenije volt a pártfinanszírozási ügyben hozott alkotmánybírósági határozat, amelynek nívumát aztán még kiforrottabban jelenítette meg a szolidaritási hozzájárulás<sup>20</sup> alkotmányosságát vizsgáló Szola2-ügyben az Alkotmánybíróság: „ha egy közigazgatási hatóság közhatalom erejével felruházott eljárást folytat, akkor arra kiterjed az Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdésének az alkalmazási hatálya...”<sup>21</sup>

Persze nem új keletű ez a törekvés, csak az új szabályozási környezetben, az AT. XXIV. cikke és a Kp. tárgyi hatálya fényében újabb aspektusok jelennek meg. A közigazgatási eljárásjog mint előrehozott jogvédelem követelménye azonban ilyen területeken is, már az ezredforduló előtt megjelent. Ennek legszembetűnőbb példái az önkormányzati autonómiához kötődnek. A területszervezési döntésekre vonatkozó eljárási szabályok megalkotásának szükségessége alkotmánybírósági döntésre vezethető vissza,<sup>22</sup> és a törvényességi felügyeleti eljárás részletes szabályait is megalkotta a jogalkotó, sőt, az a lehetőség is felmerült a gyakorlatban, hogy az is az általános hatósági eljárási törvény hatálya alá tartozik.<sup>23</sup>

A közhatalmi döntések és a hatósági döntések körének tulajdonképpen szinonimaként való használata valójában az általános eljárási szabályok hatályának tágítása irányában hat: jelzi, hogy nem tartható fenn, hogy azok tárgyi hatálya nem

<sup>20</sup> Lásd a jogintézményről és fejlődéséről: KECSŐ GÁBOR: A szolidaritási hozzájárulás fejlődése. In: ÁRVA ZSUZSANNA – BARTA ÁTTILA (szerk.): *Gondolatok a közigazgatási jogról és annak hatáiról. Ünnepi tanulmányok Balázs István Professzor 70. születésnapjára*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2026. 498–509.

<sup>21</sup> 18/2024. (XI. 11.) AB határozat [89]. A [103] bekezdésben ehhez kapcsolódóan megállapította, hogy „a Kincstár a központi végrehajtó hatalom hatóságaként fizetésre kötelezi a tőle független helyi önkormányzatot. E tekintetben közhatalom birtokában tevékenykedik. Tulajdonképpen a költségvetés hatósági implementációját látja el. [...] Az Áht. 83. § (3) bekezdése tehát egy olyan államháztartási jogi norma, amely a Kincstár hatósági és nem hatósági tevékenységének találkozási pontjában van. A közhatalom Kincstár általi gyakorlása a beszédési megbízás benyújtásának előfeltétele”.

<sup>22</sup> 15/1998. (V. 8.) AB határozat (ABH 1998.132.).

<sup>23</sup> Erre utal, hogy 2014. január 1-jei hatállyal a Ket. hatálya alól kivett eljárássá vált a törvényességi felügyeleti eljárás. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet eredeti szövege a törvényességi felügyeleti bírságot például hatósági határozatként kezelte. BALÁZS ISTVÁN – BALOGH ZSOLT PÉTER – BARABÁS GERGELY – BENCsik ANDRÁS – DANKA FERENC – FAZEKAS JÁNOS – FAZEKAS MARIANNA – F. ROZSNYAI KRISZTINA – FÜRCHT PÁL – HOFFMAN ISTVÁN – HOFFMANNÉ NÉMETH ILDIKÓ – KECSŐ GÁBOR – KRÓNEISZ GÁBOR – NAGY MARIANNA – SZALAI ÉVA: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Negyedik, hatályosított kiadás, Budapest, ORAC Kiadó Kft., 2023. 538.

terjed ki minden közhatalmi és más eljárásrend alá nem tartozó közigazgatási cselekmény megvalósítására. Tegyük hozzá, ezt a szűk értelmezést ma már semmi nem támasztja alá, hacsak nem az általános eljárási szabályok elsődlegességének némiképpen tarthatatlan kíváncsága, amely kontraproduktívan éppen hogy az Ákr. hatályának folyamatos szűkítését eredményezi. Annak érdekében ugyanis, hogy az elsődlegesség látszatát fenn lehessen tartani, a jogalkotónak folyamatosan engedményeket kellett tennie, mert egyfajta „közigazgatási szervi szabadságharccá” vált a kivett eljárási minőség elérése. Ezt mi sem mutatja jobban, mint az Ákr.-ben kivett eljárásként szabályozott ügyek felsorolása. Egy magára valamit adó szerv nem tartozhat az általános eljárási törvények hatálya alá, hanem inkább ugyanazokat a szabályokat a „saját” ágazati törvényébe kívánja belefoglalni. A hatály kiterjesztése mellett az általános eljárási szabályok érvényesülésének, azaz az eljárási törvény tárgyi hatályának védelme is igen fontos feladata lett volna a törvényhozásnak. A Kúria részéről a jogalkalmazásban ez a törekvés az Ákr. hatálybalépését követően ugyan megjelent,<sup>24</sup> de azt a Kúria jogegységi tanácsa csírájában elfojtotta.<sup>25</sup>

Természetesen az általános eljárási szabályok hatálya jelen formájában nem terjeszthető ki túl széles körre, hiszen a garanciális szabályozás e magas szintje nem alkalmas mindenféle közigazgatási közhatalmi eljárás szabályozására. A német példa is azt mutatja, hogy ebben az esetben egy „többsebességű” általános eljárási szabályozást kell létrehozni, amelyben a garanciális szabályoknak több rétege van, s jóval több érvényesül a hatósági ügyekben, mint példának okáért a közlekedési táblák kihelyezése kapcsán.<sup>26</sup>

Visszatérve a spill-over hatásokra, azt tapasztaljuk, hogy az alsóbb fokú bíróságok előtt megindult egy – az előbb jelzett alkotmánybíróági *dictumot* szélesebb körben recipiáló – folyamat, amelynek alapján a bírák kezdik újraértelmezni az általános eljárásjogi szabályozás hatályának terjedelmét – legalábbis az elvárások szintjén. Tartalmilag tulajdonképpen nincs itt másról szó, mint annak a felismeréséről, hogy jogot, kötelezettséget megállapító, nyilvántartást vezető, tényt, jogszabályt megállapító vagy jogsértés következményeit levonó döntések meghozatala külső jogalanyokra nézve egyedi ügyben csakis valamilyen formalizált eljárásrend

<sup>24</sup> F. ROZSNYAI KRISZTINA: A Kúria döntése a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes követelményeiről. A lényeges eljárási szabályszegés fogalmának újraértelmezése. *Jogesetek Magyarázata*, 2021. (2–3), 43–52.

<sup>25</sup> Kúria 4/2023. KJE (Jpe.III.60.053/2022/15.). 7 közigazgatási bíró és 10 nem közigazgatási bíró döntötte ezt el...

<sup>26</sup> F. ROZSNYAI KRISZTINA: Egyedi vagy általános közigazgatási aktus a közlekedési tábla? Töprengés a közúti jelzések és más, a közdolgok közhasználatára vonatkozó közigazgatási cselekmények aktustani minősítéséről. *KözigazgatásTudomány*, 2025. (1), 118–137. DOI: <https://doi.org/10.5422/kt.v5i1.96>

alkalmazásával lehetséges, ugyanis az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt megfelelő ügyintézéshez való jog másként nem tud érvényre jutni. Így némiképpen oda jutottunk vissza, ahol a 32/1990. (XII. 21.) AB határozatban megállapított jogalkotásra biztosított határidő lejárt és az 1991. évi XXVI. törvény hatálybalépése közötti időszakban voltunk, amikor az Alkotmány 70/E. §-ára alapították a bíróságok a bírósági út igénybe vehetőségét. Most pedig úgy tűnik, hogy ugyanezt a funkciót tölti be az AT. XXIV. cikke: ha nincs más eljárásrend, akkor közvetlenül az alaptörvényi követelmények érvényesülését kell a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnak vizsgálnia. Vagyis ez azt jelenti, hogy az *ex ante* jogvédelem terén kikényszeríti a bírósági gyakorlat a Kp. generálklauzulájához való felzárkózást.

Ugyanakkor a bírósági jogalkalmazás által „aktivált” alkotmányos követelmények rendszertani és főként jogvédelmi hatása nem összemérhető a törvényhozó által elfogadott törvényi szabályozásával. A bírósági eljárások kimenetele bizonytalan, és ráadásul igénybevételére csak az ügyek igen kis hányadában kerül sor, vagyis – hiába a közigazgatási bíráskodás regulatív funkciója<sup>27</sup> –, ilyen kiinduló konstellációban még a kereseteknek helyt adó ítéleteknek is csak nagyon partikuláris hatása lehet a jogalkalmazói gyakorlatra. Előbb-utóbb ezért a jogalkotónak szembe kell nézni a felelőssége kérdésével, és úgy kell alakítania a jogrendszert, hogy minden Kp. szerinti (formális) közigazgatási cselekményt a megfelelő ügyintézés követelményeinek megfelelő eljárásban kell megvalósítani.

Addig is – és erre a bírói gyakorlatban látunk jeleket – a hatósági ügy fogalmának szélesebb értelmezésével is történhet bizonyos esetekben e követelmény érvényre juttatása; legutóbb például a közszolgálati jogviszony kapcsán merült fel ez.<sup>28</sup> Ugyan utóbbi már fentiek szerint szétfeszítené az Ákr. fogalmi kereteit,<sup>29</sup> de mint említettük, vannak olyan esetek is, ahol kézenfekvőbb ez a megoldás – ami egyben a közigazgatás e döntésekért való felelősségre vonhatóságának erősödését is jelenti. A közterület-használat körében a legnyilvánvalóbb ez a fentebb leírt „térhódítás”, tudniillik a tulajdonosi hatalom helyét itt graduálisan átveszi a közhatalom. E fejlődési ív közelebbi vizsgálatánál érdemes állatorvosi lóként a közterület-használatból kiindulni.

<sup>27</sup> A közigazgatási bíráskodás funkcióiról lásd F. ROZSNYAI KRISZTINA: Perjogi önállósulás és külföldi bírósági jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle*, 2016. (4), 6.

<sup>28</sup> A Fővárosi Ítéltábla 1.Kf.700.121/2022/4. sz. határozatában, lásd PARAGH GYÖRGYI ZSUZSANNA: A közszolgálati jogviták prevenció dimenziói. A megelőző eljárás szerepe és jelentősége. *Jogtudományi Közlöny*, 2026. (Megjelenés alatt.)

<sup>29</sup> Ezzel szemben például a német általános közigazgatási eljárási kódex hatálya kiterjed a közigazgatási aktusként minősülő közszolgálati (szolgáltatadói) aktusokra is. FÉNYES MARCELL: Két szék közt a pad alatt? – Közszolgálati jogviták a munkajog és a közigazgatási jog szorításában. I. Rész. *Magyar Jog*, 2026. (5), 303. DOI: <https://doi.org/10.59851/mj.73.05.3>

Természetesen az olvasóban felvetődhet a kérdés: miként kapcsolódik a közterület-használatra vonatkozó szabályozás az *ex ante* jogvédelemhez? Ez a közhatalmi aktusok körének, illetve a hatósági eljárási törvény tárgyi hatályának fent elemzett meghatározásával áll kapcsolatban. Nem mindegy, hogy hogyan tekintünk ugyanis a közterület feletti rendelkezésre: az állam szervei tulajdonosként rendelkeznek használata felől, vagy csak a köz által meg vannak bízva e feladat ellátásával?<sup>30</sup> Az utóbbi esetben könnyű eljutni oda, hogy itt is a közérdek érvényre juttatása a céljuk, amit közhatalmi cselekvéssel érnek el. A jogalkotónak tehát felelőssége az is, hogy világossá tegye, hogyan kell a közterület feletti rendelkezésről a jogalkalmazónak gondolkodnia.

### 3. Miben áll a közterület közcélú használata?

#### 3.1. A közterület rendeltetése

A közterület közcélú használatára, mint egy nemzeti vagyontárgy rendeltetésére nézve sem az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Ávt.), sem a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. (a továbbiakban: Nvt.), illetve az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. (Áht.) törvények nem tartalmaznak kifejezett tételesjogi rendelkezést.

Az Nvt. bevezető rendelkezéseiben meghatározza a nemzeti vagyon alapvető rendeltetését, amely a közfeladatok ellátásának biztosítása. Ezt az Nvt. négy részrendeltetésre bontja, úgymint a közérdek és a közösségi szükségletek szolgáltatása, 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 határozottan állíthatjuk, hogy a közterületek közcélú használatának biztosítása legalább az elsőbe (közösségi szükségletek szolgáltatása) mindenképpen beletartozik. Az egyes vagyonelemekre nézve az azokat szabályozó törvények konkretizál(hat)ják a rendeltetést. A Kkt.<sup>31</sup> például a 3. § (1) bekezdésében így rögzíti a közutak (azaz a közterület legfőbb fajtája) közhasználatának lehetőségét: „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.” Ezen túl, a közterületekre nézve több definíció is

<sup>30</sup> Lásd az angolszász „public trust” koncepcióról részletesen: JOSEPH L. SAX: The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention. *Michigan Law Review*, 1970. 471–566.

<sup>31</sup> A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény.

létezik, hiszen nagyon sok életviszony kapcsán merül fel a használatuk. A legáltalánosabb jelleggel a régi építési törvény<sup>32</sup> ragadta meg a kérdést, s e tárgyban eredetileg két mondatot tartalmazott. Egyfelől rögzítette a 2. § 12. pontjában, hogy a közterület olyan terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, illetve meghatározta a közterület legfontosabb rendeltetéseit.<sup>33</sup> E példálózó felsorolás utóbb egy külön rendelkezésként részletesebb, immár zárt felsorolássá bővült.<sup>34</sup> A közlekedés és a közművek elhelyezése mellett megjelent egyfelől a telkek megközelítése, a pihenés pedig több fogalomra diverzifikálódott, a helyébe lépett a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység és a szabadidő-eltöltés. Új rendeltetésként jelent meg ekkor a közösségi joggyakorlás.<sup>35</sup>

A 2024. október elsején hatályba lépett, a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Méptv.) csak a fogalommeghatározást tartotta meg, a rendeltetésre vonatkozó rendelkezés nem szerepel az új törvényben.<sup>36</sup> Csak találgathatunk, hogy miért van ez így. Egy lehetséges magyarázat lehet erre a fentiek alapján, hogy valójában csak a közlekedés (és annak alfajaként a telkek megközelítése) és a rekreáció minősülnek rendeltetésszerű használatnak, hiszen az összes többi rendeltetés szerinti használathoz engedély, bejelentés, tudomásulvétel társul. Ezt támasztja alá a német dogmatika is, amely csak e két rendeltetést ismeri.<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.).

<sup>33</sup> 2000-től kezdődően módosított számozással Étv. 2. § 13. pont: „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 rendeltetése különösen: a közlekedés biztosítása (utak, terek), a pihenő és emlékhelyek kialakítása (parkok, köztéri szobrok stb.), a közművek elhelyezése.”

<sup>34</sup> 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. január 1-jével.

<sup>35</sup> Azt egyfelől a d) pont jelenítette 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.

<sup>36</sup> A Méptv. tartalmaz két olyan fogalommeghatározást, 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 fogalommeghatározási kísérlet. E rendelkezésnek már a nyelvtani értelmezése is igen nagy kihívás elé állítja az olvasót, s úgy tűnik, inkább a közforgalmúság lett volna itt a helyesebb kifejezés.

<sup>37</sup> HANS-JÜRGEN PAPIER: *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. Auflage, Berlin – New York, De Gruyter, 1998. 38–39.; ULRICH STELKENS: Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch. In: WOLFGANG KAHL – MARKUS LUDWIGS (Hrsg.): *Handbuch des Verwaltungsrechts – Band VII: Aufgaben, Organisation und öffentliche Sachen*. Heidelberg, C. F. Müller, 2025. 1186.

További érv lehet, hogy nem lehet a közterületek rendeltetését ilyen általánosságban szabályozni, az a konkrét életviszonyok kapcsán végezhető el.

Ahogy a fent idézett szabályt követően a Kkt. is felsorolja, hogy mely tevékenységek tilosak, és melyek azok a használatok, amelyek főszabályként szintén tilosak, de kivételesen – engedéllyel, bejelentés alapján – mégis gyakorolhatók, úgy tartalmaznak erre nézve más jogszabályok, elsősorban önkormányzati rendeletek is rendelkezéseket. Maga az AT. XXII. cikkének (2) és (3) bekezdése is e megfontolásból született, azzal az indokolással, hogy „az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás sérti a közterületek közcélú használatát, ami ellen indokolt fellépni”. A különböző tiltó és korlátozó rendelkezések elemzése révén kapunk tehát képet a közterület használatának lehetséges módjairól.

### *3.2. A közterület-használat lehetséges módjai és ezek egymáshoz való viszonya*

Ha a közterület használati módjait így rendszerezzük, alapvetően háromféle jogszerű használatot különböztethetünk meg. 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: ilyenkor nem közlekedésre vagy rekreációra használja valaki a közterületet, hanem valamilyen más tevékenységre. Ez lehet gazdasági tevékenység (taxival várakozik, fagylaltot árul, idegenvezetést végez, bolhapiacot szervez stb.), de más célt is szolgálhat (tüntetés, szoborállítás, futóverseny, utcabál stb.). Ezekben közös, hogy akadályozzák mások rendeltetésszerű, azaz közcélú közterület-használatát.<sup>38</sup> E két mód között helyezkedik el a helyben lakók általi, avagy szomszédsági használat. A különös használatokhoz hasonlóan erre nézve is léteznek jogszabályi rendelkezések,<sup>39</sup> amelyek azt lehetővé teszik, de a használat ugyanakkor rendeltetésszerű, tehát ugyanúgy közlekedésre és rekreációra használja a szomszéd is a közterületet, csak számára ez más jelentőséggel bír (például meg tudja-e az ingatlanát a közútról közelíteni). Azt tehát, hogy hol húzódik a közönséges és a különös használat közötti határ, valójában a közterület rendelte-

<sup>38</sup> Ezek sok esetben „magán”, azaz profitorientált célú használati módozatok vagy pedig kollektív használati módok.

<sup>39</sup> Egy adott közterülettel határos ingatlan jogszerű használójának bizonyos – gyakran jogszabály által kifejezetten garantált – előjogai vannak a közönséges használókhoz viszonyítva (például a telküknek megközelíthetőnek kell lenniük a közterületről). Ezeket az előjogokat bizonyos többletkötelezettségek is kísérik, mint például a járdatisztántartás vagy síkosságmentesítés.

tése szabja meg: ami rendeltetésszerű használat, az közönséges használat, ami pedig azon túlmutat, az különös használat. A logika megfordítva is alkalmazható: közönségesnek tekinthető minden engedélymentes használat, különösnek pedig minden, ami engedély- vagy bejelentésköteles. Mindkét megközelítésben közös, hogy ezek mind jogszerű használati formák, azokkal szemben áll a jogellenes használat, amelyet a jog kifejezetten tilt.<sup>40</sup>

#### **4. A közterület-használat formái közötti konkurencia megfelelő mederbe terelése és a jó közgazdászhoz való jog összefüggései**

##### *4.1. Dióhéjban a közterület-használat módjai közötti lehetséges feszültségmezőkről*

Mivel a közdolgok véges közjavak, hamar túlhasználat alakulhat ki, s a különböző használati módok térben és időben egyszerre is jelen lehetnek, ami nehezen kezelhető konfliktushelyzeteket eredményez. Ezeket kell a jogalkotónak és a jogalkalmazónak valahogy mederben tartania. Így tudja megvalósítani azt a felelősséget, amelyet az AT. XXII. cikke telepít rá a közterület közcélú használatának védelmére irányuló kötelezettség révén.

A közterület-használat során jelentkező konkurenciamezők három fő típusba sorolhatók.

Egyfelől a közhasználaton belül is számos használat konkurál egymással, másfelől a közhasználat akár a különös, akár a szomszédsági használattal is összetűzésbe kerülhet. A különös használat persze sokszor nem konkurál a közhasználattal, hanem éppen javítja annak minőségét (gondoljunk a vattacukoráros standjára, a taxidrosztra vagy egy kávézó teraszára, de akár egy utcabálra, köztéri koncertre is), miközben az adott területen konkrétan mégis korlátozza vagy akár ellehetetleníti azt. Nincs azonban szükségszerű kapcsolat e kettő – a közhasználat minőségének javítása és annak helyi ellehetetlenítése – között. A különös használatok pedig egymással is versenyeznek: nemcsak az egyforma, hanem az eltérő rendeltetésű különös használatok is kiszoríthatják egymást, és még nehezebb helyzetek keletkeznek a hosszú távú különös használatok révén, amelyek tartósan ellehetetleníthetnek minden más használati formát. S mindezen jogszerű használati formákat fenyegeti, illetve ellehetetleníti a jogellenes közterület-használat – és legfőképpen a hatósági mulasztás, ha az ilyen magatartásokkal szemben a közgazdász nem vagy nem hatékonyan lép fel.

<sup>40</sup> Így például az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése vagy a Kkt. 7. § (1) bekezdése.

A használati módok közötti konkurencia feloldása nem csupán dogmatikai, hanem elsősorban jogalkotói felelősségi kérdés, mivel a konfliktusok tényleges kezelése azon áll vagy bukik, hogy a jogalkotó milyen eljárási és anyagi jogi eszközöket biztosít a közigazgatás számára a konkuráló használatok közötti helyes egyensúlyhelyzetek kialakításához, illetve a jogellenes használat elleni fellépéshez. A jognak megfelelő eszközöket kell biztosítani a konfliktusok megfelelő kezeléséhez, amely rendszerben az *ex ante* és *ex post* jogvédelmi eszközöknek különös jelentősége lesz.

#### 4.2. A magántulajdoni koncepció okozta nehézségek a közhasználat és a „magán” használati módok közötti egyensúly megteremtésében

A közterület egészen a közelmúltig tipikusan az önkormányzat, illetve az állam magántulajdonaként „koncipiálódik”.<sup>41</sup> Ezt tükrözi vissza a közterület több törvényben is használt, ún. statikus fogalma,<sup>42</sup> amelynek konstitutív eleme a nemzeti vagyonhoz tartozás és az ingatlan-nyilvántartásban e minőség megjelölése. Még inkább visszatükrözi ezt a Kkt. és a közterület-használatot rendező önkormányzati rendeletek fogalomkészlete, amely nem közjogi, hanem magánjogi fogalmakkal operál: az önkormányzat hozzájárul a közterület különös használatához, nem pedig engedélyezi azt. Bár az elmúlt több mint egy évtizedben egy lassú közjogiasodási folyamatnak lehettünk a tanúi, amely a jogalkalmazásban a parkolás kérdése kapcsán indult el,<sup>43</sup> és egyes kivételszabályok elfogadásán túl<sup>44</sup> mára oda jutott, hogy a Kúria 1/2022. KPJE határozatában kimondta, hogy a közterület-használati jogviszony közjogi jogviszony.<sup>45</sup> Az 1/2022. KPJE tulajdonképpen azt a fontos dogmatikai változást tükrözi – bár nem indokolja meg olyan alaposan, mint tette azt például a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.033/2017/4. sz. határozata –, hogy a tulajdonosi hatalom helyére a közhatalom lépett: a közterület használatának engedélyezéséről az önkormányzat nem tulajdonosként, hanem a közérdek, közcélok érvényre juttatójaként dönt.

<sup>41</sup> HOFFMAN ISTVÁN: Közutakra és közterületekre vonatkozó sajátos vagyongazdálkodási szabályok. In: HOFFMAN ISTVÁN (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 195–197.

<sup>42</sup> F. ROZSNYAI KRISZTINA: Közterület-igazgatás. In: LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 311.

<sup>43</sup> HORVÁTH M. TAMÁS: Kérjük, fizessen! Parkolási közszolgáltatás és jogviszonyok. *Alkotmánybírószáji Szemle*, 2010. (2), 46–53.

<sup>44</sup> Ilyenek például a filmforgatásra vonatkozó szabályok.

<sup>45</sup> Erről a folyamatról lásd részletesen HORVÁTH M. TAMÁS: *Boncasztalon. Jogtudományi Közlöny*, 2023. (10), 454–462.

Ezzel visszaérkezünk az előrehozott jogvédelem és a jogalkotó felelősségének kérdéséhez: a jogalkotóknak mind központi, mind helyi szinten feladatuk lett volna, hogy mind a megfelelő ügyintézés és ezzel a hatékony jogvédelem biztosítása érdekében a közterület-használatra vonatkozó szabályokat a jogegységi határozat megállapításaihoz igazítsák. Sőt, már jóval korábban, amikor a gyakorlatban jelentkeztek ezen anomáliák, és például a filmforgatásra partikuláris szabályokat alkottak, kellett volna a központi jogalkotónak az Alkotmánybíróság által ekvivalensnek tekintett közjogi és magánjogi konstrukciók közötti hintázást<sup>46</sup> – sőt magát a jogágválasztási szabadságot – megszüntetnie. Ez jobban összhangban állna az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott felelősséggel is: a közterület közcélú használatának védelmét nem a jogellenes használati módok elleni fellépés szolgálja csupán, hanem a közcélú használatot korlátozó, sőt adott esetben tartósan ellehetetlenítő különös használatok formalizált eljárásokban történő engedélyezése is. Ezek az eljárások tudják biztosítani a kétféle használat mögött álló érdekek – a közcél, illetve a partikuláris (magán)érdekek – megfelelő mérlegelését, illetve a közterületek használatáért versengő személyek egyenlő esélyeit és mindezen érdekek megfelelő jogvédelmét, tehát a jogszerű használati módok harmonikus együtt-létezését.

Mivel azonban a jogegységi határozat csak a bíróságokra kötelező, a Kkt. és az önkormányzati rendeletek terminológiája és szabályozási filozófiája egyelőre változatlan. Az 1/2022. KPJE-hez való igazodás azonban csak elvétve, elsősorban az új önkormányzati szabályozások megalkotása esetében történt meg, amelyek megalkotására jórészt a Kúria Önkormányzati Tanácsa megsemmisítő vagy törvénysértést megállapító határozatai nyomán került sor.<sup>47</sup> A bíróságokra maradt tehát a jogegységi határozat érvényre juttatása, immár egyedi ügyekben. Ezt segíti elő az a tény, hogy a közút használatával kapcsolatos jogviták újabban már a közigazgatási ügyszakban is meg-megjelennek.

#### *4.3. A közútkezelői engedélyek problematikája*

Az egyik e szempontból releváns ügycsoportban a Pázmány-campus építéséhez kapcsolódóan a Kkt. közútkezelői hozzájárulásra vonatkozó szabályozása került középpontba. A Kkt. sajátos „hintázó” megoldást alkalmaz: az alapügyet magán-

<sup>46</sup> SIKET JUDIT: Lehet-e „hintázni” a köz- és magánjogi jogviszonyok között? A helyi közhatalom gyakorlója tulajdonosi szerepben. *FORUM: Acta Juridica et Politica*, 2021. (3), 377–384.

<sup>47</sup> Így például Köf.5.026/2025/4., Köf.5017/2021/6., Köf.5033/2017/4. sz. határozatok.

jogi, a „jogorvoslati szakot” pedig közigazgatási jogi úton kezeli, ami miatt a közútkezelői hozzájárulás jogági besorolása a tételes jogban máig zavaros. Noha elméletileg egyértelműen hatósági tevékenységről van szó, a tulajdonosi pozíció jut inkább kifejezésre a terminológiában: azt hozzájárulásként definiálja a jogalkotó. Ez – a közterület-használatra vonatkozó önkormányzati rendeletekben található terminológiával egybehangzóan – magánjogi jogviszonyra utal. Ugyanakkor 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 a kormányhivatalhoz nem engedhetett a jogszabály, hiszen az csak államigazgatási hatósági ügyben lenne lehetséges. Ez a tulajdonosi joggyakorlás gondolatán túl az általános önkormányzati feladattelepítési szabályokkal sem lenne összeegyeztethető.<sup>48</sup> Mégis, a közjogias jelleget erősíti ez a sajátos jogorvoslati forma, azt sejtetve, hogy az önkormányzat itt nem tulajdonosi, hanem közhatalmi pozícióban dönt. Leginkább ez teremthet ugyanis alapot arra, hogy a jogszabály alapján a közlekedési hatósághoz lehessen jogorvoslatért fordulni. A kormányhivatal magánjogias terminológiával körülírt jogköre tartalmilag identikus a másodfokú hatóság megváltoztatási jogkörével.

Tovább erősíti a közjogias jelleget a Kkt. szabályozása a közút nem közlekedési célú igénybevétele kapcsán, ugyanis amennyiben valamilyen engedélyköteles tevékenység folytatása (például építési tevékenység) érdekében kerül arra sor, akkor az adott engedélyezési ügyben eljáró hatóság dönt a közlekedési hatóság „nyilatkozata” alapján. Ez tartalmilag egy sajátos együttdöntési jogkör, 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.<sup>49</sup>

A Pázmány-campus építéséhez kért közterület-használati engedélyek eseteiben az amúgy is bonyolult szabályozást tovább bonyolította azoknak nemzetgazdasági szempontból kiemelt üggyé minősítése, aminek folytán a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetője járt el az önkormányzat helyett. Jogosan érvelt a közútkezelő Fővárosi Önkormányzat azzal, hogy ez az autonómiájába való jelentős beavatkozás.<sup>50</sup> A jogalkotó részéről az alkotmányellenesség vádját elkerülendő még

<sup>48</sup> Lásd HOFFMAN ISTVÁN: Az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök szabályozása Magyarországon – nemzetközi kitekintéssel. *Közjogi Szemle*, 2013. (2), 19–24.

<sup>49</sup> Kkt. 42/A. § (2a) bekezdése.

<sup>50</sup> Ennek volumenét a Méptv. 194. §-a, illetve annak 2025. júliustól hatályos módosítása már önmagában is érzékelteti.

azzal sem lehet alappal érvelni, hogy (államigazgatási) hatósági ügynek tekintette a Kormány a közútkezelői hozzájárulás megadását.<sup>51</sup>

A Fővárosi Törvényszék az alkotmányossági problémával nem foglalkozott, a kérdést – helyesen – a közigazgatási perjogi szabályok megfelelő értelmezésével oldotta meg. A Fővárosi Önkormányzat keresete alapján megállapította, hogy a közútkezelői hozzájárulás megadásáról való döntés a Kp. 4. § (1) bekezdése generálklauzulájának alkalmazási körébe esik, és a hozzájárulást a hatósági eljárási szabályok szerint kellett volna kiadni, tehát a tulajdonos önkormányzatot ügyfélként be kellett volna vonni. Mivel ez nem történt meg, a közútkezelői hozzájárulás megadása semmis.<sup>52</sup>

A Kúria végzése<sup>53</sup> viszont ördögi kört hoz létre. Eszerint a közútkezelői hozzájárulás megadása nem hatósági ügy, az hatósági üggyé csak akkor válik, amikor a megtagadott hozzájárulás „pótlása” iránt a közlekedési hatósághoz fordul a hozzájárulást kérő személy.<sup>54</sup> Ugyanakkor a Kp. 4. § (2) és (7) bekezdése szempontjából ezt a Kúria mégsem hatósági eljárásnak, hanem jogorvoslati eljárásnak minősítette, amikor azzal érvelt, hogy mivel a Fővárosi Önkormányzat közvetlenül a közútkezelői hozzájárulást megadó döntést támadta meg, a jogszabály szerint intézményesített pert megelőző közigazgatási eljárást nem merítette ki, ezért a keresetlevele visszautasításának lett volna helye.

Azt nem vette figyelembe a Kúria, hogy ezt a „jogorvoslati eljárást” a Kkt. szabályai szerint csak a kérelmező indíthatja meg, abban az esetben, ha a közlekedési hatóság megtagadja a hozzájárulás megadását, vagy az sérelmes rá nézve.<sup>55</sup> A Fővárosi Önkormányzat nem kérelmezői pozícióban volt, és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt ügyben való eljárás már eleve egy államigazgatási szervhez tartozott, ami a közútkezelői hozzájárulás magánjogias koncepcióját végképp felülírta, s csak erősíti a hatósági ügykénti minősítést. A Kúria az 1/2022. KPJE-t

<sup>51</sup> Még a Méptv. 194. § új (2a) bekezdése alapján sem, amely a kormányhivatalnak az önkormányzat helyetti kijelölhetőségét kimondja. Lásd BALÁZS ET AL.: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. 106–107.

<sup>52</sup> Főv. Törvényszék 102.K.704.091/2024/11. számú ítélete.

<sup>53</sup> Valójában a BH 2026.5.107 számon közzétett, a Kúria Kfv.VI.37.729/2025/7-1. sz. végzése, amelyben kifejtett jogi álláspontot a konkrét bemutatott ügyben követte a Kúria Kfv.IV.37.773/2025/8. sz. végzése.

<sup>54</sup> A Kúria Kfv.III.37.112/2025/7. számú precedensképes határozatában ezt még explicite nem mondta ki, csak implikálta, amikor az Ákr. alapelveit alkalmazhatónak vélte a közútkezelői hozzájárulás módosítása iránti kérelem ügyében [44].

<sup>55</sup> Kkt. 42/A. § (2) bekezdése. „Ha a közút kezelője a feltételek teljesítéséhez is köthető hozzájárulását megtagadja, vagy a kérelmező az előírt feltételeket sérelmesnek tartja, a kérelmező a közlekedési hatósághoz fordulhat, amely a tevékenységet engedélyezheti és feltételekhez kötheti vagy a közút kezelője által előírt feltételeket módosíthatja.”

sem alkalmazta, noha közterület-használati jogviszonyról van itt szó, amely a jogegységi határozat szerint közjogi jogviszonynak minősülne. Nemcsak szemérmesen hallgatott a közútkezelői hozzájárulás jogi természetéről, hanem egyenesen azt állapította meg, hogy ez a kérdés lényegtelen.<sup>56</sup>

Dogmatikailag a Fővárosi Törvényszék által képviselt megoldás a helyes, amely a fenti sajátosságokra tekintettel egyszerűen a hozzájárulás közigazgatási cselekménnyé minősítése révén biztosította a bírói utat, és követelte meg a megfelelő ügyintézésre alapozva a közútkezelő – és ezzel forgalomszabályozó, tehát nem elsősorban tulajdonjogában, hanem sokkal inkább feladatkörében érintett – önkormányzat eljárásba való bevonását. Természetesen rendelkezésre állt volna a Fővárosi Önkormányzat által a beadványaiban javasolt tisztább (de nem csak időben bizonytalanabb) megoldás: az alkotmányellenesség miatti konkrét normakontroll-eljárás Alkotmánybíróság előtti kezdeményezése. Ám utóbbit a Kúria a visszautasítást eredményező álláspontja ellenére sem tartotta szükségesnek, inkább – noha közigazgatási cselekménynek minősítette végzésében a hozzájárulást – úgy foglalt állást, hogy a (ténylegesen igénybe nem vehető) közigazgatási eljárás ki nem merítése miatt bírói útnak az ügyben nincs helye, s vissza kellett volna a keresetlevelet utasítani.

A Kp. preambuluma és 2. § (1) bekezdése szerinti jogvédelmi feladatára nagyobb figyelemmel volt a Fővárosi Ítéltábla egy másik ügyben, ahol egy önkormányzati rendelet polgári jogias közterület-használati szabályozását már az Ákr.-be ütközés miatt vélte törvénybe ütközőnek, és egy taxiállomás-használati hozzájárulás visszavonása miatt az Önkormányzati Tanácshoz fordult konkrét normakontrollért.<sup>57</sup> Ugyanígy lehetett volna az Alkotmánybíróságtól konkrét normakontrollt kérni a Kkt. alkalmazandó szabályozása tekintetében is.

Látható már ebből a két esetből is, hogy a közterület-használat engedélyezésének nem a jogrendszer többi elemével összhangban való szabályozása jogalkalmazási zavarokhoz vezet, és erőteljesen veszélyezteti mind a jogegységet, mind a jogállamiság alapvető értékét jelentő hatékony jogvédelmet. Ez pedig a közterület közcélú használata szempontjából is szuboptimális egyedi helyzetekhez vezet.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> „[39] A közigazgatási bírósághoz fordulás lehetőségének vizsgálata szempontjából a három szintből álló rendszerben nincs jelentősége annak, hogy az első szinten keletkezett közútkezelői hozzájárulás milyen jogi természetű, azaz, hogy abban a közjogi vagy a magánjogi elemek dominálnak-e, a közúthasználati jogviszony magánjogi vagy közjogi jogviszony-e.”

<sup>57</sup> FIT 1.Kpkf.751.853/2025/2. végzés a 31/2013. (IV. 18.) Főv. Kgy. rendelettel szemben.

<sup>58</sup> Lásd például a Kúria Köf.5.033/2017/4. sz. határozatát.

## 5. Következtetések

A fenti esetek azt mutatják, hogy a közterület-használatok mögötti érdekkonfliktusok megfelelő kezelésére a jogalkotó nem alakított ki egyelőre optimális szabályozást. Ez azt eredményezi, hogy nem a közigazgatási jogi – avagy a közterület közcélú használatára összpontosító – logika érvényesül sok esetben, hanem magánjogias megoldások születnek, legyen szó akár a közterület különös használatáról, akár a közhasználat és a szomszédos használat ütközéseiről. Ezek a konfliktusok azonban – az 1/2022. KPJE határozattal egyezően – közjogi megoldásokat igényelnek, méghozzá a 21. századnak megfelelő módon, az érdekeltek bevonásával, vagyis a megfelelő ügyintézés elvének érvényre juttatása mellett. Jelenleg a közhasználattal kapcsolatos konfliktusok megoldásában az előzetes (*ex ante*) jogvédelem nagyrészt hiányzik, normatív szintű rendezés hiányában alapvetően utólagos (*ex post*), egyedi ügyek elbírálásán keresztül valósul meg, jelentős részben nem is a közjogi logikát alkalmazó bírói mérlegelésen alapulva.

Tehát lenne még mit csomózni a jogvédelmi hálón, így például az általános eljárási szabályok tárgyi hatályának fokozatos bővítése révén. A közterület-használat területén fontos előrelépés lenne, ha a különös használatokat érintő közhatalmi döntések esetében egyértelművé válna a helyi jogalkotók és a jogalkalmazók számára, hogy itt hatósági ügyekről van szó. Ez megvalósítható ágazati törvényi szinten is, akár a Kkt., illetve a Méptv. módosítása útján, ami maga után vonhatná az önkormányzati rendeletek módosításait is.

E két irányban tett elmozdulás nem pusztán technikai jogalkotói feladat: a megfelelő ügyintézéshez való jog érvényre juttatása szempontjából a törvényhozó felelőssége, hogy ne hárítsa a jogvédelem biztosítását kizárólag a bíróságokra. Amit a Kp. generálklauzulája és az AT. XXIV. cikke alapján a bíróságok egyes ügyekben kimondanak, azt általános jelleggel a jogalkotónak kell rögzítenie, és így a megfelelő előzetes jogvédelmet biztosítania, hogy a jogvédelmi háló intakt legyen.

## Felhasznált irodalom

BALÁZS ISTVÁN – BALOGH ZSOLT PÉTER – BARABÁS GERGELY – BENCSIK ANDRÁS – DANKA FERENC – FAZEKAS JÁNOS – FAZEKAS MARIANNA – F. ROZSNYAI KRISZTINA – FÜRCHT PÁL – HOFFMAN ISTVÁN – HOFFMANNÉ NÉMETH ILDIKÓ – KECSŐ GÁBOR – KRÓNEISZ GÁBOR – NAGY MARIANNA – SZALAI ÉVA: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Negyedik, hatályosított kiadás, Budapest, ORAC Kiadó Kft., 2023.

- BALÁZS ISTVÁN – BARTA ATTILA – ÁRVA ZSUZSANNA – PRIBULA LÁSZLÓ – RÉPÁ SINÉ VESZPRÉMI BERNADETT – ZÁKÁNY JUDIT: *Annotált záróvizsga tételsor – Közigazgatási jog*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2024.
- BIBÓ ISTVÁN: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető, 1990. 271–294.
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: A Kúria döntése a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes követelményeiről. A lényeges eljárási szabályszegés fogalmának újraértelmezése. *Jogesetek Magyarázata*, 2021. (2–3), 43–52.
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: Közterület-igazgatás. In: LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 310–328.
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: Egyedi vagy általános közigazgatási aktus a közlekedési tábla? Töprengés a közúti jelzések és más, a közdolgok közhasználatára vonatkozó közigazgatási cselekmények aktustani minősítéséről. *KözigazgatásTudomány*, 2025. (1), 118–137. DOI: <https://doi.org/10.5422/kt.v5i1.96>
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: Europäisierung des ungarischen Verwaltungsverfahrensrechts. In: WERNER HEUN – VOLKER LIPP (Hrsg.): *Europäisierung des Rechts*. Göttingen, Universitätsverlag Göttingen, 2008. 199–211.
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: A közigazgatási perjog néhány alapvető aspektusa. *Acta Humana*, 2019. (1), 107–122. DOI: <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.6>
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: Perjogi önállósulás és különbírói jelleg a közigazgatási bírósághoz. *Közjogi Szemle*, 2016. (4), 3–9.
- FAZEKAS MARIANNA: Hatósági ügy – közigazgatási jogvita. *Jogtudományi Közlöny*, 2017. (10), 453–462.
- FAZEKAS MARIANNA: Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. *Közjogi Szemle*, 2017. (2), 31–41.
- FAZEKAS MARIANNA: *Közigazgatási jog. Általános rész I*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019.
- FAZEKAS MARIANNA: *Közigazgatási jog. Általános rész II.: A közszolgáltatások szervezése*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.
- FAZEKAS MARIANNA: A közigazgatási hatósági eljárásjog változásai 1990–2006. In: JAKAB ANDRÁS – TAKÁCS PÉTER (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990–2005*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2007. 355–383.
- FÉNYES MARCELL: Két szék közt a pad alatt? – Közszolgálati jogviták a munkajog és a közigazgatási jog szorításában. I. Rész. *Magyar Jog*, 2026. (5), 297–306. DOI: <https://doi.org/10.59851/mj.73.05.3>
- HAJAS BARNABÁS: Általános közigazgatási rendtartás. Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016. (4), 18–25.
- HOFFMAN ISTVÁN: Az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök szabályozása Magyarországon – nemzetközi kitekintéssel. *Közjogi Szemle*, 2013. (2), 19–24.

- HOFFMAN ISTVÁN: Közutakra és közterületekre vonatkozó sajátos vagyongazdálkodási szabályok. In: HOFFMAN ISTVÁN (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 188–206.
- HORVÁTH M. TAMÁS: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2002.
- HORVÁTH M. TAMÁS: Kérjük, fizessen! Parkolási közszolgáltatás és jogviszonyok. *Alkotmánybíró-sági Szemle*, 2010. (2), 46–53.
- HORVÁTH M. TAMÁS: Boncasztalon. *Jogtudományi Közlöny*, 2023. (10), 454–462.
- KECSŐ GÁBOR: A szolidaritási hozzájárulás fejlődése. In: ÁRVA ZSUZSANNA – BARTA ATTILA (szerk.): *Gondolatok a közigazgatási jogról és annak hatáiról. Ünnepi tanulmányok Balázs István Professzor 70. születésnapjára*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2026. 498–509.
- 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*, 2007. (7), 395–403.
- HANS-JÜRGEN PAPIER: *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. Auflage, Berlin – New York, De Gruyter, 1998.
- PARAGH GYÖRGYI ZSUZSANNA: A közszolgálati jogviták prevenciós dimenziói. A megelőző eljárás szerepe és jelentősége. *Jogtudományi Közlöny*. (Megjelenés alatt.)
- JOSEPH L. SAX: The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention. *Michigan Law Review*, 1970. 471–566.
- SIKET JUDIT: Lehet-e „hintázni” a köz- és magánjogi jogviszonyok között? A helyi közhatalom gyakorlója tulajdonosi szerepben. *FORUM: Acta Juridica et Politica*, 2021. (3), 377–384.
- ULRICH STELKENS: Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch. In: WOLFGANG KAHL – MARKUS LUDWIGS (Hrsg.): *Handbuch des Verwaltungsrechts – Band VII: Aufgaben, Organisation und öffentliche Sachen*. Heidelberg, C. F. Müller, 2025. 1183–1229.

*Abstract*

THE LEGISLATURE'S RESPONSIBILITY AT THE INTERSECTION  
OF THE RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION AND THE PROTECTION  
OF COMMON USE OF PUBLIC SPACE

*The right to good administration is a fundamental right guaranteed by the Fundamental Law, with a provision that partially incorporates the rules on the right to good administration set forth in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. This paper does not intend to outline how the various branches of the system of separation of powers can contribute to ensuring this right and the proper functioning of public administration, or by what means they can do so. The primary focus of its analysis will be the “ex ante” perspective; within that, we will examine, first and foremost, the legislature’s responsibility: what it can do to ensure, from the outset, that the proper functioning of public administration is guaranteed through an appropriate legal framework. For the sake of specificity, we have chosen the use of public spaces as our reference area. As a result of this analysis, the study highlights several gaps in the legal protection framework; plugging these gaps is possible not only through the development of regulations concerning national assets in public use but primarily through a reevaluation of the scope of general administrative procedural law. This could also reduce the overlaps and lacunae in the enforcement of claims, that is, in “ex post” legal protection.*

**Keywords:** *right to good administration; administrative procedure; effective legal protection; judicial review; public space use*