

SIKET JUDIT*

Lehet-e „hintázni” a köz- és magánjogi jogviszonyok között?

A helyi közhatalom gyakorlója tulajdonosi szerepben

I. Bevezetés

Az állami, önkormányzati közfeladatok ellátásában, a közszolgáltatások nyújtása terén különös jelentőséggel bírnak a szerződéses kapcsolatok, a polgári jogi jogviszonyok. Ily módon szerződés tárgya lehet az állam, a helyi önkormányzat közfeladat ellátási kötelezettségének teljesítése, az általuk nyújtott közszolgáltatások. Az általuk kötött szerződések azonban különleges, a közjog által is érintett szerződések, amelyek esetében sajátos jogági keveredés tapasztalható.¹ A közszerződésekre, közigazgatási szerződésekre vonatkozó egységes anyagi- és eljárásjogi szabályozás a magyar jogban nem létezik,² ebben a helyzetben – a közigazgatási bíráskodás kiterjesztésével – érzékelhető változást, ugyan csak szűk területen, az új közigazgatási perjogi szabályozás hozott.

A közigazgatási szerződés normatív fogalmát a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. tv. (a továbbiakban: Kp.) vezette be. A perjogi szabályozás ugyanakkor az anyagi jog számára is megnyitotta a lehetőséget egyes szerződések, megállapodások közigazgatási szerződéssé minősítésére a jogalkotásban. A szabályozás a jogviszony elemére és a hatásköri kérdésekre vonatkozó esetleges értelmezési szükségletet elkerülendő, lakonikusan rögzíti, hogy *közigazgatási szerződés* a magyar közigazgatási szervek között

* adjunktus, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet

¹ A szerződések sajátosságairól I. MOLNÁR MIKLÓS – MARGARET M. TABLER: *Gondolatok a közigazgatási szerződésekről*. Magyar Közigazgatás, 2000/10. 597–610. pp. A szerződések tipizálására ld. többek között: PAPP TEKLA: *A közbeszerzési szerződés tipizálása*. Közbeszerzési Értesítő 2020. II. éfv. 4. sz. 48-52. pp.

² HORVÁTH M 2005, 142–147. pp. Az átfogó törvényi szabályozás igénye felmerült a közigazgatási hatósági eljárás-jog újrakodifikálása során is. L. Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. <https://2015-2019.kormany.hu/download/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf> #!DocumentBrowse 27–28. pp. A közigazgatási szerződés megkötésére vonatkozó eljárásról l. részletesebben: SIKET JUDIT: *Procedural Issues of Public Contracts: European Effects and New Elements of Hungarian Regulation*. In: Impacts of the EU law on national legislation. Győr, 2018. 76–85. pp.

közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.³ A közigazgatási szerződés fentiek szerinti meghatározása azonban a közigazgatási szervek szerződéseinek csupán szűk körét öleli fel. Felvethető a kérdés, hogy helyes-e az a megközelítés, miszerint csak azok a jogviták kerülnek közigazgatási peres útra, amelyek meghatározóan közjogi tartalmú jogviszonyokkal kapcsolatosak.⁴ A felek közötti jogviszony tartalmi minősítése, a polgári és a közigazgatási bíraskodás közötti hatásköri elhatárolás is vetett fel értelmezési dilemmákat, a Kp. hivatkozott definíciója azonban ennek a folyamatnak gátat szab.⁵

Az egyes szerződések közigazgatási szerződésként történő anyagi jogi minősítése egységes szemléletű közszerződésekre vonatkozó szabályozás hiányában eshetőleges, orientáció hiányában a mindenkori jogalkotói preferenciáknak kitett területet képez. Nem lehet cél holisztikus kép felvázolása a közfeladatot ellátó, közszolgáltatást nyújtó szervezetek szerződéses viszonyairól, mindössze egyetlen kiragadott példán keresztül szemlélteti azt a dilemmát, hogy a joggyakorlat változása miként érint egy közjogi és magánjogi elemekkel is rendelkező jogviszonyt. A tanulmány arra kíván rámutatni egy kúriai döntés kapcsán, hogy a közhatalmi és tulajdonosi jogokat gyakorló helyi önkormányzatok esetében milyen dilemmák merülhetnek fel, egy a mindennapokban gyakran előforduló helyi közügy, a közterület használatára vonatkozó jogviszony kapcsán.

II. Közszerződés – közigazgatási szerződés – hatósági ügy

A közszerződések, közigazgatási szerződések a társadalmi viszonyok rendkívül széles körét fogják át, attól függően, hogy az állam, a helyi önkormányzat milyen jellegű közfeladatait valósítja meg szerződések útján. A közszerződés kifejezés által lefedett szerződéses jogviszonyok esetében az állam, az állam nevében eljáró szerv a szerződő féllel mellérendeltségi viszonyban, egyenrangú jogalanyként áll.

A közszerződést, közigazgatási szerződést az állam, a helyi önkormányzat általában a gazdasági folyamatokba való beavatkozásra, a gazdaságirányítás eszközeként használja

³ Kp.4. § (7) bekezdés 2. pont.

⁴ A közigazgatási szerződés magyar jogi fogalma. Wolters Kluwer (2021. április 21.) állást is foglal a kérdéssel kapcsolatban, alapvetően helyesnek tartja ezt a típusú szűkítő értelmezést. <https://jogaszvilag.hu/szakma/a-kozigazgatasi-szerzodes-magyar-jogi-fogalma/>

⁵ A bíróság minden szerződést polgári jogi szerződésnek minősített és arra a hatályos jogszabályokból a polgári bíróság hatáskörét vezette le, ameddig jogszabály kifejezetten nem tartalmazott eltérő rendelkezést, vagy hatósági jogkört a szerződés megkötésére. L. 1/2012. (XII.10.) KMK–PK vélemény *a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről*, továbbá Részletes jelentés a közigazgatás perrendtartás koncepciójának előkészítéséről. <http://www.keje.hu/wp-content/uploads/2018/05/20150514-Jelent%C3%A9s-a-k%C3%B6zigazgat%C3%A1si-perrendtart%C3%A1s-koncepci%C3%B3j%C3%A1nak-el%C5%91k%C3%A9sz%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf> 14–18. pp.

fel.⁶ A közjog szerződéseit illetően a közigazgatás-tudomány megközelítése nem tekintendő kiforrottnak, még az elnevezést tekintetében sem.⁷ A szerződések tartalmi elemei kapcsán egyetértés mutatkozik abban, hogy (1) a szerződés egyik alanya mindig közjogi jogalanyisággal rendelkező szervezet, amely az esetek egy részében közhatalommal, adott esetben jogalkotási jogkörrel felruházott szerv,⁸ (2) a szerződés tárgya valamely közfeladat ellátása, (3) érvényesül a közérdek szupremáciája, (4) a felek mellérendeltsége ugyan érvényesül, ugyanakkor a jogviszony közjogi jogalanya többletjogokkal rendelkezik, (5) a szerződéses jogviszonyból származó jogvita közigazgatási bíráskodás körébe tartozik, (6) a polgári jogi szabályok mellett meghatározó a közjog szabályozása.⁹

Érdeemes arra is figyelmet fordítani, hogy a bírói gyakorlat mely típusú szerződéseket tekintette a közigazgatási bíráskodás körébe tartozó szerződésnek a Kp. hatályba lépése előtt. A Kúria joggyakorlat elemző csoportja 2014-ben rámutatott arra, hogy a közigazgatási bíráskodás körébe tartozó közszerződések a költségvetési támogatás folyósítására vonatkozó szerződések, a közfeladat ellátására kötött szerződések, a közterület használatával kapcsolatos ügyek és a közigazgatási hatósági szerződésekkel kapcsolatos jogviták.¹⁰ A költségvetési támogatásokkal kapcsolatos szerződéses viszonyok, a közfeladat ellátására kötött szerződések rendkívül tág kört fognak át, amelynek áttekintésére ehelyütt nincs lehetőség. A közterület használatával kapcsolatos ügyeket a joggyakorlat a közigazgatási bíráskodás körébe tartozó szerződéses jogviszonyként kezelte, e sajátosságok tanulmányozására a következő fejezetben nyílik lehetőség. A hatósági szerződés közigazgatási szerződésként történő besorolása annak ellenére problematikus, hogy a Kp. egyértelműen ebbe a körbe sorolja, polgári jogi értelemben nem minősül szerződésnek.¹¹ A hatóság abban az esetben, ha azt jogszabály lehetővé teszi, vagy előírja a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést köthet.¹² Ebben az esetben a szerződéses jelleg egyáltalán nem érvényesül, a következők miatt: megkötésére a hatósági eljárás szabályai szerint kerül sor, a hatóság szuprematív szerepben van, a hatóság-ügyfél kapcsolatban a melléren-

⁶ A tervszerűdések rendszerének hazai adaptálási lehetőségei. Kutatási zárótanulmány. MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, 2004. http://www.terport.hu/webfm_send/521 94–95. pp.

⁷ A szerződések tipizálására ld. többek között: PAPP TEKLA: *A közbeszerzési szerződés tipizálása*. Közbeszerzési Értesítő 2020. II. évf. 4. sz. 52–53. pp. HORVÁTH M TAMÁS: *A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója*. Magyar Közigazgatás 2005/3. 142. p.

⁸ Az állam, a helyi önkormányzat kettős szerepben jelenik meg, egyrésztől közhatalmat gyakorló, másrésztől szerződő fél. A közhatalmat gyakorló állam pl. jogalkotási aktusával ellehetetlenítheti az állam mint szerződő fél szerződéses teljesítését. A felelősséget az államnak mint szerződő félnek nem kell viselnie, hiszen a teljesítést lehetetlenné tevő aktust az állam mint közhatalmat gyakorló bocsátotta ki. Az állam mint jogi személy csak mint a vagyoni jogviszonyok alanya lehet polgári jogi szerződés, polgári jogviszony részese. A felek mellérendeltségéből, egyenrangúságából következően reá ugyanúgy kihatnak az állam közigazgatási, közjogi funkciójából fakadó eljárásai, intézkedései, esetleges mulasztásai, mint a jogviszony többi alanyára. Erre a következtetésre jutott a Legfelsőbb Bíróság a Legf. Bír. Gfv. X. 31.639/2001. sz. döntésében. BH2002. 235. L. Kiszfaludi 2018, [48] 9. p.

⁹ Kutatási zárótanulmány 2004. 95–96. pp., PAPP 2020, 53. p.

¹⁰ Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény). Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport 2014.EI.II.F.1/7. Budapest, 2014. 10. p.

¹¹ KISFALUDI ANDRÁS: *A szerződés jogintézménye az állami funkciók ellátásában*. Polgári jog 2018/1. [18] 4. p.

¹² 2016. évi CL. tv. az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) 92. § (1) bekezdés.

deltség nem értelmezhető, és az ügyfél mulasztása esetén a hatóság végrehajtható döntésévé válik. A hatósági szerződés hatósági határozatnak minősül, amellyel a hatóság érdemben dönt: a hatósági ügyben jogot, kötelezettséget állapít meg az ügyfél számára.¹³

III. A közterület hasznosítása

A helyi közügyek, a helyben biztosítható közfeladatok körében kötelező feladata a helyi önkormányzatnak a településüzemeltetés, ideértve a helyi közutak és tartozékaik, a közparkok és egyéb közterületek kialakítását és fenntartását is.¹⁴ 1994. június 30-ig a közterület használatának szabályairól a korábbi építési törvény, illetőleg miniszteri rendelet tartalmazott rendelkezéseket, az engedélyezési hatáskör az elsőfokú építésügyi hatóságot illette meg.¹⁵ A díjak megállapítása, a közterület használata feltételeinek megállapítása az önkormányzatok közhatalmi, illetőleg tulajdonosi jogkörét képezte.

A jelenleg hatályos építésügyi törvény annyiban tartalmaz szabályozást, hogy egyrészt meghatározza a közterület fogalmát, miszerint közterületnek minősül a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, másrészt pedig rendelkezik arról is, hogy a közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja, továbbá a használatot illetően további szabályokat jogszabály állapíthat meg.¹⁶ A helyi önkormányzatok számára a közterület-használat rendjének rendeletben történő szabályozására a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit rendező törvényi szintű szabályok teremtették meg a lehetőséget.¹⁷ A bevezetében már felvetett kérdés akként merült fel, hogy az önkormányzatok közhatalmi jogkörükben hatóságként, közigazgatási hatósági eljárásban, vagy tulajdonosi jogaikat gyakorolva tulajdonosként, a polgári jog szabályai alapján rendelkezhetnek a közterületre vonatkozó szerződés megkötéséről.

1. A közterület jogi minősítése, a tulajdonosi jog gyakorlása

A helyi önkormányzatok a helyi közhatalom gyakorlói, a képviselő-testületek az önkormányzati tulajdon tekintetében alkotmányos alapokon gyakorolják a tulajdonost megillető jogokat.¹⁸

¹³ A hatósági ügy teljes definícióját l. az Ákr. 7. § (2) bekezdésében, eszerint hatósági ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.

¹⁴ 2011. évi CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) 13. § (1) bekezdés 2. pont.

¹⁵ 1964. évi III. tv. az építésügyről (Ét.) és 22/1970. (XI. 18.) ÉVM-KPM együttes rendelet a közterület-használat engedélyezésével kapcsolatos eljárásról.

¹⁶ 1997. évi LXXXVIII. tv. az épített környezet alakításáról és védelméről (Étv.) 2. § 13. pont és 54. § (5) bekezdés.

¹⁷ 1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról (Ötv.) 8. § (1) bekezdés, Mötv. 13. § (1) bekezdés.

¹⁸ 1949. évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 44/A. § (1) bekezdés b) pont és Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 32. cikk (1) bekezdés e) pont.

A közterületek az önkormányzati tulajdon részét képezték korábban is és jelenleg is. A korábbi, 1990-es önkormányzati szabályozásban az önkormányzat tulajdona forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes törzsvagyomból, továbbá forgalomképes vagyomból állt. A közutak, közparkok, közterületek a forgalomképtelen törzsvagyon körébe tartoztak. A 2012. január 1-jével négy lépcsőben hatályba lépett és jelenleg hatályos helyi önkormányzatokra, valamint az önkormányzati tulajdonra vonatkozó szabályozás alapján az önkormányzat tulajdona a nemzeti vagyon része, törzsvagyomból és üzleti vagyomból áll, hasznosítására a nemzeti vagyon hasznosítására, védelmére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.¹⁹ Az önkormányzatok törzsvagyona a kizárólagos tulajdonban álló vagyontárgyakból, valamint a korlátozottan forgalomképes vagyoni elemekből tevődik össze. A közterületek, helyi közutak, parkok, terek a kizárólagos tulajdoni körbe tartoznak, bárki számára használhatók. A közterület jogi minősítése a szabályozás területén változatlanul tekintendő. A közterület definícióját korábban is és jelenleg is az építésügyi jogszabályok rögzítik.

2. A közterület hasznosítása az Alkotmánybíróság értelmezésében

Az Alkotmánybíróság (AB) számos alkalommal vizsgálta utólagos normakontroll eljárás keretében a helyi önkormányzatoknak a közterület használatát, a közterületek rendjének fenntartását, a díj megállapítását, a szerződés-kötés eljárásának szabályozását tartalmazó rendeleteit. A vizsgált, a Kúria legújabb gyakorlatában is a helyi önkormányzatok által hivatkozott AB döntések ugyan az Alaptörvény elfogadását megelőzően születtek, az akkori megállapítások alapvetően helytállóak jelenleg is, a helyi önkormányzatok közhatalmi és tulajdonosi szerepét, azok szétválasztását illetően. Ami a konceptuális különbséget, egyben a kontinuitást is jelenti, hogy az AB a helyi önkormányzatok tulajdonosi jogainak prioritásából indult ki a közterületek hasznosításának vizsgálata során. Az AB arra az elvi álláspontra helyezkedett, hogy a helyi önkormányzatok a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként vagy önkormányzati hatósági ügyként szabályozhatták, ha élni kívántak szabályozási jogukkal.²⁰

A helyi rendeleti szabályozásokkal kapcsolatban kifejtette, hogy a közterületet bárki szabadon használhatja, a rendeltetésének megfelelő célra. Aki viszont meghatározott közterületet engedély alapján birtokba vesz, az előnyhöz jut, ennek ellenértékeként közterület-használati díjat kell fizetni. Azzal kapcsolatban, hogy helyi önkormányzat a közterület-használati díj megállapításakor milyen szerepkörben jár el és milyen tényezőket mérlegelhet, az AB úgy foglalt állást, hogy a helyi önkormányzat (1) tulajdonosi érdekeit érvényesíti, (2) alkotmányos feladatkörében eljárva közhatalmat gyakorló szervként érvényesíti a városrendezési tervek előírásait, a városképi a műemlékvédelmi, a közegészségügyi, köztisztasági, kereskedelmi, turisztikai szempontokat. Kitért az AB arra is, hogy azzal, hogy a helyi önkormányzat szerződésre, azaz polgári jogi aktusra utalja a hozzájárulás célokhoz és kategóriákhoz igazodó összegét, a szerződés megtámadhatóságára vonatkozó polgári eljárásnak is helye lehet. A helyi önkormányzati rendeletben meghatározott díjszabásra szerződési

¹⁹ 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról.

²⁰ 1358/H/2008. AB határozat, 1359/H/2008. AB határozat.

ajánlatként kell tekinteni, az ajánlat elfogadása nyilvánvalóan nem kötelező, szerződéskötési kényszer nem állt fenn, a feltételek minden igénylőre nézve egyformák.²¹ Ugyanezt az álláspontot erősítette meg egy későbbi határozatában, kiegészítve azzal, hogy a díjak mértékének megállapításával kockázatot vállal a tulajdonosi jogokat gyakorló önkormányzat, a közterület-használati díjából származó bevételét illetően.²²

A vizsgált esetek óta eltelt több mint egy évtized alatt az önkormányzati hatósági ügyként történő szabályozás felé mozdultak el a helyi önkormányzatok, azonban – amint az a következő részben a Kúria döntéseinek elemzése során – nyilvánvalóvá válik, ebben az időszakban a polgári jogi szerződéses alapon történt közterület-hasznosítás is több helyi önkormányzat esetében érvényesült.

3. A Kúria gyakorlata

A közterület-használat szabályozását tartalmazó helyi önkormányzati rendeleti előírások felülvizsgálatával a Kúria Önkormányzati Tanácsa is több esetben foglalkozott, a döntések közül egy 2017-ben született, a további joggyakorlatot megalapozó, elvi jelentőséggel bíró döntés tartalmának felvázolása mérvadó jelentőségű.²³

A Tanács a közterület-használat magánjogi szabályozási elemeket illetően megállapította, hogy nem egységes a joggyakorlat abban a kérdésben, hogy a közterület-használati hozzájárulás közigazgatási jogintézmény-e, illetve annak polgári jogi jogviszonyra minősítése a helyi önkormányzat rendelete által jogszerű-e. Vizsgálatának fókuszában így az állt, hogy az önkormányzatok a közterület-használat vonatkozásában hatóságként, közigazgatási eljárásban, vagy tulajdonosként magánjogi alapokon járhatnak-e el. A Kúria e döntésében a közterületet „véges közjóságnak” tekintette, ebből a minősítésből pedig a közhatalomként való eljárásra vont le következtetést, tehát szükségesnek ítélte meg, hogy a közterület használata mint tartós igénybevétel csak szabályozott módon történhessen. Fontos szerepet kapott az is, hogy a közterület-használó élhessen jogorvoslati jogával az önkormányzat esetleges elutasító döntésével szemben, amely végső soron közigazgatási jogvitának minősül.

A jogi sajátosságokat illetően kiemelte, hogy a jogviszony oldalán megjelenő állam, helyi önkormányzat köztulajdonnal való rendelkezésre felhatalmazással bíró jogalanyként jár el. A szolgáltatás, ellenszolgáltatás egyensúlya korlátozottan érvényesül, nem magánjogi keretek között. A közterületek az önkormányzatok forgalomképtelen törzsvagyonának tárgyait képezik, amely a létesíthető polgári jogviszonyok tekintetében jelentős korlátot jelent. Kiemelte a Kúria azt is, hogy a forgalomképtelen törzsvagyon tulajdonosaként a helyi önkormányzat „nem ugyanolyan tulajdonosi jogok gyakorlója”, mint üzleti vagyona tekintetében, sőt, az önkormányzat „nem szokványos magánjogi szerződő fél”, mivel szabályozója is az önmagát érintő jogviszonynak. A szabályozás célja, hogy a közterületek mindenki által való használhatósága ne sérüljön. A közhatalmi szabályozással kapcsolatban megállapította

²¹ 46/B/1996. AB határozat 3.2., 3.5–3.6.

²² 434/B/2005. AB határozat.

²³ Köf.5.033/2017/4. sz. határozat Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III.8.) Főv. Kgy. rendelet részleges megsemmisítéséről.

a döntés, hogy az önkormányzat, mivel rendeletalkotási feljogosítottságánál fogva közhatalmat gyakorol, így nem lehet mellérendeltségi viszonyban a használatot igénylővel. A közterület-használatot alapvetően közjogi-közigazgatási jogviszonynak minősítette, megállapítva azt is, hogy a magánjogi szabályoknak elsősorban a közigazgatási szerződési kapcsolat háttérjogaként lehet jelentőségük. Lefektette továbbá azt is, hogy

„...nem lehet „hintázni” a köz- és magánjogi jogviszonyok között, azaz mindig onnan kölcsönvenni egy-egy elemet, ahonnan célszerűbbnek látszik...ha a közhatalmi szereplő diktálni tudja a szerződési feltételeket, akkor a másik megállapodó fél számára közjogi garanciákat kell biztosítani, mindenekelőtt jogorvoslati formában.”²⁴

A döntés elvi tartalmában – árnyalva a korábban ismertetett megállapításokat – rögzítette a Kúria, 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 többféle megoldása lehet. A szerződési kapcsolat nem kizárt a közigazgatási anyagi és eljárási jogviszony körébe illeszkedő módon, mögöttes magánjogi szabályok alkalmazása mellett.

A Kúria egy friss döntésében²⁵ azonban a „lehet-e hintázni köz- és magánjogi viszonyok között” kérdéssel kapcsolatban lényegesen határozottabb álláspontot alakított ki Budapest Főváros XIII. kerület önkormányzatának a közterület-használat tárgyában alkotott rendeletével kapcsolatban. A döntés elvi tartalma a közterület-használati jogviszonyt *expressis verbis* hatósági jogviszonynak minősítette, azt az önkormányzat nem rendezheti polgári jogi jogviszonyként. A hatósági szerződéssel kapcsolatban kimondta, hogy az közigazgatási szerződés, azonban annak megkötése nem változtat a felek közötti jogviszony jellegén, azt nem teszi magánjogi jogviszonnyá.²⁶

IV. Következtetések

A közjogi jogi személyek szerződéses jogviszonyaiban a polgári jog és a közjog, közigazgatási jog jogági keveredése eredményeképpen esetről-esetre változhat, hogy a közjogi, illetőleg a magánjogi elemek válnak dominánssá, egységes anyagi és eljárásjogi szabályozás hiányában. A címben felvetett kérdésre a válasz nyilvánvaló; nem lehet „hintázni” közjogi és magánjogi jogviszonyok között, mind a jogalkotásban, mind a joggyakorlatban elengedhetetlen a kellő következetesség. Az is megállapítható a vázolt döntések alapján, hogy nem egy perjogi definíció és egy jogalkotó felhatalmazás jelenthet valódi rendezést a közigazgatási szerződéseket illetően.

A közigazgatási bíráskodás mint a rendszerváltozás mostoha gyermeke – legalábbis az önálló szervezeti keretek kialakítása szempontjából – nem ért révbé.²⁷ A közigazgatási

²⁴ Köf.5.033/2017/4. sz. határozat [51].

²⁵ Köf.5.010/2021/4. sz. határozat.

²⁶ Köf.5.010/2021/4. sz. határozat [41].

²⁷ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A rendszerváltoztatás mostohagyermeké révbé ér, avagy az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út. Acta Humana 2019/1. 7–22. pp.

perjog megújítását követően elindult egy folyamat, amely a közjogi elemeket is tartalmazó szerződéses jogviszonyok egy részét a közigazgatási bíraskodás hatókörébe kívánja vonni, anyagi jogi normák elfogadásával. A szerződések közigazgatási szerződéssé minősítése a jogalkotó részéről gondos mérlegelést igényel, hiszen e minősítés magában hordozza azt is, hogy a szerződés teljesítéséből eredő esetleges jogvita közigazgatási jogvita, a közigazgatás bíraskodás körébe kerül. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a közigazgatási bíraskodás középpontjában a jogszerűség áll, így megfontolandó, hogy alkalmas eszköznek minősül-e az érdeksérelmek orvoslására.

A közterület-használat szabályozásának koncepcionális kérdése azt mutatja, hogy a joggyakorlat ebben a kérdésben nem bizonyult konzekvensnek, amelyet a Kúria két, részletesen ismertetett döntése jól mutat. Mi húzódhat meg a háttérben? A helyi önkormányzatok közhatalmat gyakorló, szabályozási autonómiával rendelkező szervek, amelyek a tulajdonukba tartozó önkormányzati vagyont illetően gyakorolják a tulajdonosi jogkört. Az AB gyakorlatában e két szerepkör különvált, a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiája abból a szempontból kapott hangsúlyt, hogy dönthetett abban a kérdésben, hogy polgári jogi jogviszonyként, illetőleg hatósági ügyként szabályozza a közterület hasznosítását. Az AB emellett prioritást biztosított a tulajdonosi szerepkörnek, elismerve a vállalkozás, a verseny szabadságát. A Kúria döntései a közhatalom gyakorlásának elsődlegességére hívták fel a figyelmet, a szuprematív jogviszonyoknak biztosítva előnyt, egyúttal szélesítve a közigazgatási bíraskodás hatókörét. A koncepcionális változás viszont nem vezethet el addig, hogy a közhatalom gyakorlása *ab ovo* kizárja a helyi önkormányzatok magánjogi jogszerűségét.