



EGYEDI VAGY ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI AKTUS A KÖZLEKEDÉSI TÁBLA?¹

*Töprengés a közúti jelzések és más, a közdolgok
közhasználatára vonatkozó közigazgatási cselekmények
aktustani minősítéséről*

ROZSNYAI KRISZTINA^{*} 

^{*} Egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.
E-mail: rozsnyaik@ajk.elte.hu.

Absztrakt

A tanulmány a közúti jelzések közigazgatási aktustani minősítésével foglalkozik, ennek során egyfelől vizsgálja az azokra vonatkozó szabályokat, valamint a hasonló aktusokkal kapcsolatban kialakított szabályozást és bírói gyakorlatot a normativitás és egyediség fényében. Az általános hatályú rendelkezéssé minősítés vizsgálatát követően az egyedi döntésként való minősíthetőség kérdését járja körbe, s ezt követően helyezi azt összehasonlító jogi kontextusba a német, illetve svájci közigazgatási jog e kérdésre adott válaszának bemutatásával. A konklúzió a hatékony jogvédelem biztosítottságára és más, közhasználattal kapcsolatos döntések egyedi aktuskénti szabályozására tekintettel inkább az egyedi döntéskénti minősítést javasolja, elismerve azt, hogy az általános hatályú rendelkezés is elfogadható kategóriát jelent.

Kulcsszavak

általános hatályú rendelkezés, közigazgatási bírói út, közigazgatási cselekmény, egyedi döntés, közúti jelzés, közlekedési tábla

Abstract

The study deals with the classification of road traffic signals as administrative activity, examining the rules applicable to them, as well as the rules and judicial practice in relation to comparable acts in the light of normativity and individuality. Following the examination of the possibility to classify these signs as administrative acts of general scope, the question of their classification as individual administrative decisions is examined, completed by a comparative legal context in which the approach of the German and Swiss administrative law to this question

¹ A szerző köszönetet mond Fazekas Mariannának és Kárász Marcellnek értékes kritikai megjegyzéseikért.

is presented. The conclusion suggests a preference for classification as an individual decision in view of the guarantee of effective judicial protection and the fact that other public use decisions are regulated as individual acts, too, while acknowledging that a provision with general scope is nevertheless an acceptable category.

Keywords

administrative acts of general scope, access to administrative courts, administrative action, individual decision, traffic signals, road signs

1. A közlekedési táblák jogi minősítése – miért és hogyan?

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) alapján kialakuló bírói gyakorlatban a fent említett tárgykörben már található olyan kúriai döntés (Kfv.II.37.393/2020/5.), amelyben a Kúria eljáró tanácsa kifejti, hogy „közigazgatási jogvita tárgya lehet, vagyis közigazgatási perben vitathatóvá vált a közlekedési tábla jogszerűsége is, az ugyanis egyedi ügyben alkalmazandó, a Jat. hatálya alá nem tartozó, általános hatályú rendelkezés.” Ez már csak azért sem meglepő, mert számos szakmai felkészítő előadáson elhangzott az, hogy a közlekedési táblák általános hatályú aktusokként támadhatóak lesznek. Sajnos azonban „e határozatból sem derül ki, hogy milyen jogi érvelés nyomán jutott erre, azaz a jelzőtáblák miért és hogyan merítik ki a közigazgatási cselekmény fogalmi elemeit. (...) Szintén nem indokolta meg a bíróság, hogy a jelzőtábla miért általános hatályú rendelkezés, csupán arra utalt, hogy az nem tartozik a Jat. hatálya alá” (Kárász, 2025, 169). Kárász Marcell az e gondolatokat tartalmazó tanulmányát zárva felhívást intézett a közigazgatási jogtudomány művelőieihez a Kp. 4. §-ban foglalt fogalmak tisztázása érdekében. E felhívás apropóján szeretnék most az általános hatályú rendelkezés fogalmának vizsgálatához hozzájárulni a közlekedési táblák minősítésével kapcsolatos kérdéskör vizsgálatán keresztül.

A közlekedési táblák közigazgatási jogi minősítése nem könnyű kérdés, a tartalmi kérdéseket itt meg nem előlegezve már csak azért sem, mert ellentétben a közterület nem rendeltetésszerű (azaz magán-) használatának kérdéskörével – amelyről az utóbbi időben szinte polémia alakult ki a szakirodalomban, *par excellence* arról, hogyan, melyik jogágban szerencsésebb annak kezelése (F. Rozsnyai, 2024; Horváth, 2023; Papp, 2022) –, a közterület rendeltetésszerű használata elhanyagolt terület. A közlekedési táblák pedig fogalmilag itt helyezhetőek el.

A közlekedési táblák aktustani helyének meghatározása kapcsán, némiképpen tágabbra nyitva a kérdést, e tanulmány tehát azt vizsgálja, hogy a rendeltetésszerű használat mibenléte hogyan „határozódik meg”, s a normatív és egyedi aktusok hogyan kapcsolódnak egymáshoz e területen (illetve ezekhez hasonló területeken). E kérdéskörön belül – a közlekedési táblákra és a tanulmány terjedelmi korlátaira is tekintettel – a közúthasználathoz kapcsolódó sajátos jogintézményekkel kívánok ehelyütt foglalkozni.

A közutak, akárcsak az egyéb közdolgok használatának szabályozása többszintű rendszerben történik. Vannak egyrészt törvényi szabályok, amelyek bizonyos szempontból eligazítanak az egyes közdolgok használatának mikéntjéről. Példa erre a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény (Méptv.), s még inkább ilyen volt az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.), amely még a közterület rendeltetéseit is meghatározta. E rendelkezések azonban csak keretet adnak a használathoz, az egyes, elsősorban ingatlanok minőségének meghatározása számos további aktus – például közlekedési táblák, illetve más

közúti jelzések – révén történik. Ilyen aktusok egyfelől a közhasználatot megalapozó aktusok, amelyek az ingatlannyilvántartási bejegyzést megelőzik, másfelől pedig a közhasználat mibenlétét, tartalmát meghatározó aktusok. Miközben a két kör nem határolható teljesen el egymástól, gyakorta egy és ugyanaz aktusban történik mindkettő (F. Rozsnyai, 2020; Hoffman, 2016b), különösen utóbbiak természete nem teljesen tisztázott.²

A közhasználat módját tartalmilag kijelölő aktusok leginkább a normativitás vagy egyediség kérdéseként merültek eddig fel a jogalkotásban és a bírói gyakorlatban, nem kifejezetten a közlekedési táblákkal kapcsolatban, hanem azokkal sok tekintetben analóg módon például a műemlék- és örökségvédelmi vagy természetvédelmi aktusok, vagy a szabad mozgás és tartózkodás konkrét megvalósulását szabályozó vagy korlátozó döntések kapcsán. Ezek ugyanis mind “Janus-arcú” döntések. A Janus-arcúság abban áll, hogy egyetlen konkrét dologra vonatkozik egy közhatalmi döntés, e szempontból tehát a közhasználat tartalmát megszabó egyedi döntésekről van szó. Ugyanakkor ezek a döntések tipikusan nem individualizáltak abban az értelemben, hogy nincs feltétlenül meghatározott címzett körük.³ A továbbiakban tehát a közutak használatához kapcsolódó ilyen aktusok minősítését meghatározó jellemzők feltárására tesz a tanulmány kísérletet úgy, hogy a konkrét felől halad az általános felé, a normatív-egyedi tengelyen. Nem titkolt cél annak utána járni, hogy vajon az általános hatályú rendelkezés valóban alkalmas eszköz-e a közdolgok használatának szabályozására, minősíthetőek-e a közlekedési táblák és a hasonló eszközök ekképpen, vagy sem.

2. A közlekedési táblákra és egyéb közúti jelzésekre vonatkozó szabályozás

Annak érdekében, hogy a jogi természetét vizsgálni lehessen a cím szerinti, közdolgok közhasználatára vonatkozó aktusoknak, a rájuk vonatkozó szabályozást kell először feltárni. Ezt a közlekedési táblák témakörén keresztül vizsgálja a tanulmány.

A közlekedési táblákkal kapcsolatban viszonylag kevés közigazgatási bírósági jogalkalmazási esetet tudunk felmutatni, a legtöbb a közlekedési szabályszegések miatti felelősség alóli, a közlekedési táblák nem megfelelő kihelyezésére hivatkozó kimentéssel kapcsolatos. Ezekben az esetekben tipikusan elutasította a bíróság a felperesek kereseteit. Ha mégsem, akkor az azért történt, mert valóban nem megfelelően helyezték ki a táblákat, tipikusan különös helyzetekre reagáló, ideiglenes közlekedési táblák esetében fordult ez elő (pl. időszakosan megváltoztatott parkolási rend, amelyet csak az utca egyik végén jeleztek).

Mivel a Kp. előtti időben a bírói gyakorlat a forgalomszervezéssel kapcsolatos jogvitákat polgári bírósági hatáskörbe tartozónak vélte, elsősorban polgári bírósági ügyeket lehet fellelni a közlekedési táblákhoz kapcsolódóan. Birtokvédelmi perként indult, de végül a felülvizsgálat során szomszédjogi igényként ismerte el a Kúria a gyalogosövezetté alakított utcába való behajtás jogát egy másik utcából megközelíthető társasház esetében (Pfv. 20.193/2020/6.).

² Nem elfelejtve, hogy a közterületi minőséget végsősoron az ingatlannyilvántartási bejegyzés adja meg a közterület statikus fogalmi meghatározásából kiindulva, e „szimpla” hatósági aktussal ehelyütt nem foglalkozunk. Persze annyiban ez is releváns a témánk szempontjából, hogy abban az esetben senki nem vonja kétségbe az egyedi hatósági aktus mivoltot, noha a közhasználatot a közterületi minőség kinyilvánításán keresztül ez az aktus alapozza meg. Az külön vizsgálendő kérdés lehet, hogy ez konstitutív vagy deklaratív hatályú aktus. Az aktusok láncolatában betöltött szerep alapján inkább utóbbi, figyelemmel a bírói gyakorlatra is (EBD 2017.03.K11).

³ Ez a tipikus eset. Sokszor a dolog tulajdonosa a címzett, sőt akár bizonyos esetekben ügyfél is, de tipikus esetben a dologt használók tulajdonképpen közvetetten válnak címzettek.

A közlekedési táblákkal összefüggésében még polgári kártérítési perek fordulnak elő. Így egy ügyben a további károsodás elkerülése érdekében a felperes azt kísérelte meg elérni, hogy a bíróság kötelezze az önkormányzatot sebességkorlátozó táblák kihelyezésére (BH2010. 272), egy másikban pedig – a kialakult gyakorlattal összhangban – a bíróság kimondta, hogy pusztán a vadveszélyre figyelmeztető közlekedési tábla kihelyezése nem mentesíti a közútkezelőt a kártérítési felelősség alól, ha az egyéb szükséges intézkedéseket a vadak távoltartása érdekében nem tette meg, így pl. az autópálya melletti vadvédelmi kerítés hibáját haladéktalanul nem hárította el (BH2010. 7.). A megfelelő közlekedési táblák vagy útfelfestések kihelyezése elmaradásának a problematikája is felmerül polgári bíróságok előtt, de birtokvédelmi kérdésként, a közterületet használó vagy használni akaró felek közötti polgári jogvitában, ahol a tábla hiányát a bíróság úgy kezelte, hogy a szomszéd általi közterület-használatot minősítette szükségtelen zavarásnak (Bisztriczki & Dajkó, 2019, 39–47).

2.1. Közlekedési táblák, fényjelző készülékek és útburkolati jelek

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

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

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

Ha még azt is tekintetbe vesszük, hogy a közúti jelzőtáblát és a közlekedési lámpa vagy vasúti jelzőberendezés által közvetített parancsot rendőr vagy jelzőőr is közvetítheti, akkor az intézkedésekkel való rokonság sem tagadható. A közúti jelzések alkalmazása esetében is sajátos, finális programozottság érvényesül, erre is igaz bizonyos mértékig Magyary Zoltán alábbi gondolata: „Intézkedések kibocsátásakor a hatóságok a hatásköri és eljárási szabályoktól eltekintve nem jogszabályokat alkalmaznak, hanem a közérdek, célszerűség és méltányosság szerint mérlegelik a helyzetet és szabad belátásuk szerint, diszkrecionális hatalommal hoznak létre eredményeket” (Magyary, 1942, 588). A KRESZ a tábla parancsát, tehát az aktus tartalmát,

az előírható kötelezettséget meghatározza, de azt nem, hogy konkrétan hol helyezi ki a közigazgatási szerv. Hasonlóképpen, mint ahogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény meghatározza az alkalmazható rendőri intézkedéseket.

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

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

A forgalomszervezés során a KRESZ értelmében számos érdeket kell figyelembe venni, hiszen mind a közlekedésben részt vevők, mind a közutakat gazdasági tevékenységük végzéséhez igénybe vevők érdekeire figyelemmel kell lenni. Különös figyelmet kell fordítani a gyalogos átkelőhelyek elhelyezésére és megjelölésére, a közúti csomópontok és vasúti átjárók forgalmának szabályozására, a gyalogos- és kerékpáros forgalom biztonságára és – belterületen – a tömegközlekedés zavartalanságára. Fokozottan védeni kell a közúti forgalomban résztvevő gyermekeket, időskorúakat, valamint a mozgáskorlátozottakat és egyéb testi fogyatékosokat. A forgalom szabályozásánál a közúti közlekedés érdekeit és a kereskedelmi egységek áruval való ellátásához fűződő érdekeket – a közlekedés zavartalanságának és biztonságának megóvása mellett – összhangba kell hozni. Ezek a rendelkezések mutatják, hogy a jogalkotó tisztában van azzal, hogy a forgalomszervezés (és így az egyes táblák kihelyezése) egy érdekmatrix által determinált, s ebből következően minden egyes döntés érdekek közötti választást is jelent és jog- és érdeksérelmet okozhat. Vagyis joghatást vált ki. Különösen is hangsúlyosan jelenik meg ez a közút lezárása, forgalmának korlátozása esetén, hiszen annak rendeltetésszerű használatát meggátolja, ami pedig a szabad helyváltoztatáshoz való alapjogot érinti. Erre nem csak felhatalmazást ad a Kkt., hanem kifejezetten a települési önkormányzat képviselő-testületének feladatává teszi a lakott területek, azokon belül is különösen a történelmi városrészek, a műemléki és védett természeti területek, továbbá a gyógy- és üdülőhelyek túlzott forgalomtól való fokozott védelmét. E célból mind forgalomszabályozási eszközök, mind megfelelő várakozási díjak alkalmazására sor kerülhet, sőt, kell, hogy sor kerüljön. A közút lezárására vagy forgal-

mának korlátozására, a forgalom elterelésére csak különös feltételek esetén nyílik egyébként lehetőség a közút kezelője számára: így a közúton folyó munka, a közút állagának védelme, a közúti forgalom biztonsága vagy az időjárási körülmények miatt a Kkt. 14. § (1) bekezdésének a) pontja szerint. Külön kiemeli a Kkt. azt, hogy e felhatalmazás alapján a közút kezelője forgalombiztonsági érdekből a tehergépjárművek közlekedését ideiglenesen korlátozhatja, amíg a biztonságos közlekedés feltételei helyre nem állnak. A felhatalmazás céljához illeszkedő közigazgatási cselekvés érdekében a forgalmat korlátozó, lezáró jelzéseket az ok megszűnésekor haladéktalanul el kell távolítani, s amennyiben a lezárásra indokolatlanul vagy a szükségesnél nagyobb mértékben vagy hosszabb időtartamra került sor, az abból eredő kárért a közút kezelője helytállni tartozik.

Mindebből talán azt a nagyon általánosító következtetést levonhatjuk, hogy a közlekedési táblák kihelyezésének legfőbb célja – ahogy a közigazgatási tevékenységnek az esetek jelentős részében – a lehetséges veszélyek megelőzése és rizikók minimalizálása. A veszélyek és rizikók feltérképezése a közigazgatás feladata, akárcsak azok kezelésére a szakmailag megfelelő intézkedések megtétele. Nagyon absztraktnak vizsgálva a gyalogosövezetté minősítés is belefér ebbe, nemcsak a különféle sebességhatároló vagy várakozást, megállást tiltó táblák.⁴

2.2. Speciális közterületek közhasználat

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

Arra a kérdésre azonban, hogy a közlekedési táblák egy-egy közlekedési helyzet absztrakt vagy konkrét, általános vagy egyedi rendezését jelentik-e a forgalmi rend kialakításának folyamatában, valójában nem található támpont, és tulajdonképpen mind a négy megoldás szóba jön, attól függően, hogy hogyan tekintünk ezekre. Ha általában egy adott hely, helyiség forgalmi rendjének kialakítása során egy részkérdés rendezéseként tekintünk rá, akkor absztrakt szabályozásnak is minősíthető, hiszen meghatározatlan számú közlekedési esemény során teljesí-

⁴ A gyalogosövezetté minősítés említése kapcsán (annak a szövegből való törlése helyett) csak röviden utalnék arra, hogy a közterület rendeltetésének megváltoztatása, a speciális közterületi minőség kinyilvánítása is izgalmas vizsgálati tárgy lenne – amivel itt azonban nem tudunk foglalkozni terjedelmi okokból sem – hiszen, ha egy park közepén játszótérre hoznak létre, vagy egy részét kutya-futtatóvá alakítják, akkor e döntés jogi természete is kérdéseket fog felvetni, akárcsak például a parkolóhelyek zöldszigetekké alakítása, vagy egy korábban skateboardozásra használt terület e tevékenységet ellehetetlenítő átalakítása. Ezeket a változásokat közúti jelzések révén is fogják közölni, sőt lehet, hogy ez az egyetlen változás, mint ahogy az a gyalogosövezetté minősítésnél vagy a parkolóhelyek megszüntetése esetében akár elő is fordulhat, de nem ez a jellemző. Ezek olyan várostervezési kérdések, amelyek messze túlmutatnak e tanulmány témáján.

tendő magatartásszabályok közvetítéséről van szó. Ha viszont arra fókuszálunk, hogy konkrét helyszínre ad helyzetre szabott rendelkezést, már konkrét szabályozásnak is minősíthetjük. Ha pedig a címzetti kör felől nézzük, akkor általános szabályozásnak minősíthetjük, hiszen mondhatjuk, hogy teljesen meghatározatlan és nyitott a címzetti kör. Végül megpróbálhatjuk egyedinek is tekinteni a közlekedési táblát, hiszen egyfelől egy konkrét ingatlan(együttes) jellemzőjét határozza meg, másfelől pedig mindig az épp arra haladó közlekedésben részt vevő számára közvetít valamilyen kötelezettséget.

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

3. A normatív és egyedi aktusok megkülönböztetésének egyes dilemmái

3.1. A közdolgok használatát konkretizáló aktusokkal kapcsolatos dilemmák a tételes jogban

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. Szakirodalmi „felmentés”

Berényi Sándor az államigazgatási aktusok osztályozása kapcsán utal arra, hogy

az államigazgatási aktusok tekintetében a normatív és az egyedi aktus elhatárolása problematikus. Az államigazgatási szervek szervező, igazgatási tevékenysége a normatív és egyedi aktusok óriási tömegét igényli és az aktusoknak az államigazgatási tevékenységek és funkciók sokrétűsége következtében rendkívül bonyolult rendszere jön létre. A normatív és az egyedi aktusok abszolút megkülönböztetése ebben a bonyolult rendszerben nem mindig lehetséges. A szocialista állam- és jogtudományban ezért vitatott egyes államigazgatási aktusok normatív, illetve individuális jellege (így például többen azt a hirdetményt, amely a sorkötelezettek jelentkezésének időbeni és helybeli beosztását tartalmazza, normatív ak-

tusnak minősítik, ezt egyesek általános államigazgatási aktusnak tekintik, azaz olyan individuális aktusnak, amelynek a címzettjei nem nevesítettek). Véleményünk szerint léteznek olyan aktusok, amelyeknek vannak normatív elemei, de ugyanakkor számos elemük az individuális, egyedi aktusra jellemző (új magatartási szabályt nem tartalmaznak, közvetlen jogi következményük van). Ezért nem szükséges minden aktust elhelyezni a normatív és egyedi aktusok rendszerében és ez elvileg nem is lehetséges. A lényeges az, hogy minden aktus kibocsátásának jogalapja, eljárási rendje, jogi hatása a tételes jogban pontosan meghatározott legyen. (Berényi, 1984, 583)

A szakirodalom ezen túl e kérdéssel ilyen szempontból nem, és egyébként is inkább az absztrakt kategorizálás szintjén (Jakab, 2009, 195), illetve a piacsabályozással összefüggésben (Kovács, 2009; Kovács et al., 2016) foglalkozott. Madarász nem tesz említést ilyen aktusokról a normatív aktusok alcím alatt (Madarász, 1987, 299–303). Ez jelentheti persze azt, hogy ezeket az egyéb aktusokat egyedi aktusoknak tekinti. Erre később visszatérünk.

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

Az egyes dolgokkal, ingatlanokkal kapcsolatos, azok egyes közjogi jellemzőit meghatározó aktusok besorolásának kérdése kapcsán az alkotmánybírósági joggyakorlat a 2000-es években tulajdonképpen Berényi Sándor előbb idézett megállapításait, különösen is az utolsó mondatokat vehette alapul. Jól illusztrálja ezt az az ügy, amelyben a láppá minősítés kapcsán szembesült az Alkotmánybíróság azzal a kérdéssel, hogy a jogvédelem biztosítottságára tekintettel melyik is a megfelelő döntési forma, mert valójában sem a jogszabály, sem a hatósági aktus nem megfelelő. Az Alkotmánybíróság egyetértett a jogszabályi formában való döntés helyességével, és „csak” mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg azért, mert a jogi szabályozás nem rendelkezett külön jogorvoslatról. Ugyanakkor kérdéses, hogy a jogszabályokkal szembeni igencsak korlátos jogorvoslati lehetőség jelenthet-e valódi jogvédelmet (53/2002. (XI. 28.) AB határozat). Nem véletlenül helyezkedett a Holló András által jegyzett – és a közigazgatási jogi dogmatika talaján álló – különvélemény arra az álláspontra, hogy hatósági határozatot kellene hozni. A jogvédelem szempontjából akkor az lett volna az egyedül megfelelő minősítés. A jogszabályokkal szembeni szubjektív jogvédelem hiányára nézve végül az a megoldás alakult ki a gyakorlatban, hogy normatív döntés születik először, majd sor kerül az ezt konkretizáló hatósági aktus kibocsátására is, már amennyiben erre logikailag lehetőség van. Ez a helyzet például az építési tilalom elrendelése esetében: a képviselő-testület önkormányzati rendeletben mondja ki azt, majd e rendelet alapján születnek az egyedi hatósági határozatok. Ez az utóbb kialakított megoldás a dogmatika fényében persze vitatható. Az önkormányzati rendelettel szemben nincsen közvetlen, szubjektív jogorvoslati lehetőség,⁵ a hatósági határozat pedig tulajdonképpen a jogszabályban megtestesülő döntésnek csak végrehajtási aktusa, s mint ilyen, valójában járulékos közigazgatási cselekménynek minősül, de ha nem is, valódi, hatékony jogorvoslat nincsen biztosítva ilyen konstrukció esetén sem, hiszen a döntést tartalmilag nem a hatósági határozat hordozza. Ugyanez a dilemma jelenik meg olyan esetben, amikor a döntés bíróság előtt nem támadható formában születik meg (pl. számvevőszéki jelentés, miniszteri rendelet). Ilyenkor rendre az Alkotmánybírósághoz kerülnek ezek az ügyek,

⁵ Persze az absztrakt, illetve konkrét normakontroll eljárások rendelkezésre állnak, de az érintett személy maga csak alkotmányjogi panasszal tud élni.

mert a mesterséges kettéválasztás a jogvédelmi problémát nem tudja valójában megoldani (pl. a 32/2019. (XI. 15.) AB határozat vagy a 18/2024. (XI. 11.) AB határozat). Némi párhuzam a közlekedési táblákkal is van, hiszen a forgalomszervezési döntések is e normatív döntésekhez hasonlóak, amelyeket aztán a közlekedési táblák konkretizálnak az egyes ingatlanokra.

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

3.4. A tárgyiságra koncentráló helyesebb irány

A rendőri intézkedésekkel kapcsolatban a jogvita természetéből adódóan másképp merült fel ez a kérdés a felsőbbirósági gyakorlatban. A rendőri intézkedések némelyikénél is megjelenik az normativitás – egyediség problémája, szétválaszthatatlansága. Eme esetenkénti Janus-arcúságra jó példa a Kossuth tér művelési területté nyilvánítása (EBH 2009. 2600). Itt azért nem okozott végül is problémát a művelési területté minősítés, mert a Legfelsőbb Bíróság azt a rendőri intézkedések közé tartozó, „közterület forgalom előli elzárása” rendőri intézkedésként minősítette, amely így panasszal (és azt követően bírósági úton) volt támadható (F. Rozsnyai, 2018, 69–72). Vagyis itt is a közterület mint dolog jellemzőjének konkrét meghatározása vált lényegessé és vezetett az egyediségen keresztül a jogvédelem biztosítására.

Mint látható, e kérdéseket a jogalkalmazói gyakorlat kifejezetten a jogvédelem felől vizsgálta, nem pedig aktustani szempontból, s ez szintén azt erősíti, hogy az ilyen típusú döntések jogszabályba foglalása nem helyes (Berényi, 1984, 583).

4. Az általános hatályú rendelkezés

Részben e gordiuszi csomó feloldatlanságának folyamányaként jelent meg a Kp. megalkotása során a közigazgatási tevékenység gyűjtőfogalom, amely a közigazgatási cselekmény és elmulasztása fogalmán keresztül a közigazgatási aktusok széles körét öleli fel. A hatósági határozat fogalma helyébe az annál jóval tágabb egyedi döntés került, amely fogalom Madarász Tibor hierarchián kívüli igazgatási aktusait nagyrészt átfogja (Fazekas, 2017). Mellé felsorakoztak egyrészt a kétoldalú aktusok (Nagy, 2022), másrészt pedig az általános jellegű aktusok, a jogalkotási törvény hatálya alá nem tartozó „általános hatályú rendelkezések”. Témánk szempontjából ez utóbbi nagyon jelentős tágítása a bírói hatáskörnek – és egyben az aktusok körének is – hiszen itt az általános és a normatív fogalmak összemosódása nyomán

tulajdonképpen normatív aktusokról van szó. Kárász Marcell az általános hatályú rendelkezés egyedi aktustól való elhatárolhatóságát a normativitásra alapozza. Egyfelől eltérő a két aktustípus címzetti köre, hiszen az általános hatályú rendelkezés esetében – a Jakab András által adott meghatározás szerint – a jogalanyokat leíró halmaz nyitott, azaz a halmaznak bármikor lehetnek új elemei, szemben az egyedi aktusok zárt címzetti körével, ahol a jogalanyokat leíró halmaz nem aktualizálódik minden pillanatban. A normativitás szempontjából fontos – bár nem definíció szerint megkövetelt – különbségnek tekinti Kárász másfelől, hogy a normatív aktusokban előírt magatartást a címzettek *általában* tartósan, folyamatosan vagy ismétlődően kötelezettek vagy jogosultak tanúsítani, míg az egyedi aktusok esetében nem ez a tipikus (Kárász, 2025, 165–166).

Az általános hatályú rendelkezés fogalmi körébe tartozó aktusok bírósági kontrollja esetében a Kp. már meglévő alapokra épített, hiszen rövidebb-hosszabb ideje bírói törvényességi ellenőrzés alatt álltak a köztestületi törvények partikuláris szabályozásai révén a köztestületi szabályzatok (Barabás, 2014). Az önkormányzati jogalkotás kontrollja azonban alkotmányjogi, különös bírósági eljárásban történik, nem véletlen tehát, hogy az általános hatályú rendelkezés előbbieket nem is fogja át (Hoffman, 2016a), hanem csak a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) hatálya alá nem tartozó aktusokat, az uniós terminológiával „nem jogalkotási” aktusokat.

Maga az általános hatályú rendelkezés fogalom is az uniós jogból származik (Szegedi, 2016, 189–195), bár némiképpen eltérő a koncepció (Somssich, 2021). A Kp. rendszerében a jogi aktusok – 2019 óta szinte kizárólag (Kárász, 2022b) – az ezeket alkalmazó egyedi jogi aktusokkal összefüggésben vihetők bíróság elé. Összhangban az elsősorban a szabályozott iparágakban megfigyelhető nemzetközi tendenciákkal (Kovács et al., 2016), a piaci liberalizációhoz szorosan kapcsolódik ez a fogalom, az amerikai ügynökségi jogalkotás (Forgács, 2014) lehetőségének kérdése a szabályozó hatóságok révén szükségképpen az uniós jogban is megjelent, s ehhez jogi kereteket kellett teremteni, ami nem volt konfliktusmentes folyamat (Szegedi, 2012).

Az általános hatályú rendelkezés Kp.-ben való megjelenésének nem csupán fogalmi szinten van köze az uniós joghoz. A generálklauzula egyébként is átfogta volna ezeket, hiszen a közigazgatási cselekménynek nem fogalmi eleme az egyediség, az normatív jellegű is lehet (Barabás, 2022). Kétségtelen azonban, hogy a Kp. 4. § (3) bekezdésében való kifejezett megjelenítést – túl a bíróságok részéről követelt exemplifikatív felsoroláson – jelentősen katalizálta az a kötelezettségszegési eljárás, amelyet többek között a jogorvoslati lehetőség hiánya miatt indított az Európai Bizottság Magyarország ellen a Harmadik Energiacsomag nem megfelelő átültetése miatt.⁶ Az önálló szabályozó szervek rendeletei mint jogszabályok ugyanis csak az Alkotmánybíróság előtt támadhatóak meg, s az alkotmányossági kontroll nem biztosít hatékony jogvédelmet.⁷

A fogalom Kp.-ban való megjelenése mindenképpen fontos, hiszen a generálklauzulából való levezetéséhez bizonyosan hosszabb-rövidebb bírói útkeresés vezethetett volna el, és

⁶ Az INFR(2014)2271 ügyben a hivatalos felszólítás 2015 február 26-án kelt, 2018-ban fordult a Bizottság az EUB-hoz, de 2021 szeptember 23-án lezárásra került az ügy (ld. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/HU/IP_18_4487; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_4486). Arról sajnos ismeretünk nincsen, hogy a kötelezettségszegési eljárást miért szüntette meg a Bizottság, de vélhetően az általános hatályú rendelkezés fogalma bevezetésének nincs ehhez köze, hiszen továbbra is a rendeleti formát használják az önálló szabályozó szervek.

⁷ Mindennek ellenére az energijog területén (s)em váltották ki az általános hatályú rendelkezések a jogszabályokat.

– az ennél jóval „egyszerűbb” kategóriák⁸ még mindig bizonytalan sorsából kiindulva (Fekete, 2023, 90–96) – sajnos bizonytalan is lenne. A nevesítés tudatosabb jogalkalmazói tevékenységet tesz lehetővé mind a felperesek, mind az alperesek szempontjából. Fontos azt is látni, hogy az általános hatályú rendelkezéseknek nem csak a harmonizált területeken, mint pl. a versenyjogban van jelentősége (Kárász, 2022a). Praktikusan konkretizálódott a Jat. 24. § (3) bekezdésében foglalt „[á]llami szerv vagy köztisztviselő tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz” és ezáltal létrejött a vele szembeni jogvédelem is, tehát itt is jelentős spill-over hatással találkozhatunk (Kárász, 2025, 172).

A Jat. által említett körön kívül is lehet fontos szerepe ezeknek az általános hatályú rendelkezéseknek. Ez az eszköz ugyanis a bíróság előtt támadható normatív közigazgatási aktusként alkalmas formának tűnhet a fenti jellemzőkkel rendelkező, közdolgok jellemzőit, használatának módját meghatározó döntések szempontjából.

A 2. fejezet végén nagyon röviden bemutatásra került, hogy a közlekedési tábla az absztrakt-konkrét, egyedi-általános mátrixban többféleképpen is elhelyezhető. Noha a megjelenési formája más, mint például a köztisztviselői szabályzatoké, ugyanúgy a Jat. hatálya alá nem tartozó aktusként valamilyen tulajdonsággal rendelkező személyek körére tartalmaz önkéntes jogkövetéssel érvényesülő általános magatartásszabályokat, amelyek megszegése esetén az arra felhatalmazott jogalkalmazó szerv ezeket egyedi ügyben alkalmazva valósít meg közigazgatási cselekményt (tipikusan szankcionál). Ám elképzelhető egy olyan érvelési irány is, amely inkább az egyediségre, illetve a konkrétságra alapoz. A közlekedési tábla ugyanis sokkal konkrétabb, mint az absztrakt köztisztviselői norma: egy konkrét ingatlan használatát rendezi és – különösen, ha a közlekedési lámpákat is bevonjuk a vizsgálódásba – egyedi parancsot ad az éppen arra közlekedő személy(ek)nek. Éppen ezért nem lehet hátradőlni az általános hatályú rendelkezéskénti minősítést megtalálva, hanem végig kell vezetni az egyedi döntésként való minősítés kérdését is.

5. A közlekedési táblák mint „hierarchián kívüli egyedi aktusok”

5.1. A közigazgatási cselekmények és a közhatalmi aktusok

A továbbiakban azt vizsgáljuk, milyen közigazgatási cselekménynek minősülhetne még a közúti jelzés az általános hatályú rendelkezésen kívül. Ugyanis azt sem jelenthetjük ki feltétlenül, hogy – ahogy a fent idézett AB határozathoz fűzött különvélemény és a természetvédelmi törvény egyes rendelkezései is mutatják – a hatósági határozat fogalma ne foglalhatna magában ilyen jellegű döntéseket. Ezzel rögtön vissza is érünk ahhoz a nem újkeletű problémához, hogyan is definiálható a hatósági határozat, ami pedig szorosan összefügg az eljárási kódex hatályának kérdésével, hiszen a kettő egy „ördögi kört” alkot (Madarász, 1987, 300). Az Ákr. – az Áe. folyamatos módosításainak és a Ket.-nek a talaján állva – ezt némiképpen megtörte persze a kivett eljárások körének igen tágra nyitásával, de a probléma ezáltal csak fokozódott. Ma ugyanis már nem mondhatjuk egyszerűen azt, hogy „hatóságának tekinthető az az aktus, amelynek kiadására (megalkotására) és érvényesítésére az eljárási kódex hatálya kiterjed (és ezen kívül a szabálysértési eljárásban kiadott aktusok)” (Madarász, 1987, 300). Hiszen hiába állapította meg már 1987-ben Madarász Tibor Szamel Lajosra hivatkozva, hogy kifelé irányuló, azaz hierarchián kívüli aktus nem lehet ún. „diszkrecionárius”, azaz diszkrecionális jogkörben

⁸ Elég csak a még mindig előforduló, tájékoztató levélben közölt döntéseket, köztisztviselői etikai határozatokat vagy közterület-elnevezési döntéseket megtámadó keresetlevelek visszautasításokra gondolni.

hozott aktus. Érdeemes megfontolnunk Madarász Tibornak a „jogalkalmazási (hatósági) aktusok és jogilag kötetlen aktusok a hierarchián kívüli igazgatásban” címszó alatt kifejtett gondolatait a Kp. szemüvegén keresztül. A Kp. által biztosított bírói útra tartozó közigazgatási cselekményeket veszi itt ugyanis Madarász tulajdonképpen számba, csak éppen az előrehozott jogvédelem szempontjából, amely szintén nem lehet kisebb kör. Ehhez a jogalkalmazásos aktust a jogilag kötetlen aktussal állítja szembe.

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

Hans J. Wolff nyolcféle klasszifikációjának egyike is a jogi kötöttség foka szerinti különbségtétel. E szerint háromféle közigazgatási aktust különböztet meg: a kötött, a szabad mérlegeléses és a szabadon alakítható aktust. Nála az „intézkedés” (Verfügung) nem szinonimája a szabadon alakítható aktusnak, hanem az aktus tartalma szerinti tagolásban szerepel (Madarász, 1987, 305–306).

E szakirodalmi áttekintést követően jön „a lényeg”:

5. Ha a jogalkalmazásos és a jogilag kötetlen döntések szféráját egymástól elkülönítettük, akkor már ennek a distinkciónak az eljárásjogi konzekvenciáját is könnyen levonhatjuk. Azt ti., hogy politikai, törvényességi garanciális érdek elsősorban a jogalkalmazásos döntések eljárásjogi kötöttségéhez fűződik. Ezért általános követelményként lehet megfogalmazni, hogy az eljárási kódex hatálya alá tartozzék minden jogalkalmazói döntést vagy egyéb jogalkalmazói cselekményt kívánó ügy. A jogilag kötetlen döntések esetében *sem lehet azonban lemondani a döntési eljárás szabályozottságának igényéről* [kiemelés tőlem RK]. Hisz a kötetlenség csak annyiban indokolt, hogy a döntési feltételeket az anyagi jogban nem lehet előre „programozni”, a döntési eljárás szabályozásának viszont éppen az anyagi jogi szabályozás hiánya folytán az igazgatottak számára garanciális jelentősége van. (Csak speciális szabályozás szükséges, mert ez a fajta döntési processzus egészen más struktúrájú, mint a jogalkalmazói döntés esetében.)

A hierarchián kívüli igazgatás e kétfajta aktusának a megkülönböztetése után megfogalmazható két követelmény. Az egyik az, hogy a jogilag kötetlen döntések szféráját a lehető legszűkebbre célszerű szorítani, vagyis a jogalkalmazásos döntések körének bővítését helyes célul tűzni. A döntési szabadság anyagi jogi korlátozását, feltételekhez kötését kell megvalósítani mindenütt, ahol ezt a döntések természete megengedi. A másik követelmény abban foglalható össze, hogy az állampolgárokat érintő döntéseket kivétel nélkül jogalkalmazásos döntésekként kell szabályozni, figyelembe véve és kihasználva a mérlegelési jog különböző erősségű fokozataiban rejlő differenciálási lehetőségeket is (Madarász, 1987, 306–307).

Az az olvasata lényeges e gondolatoknak témánk szempontjából, hogy „a jogalkalmazásos döntések” jóval tágabb kört jelentenek, mint a mai magyar közjogi gondolkodásban a hatósági

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

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

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

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

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

Közigazgatási aktusnak minősül minden olyan rendelkezés, határozat vagy egyéb közhatalmi intézkedés, amelyet egy hatóság a közjog területén egyedi ügy szabályozása/rendezése érdekében hoz, és amely közvetlen kifelé irányuló joghatást kíván kiváltani. Az általános intézkedés *olyan közigazgatási aktus, amely általános jellemzők alapján meghatározott vagy meghatározható személyek körének szól, vagy valamely tárgy közjogi jellegét vagy a köz általi használatát érinti.*⁹

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

A német szabályozás kialakulásának egyik okát éppen a közlekedési táblák minősítésének nehézségei adták. Míg a Verwaltungsakt Otto Mayer óta létező kategória, az Allgemeinverfü-

⁹ VwVfG § 35 [Begriff des Verwaltungsaktes] Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.

gung csak a VwVfG megalkotásakor vált e kategória részévé, és más tartalommal, mint a Kp. általános hatályú rendelkezése. Nagyon érdekes az a fejlemény témánk szempontjából, hiszen hasonló volt a dilemma, ti. hogy minek tekinthetőek a közlekedési táblák: egyedi közigazgatási aktusnak, általános intézkedésnek vagy normatív aktusnak?

Ernst Forsthoff tankönyve a közigazgatási aktusok (ezek a német dogmatika szerint szűkebb kör, mint a magyarban, mert csak a közhatalmi, kifelé irányuló, joghatást célzó cselekményeket értik ezeken) tárgyalása során a közhasználatot megalapozó aktusokat címzett nélküli aktusoknak tekinti, amelyek tárgyakra vonatkoznak és a személyeket csak közvetetten, reflexhatások révén érintik (Forsthoff, 1955, 299). A közlekedési táblákat a közigazgatási aktusok körén kívül eső „általános hatályú intézkedésnek” (Allgemeinverfügung) minősítette, és a későbbi kiadásban részletesebb érvelést adva egyben jelezte, hogy ezek atipikusak, mert nem határozható meg a címzetti körük (Forsthoff, 1971, 217). E gondolatokon elindulva Norbert Niehues doktori értekezése Dinglichkeit im Verwaltungsrecht („Tárgyiság a közigazgatási jogban”) címmel azt a koncepciót vázolta fel a közdolgok jellemzőit meghatározó közigazgatási cselekményekkel kapcsolatban, hogy azok címzett nélküli közigazgatási aktusok. Ehhez abból indult ki, hogy jogviszony nem csak személyek között, hanem tárgyakra nézve is fennállhat (Niehues, 1963, 55). Újítása, a „tárgyi közigazgatási aktus” (dinglicher Verwaltungsakt) hamar a tankönyvirodalomban is helyet kapott konzulense, Wolff révén (Wolff, 1963, 258). A szakirodalom és a bírói gyakorlat azonban nagyon széttartó volt, sokan normának minősítették továbbra is a közúti jelzéseket. A jogegységesítést végül a szövetségi szintű általános közigazgatási eljárásjogi kódex végezte el a már fent idézett leleménnyel, hiszen egyszerűen kiegészítette az Allgemeinverfügung addigra bevett fogalmát (személyek meghatározott vagy meghatározható körére vonatkozó rendelkezés) a második fordulattal, ezzel létrehozva annak dologi jogi alfaját (sachenrechtliche Allgemeinverfügung), az addig meglévő személyjogi (personenrechtliche Allgemeinverfügung) első alfaj mellé (Gornig, 1985, 74–75).

Érdekes még a kérdés svájci recepcióját megvizsgálni: itt egyesek éppen az általánosan konkrét jelleg miatt egyedi aktusnak tekintik (Jaag, 1985, 193), míg az újabb tankönyvirodalom az általános intézkedést a normativitás és az egyediség közötti átmenetként kezeli: konkrét helyzetet rendez, de nagyobb, egyedileg meg nem határozható személyi körnek címezve. Ez tehát a lényegi különbség a hatósági aktusokhoz képest, hogy a címzetti kör nyitott. A svájci bíróságok ebből kiindulva a hatósági aktusokkal azonosan kezelik ezeket, a bírói út ezekkel szemben is nyitva áll. A német szabályozáshoz hasonlóan könnyített eljárási szabályok vonatkoznak a nyilatkozattételre és az eljárás megindítására. A svájci gyakorlat is használja az Allgemeinverfügung két fajtáját írott szabály hiányában is, és feltehetően ez vezetett ahhoz, hogy árnyaltabbá vált a minősítés kérdése. Ez ugyanis a perindítás kérdésében, az érintettség vizsgálatánál csapódik le tulajdonképpen, mert a meghatározott vagy meghatározható személyi kör esetében inkább az incidenter felülvizsgálat érvényesül, tehát szükséges az azon alapuló egyedi aktus, míg a nyitott címzetti kör esetén nincs egyediesítő aktusra szükség, maga az Allgemeinverfügung egyedi döntésként minősül (Häfelin et al., 2020, 209–210).

6. Végezetül: Jó-e, ha általános hatályú rendelkezésnek minősül a közlekedési tábla?

Mint látható, a német Allgemeinverfügung más fogalmi elemeket jelenít meg, mint az általános hatályú rendelkezés. Utóbbinál a Jat. 24. § (3) bekezdésére, valamint a szabályozó hatósági normatív aktusokra való koncentráció következményeként ugyanis a normativitás, és az abból fakadó egyedi ügyben való alkalmazhatóság kritériuma állt a középpontban, az uniós jogi be-

hatások okán is. Ugyanakkor az előző német szakirodalmi kitérő, s a Svájcban a keresetindításnál alkalmazott megkülönböztetés azt a feltevést erősíti, hogy tulajdonképpen nem szól az ellen sem semmi, hogy egyedi döntésnek minősítsük a közigazgatási cselekmény kategóriáján belül a közdolgok használatával, jellemzőivel kapcsolatos döntéseket. Noha a közlekedési tábláknál az általános hatályú rendelkezés sem rossz választás, hiszen azok tartósan általános magatartási szabályt állítanak fel, és az azokat megszegők szankcionálása során egyedi ügyben alkalmazzák is, ez a helyzet a szintén közúti jelzésnek minősülő közlekedési lámpáknál vagy rendőri jelzéseknél már nem áll fenn azok említett dinamikus jellege miatt: a piros lámpánál éppen várakozók köre körülhatárolt, és a lámpa folytonosan változó parancsokat közöl, amely közlés nem maradandó.

Érdemes még a közúti jelzések körén kívül is megnézni két, a közhasználat körébe tartozó közdolgokra vonatkozó aktust is, amelyek szabályozása szintén az egyedi döntésként való minősítés mellett szól. Természetesen, ahogy ez már az eddigiekből kiderült, számos olyan döntés is van, amelyeket normatív aktusok formájában hoznak meg, de most csak a közigazgatási cselekmény kategóriáján belüli döntésekről, tehát az egyedi döntésként vagy általános hatályú rendelkezésként való minősítésről lesz szó.

6.1. Közterületek közhasználatát érintő egyéb döntések jogi minősítése

6.1.1. Közterületek elnevezése

A táblák a közterületek elnevezése esetén is megjelennek: a települési önkormányzat köteles arról gondoskodni, hogy minden belterületi közterület és lakott közterület el legyen nevezve, és ki kell helyeznie az ezt közvetítő, utcanévet és számozást tartalmazó táblát. Ehhez fontos szabályokat állapít meg a Mötv. E szabályoknak két csoportját különböztethetjük meg: egyfelől a beazonosíthatóság követelményéhez, másfelől pedig a közterület közösségi jellegéhez kapcsolódnak. A beazonosíthatóságon túl ugyanis fontos politikai–társadalmi jelentősége van a közterületek elnevezésének: a kollektív emlékezet elemeit is jelenthetik, főleg közszereplők, egyéb híres emberek nevét hordozó vagy éppen fontos eseményekre utaló, vagy akár a történelmi traumák feldolgozását segítő¹⁰ elnevezések. A közterület elnevezéséről hozott döntés ugyanakkor inkább egyedi döntésnek minősíthető, hiszen egyedi ügyben alkalmazni nemigen kell azt közigazgatási szerveknek. Természetesen van általános jellege, mert mindenkinek ezzel az elnevezéssel kell illeszkednie az adott közterületet, és a korábbi elnevezése a közterületnek nem használható. A közterületet a képviselő-testület nevezi el, az, hogy ez a határozata normatív vagy egyedi, a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása kapcsán, az illetékes bíróság kiválasztásakor tud felmerülni, hiszen az egyedi határozatokkal kapcsolatos jogvitákat az általános hatáskörű elsőfok, azaz a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékek, míg a normatív határozatokat a Kúria jogosult elbírálni (Balázs et al., 2023). Ez azonban csak 2020 óta van így, előtte minden önkormányzati határozat megítélése – a normatív is – az elsőfokú bíróságok hatáskörébe tartozott. Így az nem ad eligazítást, hogy a jogtárban fellelhető, de a Kp. hatálybalépése előtt indult, tiltott elnevezésekkel kapcsolatos ügyek az elsőfokú bíróságok előtt indultak (pl. Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12. K. 27.052/2014/5., vagy Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.27.139/2015.). A legutóbbi ilyen ismertebb ügy (Horn Gyula sétány) a Fővárosi Törvényszék előtt indult, tehát a kormányhivatal (helyesen) egyedi döntésként minősítette a 428/2022. (VI. 8.) Főv. Kgy. határozatot, és ezzel a bíróság is egyetértett (110.K.701.546/2023/19).

¹⁰ Ilyenek például a Budapest Főváros II. kerületében a két világháború között alkalmazott, erdélyi helyszíneket idéző elnevezések (pl. Érmelléki, Torockó, Hargita, Gyergyó utca).

A közterület elnevezéséről hozott döntés magánérdeket is sérthet. A Rezső tér átnevezése kapcsán, ahol a rossz helyrajzi szám megjelölések miatt nem a térnek azon része kapta a Szenes Iván tér elnevezést, ahol a névadó halála előtt lakott, az átnevezésről szóló határozatot a névadó örököse megtámadta az ezáltal okozott jogsérelemre hivatkozva bíróság előtt. Az elsőfokú bíróság, mintha a Kp. hatályba sem lépett volna, kifejtette, hogy ez a határozat nem az Ákr. hatálya alá tartozó hatósági határozat, s visszautasította a keresetlevelet. Holott azt kellett volna vizsgálnia, hogy közigazgatási cselekményről van-e szó, amit a közigazgatási jog által szabályozottan közigazgatási szerv adott-e ki. Mind a három jellemző meglett volna, mert az önkormányzat, a Kp. definíciója alapján is, közigazgatási szervként, a közterületek elnevezésére vonatkozó közigazgatási jogi szabályok alapján hozta meg határozatát, amelynek van joghatása, s az örökös jogának érintettsége sem kérdéses. Minderre tekintettel a visszautasító végzést a Fővárosi Törvényszék ugyan megsemmisítette és érdemi elbírálásra utasította az elsőfokú bíróságot (Kpkf. 12. 671354/2018/2), de részletesebb minősítést nem adott a bíróság, és az ügy végül nem jutott el a Kúriára. Annyit tudunk itt is csak leszögezni, hogy közigazgatási cselekmény az elnevezésről hozott döntés, amely bíróság előtt támadható, a törvényességi felüyeleti perek tanulsága szerint feltehetőleg egyedi döntés.

6.1.2. Szobrokról, emlékhelyek kialakításáról szóló döntések

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

Eredetileg ez a fővárosban a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatot osztottan megillető jogosultság volt, akárcsak az elnevezés, jelenleg azonban a tulajdonosi pozíció dönt: Budapesten fővárosi tulajdonú közterület vagy épület esetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület vagy épület esetében a kerületi önkormányzat képviselő-testülete dönt.¹¹ Döntési jogát némiképpen korlátozza, hogy a döntéshez a műalkotás művészi értékére vonatkozóan szakvéleményt kell beszerezni, ez azonban nem köti az önkormányzatot, de a szakvélemény beszerzésének elmulasztása jogszerűtlenné teszi a képviselő-testület döntését. A szobor kihelyezéséről való döntés a szabályozás alapján feltehetőleg nem minősül hatósági aktusnak, bár itt sem lenne ez a minősítés ördögtől való,

¹¹ A hivatkozott rendelkezés módosításának előzménye, hogy egyes bekezdéseikhez kapcsolódóan több alkotmánybírósági döntés is született, így például az 1090/B/2005. AB határozat, amely elutasította azt az indítványt, amely az eredeti osztott hatásköri szabályozást kifogásolta, amelynek értelmében az érintett kerületi önkormányzat egyetértéséhez volt kötve a fővárosi közgyűlés döntése, vagy a szintén elutasító 666/B/2007. AB határozat, ahol az indítványt az elutasította, hogy a Htv. 109. § (1)–(3) bekezdéseinek rendelkezései nem egyértelműek, fogalomhasználatuk ellentmondásos, ezért nem felelnek meg a jogbiztonság követelményének.

az egyedi döntés azonban vitán felül megáll. Az általános hatályú rendelkezéssé minősítés itt nézetem szerint nem merül fel.

Igen érdekes a védetté nyilvánítás, amely aktusra nemrég a XII. kerületi turul szobor kapcsán sor került. Az ideiglenes védelmet a kormányhivatal hatósági határozatban mondta ki a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény 121. §-a alapján, a végleges védelmet pedig az örökségvédelemért felelős miniszter rendeletben tervezi kimondani.

6.2. A jogvédelem

Felmerül mindezek után persze a kérdés, hogy miért kell ezzel a kérdéssel ennyit foglalkozni, hiszen akár egyedi döntés, akár általános hatályú rendelkezés, az itt tárgyalt, közterületek közhasználatával kapcsolatos döntések mind közigazgatási cselekménynek minősülnek. Valóban, az kétségtelen, hogy ezek a bírói gyakorlat szerint is közigazgatás cselekmények. Ám nem csak dogmatikai szempontból nem mindegy, hogy egyedi döntésekről vagy általános hatályú rendelkezésekről van-e szó. Az igénybe vehető jogvédelem szempontjából nagyon fontos ez a kérdés. A Kp. eredeti szabályozási koncepciója szerint csupán annyiban volt lényeges a kérdés, hogy az általános hatályú rendelkezés eredetileg csak akkor volt önállóan támadható, ha közvetlenül hatályosult és így okozott jogsérelmet, az ilyen esetben az általános hatályú rendelkezés megtámadásához egyedi döntésre nem volt szükség. Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (Ejhet.) elfogadása nyomán azonban az általános felperesek e joga elenyészett, immár csak a törvényességi felügyeleti szerv, illetve az ügyész jogosult az általános hatályú rendelkezés önálló megtámadására, egyéb személyek csak az általános hatályú rendelkezést egyedi ügyre alkalmazó egyedi aktussal együtt támadhatják meg azokat (Kárász, 2022b). A bevezetőben említett ügy is ilyen konstellációval rendelkezett. A svájci bírói gyakorlat mutat rá a legjobban, hogy ez szükségtelen (vagy még inkább a jogvédelmet ok nélkül csorbító) szűkítés volt, hiszen a perindítási jog vizsgálata körében a bíróság kellően be tudja szűkíteni a bírói utat.

A bíróság döntési jogköre is jóval korlátozottabb ez utóbbi esetben, ugyanis csak a konkrét ügyben való alkalmazhatóság tilalmát mondhatja ki. Megsemmisítési joga csak akkor van a bíróságnak, ha az előbb említett privilegizált felperesek indítják a pert.¹² Ez a közigazgatási bíráskodás objektív jogvédelmi funkciója felől vizsgálva olyan korlátozás, amely kérdésessé teszi az így biztosított jogvédelem hatékonyságát. A jogvédelmi szint tehát hasonlóan alakul, mint az önkormányzati rendeletek esetében: az általános felperes az általános hatályú rendelkezéseket közvetlenül nem támadhatja meg, közvetlen hatályosulás esetén sem. Míg az önkormányzati rendeleteknél ilyen esetben alapjogi sérelem esetén biztosított a közvetlen Alkotmánybírósághoz fordulás, az általános hatályú rendelkezések esetén ez sem adott, legfeljebb a jogerős bírósági döntés elleni alkotmányjogi panasz.

S minthogy a Kp.-nak a rendeltetése és vele együtt a közigazgatási ügyben eljáró bíróságoknak a legfőbb feladata a hatékony jogvédelem biztosítása, az egyedi döntésként való minősítés szolgálja inkább ennek megvalósulását. Azt hiszem, hogy az egyedi döntés tág fogalmára tekintettel minden további jogalkotás nélkül sincs semmilyen akadálya az egyedi döntésként való minősítésnek, ha a német gyakorlathoz hasonlóan azt a jellemzőt veszi a bírő alapul, hogy egy közdolog jellemzőjének meghatározásáról van szó ezekben az ügyekben. Azon ugyanakkor érdemes lenne elgondolkodni, hogy az Ákr. hatályának a bővítése nem lenne-e időszerű.

¹² A megváltoztatás itt egyáltalán nem lehetséges.

Hivatkozások

- Balázs I., Balogh Z. P., Barabás G., Bencsik A., Danko F., Fazekas J., Fazekas M., F. Rozsnyai K., Fürcht P., Hoffman I., Hoffmanné N. I., Kecő G., Króneisz G., Nagy M., & Szalai É. (2023). Nagy M., & Hoffman I. (Szerk.), *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* (negyedik, hatályosított kiadás). ORAC.
- Barabás G. (2014). A Kúria ítélete a Magyar Orvosi Kamara tagdíjszabályzatában foglalt regisztrációs díjfizetési kötelezettséget előíró szabály hatályon kívül helyezéséről: Közigazgatási bíróság által gyakorolt normakontroll közigazgatási perben. *Jogesetek Magyarázata*, 5(4), 37–62.
- Barabás G. (2022). Kp. 4. §. In Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. Gy. (Szerk.), *Nagy-kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. I. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Berényi S. (1984). 15. Az államigazgatási aktus. In Berényi S., Iváncsics I., Baraczka R., & Szamel L. (Szerk.), *Magyar Államigazgatási Jog. Általános rész*. BM Könyvkiadó.
- Bisztriczki L., & Dajkó P. (2019). Birtokvédelem „házon kívül”. A birtokvédelem sajátosságai a tulajdontól elváló birtokjogi helyzetekben és a közös tulajdonból eredő speciális birtokvédelmi esetekben. *Új Magyar Közigazgatás*, 12(4), 35–49. Online: <https://shorturl.at/hKdb4>
- F. Rozsnyai K. (2018). *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései*. ELTE Eötvös. Online: https://www.eltereader.hu/media/2020/04/Rozsnyai_Hatekony-Jogvedelem_READER.pdf
- F. Rozsnyai K. (2020). Közterület-igazgatás. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 310–328). Wolters Kluwer.
- F. Rozsnyai K. (2024). D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. Közjog és magánjog viszonya közigazgatási perjogi szempontból. *Jogtudományi Közlöny*, 79(12), 533–543. <https://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>
- Fazekas M. (2017). Hatósági ügy – közigazgatási jogvita. *Jogtudományi Közlöny*, 72(10), 453–462. Online: <https://real-j.mtak.hu/10792/49/JK%2010%20egybe.pdf>
- Fekete O. (2023). A közigazgatási bíráskodás aktuális problémái – reflexiók a múltra és a jelenre. *FORVM*, 13(3), 83–99. Online: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/82507>
- Forgács A. (2014). Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban. *Jogtudományi Közlöny*, 69(12), 569–578. Online: <https://real-j.mtak.hu/1027/57/jk1412.pdf>
- Forsthooff, E. (1955). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* (5. kiad., Köt. 1).
- Forsthooff, E. (1971). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* (10. kiad., Köt. 1).
- Gornig, G.-H. (1985). *Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme. Auch ein Beitrag zur Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 S. 2 VwVfG*. Duncker & Humblot.
- Häfelin, U., Müller, G., & Uhlmann, F. (2020). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (8. kiad.). Dike.
- Hoffman I. (2016a). A helyi önkormányzati normakontroll a tervezetek nyomán. *Közjogi Szemle*, 9(4), 26–33. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4738413>
- Hoffman I. (2016b). A közterületek és a közutak hasznosításával kapcsolatos általános kérdések. *Jegyző És Közigazgatás*, 18(5), 23–25. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/3075689>
- Horváth M. T. (2023). Boncasztalon. *Jogtudományi Közlöny*, 78(10), 454–462. Online: <https://real.mtak.hu/id/eprint/211971>
- Jakab A. (2009). *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus.

- Jaag, T. (1985). *Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt*. Schultess.
- Kárász M. I. (2022a). A szakmai kamarák normatív aktusai feletti közigazgatási bírói kontroll egyes perjogi kérdései. In Fazekas M. (Szerk.), *Jogi tanulmányok 2022* (pp. 225–238). ELTE. <https://doi.org/10.56966/2022.15.Karasz>
- Kárász M. I. (2022b). Hogyan (nem) érhető el a hatékony jogvédelem? A normatív közigazgatási aktusok feletti bírói kontroll. *Jogtudományi Közlöny*, 77(1), 1–10. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9137011>
- Kárász M. I. (2025). Általános hatályú rendelkezések a közigazgatási bírói gyakorlatban. *Magyar Jog*, 72(3), 163–173. <https://doi.org/10.59851/mj.72.03.4>
- Kovács A. Gy., Tóth T., & Forgács A. (2016). The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts. *ELTE Law Journal*, 2, 53–70. Online: <https://ojs.elte.hu/eltelj/article/view/5132>
- Madarász T. (1987). *Közigazgatás és jog*. KJK.
- Magyary Z. (1942). *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Nagy M. (2022). Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 77(4), 137–146. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/8701812>
- Niehues, N. (1963). *Dinglichkeit im Verwaltungsrecht* [Doktori értekezés]. Münster.
- Papp T. (2022). A közterület-használat joggyakorlata magánjogi szempontból. *Jogtudományi Közlöny*, 77(4), 147–153. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1749953>
- Somssich R. (2021). Magánszemélyek keresetőségi joga tíz évvel Lisszabon után: Teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer?. In Varju M., Fazekas F., Bartha I., & Papp M. (Szerk.), *Hatékony bírói jogvédelem az Európai Unió jogában* (pp. 102–125). Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- Szegedi L. (2012). A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai. *Pénzügyi Szemle*, 57(3), 368–379.
- Szegedi L. (2016). *Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: A szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása* [Doktori disszertáció, Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE)]. <https://doi.org/10.15476/ELTE.2016.057>
- Wolff, H. J. (1963). *Verwaltungsrecht* (5. kiad., 1. kötet). C.H. Beck.