

Gerencsér Balázs Szabolcs – Varga Ádám – Bérces Viktor

Közigazgatási szankciótan

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
JEGYZETEI

GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS
– VARGA ÁDÁM – BÉRCES VIKTOR

KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓTAN

Egyetemi jegyzet a PPKE JÁK hallgatói számára

5.2. kiegészített verzió

PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2023

© Szerzők, 2023
© PPKE JÁK, 2023

ISBN 978-963-308-488-5 (online, pdf)

Kiadja:
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara,
Budapest, Szentkirályi u. 28–30. • www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Komáromi László dékán

Szerkesztés, tördelés: Szakalné Szeder Andrea

TARTALOM

Előszó és bevezetés: anyagi jog és szankciótan.....	7
1. Felelősségtani előkérdések	9
1.1. A közigazgatás komplex felelősségi rendszere	9
1.2. A felelősségi formák kollíziója	13
2. Jogérvényesítés – Jogalkalmazás – Szankcionálás.....	19
3. A szankciók jellemzői	23
3.1. Szankció mint jogkövetkezmény	23
3.2. Szankció mint norma-elem	24
3.3. A közigazgatási szankció funkciója	25
3.3.1. <i>A jogérvényesítő szankció</i>	25
3.3.2. <i>A speciális és a generális prevenciós szankció</i>	26
3.3.3. <i>A represszív szankció</i>	27
3.3.4. <i>A kártérítési szankció</i>	27
3.3.5. <i>A szankció, mint a jogsértés ára</i>	28
4. A közigazgatási szankciók	29
4.1. A közigazgatási szankciók fogalma, rendszere	29
4.2. Anyagi és eljárási szankciók általában	30
5. A szabálysértési jog: a büntetőjog és a közigazgatási jog határán.....	33
5.1. A szabálysértési jog kialakulásának előzményei: a kihágási jog	34
5.2. A szabálysértési jog megjelenése hazánkban	36
5.2.1. <i>Szabálysértési jog a kommunizmus alatt</i>	36
5.2.2. <i>Szabálysértési jog a rendszerváltozás után:</i> <i>az 1999. évi LXIX. törvény és a 2012. évi II. törvény</i>	37
5.3. A szabálysértési jog jellege napjainkban	39
5.3.1. <i>A szabálysértési felelősségi rendszer és szankciók</i>	39
5.3.2. <i>A szabálysértési jog és a büntetőjog elhatárolása</i>	41
5.3.3. <i>A szabálysértési jog és a rendészeti jog elhatárolása</i>	42

5.4. A szabálysértés eljelentéktelenedése a közigazgatási szankciórendszerben	42
6. A közigazgatási anyagi jogi szankciók	47
6.1. A közigazgatási anyagi jogi szankciók általános szabályai	47
6.2. Figyelmeztetés	48
6.3. A bírság	48
6.3.1. <i>A bírság fogalma</i>	49
6.3.2. <i>A bírság jellemzői</i>	49
6.3.3. <i>Az anyagi jogi bírság, azaz a „közigazgatási bírság”</i>	50
6.4. Tevékenység végzésétől történő eltiltás és az ún. „nem pénzfizetési szankciók”	52
6.5. Elkobzás	53
Ismétlő ábrák a Közigazgatási jog I. tantárgyból	54

ELŐSZÓ ÉS BEVEZETÉS: ANYAGI JOG ÉS SZANKCIÓTAN

A közigazgatási jogot hagyományosan három nagy szabályozási területre, szervezeti, eljárási és anyagi jogra tagoljuk.¹ Az anyagi jognak tekintjük a jogalanyok számára előírt magatartási szabályokat, valamint a közigazgatási szervek magatartás-befolyásolási felhatalmazottságát tartalmazó szabályokat. A jogalanyra vonatkozó magatartási szabály a jogi hatás szempontjából jogosító vagy kötelező lehet. A kötelezést meghatározó magatartásforma pedig vonatkozhat egy cselekvésre, attól való tartózkodásra, vagy annak abbahagyására (tiltás) – lásd a jegyzet végén az összefoglaló táblázatot.

Mivel a közigazgatás közfeladatot lát el, ezért a közigazgatási szerv anyagi jogi jogszabályban meghatározott hatáskörében hozott döntése érvényesítése háttérében a népfőhatalomtól származó kikényszerítő erő áll, amely a közigazgatási jogviszonyokban meghatározott kötelezések és tiltások érvényesítésének lehetősége akár a jogalany akarata ellenére is.

A közigazgatás elsősorban ügyintéző jellegű állami tevékenység.² Lényeges eleme, hogy konkrét ügyekben kell folyamatosan döntéseket hoznia. Egyik legfontosabb célja az együttműködő cselekvés elérése.³ Az együttműködést számos úton el lehet érni, de kétségtelen, hogy végső eszközként rendelkezésre kell állnia a szankció lehetőségének.

Mint látni fogjuk, a szankció alkalmazásának előfeltétele a jogellenesség, azaz egy olyan magatartás a jogalany részéről, amely a kötelező vagy tiltó anyagi jogi normának ellenfelez. A szankció alkalmazásának előfeltétele viszont a fe-

¹ VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 177–184.

² TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926. 46–47.

³ Ld. némileg egymástól eltérő szempontok felől közelítve Dwight WALDO: Mi a közigazgatás? In: Richard J. STILLMAN (szerk.): *Közigazgatás*. Budapest, Osiris-Századvég, 1994. 21–22.; TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 11–12.; VARGA i. m. 75.

lelősség megállapítása, amely mindig az egyedi eset körülményeinek vizsgálatán alapul. E szankciótani jegyzet célja, hogy a közigazgatási szankcióknak, mint az állami akarat jogszerű kikényszerítésének feltételeit, felelősségtani, rendszertani és normatani alapjait összefoglalja.

1. FELELŐSSÉGTANI ELŐKÉRDÉSEK

Az alábbi tanszékület a közigazgatási szankciókkal foglalkozik, azonban szükséges, hogy röviden a hátrányos jogkövetkezményt kiváltó jogellenes magatartásért viselt felelősséggel kezdjünk.

Tamás András megfogalmazásában a jogi felelősség a jogilag értelmezhető viszony tényállásszerűen meghatározott kötelezettségei feltételeinek megfelelő helytállás. Megállapíthatóságának lényeges pontja a felelősség jogszabályban való absztrakt előírása, továbbá e szabály konkrét alkalmazása a tényleges jogviszonyokban. Minden magatartást előíró jogszabály elvileg és többnyire gyakorlatilag is felelősségi szabály.⁴

1.1. A közigazgatás komplex felelősségi rendszere

A jogi felelősség alapvetően nem jogágtól függő, inkább azokon átívelő kategória, amely alapvetően a jogalkotó elhatározásától függ, az egyes felelősségi formák (és ehhez társuló szankciók) pedig nehezen köthetők kizárólagos jelleggel egyes jogágakhoz.⁵

A közigazgatás **komplex felelősségi rendszert** alkalmaz, amely a jogellenes cselekmények súlyához és típusához igazodva nemcsak közigazgatási jogi, hanem más jogterületek eszközrendszerét is igénybe veszi. (i) A közigazgatás-ellenes cselekmények egy része *büntetőjogi* felelősséget von maga után, mint például a legsúlyosabb közlekedés-rendészeti vagy általában a közigazgatás működését legsúlyosabban sértő cselekmények esetén. (ii) A társadalomra kevésbé veszélyes, úgynevezett „minor bűncselekmények” esetén *szabálysértési* felelősség jelenik meg. (iii) A közigazgatás személyi állományára speciális munkajogi szabályok vonatkoznak. A tisztviselők ezek alapján a foglalkozási szabályok vétkes megszegéséért *fegyelmi* felelősséggel tartoznak. (iv) A közigazgatási

⁴ TAMÁS i. m. 455., 462., 472.

⁵ ÁRVA Zsuzsanna: A rend vagy a káosz joga? *Magyar Rendészet*, 2016/3. 37.

kárfelelősség a negyedik típusa a felelősségi alakzatoknak. Mind a jogszerűen, mind a jogszerűtlenül okozott károkért a polgári jog szabályai szerint kell helyt állni. Ez utóbbi felelősség-típusban jelentős fejlődés figyelhető meg a közszerződések elterjedésével.⁶

A jogi felelősség általában vagy szubjektív, vagy pedig objektív jellegű. Így a közigazgatás által alkalmazott szankciók is vagy **objektív** vagy **szubjektív** (vétkességi) felelősségen alapulnak. Az objektív felelősségi alakzat nem vizsgálja a jogsértés elkövető személy tudati állapotát és a szándékot (motívumot), amely a jogsértéshez vezetett. Ebben az esetben a jogsértés bekövetkezése és a jogértő személye közötti összefüggés teremti meg a szankció kiszabásának alapját. A vétkességi elem a szabálysértési jogban jelenik meg. Ilyen felelősség esetén a jog a bűnösség valamely fokát (szándékosság vagy gondatlanság) megvizsgálását teszi kötelezővé. Az objektív és szubjektív felelősség közötti megkülönböztetés alapja tehát az emberi akarat beszámítása, az objektív felelősség lényegében eredményfelelősség.⁷

Kétségtelen, hogy a legtöbb közigazgatási jogi szabály előíró, megparancsoló tartalmú. Ebből következően az alany helytállása a közérdekű megparancsoláshoz képest vehető csak számításba, nem pedig azon az alapon, hogy a jogszabállyal kötelezettnek a szubjektív akarata szerint az miként értelmezhető. Ez a kógens előírás fő szabályként objektív felelősség.⁸

Varga Zs. András a következőket írja a közigazgatási jogi felelősség és szankció tárgykörében:⁹

„A közigazgatás feltételezi az állami közhatalmat, a közigazgatási jog az állami közhatalom (impérium) birtokában befolyásolja a többi jogalany viselkedését. Azt mondhatjuk tehát, hogy a közigazgatási jog feltételezi a szankciót. Ez az állítás még akkor is igaz, ha – amint láttuk – nem minden közigazgatási jogi norma tartalmaz szankciót. Ez a központi szerep követeli meg, hogy pontokba szedve összefoglaljuk, és néhány ismervvel kiegészítsük mindazt, amit a szankcióról eddig írtunk. Mindenekelőtt tisztáznunk kell a közigazgatási felelősség jogi természetét. A jogi felelősség általában vagy szubjektív, vagy objektív jellegű. Szubjektív felelősség esetén

⁶ A komplex felelősségi rendszert áttekintő ábra a jegyzet végén található.

⁷ TAMÁS i. m. 476.

⁸ TAMÁS i. m. 490.

⁹ VARGA i. m. 202–205.

a normában foglalt előírás vagy tilalom megsértése önmagában nem elegendő a jogkövetkezmény (szankció) alkalmazásához, hanem vizsgálni kell az érintett jogalany saját magatartásához fűződő tudati viszonyát. Ilyen a büntetőjogi és a polgári jogi felelősség. Büntetőjogi felelősség megállapítására nem kerülhet sor a szubjektív elem, vagyis a bűnösség (szándékosság vagy gondatlanság) hiányában. Polgári jogi felelősség szintén nem állapítható meg vétkesség (felróhatóság, vagyis szándékosság vagy súlyos gondatlanság) hiányában. Ezzel szemben a közigazgatási felelősség jellemzően objektív természetű, azaz a normasértés önmagában elegendő a szankció alkalmazásához, függetlenül attól, hogy az érintett jogalanynak mi volt a pszichikus viszonya ehhez (oka, célja, szándéka, gondossága). Kivétel ez alól a szabálysértési jog, de az – mint már volt róla szó – vegyes jogági: anyagi jogi értelemben a büntetőjoghoz áll közelebb, eljárásjogi értelemben a közigazgatási joghoz sorolható. Ennek megfelelően a közigazgatási jogi szankciók is igazodnak az objektív felelősséghez:

- A szankció a közigazgatási jogban (is) mindig joghátrány jellegű.
- A közigazgatási jogi szankció léte a norma alanyától, illetve címzettjétől függ. A közigazgatási szervekre vonatkozó normák jellemzően nem tartalmaznak szankciót, mivel ezek megszegése esetén a jogkövetkezmény nem a közigazgatási jog alkalmazása során, hanem azon kívül – politikai, közjogi, munkajogi vagy polgári jogi jogkövetkezmények alkalmazásával – következik be. Néhány példa erre: a köztársasági elnök törvénysértése esetén az Országgyűlés kezdeményezésére az Alkotmánybíróság jár el közvetlenül az Alaptörvény alapján; a szervezetalakítást előíró jogszabály figyelmen kívül hagyását a címzetten (a Kormányon vagy tagján) szintén közvetlenül az Alaptörvény alapján lehet számon kérni (bizottságban, interpelláció vagy kérdés útján); a közigazgatási szervek nevében eljáró személyek jogsértő magatartása esetén fegyelmi eljárást, illetve polgári jogi kártérítést lehet alkalmazni, kirívó esetben pedig büntetőeljárás folytatható velük szemben.
- A norma alanyától, illetve címzettjétől nem függetlenül, a közigazgatási jog egyes szabályozási területei, illetve ezen belül egyes szabályok nem igényelnek szankciót. Így a szervezeti és

az alaki normák, valamint az anyagi normák közül a hatásköri és a feladatkijelölő szabályok esetén nincs szükség arra, hogy a norma érvényesülését szankció garantálja.

- A szankció alkalmazásának feltétele a jogellenesség, vagyis valamilyen szabály tudatos megsértése, illetve figyelmen kívül hagyása (ignorálása). Ez a feltétel következik abból is, hogy a közigazgatási jogban a szankciót mint joghátrányt értelmeztük. Értelemszerű, hogy a nem jogellenes magatartás joghátrányt nem vonhat maga után.
- Az alaki szabályok közül az eljárási normák (általános) szankciója az érvénytelenség, vagyis az alaki normák megszegésével létrejött aktus érvénytelen, pontosabban más közigazgatási szerv vagy bíróság által érvénytelenítendő (megsemmisítendő). Ebben az esetben tehát a szankciót végső soron az jelenti, hogy az aktus nem váltja ki a kívánt joghatást. Érvénytelenséget válthat ki valamely határidő elmulasztása is (...).
- Az anyagi jogi jogosító szabályok esetén a szankció *expressis verbis* nem értelmezhető. Elképzelhető – és a gyakorlatban sem ritka – az a megoldás, amely esetén a jogosítás korlátozott, mégpedig időben, vagyis a jogosult a magatartást csak valamilyen időtartamon belül tanúsíthatja. Ennek az időtartamnak az elteltével a jogosultság elenyészik, vagyis az időbeli határ túllépése jogvesztéssel jár. Ez a jogvesztés végső soron szankció jellegű.
- Az anyagi jogi kötelező és a tiltó szabályok feltétlenül igénylik szankció létét. A szankció ezekben az esetekben a közigazgatási szerv által alkalmazott joghátrány.
- A szankció a tartalma szerint tehát lehet önmagától beálló (jogvesztő) vagy alkalmazott joghátrány.
- A szankció mint joghátrány lehet kriminális jellegű materiális büntetés (leggyakrabban bírság) vagy valamilyen kikényszeríthető tevékenységre irányuló.
- A szankció a közigazgatási jogban végső soron kényszerítés útján is érvényesíthető.
- A kényszerítés a szankció tartalmától függően lehet vagyoni vagy naturális (fizikai) jellegű is.”

1.2. A felelősségi formák kollíziója

A már említett komplex felelősségi rendszer lényege, hogy a közigazgatási jogi normákban megfogalmazott magatartásokért való felelősség sokszor túlmutat a közigazgatási jog határain és más jogterületek szabályozását alkalmazza. Ebből következik, hogy egy tényállás kapcsán **több anyagi jogi felelősségi forma kapcsolata (esetleg kollíziója) is felmerül:**

A polgári jogi felelősségi rendszer és a közigazgatási jog nem ütközik, a két felelősségi forma egymástól függetlenül alkalmazható. (Például egy olyan ingatlan adásvétele esetén merül fel egyszerre polgári és közigazgatási felelősség, amikor az eladó eltitkolja a vevő előtt, hogy a telek földje veszélyes anyaggal szennyezett. Ebben az esetben egyszerre áll fenn az eladó közigazgatási és polgári jogi felelőssége, azaz sor kerül a környezetvédelmi bírság kiszabására és a kártérítési perre.)

A szabálysértési felelősség mögöttes jellegű, amelyet a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (továbbiakban: Szabs.tv.) határoz meg. A 2. § (4) bekezdése szerint „[n]em állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet – az eljárási bírság kivételével – közigazgatási eljárásban kiszabható bírság alkalmazását rendeli el.” Azaz, annak ellenére, hogy egy magatartás megvalósít egy szabálysértési tényállást, nem indítható az elkövető ellen szabálysértési eljárás, ha ugyanarra a cselekményre közigazgatási (anyagi) bírságot kell kiszabni. (Például a közúti közlekedésben a sebességhatár túllépése esetén a Szabs.tv. 224. §-a szabálysértési felelősség megállapítását rendeli el, azonban ehhez képest lex specialis szabályt a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegésekről szóló kormányrendelet¹⁰ határoz meg, amely alapján ebben az esetben csak közigazgatási bírság kiszabásának van helye.)

A büntetőjogi és a közigazgatási felelősség határai nem annyira élesek, mint a fenti esetekben, így azt minden esetben egyedileg kell megvizsgálni. E két felelősségi forma időbeli érintkezését illetően három esetet különböztethetünk meg:

¹⁰ 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről

- (i) Mint azt alább is látjuk, ha egy magatartással szemben büntetőjogi felelősséget állapított meg a bíróság, akkor nincs helye közigazgatási felelősség megállapításának (*ne bis in idem* elv).¹¹
- (ii) Mindazonáltal jellemzőbb, hogy – ha egyáltalán felmerül büntető felelősség egy magatartás következtében –, a közigazgatási objektív felelősséget előbb állapítja meg a hatóság. Ebben az esetben nem függ a közigazgatási felelősség megállapítása az esetleges büntetőjogi felelősségtől, így a közigazgatási szankció kiszabható.
- (iii) Végezetül fennáll annak is a lehetősége, hogy jogszabály *expressis verbis* kimondja kizárólagos felelősségi formák alkalmazását. [ld. például Btk. 74. § (5) c) pontját a vagyonekobzás korlátairól.]

Varga Zs. András minderről az alábbiak szerint nyilatkozik:¹²

„Jelentős kérdés, hogy a közigazgatási jogi felelősség (és a vele járó szankcióalkalmazás) hogyan viszonyul más jogági szankcióhoz. A hagyományos felfogás szerint a büntetőjogi és a szabálysértési szankció együttes vagy egymást követő alkalmazása kizárja egymást (de ez az érintett anyagi jogi törvényekből is egyértelműen következik).

Más esetben viszont a két- vagy többféle szankció alkalmazása megfér egymás mellett, ugyanis általában létezik az egyes jogágakra jellemző tényállási többletelem. Az újonnan felmerülő kérdést az objektív alapú közigazgatási bírságolás és a szabálysértés együttes alkalmazása vetette fel (amelyet az érintett jogszabályok általában szintén kizárnak), és hasonló a helyzet az objektív alapú közigazgatási bírságolás és a büntetőjogi szankció együttes alkalmazása esetén is. Utóbbi kollízióra nincs egyértelmű jogszabályi rendelkezés.

Az Alkotmánybíróság a 8/2017. (IV. 18.) AB határozatban egy konkrét kollízió esetén a következőképpen foglalt állást: »az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. §

¹¹ Vö. Szanc. tv. 5/A. § Ezek szerint ha a bíróság a jogsértő magatartást megvalósító természetes személyt ugyanazon tényállás alapján jogerős ügydöntő határozatban elítélte és vele szemben büntetést szabott ki, illetve intézkedést alkalmazott, vagy arra hivatkozással, hogy a bűncselekményt nem a vádlott követte el, felmentette, nem alkalmazható a bírság és a tevékenységtől eltiltás közigazgatási szankció.

¹² VARGA i. m. 205–208.

(1) és (4) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből, a jogbiztonság elvéből, valamint a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmából eredő alkotmányos követelmény, hogy ha állatkínzás vétsége vagy büntette miatt büntetőjogi felelősség megállapításának van helye, vagy a büntetőjogi felelősség kérdésében már jogerős marasztaló döntés született, akkor ugyanazon tényállás alapján indult állatvédelmi hatósági eljárásban, ugyanazon jogellenes cselekmény miatt állatvédelmi bírság kiszabására ugyanazon személlyel szemben nem kerülhet sor«. Az Alkotmánybíróság által vizsgált konkrét ügyben ez a megállapítás elméletileg is helytálló, ugyanakkor fennáll az általánosítás veszélye, vagyis a büntetőjogi szubjektív alapú és a közigazgatási jogi objektív alapú felelősségen nyugvó kétféle szankció együttes alkalmazásának általános kizárása. Ezért szükségesnek tartjuk (a határozathoz fűzött párhuzamos indokolással megegyezően) az alábbiak rögzítését.

A kétszeres értékelés tilalmának értelmezése során figyelemmel kell lenni a közigazgatási jogi szankció abszolút és relatív célja közötti különbségre. A közigazgatási anyagi jog az állam által elvárt magatartást hordozza. A közigazgatási szankció ennek a kötelezettségnek az objektív megsértéséhez fűzött jogkövetkezmény. Ez a közigazgatási szankció alkalmazásának abszolút célja. Önmagában ez megkülönbözteti a szubjektív (bűnösségi) alapú büntetőjogi jellegű szankcióktól, amelyek a büntetőjog és a szabálysértési jog sajátosságai. A közigazgatási szankció alkalmazása ezért általában nem függhet más jogági szankciótól. Nincs a közigazgatási jogi és a más jogági szankciók léte között kölcsönös feltételezettség: közigazgatási szankciót tartalmazó norma létezhet büntetőjogi tényállás nélkül, és fordítva. Természetesen vannak olyan esetek, amikor a közigazgatási jogi szankció kilátásba helyezésének van relatív célja is. Ez a relatív cél akkor merül fel, ha a közigazgatási jogi szankció mellett ugyanahhoz (vagy hasonló) tényálláshoz büntetőjogi vagy szabálysértési fenyegetettség is társul. Ilyenkor az objektív közigazgatási szankció relatív célja az, hogy előzetesen garantálja az anyagi szabály megsértésének jogkövetkezményét arra az esetre, ha a szubjektív (azaz bűnösségi) alapú büntető jellegű szankció bármilyen okból elmaradna. Ebben az esetben tehát a közigazgatási jogi felelősség tulajdonképpen megelőlegezett maradékfelelősség.

[...]

A fentiek alapján tehát a határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény csak arra az esetre vonatkozhat, ha a büntetőjogi büntetés jogerős kiszabása megelőzi a közigazgatási bírság kiszabását, és ha a közigazgatási szankció alkalmazása nem a közigazgatási anyagi jog törvényi tényállástöbbletére tekintettel történik. Az ennél szélesebb körű alkalmazása nem lenne összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében írt ne bis in idem elvnek az R) cikk (3) bekezdésében előírt kötelező értelmezésével. Sem a XXVIII. cikk (6) bekezdése, sem a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisági klauzula nem értelmezhető úgy, hogy megszünjön az összhang a Nemzeti hitvallással. Márpedig a Nemzeti hitvallás szerint „a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése”. Az az értelmezés tehát, amely megalapozatlanul a közigazgatási anyagi jogi szabályok megsértésének szankció nélkül maradásához vezetne, nem a rendet, hanem a rendetlenséget, a szabályok következmények nélküli megsértésének lehetőségét szolgálná.¹³”

A közigazgatási jogi objektív felelősség a polgári jogból került át a közigazgatási jogi szabályozásba, elsősorban a veszélyes üzemi felelősség közjogiasítása révén.¹⁴ Bástyái elvileg szilárdnak tűnnek, de Tamás András kijózanítóan állapítja meg, hogy a büntetőjoghoz és a polgári joghoz képest a közigazgatási jognak a tekintélyes mennyiségű szakirodalom ellenére nincs kidolgozott felelősségelmélete (ennek szerinte részben történelmi okai vannak).¹⁵ Ugyanakkor ez a fentiekben foglalt érveket nem érinti, azaz az objektív felelősség kérdése az esetleges dogmatikai hiányosságokkal együtt is összefér a jogállami felelősségi szabályokkal.

Az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg az objektív felelősség kapcsán:

„[A] jogalkotó mérlegelési szabadságába tartozik annak eldöntése, hogy – alkotmányos keretek között – milyen felelősségi alakzatot

¹³ Lásd 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, párhuzamos indokolás [82]–[87].

¹⁴ NAGY Marianna: A közigazgatás szankciórendszere. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2019. [91] <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszer> (2022.11.01.)

¹⁵ TAMÁS i. m. 451., 453.

alkot, figyelembe véve annak a jogágnak a sajátosságait, melyben azt elhelyezi. Lehetősége van azonban arra is, hogy az új társadalmi jelenségekre reagálva a már meglévő jogágak mellett új jogterületet alkosson, az alkotmányos garanciák szigorú érvényesülését biztosítva. Ennek során figyelembe vehet azonban a fenti szempontokon túl olyan tényezőket is, melyek elősegítik a felelősségre vonás hatékonyabb érvényesítését. A jogkövetkezmény hatékonysága elsősorban a felelősségre vonás elkerülhetetlenségén múlik, mely tény nem sérti a jogbiztonság követelményét, hanem éppen ellenkezőleg, a jogkövető magatartásra ösztönzés révén alkotmányosnak tekinthető. A jogsértés tényére és az üzemben tartói minőségre alapozott, a jogsértő bűnösségétől, illetve vétkességétől független felelősségre vonás önmagában nem alkotmányellenes, nem eredményez törvénysértő helyzetet, az igazságos és világos kritériumon (a felelősségi vélelmen) alapul, továbbá a vélelem a törvényi keretek között megdönthető.”¹⁶

Az objektív felelősség talaján álló szankciós rendszer természetesen nem csak Magyarországon vet fel kérdéseket. Példának okáért az Amerikai Egyesült Államokban a Legfelső Bíróság már 1977-ben megállapította, hogy a hatósági bírságolások ügyekben alkotmányosan elegendő a ténykérdésekre alapuló közigazgatási határozat. Nem foglalkozott közvetlenül azzal a kérdéssel, hogy a szankció büntető jellegű-e, egyszerűen abból indult ki, hogy a kompenzáción túlmutató szankció alkotmányosan érvényes szabályozási forma. Ezzel megerősítést nyert, hogy az elrettentő célból kiszabott közigazgatási szankció megfelel a tisztességes eljárás követelményeinek. Ez mindaddig igaz, amíg a bírság elrettentő, nem pedig büntető jellegű.¹⁷

A fentiek alapján viszonylag egyértelműen megállapítható, hogy a közigazgatási jog elsősorban az objektív felelősséget alkalmazza, továbbá lehet elvi síkon ennek helyességével is egyetérteni, a gyakorlatban mégis számos problémát okoz a felelősségi rendszer dogmatikai alapjainak tisztázatlansága. Különösen igaz ez akkor, ha a szabálysértési jog felelősségi rendszerének ismeretében vizsgáljuk a kérdéseket (lásd alább az 5. fejezetet).

¹⁶ 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH2009, 501., 524–525.

¹⁷ Kenneth MANN: Punitive Civil Sanctions: The Middleground between Criminal and Civil Law. *Yale Law Journal*, 1992/8. 1834–1835.

2. JOGÉRVÉNYESÍTÉS – JOGALKALMAZÁS – SZANKCIONÁLÁS

Az előbb tárgyalt felelősségi szabályok a jogalany oldalán jelennek meg. A közigazgatási anyagi jog másik szükségszerű alanya a közigazgatási szerv, amely a számára jogszabályban előírt tevékenységet látja el. Ennek során a hatáskörében nemcsak jogosult, hanem köteles is eljárni és az anyagi jogban meghatározott magatartás mintáknak érvényt szerezni.

Patyi András a közigazgatás fő tevékenységei közül kettőt emel ki: a jogalkotásban való közreműködést és a **jogérvényesítést**. Ez utóbbi fogalmat úgy definiálja, hogy

„[a] jogérvényesítés a közigazgatási szerveknek az a tevékenysége, amellyel elősegítik, hogy a jogszabályok a valóságban gyakorolják a társadalomra azt a hatást, amiért kibocsátották őket. A jog érvényesítésének fő módja a jogalkalmazás.¹⁸ [...]”

A jogérvényesítés *szociológiai értelemben* a jogpolitikai cél társadalmi megvalósulását jelenti. *Jogdogmatikai értelmezés szerint* jogérvényesüléséről (más szóval a norma hatályosulásáról, megvalósulásáról) akkor van szó, ha a címzettek a jogi normákban előírt magatartást ténylegesen teljesítik, tanúsítják. Ez a két fogalom nem mindig és nem feltétlenül esik egybe. A jogi normák dogmatikai értelmezés szerinti realizálódása, hatályosulása megtörténhet anélkül, hogy a jogi szabályozás a társadalmi gyakorlatban elérje a jogpolitikai cél megvalósulását. [...]

Mind a jogérvényesítés, mind annak alkategóriája, a jogalkalmazás a jog, (a tárgyi, a megalkotott) közigazgatási jog konkréttizálásaként is felfogható. Az általános, absztrakt formában megfogalmazott törvények és más jogszabályok (alapesetben) konkrét

¹⁸ PATYI András: *A közigazgatás működésének alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 39–40.

címzettek nélkül rögzítik a kötelezettségeket és jogosultságokat. Ahhoz, hogy ezek az absztrakt előírások egyedileg meghatározott személyekre nézve ténylegesen és jog szerint is érvényesülhessenek (érvényesüljenek), konkrétá kell őket tenni.”¹⁹

A közigazgatási jogban előírt magatartások (normák), valamint az ez alapján megvalósuló aktusok a címzettek érdekei szerint *(i) favorabilis*, azaz kedvező, vagy *(ii) onerózus*, azaz kedvezőtlen kategóriába csoportosíthatóak. Patyi András az onerózus normák kapcsán az alábbiakat állapítja meg:

„A számukra hátrányos szabályozás érvényesüléséhez a címzetteknek nem fűződik érdekük, sőt éppen ahhoz fűződik érdekük, hogy minél később fejtse ki kedvezőtlen hatását. Ilyen jellegű normák esetén az állami (azon belül a közigazgatási) szervek részéről a jog érvényesülési folyamatába való bekapcsolódás lényegesen több teendőt jelent a címzetteknek terhes szabályozás esetén, mint a számukra kedvező szabályozás esetén.

A jogérvényesülés folyamata a jogi norma címzettjei és a közigazgatási szervek cselekményeinek egymásba kapcsolódó láncolata, amely mellett vagy mögött a közigazgatási szerveknek számos nem jogi hatású cselekménye és tevékenysége is meghúzódik. A jogérvényesülés azonban nem elsősorban ezeken a kiegészítő cselekményeken, hanem a norma szabályozási módján múlik.”²⁰

Továbbá Patyi a **jogérvényesülésnek** az alábbi formáit különbözteti meg:²¹

- 1) *Önkéntes jogkövetés*. Főszabály szerint a jogi norma címzettjének magatartása megfelel a jogszabályban meghatározottnak. Ebben az esetben a norma célja minden további beavatkozás nélkül teljesül.
- 2) *A közigazgatási tevékenység útján megvalósuló jogérvényesülés*.²² A jogszabály a címzettjeinek feladatmeghatározó szabályozást tartalmaz

¹⁹ A törvénnyel tételezett (létrehozott) jogosultság és kötelezettség egyedivé tételére (konkretisierung) és annak eszközeire nézve ld. Hans Peter BULL – Veith MEHDE: *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*. Heidelberg, C. F. Müller, 2005. 138–139.

²⁰ PATYI (2017) i. m. 41–44.

²¹ PATYI (2017) i. m. 43–44.

²² Patyi ezt a fogalmat „végrehajtásnak” írja, azonban e jegyzetben, ahol a végrehajtás a nem teljesített szankció egyik következménye lehet, a jogi szakkifejezések ütközésének elkerülése érdekében a „tevékenység” szót használjuk, amely tartalmában ugyanarra mutat: van olyan

hat. Ezek a címzettek vagy közigazgatási szervek, vagy más, atipikus szervezetek (ügynevezett munkaszervezetek, közüzemek, közintézetek, közalapítványok, stb.) lehetnek. Ezen szervezetek nem jogi nem jogi hatású cselekmények végzésével, hanem munkatevékenységgel, az előírt szolgáltatás közvetlen nyújtásával valósítják meg a jogszabályban meghatározott feladatukat. (könyvtárak, kórházak, óvodák, iskolák, egyetemek, szociális gondozók, stb.)

3) *Jogalkalmazás.* A jogi normákban foglalt magatartásmintákat a jogalkalmazó konkrét (egyedi) aktussal érvényesítheti. Ilyenkor a jogalkalmazó a normát a címzett jogalany konkrét viszonyaira, helyzetére, cselekményeire alkalmazza. Az aktus konkretizálása pedig éppen azzal valósul meg, hogy a címzett mindig egyedi lesz. Az így megfogalmazott aktusok pedig jogosító vagy kötelező rendelkezést tartalmaznak. A jogalkalmazás során megvalósuló jogérvényesítés folyamata is eltérő attól függően, hogy az favorabilis vagy onerózus.

- (i) Ha az aktus kedvező, a jogérvényesítés folyamata általában a következő cselekménysorozatból áll: a jogszabály kihirdetése → a konkrét jogalany számára a jogszabály alapján a jogalkalmazói aktus kiadása → a jogalany él a jogával → ezzel a jogérvényesülés folyamata befejeződött.
- (ii) Ha az aktus kedvezőtlen és a jogalany megvalósítja az előírást → eleget is tesz a kötelezettségének → közigazgatási szerve ellenőrzi azt → ha jogellenességet nem állapít meg, jogérvényesülés befejeződik.
- (iii) Ha azonban az aktusban foglalt kedvezőtlen előírásnak nem engedelmeskedik a címzett jogalany, akkor → ellenőrzés jogellenességet állapít meg és → szankció alkalmazására kerül sor.

Végezetül a közigazgatási jogalkalmazás fogalmáról Patyi a következőket írja:²³

„A **jogalkalmazás mint jogi művelet** hagyományos felfogása szerint a közigazgatási szerv megvizsgálja, és bizonyítottan megállapítja a konkrét jogalany (a címzett) körülményeit (tisztázza a

közigazgatási szerv, amely nem hatósági aktusokkal, hanem a feladatellátása során hajtja végre (érvényesíti) a jogot.

²³ PATYI (2017) i. m. 45.

tényállást). Ezt a gyakorlati (a társadalmi valóságban, a konkrét címzett esetében bizonyítottan megvalósult) tényállást összeveti az alkalmazandó jogi norma (jogi normák) normatényállásban absztrakt módon megfogalmazott jogszabályi tényállással. Abban az esetben, ha a konkrét tényállás a jogszabály absztrakt tényállása alá vonható, akkor a konkrét jogalany a címzett számára kiadja a jogi norma diszpozíciójában foglalt rendelkezés szerinti egyedi, jogalkalmazói aktust.

A közigazgatási **jogalkalmazás fogalmát** az alábbiak szerint adhatjuk meg: a közigazgatási jogalkalmazás olyan jogérvényesítő jogi művelet, amelynek során a közigazgatási szerv a konkrét jogalany (címzett) számára a jogszabály általános rendelkezései alapján konkrét (egyedi) aktusában jogot vagy kötelezettséget állapít vagy szüntet meg, illetőleg módosít.”

3. A SZANKCIÓK JELLEMZŐI

3.1. Szankció mint jogkövetkezmény

A szankció egy jogellenes magatartás eredményeként jogszabályban előírt, a jogellenesen cselekvő számára valamely hátrányt kilátásba helyező jogkövetkezmény.²⁴ A joghátrány, és egyediesítve: a címzettre hátrányos (onerózus) aktus önmagában nem szankció, csak az, ami egy jogellenes magatartásra reagál. Ezt úgy is mondhatjuk, hogy minden szankció joghátrány, de nem minden joghátrány szankció.

Példa: Az adófizetési kötelezettség kiszabása például hátrányos, de nem reagál jogellenes magatartásra, sőt valamikor kifejezetten jogszerzéshez kapcsolódik. Amikor autót veszünk, gépjárműadó fizetési kötelezettségünk lesz (joghátrány). Azonban, ha elmulasztjuk az adófizetést, azaz a jogszabálynak ellenszegülünk, megvalósul a jogellenesség és az adóhiány mellett adóbírság kiszabására is sor kerül. [A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény 17. § (2)]

Közigazgatási jogi szankció az, amelyet a közigazgatási jog körébe tartozó jogszabály állapított meg. A közigazgatási szervek azonban jogalkalmazó tevékenységük során nem csupán közigazgatási jogi normákat alkalmaznak, hanem olyanokat is, amelyek más jogág keretébe tartoznak. Ugyanis a közigazgatási jogi normák sajátossága, hogy az egyes kérdések szabályozását gyakorta több jogi norma együttesen valósítja meg, mivel az egyes szabályozási tárgyakra több jogszabály is vonatkozik, és a szabályozott kötelezettség megszegését nem a vonatkozó jogszabályban, hanem más normában szankcionálják.

A jogalkotó rendszerint a különböző társadalmi jelenségeket úgy szabályozza, hogy meghatározza azokat a feltételeket és körülményeket, melyek fennállása esetén az előírt magatartás tanúsítása irányadóvá válik a jogszabály címzettjei

²⁴ A hátrányról ld. különösen: NAGY (2019) i. m. [26].

számára, melynek elmaradása esetén a jogalkotó által meghatározott hátrányos jogkövetkezmény lép életbe. Vagyis szankció csakis valamilyen jogsértés következményeként állhat elő. Az pedig, hogy mi számít jogsértésnek a tételes anyagi jogon, illetve az eljárásjogon alapul. Szintén fontos, az előzőket kiegészítő garanciális szabály, hogy a jogsértést csak az erre felhatalmazott közigazgatási szerv jogosult ellenőrizni, megállapítani és egyedi aktusában szankcionálni (ezeket még részletesebben alább tárgyaljuk).

3.2. Szankció mint norma-elem

A jog az állam által alkotott (vagy legalább elismert) kötelező és végső soron kikényszeríteni ígért magatartási szabályok összessége. Alapegységének a magatartási szabály tekinthető. Az ilyen, *állam által alkotott általános magatartási szabályt nevezünk normának* (és ide tartozónak tudjuk a nemzetközi közjog és az Európai Unió saját magatartási szabályait is).²⁵

A jogi norma absztrakt szerkezeti elemének két részét különböztetjük meg: a *tényállást* és a *jogkövetkezményt*. (A korábban általánosnak tekintett felfogás három szerkezeti elemet különböztetett meg: a hipotézist, a diszpozíciót és a szankciót. Álláspontunk szerint a közigazgatási jogi normák megértését a két elemű leírás könnyebben érthetővé teszi.) Ha a jogkövetkezmény joghátrányt tartalmaz (a norma joghátrányról rendelkezik), akkor ezt *szankciónak* nevezünk. A jogi norma absztrakt szerkezete tehát ebben a modellben a következő:²⁶

HA (tényállás) → **AKKOR** (rendelkezés a jogkövetkezményről).

Legisztikai értelemben a szankció, mint jogkövetkezmény azt jelenti, hogy szabály szerint minek *kell* történnie, ha a tényállás megvalósul. Nyelvtani megjelenés tekintetében ez gyakran eltérő rendelkezésekben (jogtételekben) jelenik meg: a jogszabálynak van egy olyan rendelkezése, amely a jogalkotó elvárását tartalmazza előírás formájában (pl. „piros lámpánál kötelező megállni”, normaszervezeti leírása ennek a következő: „ha valaki piros lámpát lát, akkor álljon meg”. A régebbi leírás szerint ez lenne a diszpozíció.). Van továbbá egy másik rendelkezése, amely az előírások megsértéséhez fűz szankciót (az előbbi példa szerint: „Aki a közlekedési szabályokat megsérti, bírságot köteles fizetni.”

²⁵ VARGA i. m. 137.

²⁶ Vö. VARGA i. m. 138.

Norma-szerkezeti leírás: „ha valaki a közlekedési szabályokat megsérti, akkor fizessen bírságot”. A régebbi leírás szerint ez lenne a hipotézis és a szankció.). Ilyenkor tehát a szankció alkalmazásához a két normát együtt kell alkalmazni (a régebbi leírás szerint²⁷ az előíró szabályokban megjelenő diszpozíció nem valósul meg, illetőleg helyette a hipotézis valósul meg). A szankció olyan esetre irányadó, amelyben az előírást tartalmazó norma nem realizálódott. Más megfogalmazásban: a második norma keretszabály, amelyet az első, előíró norma tölt ki tartalommal.

A közigazgatási jog tehát többnyire nem egyetlen normával éri el a szabályozó funkcióját, hanem bizonyos kérdések szabályozását általában *több jogi norma együttesen* valósítja meg. Ebből következően a szankció nem egyetlen norma, hanem a *szabályozó normacsoport eleme*. Egyes szabályozási tárgyakra gyakran több jogszabály vonatkozik részben vagy egészben, törvény, illetve az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendelet formájában, és igen gyakori, hogy a szabályozott kötelezettség megszegését nem a vonatkozó jogszabályban, hanem más normában (például a szabálysértési törvényben), esetleg más jogágban (például büntetőjog) szankcionálják.²⁸

3.3. A közigazgatási szankció funkciója

3.3.1. A jogérvényesítő szankció

A közigazgatási jogi szankciónak alapvetően kétféle rendeltetése lehet, egyrészt, mint jogérvényesítő eszközt, másrészt, mint felelősségi kategóriát használjuk. A közigazgatási jogi szankciót elsősorban, mint jogérvényesítő eszközt fogjuk fel, hiszen a közigazgatási jog alapvető feladata, hogy a társadalom életét megszervezze, és megvalósítsa mindazon állami célokat, amelyek a különböző szintű jogi normákban megfogalmazódtak.²⁹

Amíg a szabálysértés dominált a közigazgatási szankciók között, elfogadható volt a felelősségi elem elsődlegessége a szankcionálásban, ma már viszont nem. A jogellenes magatartásért viselt felelősséget tehát felváltotta a közigazgatási jogérvényesítő funkció. Azaz a szankció célja elsősorban az, hogy tekintet

²⁷ TAMÁS András: *Legistica*. Budapest, 2005. 109.

²⁸ NAGY Marianna: A közigazgatási jogi szankció. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog általános rész III*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017. 438.

²⁹ A továbbiakban ld. alapul NAGY (2017) i. m. 439–441., valamint NAGY (2019) i. m. [72]–[80].

nélkül a jogsértő felelősségére, kikényszerítse a közigazgatási jogban foglalt kötelezettség teljesítését, helyre állítsa a kibillent egyensúlyi állapotot.

Ez a funkcióváltozás nem jelenti egyszersmind a felelősségi elem teljes kiiktatását, hiszen a szubjektív alapú szankciók továbbra is helyet kapnak a közigazgatási jogi szankciók között. Ilyen például a szabálysértési jog, mely azon cselekmények közigazgatási jogi szankcionálása, amelyek a társadalomra veszélyesség foka alapján különböznek a bűncselekményektől. Ezen kívül a közigazgatás-ellenes magatartások között is vannak olyanok, amelyek esetében a jogérvényesítésen túl a felelősségre vonás is indokolt.

Példa: Az ügyfél a bőrműves kisipari tevékenységből származó vegyianyagot határértéken túli koncentrátságban önti a csatornába és ezzel megsérti a rá vonatkozó általános (jogszabályi) és egyedi (határozatban foglalt) rendelkezéseket, akkor környezetvédelmi bírságot köteles fizetni [a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 106. § (1)]. Ebben az esetben a jogsértés az ipari működés és a természet védelme közötti egyensúly kibillenését okozta, ezért a szankció elsődleges célja ennek a helyreállítására a jogsértő magatartás megszüntetése által.

3.3.2. A speciális és a generális prevenciós szankció

A közigazgatási szankció funkciói közé tartozik elsősorban a prevenció, amely megelőzést jelent és általában valamennyi más jogágbeli szankciónak is az egyik legfontosabb funkciója. A prevenció lehet generális vagyis általános, illetve speciális vagy egyéni.

A **generális prevenció** által a szankció alkalmazása azt akadályozza meg, hogy a társadalom tagjai jogellenes cselekményeket kövessenek el. Ezt az úgynevezett *tételezett szankció* biztosíthatja, amely nem más, mint a jogalkotó által az egyes tényállásokhoz rendelt büntetés vagy intézkedés. Ennek általánosságban kellő visszatartó erőt kell jelentenie attól, hogy a jogalanyok elkövessék a jogsértéseket.

A **speciális (egyéni) prevenció** a realizált szankció által valósítható meg, amely arra szolgál, hogy az adott elkövető megbüntetését után már ne kövessen el hasonló büntetést. A realizált szankció az a büntetés vagy intézkedés, amellyel a jogalkalmazó szerv a konkrét elkövetőt az adott cselekmény elkövetése esetén sújtotta. Ez lehet akár a tételezett szankció minimuma, maximuma is vagy egy

köztes érték. A realizált szankció konkrét mértékét általában a jogalkalmazó mérlegeléssel határozza meg, de egyes cselekmények esetén az is elképzelhető, hogy a jogalkotó egyfajta bírságkatalógus kötelező alkalmazásának az előírásával nem hagy lehetőséget mérlegelésre. Ilyen esetben azt a konkrét bírságmértéket kell alkalmazni, amelyet a jogalkotó a jogszabályban előre meghatározott.

Példa: A gépjárműadó nem fizetése esetén az adóbírság mértéke az adóhiány ötszöröse [a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény 17. §]. E magas bírság tétel generális prevenciót alkalmazva a jogszerű magatartásra (azaz a határidőben való adófizetésre) ösztönzi a jogalanyokat.

3.3.3. A represszív szankció

A büntetés másik klasszikus funkciója a *represszió*, amelynek célja a megtorlás, elrettentés. Mint látjuk, ez a funkció a jogérvényesítéshez képest itt a közigazgatási jogban másodlagos. A represszió valamely múltban elkövetett jogsértésért való felelősség érvényesítése a jogsértésért arányos büntetéssel. Szükséges elemei a bűnösség/vétkesség, az állam által helytelenített cselekmény bekövetkezése, a jogi tilalom megszegése miatt történő elrendelés az arra jogosult hatóság által. Ez tipikusan represszív jellegű például a szabálysértések által alkalmazható elzárásbüntetés, amelyet nem is közigazgatási szerv, hanem bíróság szabhat ki.

Példa: Kertesházás övezetben egy beruházó toronyházat építtetett – természetesen az engedélyezett tervrajztól eltérően. Az építési szabályok súlyos és orvosolhatatlan megsértése esetén az építésfelügyeleti hatóság az épület bontását rendelte el. Ezt a szankciót megelőzte több figyelemfelhívás, intézkedés, így a legsúlyosabb szankció kiszabása végül a jogsértés megtorlását is célozza.

3.3.4. A kártérítési szankció

Speciálisan közigazgatási jellegű funkció a kártérítési funkció, amely elsősorban azoknál a pénzbírságoknál érvényesül, amelyek valamely ágazati alapba folynak be. Ezen pénzügyi alap esetében lehetőség van arra, hogy az adott ágazatba mintegy visszaforgatva a pénzüsszeget kártérítési jelleggel bírjon a szankció.

Példa: A természetvédelmi bírság összegét alaphírságból és az azt módosító tényezők szorzatából kell kiszámítani. A bírság célja, hogy például védett természeti érték károsítását, pusztulását a természeti értékek pénzben kifejezett értékének figyelembevételével torolja meg [a természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló 33/1997. (II. 20.) Korm. rendelet 1. § (1) és 2. § (1) b)].

3.3.5. A szankció, mint a jogsértés ára

A közigazgatási szankció minősülhet a jogsértés árának is, amely által a jogsértő a büntetés teljesítésével mintegy „megváltja” a jogsértő állapotot.

Példa: Ilyen lehet például a szabálytalan építkezés esetén az építésügyi bírság megfizetése, amely során a hatóság azt vizsgálja, hogy bár az ingatlan az építési engedélytől eltérően (vagy akár engedély nélkül) épült, azonban a helyi építési szabályok keretei közé illeszkedik, a bontás aránytalanul súlyos szankció lenne. Így az épület fennmaradásának „ára” tulajdonképpen a bírság megfizetése lesz.

4. A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓK

4.1. A közigazgatási szankciók fogalma, rendszere

A közigazgatási szankció a jogszabályban arra feljogosított közigazgatási szervezetnek, megfelelő eljárásban alkalmazott, hátrányt okozó aktusa, amely mindig a címzett jogellenes magatartására reagál és rendelkezik az állami közhatalommal való kikényszerítés lehetőségével.³⁰

A szankció fogalmának meghatározó elemei:

- A) *Normatív keret:* jogszabály határozza meg mindazon magatartásokat, amelyek megsértése (=jogsértés) – felelősség fennállta esetén – megalapozza a szankció kiszabását. Továbbá jogszabály határozza meg a szankciók körét, amely kiszabható az anyagi vagy eljárási jogsértés esetén (tételezett szankció). Jogsértésnek minősül a hatósági határozatokban foglalt kötelezettség megszegése, valamint a hatósági vagy más közigazgatási szerződésben vállalt kötelezettség megszegése is. A normatív kerethez tartozik a jogorvoslat biztosítása is, amely minden szankció garanciális kritériuma.
- B) *Hátrány okozása:* A szankció mindig onerózus aktus, azaz a címzettre hátrányos. Nem minden hátrányos aktus szankció, csak az, amely jogérintésre reagál. A hátrány lehet vagyoni hátrány (pl. bírság vagy valamely gazdasági tevékenységtől eltiltás) vagy személyét érintő hátrány (amely a megrovástól a személyes szabadság korlátozásáig nagyon széles skála lehet.)
- C) *Kényszer:* Az állami közhatalom közreműködésével lehet kényszeríteni a címzettet a jogszerű magatartásra. Ezzel a generális prevenció, mint elméleti lehetőség, konkrétta válik és realizált szankció válik belőle.
- D) *Jogosult szerv:* jogszabályban meghatározott közigazgatási szankciót csak jogszabályban arra feljogosított szerv szabhat ki, jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén. Mind az anyagi, mind az eljá-

³⁰ NAGY (2017) i. m. 441–445.

rási szabályok a szankciók kiszabására jogosultak körét úgy határozhatja meg, hogy az igazodjon az adott ágazat sajátosságaihoz.

4.2. Anyagi és eljárás szankciók általában

A közigazgatás szankciórendszerének alapvetően **két pillérét** határoljuk el:

- (A) Az **anyagi szankciók**, amelyeket a közigazgatási jog határoz meg. Ezek között az alábbi szankció-típusok merülhetnek fel:
- A **pénzfizetési szankciók**, mint különösen a bírság, amely mind az anyagi jog által meghatározott ún. közigazgatási bírságot, mind az eljárás bírságot, mind pedig a speciális egyéb bírságokat (pl. kamarai bírság) jelenti.
 - Az **egyéb, nem pénzfizetési szankciók**, amelyek az anyagi jog által meghatározottan akár bírság mellett vagy ahelyett is kiszabhatók.
- (B) **Közigazgatási eljárási szankció**, amelyet az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szabályoz részletesen. A közigazgatási hatósági eljárás lefolytatását akadályozó jogellenes magatartás következményeként *eljárási bírság* szabható, mint egyetlen szankciófajta a hatósági eljárásban.

Az eljárási bírság mértékét is az Ákr. határozza meg. A 77. § (2) bekezdése szerint legkisebb összege esetenként tízezer forint, legmagasabb összege – ha törvény másként nem rendelkezik – természetes személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy egyéb szervezet esetén egymillió forint.

Az eljárási bírság kiszabásánál a hatóságnak figyelembe kell vennie a jogellenes magatartás súlyát, az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait – ha az erre vonatkozó adatok rendelkezésre állnak –, valamint az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét. Az eljárási bírság kiszabása során is (úgy, mint az anyagi jogi bírság esetében) tehát meg kell felelni az *arányosság és fokozatosság* követelményének.

Az eljárási bírságot kiszabó végzés ellen önálló jogorvoslatnak van helye [Ákr. 112. § (2) f)].

Az eljárási bírság az anyagi jogi bírsághoz képest kiszabására csak az Ákr.-ben taxatíván meghatározott esetekben és meghatározott magatartások tanúsítása esetén lehetséges:

Általános szabályként:

1. kötelezettség önhibából való megsértése [77. § (1)]

Speciális szabályként:

2. ismételt alaptalan kizárási kérelem [24. § (3)]
3. idézésre nem jelenik meg vagy engedély nélkül távozik [60. § (1) a)]
4. meghallgatásra alkalmatlan állapot [60. § (1) b)]
5. jogi személy vagy egyéb szervezet képviselője az idézésre nem jelenik meg [60. § (5)]
6. ügyfél nyilatkozatában jelentős adatot valótlanul állít vagy elhallgat, adatszolgáltatást megtagadja [64. § (2)]
7. aki a tárgyalás rendjét zavarja [74. § (4)]
8. lefoglalás és zár alá vétel esetén a dolog birtokosa a dolgot nem adja át [108. § (3)]

5. A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG: A BÜNTETŐJOG ÉS A KÖZIGAZGATÁSI JOG HATÁRÁN

A jogellenes és társadalomra veszélyes cselekmények kategorizálása és büntetendősége az egyik legjelentősebb jogpolitikai, illetőleg jogalkotási kérdés. A jogalkotó válasza számos körülménnyel összefügg, így a társadalmi elvárásokkal, a regnáló politikai hatalom büntetőpolitikai elképzeléseivel, vagy éppen a szankciórendszer aktuális állapotával.

Hazánkban a kisebb tárgyi súlyú cselekményeket kezdetben – a büntető anyagi jog szabályai között elhelyezve – „kihágás” néven szabályozták, amelyek lényegében a szabálysértések jogtörténeti előzményének tekinthetők. Később világossá vált, hogy egyértelműbben szükséges differenciálni e cselekmények között, így nem csak a külön jogszabályban történő szabályozás, hanem az egyes jogterületek dogmatikai elhatárolása is szükséges. Így a XX. századi magyar jogfejlődésben már az vált alapvető kérdéssé, hogy a kihágások új változataként megjelenő szabálysértési jogot

- teljes egészében önálló jogágként szükséges-e kezelni, avagy
- be kell-e sorolni valamely más jogág (például büntetőjog, közigazgatási jog) normarendszere alá.

A kérdésre adott válaszok napjainkban sem tisztázottak, mivel szabálysértési jogunk számos olyan jogintézményen, illetőleg dogmatikai megoldáson alapul, amelyek a büntető-, illetőleg közigazgatási típusú jogszabályokból közvetlenül levezethetők. A szabálysértési jog kialakulását, fejlődését mindazonáltal elsősorban a büntetőjoghoz (állami büntetőhatalomhoz) való viszonya határozza meg. A büntetőjog az igazságszolgáltatás monopóliuma, a szabálysértési jog azonban az igazságszolgáltatástól a közigazgatás (rendészet) felé „terelt” állami büntetőhatalomnak tekinthető, amely idővel sajátos jogterületté formálódott.

5.1. A szabálysértési jog kialakulásának előzményei: a kihágási jog

A szabálysértési jog kialakulása hosszas jogfejlődési folyamat eredménye, olyanira, hogy a szabálysértés fogalma hazánkban csak a XX. században jelent meg, ráadásul azóta számtalan jogszabály (törvény) született e tárgy körben. Mindebből arra lehet következtetni, hogy a jogellenes és társadalomra veszélyes cselekmények büntetendőségének kérdése folyamatosan változik, e körülményekre pedig a jogalkotónak folyamatosan reagálnia kell.

A kihágások kodifikációja az 1843-as (Deák-féle) büntetőjogi törvényjavaslatok elkészítésével vette kezdetét. Az anyagi jogi javaslat a bűncselekményeket büntettekre és kihágásokra osztotta. A kihágások elkövetői fogsággal, pénzbüntetéssel és bírói megdorgálással voltak sújthatók, az egyes tényállásokat pedig nem csak törvény, hanem kormány szintű rendelet és szabályrendelet is meghatározhatta. E jogszabály-tervezetek végül nem léptek életbe.³¹

A kihágási büntetőjog második, eredményesebbnek bizonyuló kodifikációjára az első magyar büntetőjogi kódexben (Csemegi-kódex) került sor, amely a bűncselekményeket – tárgyi súlyuk alapján – három kategóriára osztotta (trichotóm rendszer): büntetetre, vétségre és kihágásra. E kódex két törvényből állt: a büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi V. törvénycikkből (Btk.), valamint a kihágásokat tartalmazó 1879. évi XL. törvénycikkből (Kbtk.). A büntetteket, a vétségeket, valamint a súlyosabb kihágásokat innentől kezdve csak törvényi szinten, a kisebb súlyú kihágásokat azonban alacsonyabb szintű jogforrásokban (rendelet, statútum) is lehetett szabályozni. A büntetteket és a vétségeket csak a bíróságok, a kihágásokat azonban – külön eljárási jogszabály, az 1880. évi XXXVII. törvény alapján – a járásbírók mellett az ún. közigazgatási büntetőhatóságok is elbírálhatták.



1. ábra: Kbtk.

A XIX. század végétől egészen 1955-ig nem csak a nagyobb tárgyi súlyú bűncselekmények elkövetőit, hanem a közigazgatási jellegű normákban meghatározott kötelezettségeket megszegő személyeket (ld. a kihágások elkövetőit) is – egységesen – büntetőjogi szankciókkal sújtották. A korszakban az ún. „áthágás” fogalma is ismert volt, amelyek esetén csekély súlyú, közigazgatási

³¹ KIS Norbert: A szabálysértési jog kialakulása, fejlődése és elméleti alapjai. In: HOLLÁN Mikós – NAGY Judit (szerk.): *A szabálysértési jog tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus–Wolters Kluwer, 2019. 25. https://nkerpo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12760/web_PDF_A_szabalysertesi_jog_tankonyve.pdf?sequence=5

típusú jogsértésekről volt szó és amelyek esetében kizárólag közigazgatási típusú szankciók érvényesültek (bírság, engedélymegvonás, egyéb jogkorlátozás). A kihágási jog tehát összességében vegyes jellegű volt, magában foglalta:

- a kriminális jellegű „kis bűncselekményeket”, valamint
- a pusztán közigazgatás-ellenes, nemkriminális normaszegéseket (például állampolgári engedetlenség).

A Btk. új általános része, az 1950. évi II. törvény (Btá.) kiiktatta a büntett és a kihágás közötti vétségi fokozatot, ezzel a bűncselekményeknek mindössze két kategóriáját szabályozta (dichotóm rendszer). Ettől kezdve a kihágások fogalmi megközelítése, dogmatikai szempontú értelmezése egyre inkább foglalkoztatta a jogelmélet képviselőit. E cselekmények súlyát, társadalomra veszélyességét ugyan csekélyebbnek vélték, de a kihágási jogot továbbra is a büntetőjog részének tekintették. A differenciálás alapja tekintetében az alábbi szerzői álláspontok kiemelése szükséges:

- a) A büntett az alanyi jog sérelme, a kihágás csak a tárgyi jog sérelme (Feuerbach).
- b) A büntett a jogtól függetlenül is létező kultúrnorma sértése, a kihágás viszont csak közigazgatási érdeksérelem (Mayer).
- c) A büntett vagy vétség rosszálló értékítéletet kiváltó érdeksérelem (vagy veszélyeztetés), a kihágás viszont pusztán engedetlenség (Binding, Goldschmidt).³²

A XX. század elejének hazai szakirodalmából napjainkban is figyelemre méltók a következő megállapítások:

- A büntettet a jogtárgysértés, a kihágást csak a veszélyeztetés jellemzi, a jogalkotó azonban a kihágás kategóriáját felhasználja a kisebb jelentőségű sérelmek szankcionálására (Pauler Tivadar).
- A büntett erkölcsi rosszállást is kiváltó jogellenesség, a kihágás rendbontó közigazgatás-ellenesség (Angyal Pál).
- A kihágások között büntetőjogias és közigazgatási jellegű jogsértések különböztethetők meg (Márffy Ede).³³

³² Kis i. m. 27.

³³ MOLNÁR Miklós: Első rész: az 1945 előtti szakirodalom. In: *Adalékok a közigazgatási szankció hazai elméletörténetéhez*. Budapest, ELTE-ÁJK, 1990. 37–51.

5.2. A szabálysértési jog megjelenése hazánkban

5.2.1. Szabálysértési jog a kommunizmus alatt

A szabálysértés kategóriáját – a bűncselekményi kategóriától elhatárolva – az 1955. évi 17. számú törvényerejű rendelet vezette be Magyarországon. E jogintézmény közigazgatási jellegűvé vált, önálló anyagi és eljárásjogi szabályozással. A korabeli jogirodalomban Király Tibor álláspontja szerint a szabálysértés

- társadalomra veszélyes,
- rendszerint az államigazgatás rendjét sértő,
- jogellenes,
- emberi magatartás, amely
- nem éri el a társadalomra veszélyességnek azt a fokát, amely a törvényhozót arra indítaná, hogy büntetőjogi eszközöket alkalmazzon.

A szerző szerint a szabálysértések – bár hasonlítanak a büntetőjoghoz – az államigazgatási jog területére tartoznak azzal, hogy egyes kérdések tekintetében szükséges lehet a büntetőjogi szabályok analóg alkalmazása.³⁴

Az első szocialista kódex (1961. évi Btk.) a szabálysértés fogalmára egyáltalán nem utalt, hanem kizárólag a büntett fogalmat használta azzal, hogy bevezette az enyhébben minősülő „kisebb súlyú büntett” fogalmát (vagyon elleni bűncselekmények esetében).

A büntetőjog, illetve szabálysértési jog szétválasztásának igénye felerősödött, amelynek következtében megszületett az első, átfogó szabálysértési törvény (1968. évi I. törvény). E jogszabály több mint 30 évig volt hatályban, amellyel a XX. század egyik „legéletképesebb” törvényévé vált. A kódex típusú jogszabály rendszerbe foglalta az egész szabálysértési joganyagot:

- általános,
- eljárási (végrehajtási) és
- különös részre

tagozódott.

Az 1971. évi 28. tvr. emelte vissza a büntett mellé a vétséget, ezzel újra létrejött a jogsértő cselekmények trichotómiája. Ezzel a továbbiakban a büntett és a vétség a büntető törvénykönyvben, a szabálysértés pedig a már említett törvényben került szabályozásra.

³⁴ KIRÁLY Tibor: A szabálysértések. *Állam és igazgatás*, 7. évf., 1955/9. 549–555.

E szabályozási szisztémán az 1978. évi Btk. sem változtatott. A szankciórendszer tekintetében ugyanakkor – a szabálysértési szankciók mellett – létrejöttek a szabálysértésen kívüli államigazgatási felügyeleti bírságok, illetőleg az egyéb jogkorlátozó közigazgatási szankciók. Mindez bizonyos fokban háttérbe szorította a szabálysértési jog normáinak érvényesülését.

A rendszerváltozás időszakához közeledve, az 1980-as évek végén alapvető kérdésként merült fel, hogy a magyar szabályozás melyik modellt kövesse: 1. a franciát, amelyben a kihágás – sok eljárási könnyítéssel – a büntetőjog része, vagy 2. a németet, amelyben a szabálysértés nem bűncselekmény, az elsőfokú eljárásokat szabálysértési hatóságok előtt folytatják le és csak ezt követően lehet jogorvoslattal fordulni a bírósághoz. A jogpolitika és a szakmai közvéleményt az utóbbi megoldást támogatta.

5.2.2. Szabálysértési jog a rendszerváltozás után: az 1999. évi LXIX. törvény és a 2012. évi II. törvény

A demokratikus rendszerváltás utáni szabálysértési kódex (1999. évi LXIX. törvény, a továbbiakban: Sztv.) 2000. március 1. napján lépett hatályba. Lefontosabb újítása az volt, hogy megteremtette a szabálysértések elbírálásával kapcsolatos közigazgatási hatósági döntések bírósági felülvizsgálatának lehetőségét. A szabálysértési jogra továbbra is „kis büntetőjogként” tekintettek, annak szankciórendszere továbbra sem lett differenciáltabb vagy súlyosabb. Mindemellett, a szabálysértési jog továbbra sem kapott „hatáskört” az egyes szervezetek büntetésére, miközben egyes hatóságok az ún. közigazgatási ágazati bírságokat továbbra is kiszabhatták.

A jogalkotó a további módosítások lehetőségét elvetve új jogszabály létrehozása mellett foglalt állást, így született meg 2012-ben a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.). Jóllehet, alapvetően friss jogszabályról van szó, annak alkalmazása során napjainkra már kialakult jogalkalmazói gyakorlatról beszélhetünk.³⁵



2. ábra: Szabs. tv.

³⁵ A törvény előkészítésének fázisában – többek között – olyan igények fogalmazódtak meg, amelyek alapján az új kódexnek egyszerre kell szolgálnia az igazságszolgáltatás tehermentesítéséhez, a közigazgatás védelméhez, valamint a gyorsaság és hatékonyság szempontjainak érvényesítéséhez fűződő érdekeket.

A törvény a szabálysértési jog tárgyi hatályát kizárólagosan „kriminális cselekményekre” szűkíti, azaz a jogalkotó egyértelművé tette, hogy a közigazgatás-ellenes cselekményeket kizárólag közigazgatási jogi jellegű normákban lehet szankcionálni. Mindezt a Szabs. tv. preambuluma is kifejezi, amelynek alapján a törvény célja mindössze „a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező kriminális cselekmények elleni hatékony fellépés.” Ennek alapján a szabálysértések – jelenlegi rendszerünkben – **a bűncselekményeknél kisebb súlyú, a társadalmi normákat sértő vagy veszélyeztető cselekmények.**

A Szabs. tv. tárgyi hatályának szűkítésével párhuzamosan a szabálysértési jog szigorítása jellemző, amelynek egyik vetülete a „szabálysértési visszaesés” fogalmának bevezetése, az ismételt elkövetőkre alkalmazható szigorúbb büntetés kiszabásának lehetősége. Ennek következtében olyan cselekmények kerültek a törvénybe, amelyek alapesetben nem, de ismételt elkövetés esetén már elzárással sújthatók. Ezzel együtt – garanciális elemként, a büntető eljárásjog szabályanyagából merítve – olyan klasszikus eljárási alapelvek kerültek bevezetésre, mint a hivatalból való eljárás, az ártatlanság védelme, a bizonyítás terhe, az önvádra kötelezés tilalma, vagy a védekezés joga.

A Szabs. tv. mint az egyetlen – legisztikai értelemben – teljes kódex egységes szerkezetben tartalmazza a szabálysértési anyagi, eljárási és végrehajtási jogot.

- a) Az anyagi jogi rész – a büntetőjogi szabályozás analógiájára – általános és különös részből áll. Az általános rész a szabálysértési jog dogmatikai rendszerét alapozza meg, amelynek körében olyan alapvető fogalmak tisztázására kerül sor, mint a szabálysértési felelősség, az elkövetők, a felelősségre vonást kizáró okok, a szankciók, vagy éppen a fiatalkorúakra vonatkozó speciális szabályok. A különös rész az egyes szabálysértések törvényi tényállásait rögzíti, a védett jogi tárgy jellege szerinti kategorizációval (például: vagyon elleni szabálysértések, közlekedési szabálysértések).
- b) Az eljárásjogi rész – többek között – az eljárás alanyainak jogállására, az eljáró szervek hatáskörére és illetékességére, az alapvető eljárási cselekményekre, a bizonyításra, valamint a kényszerintézkedésekre irányadó rendelkezéseket tartalmazza.
- c) A végrehajtási rész a különböző szabálysértési szankciók (például vagyoni jellegű szankciók) végrehajtásával kapcsolatos szabályokat tartalmazza, amelyeket a jogalkotó a szabálysértési nyilvántartási rendszerrel, illetőleg a jogsegéllyel kapcsolatos rendelkezésekkel egészít ki.

5.3. A szabálysértési jog jellege napjainkban

A jogtudomány képviselőinek többsége a szabálysértési jogot a „közigazgatási büntetőjog” területére sorolja, a közigazgatási szervek hatáskörébe adott büntetőszankciók egyik formájaként. Kétségtelen, hogy a szabálysértési jog vegyes jogterület:

- az eljáró fórumrendszer és az eljárási szabályok a közigazgatási jogi megoldásokhoz hasonlítanak, ugyanakkor
- a szabálysértési anyagi jog (felelősség, szankciók) a büntetőjogi szabályozás logikáján alapul.

A szabálysértési jog emellett komplex jogforrási háttérrel rendelkezik, ebben a körben az alábbiak kiemelése szükséges: 1. az Alaptörvény (lásd. a tisztességes eljárásra, vagy a jogorvoslati jogra vonatkozó szabályok); 2. a Szabs. tv.; 3. a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.), illetőleg 4. a szabálysértési jogsegélyről szóló 2007. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Szjst.). Mindemellett a joganyag elsajátításához és értelmezéséhez feltétlen szükségesek az Alkotmánybíróság, illetőleg az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) vonatkozó határozatai.

5.3.1. A szabálysértési felelősségi rendszer és szankciók

A szabálysértési felelősségi rendszer (Szabs. tv. 2. §) is a büntetőjogi dogmatikai bázisra épül. Ezek szerint a szabálysértési tényállást megvalósító cselekmény szándékos vagy gondatlan lehet, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti (vö. Btk. 4. §, 7–8. §). Elkövetői körbe a részesekek – felbújtó és bűnsegéd – is beletartoznak, a fogalmakat azonban a Szabs. tv. nem magyarázza meg, hanem feltételezi, hogy a megfelelő büntetőjogi dogmatikát kell alkalmazni (vö. Btk. 14. §). A szabálysértési jog a legalacsonyabb felelősségi szintet határozza meg a társadalomra veszélyes cselekmények tekintetében, ezért mögöttes felelősségként működik mind a büntetőjogi, mind a közigazgatási anyagi jogi felelősséghez képest [Szabs. tv. 2. § (4)]. A szabálysértési felelősséget kizáró okok [Szabs. tv. 2. § (4)–(9)] között azonban a büntethetőséget kizáró okok (vö. Btk. 15–24. §) csak egy kategória, ugyanis a szabálysértési jog speciális kizáró okokat is tartalmaz (pl. megbízhatósági vizsgálat során elkövetett szabálysértés).

A szabálysértési szankciókat (büntetések és intézkedések, valamint a helyszíni bírság) kizárólag a szabálysértési törvény tartalmazza (ez megfelel a *nullum crimen sine lege* büntetőjogi elvnek). Itt fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy – szemben a 4.1 fejezetben ismertetett szankciós körrel – a szabálysértési büntetések és intézkedések főszabály szerint vétkességi alapon állapíthatók meg, kivételt a helyszíni bírság jelent, amelyre később még kitérünk. Szabálysértési jogban a szubjektív felelősség alapján kiszabható *büntetés* a szabálysértési elzárás, a pénzbírság, és a közérdekű munka; *intézkedés* a járművezetéstől eltiltás, az elkobzás, a kitiltás, valamint a figyelmeztetés (Szabs. tv. 7–8. §).

Az egyetlen jogintézmény, amely a szabálysértés fogalmába nem illeszkedik bele, mégis a szabálysértési jog része, az a **szabálysértési helyszíni eljárás** és az az alapján kiszabható szabálysértési helyszíni bírság. A Szabs. tv. 99. § (1) bekezdése szerint helyszíni intézkedés során a szabálysértés elkövetését elismerő személlyel szemben helyszíni bírság kiszabásának van helye. A helyszíni bírság alkalmazásának lehetőségét a különös részi tényállások minden esetben külön jelzik. A helyszíni bírság kiszabásához kapcsolt felelősség azonban *objektív* alapú, tekintettel arra, hogy a törvény nem köti ki a szándékosság vagy a gondatlanság vizsgálatát. A felelősség megállapítható, ha

- a szabálysértési hatóság
- észleli a cselekményt és
- a helyszínen intézkedik,
- az elkövető
- a helyszínen van és
- elismeri a szabálysértés elkövetését.

További eltérés (*lex specialis*) a rendes szabálysértési eljáráshoz képest, hogy az eljáró hatóságok körét is külön rendezi a Szabs. tv. 39. §-a. Ezek szerint helyszíni bírságot szabhat ki:

- szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt a rendőrség,
- minden további esetben:
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal feladat- és hatáskörrel rendelkező szerve,
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv arra felhatalmazott ügyintézője,
- a közlekedési hatóság ellenőre,
- a közterület-felügyelő,
- a természetvédelmi őr, az önkormányzati természetvédelmi őr,
- az erdészeti hatóság arra felhatalmazott ügyintézője,
- a halászati őr,
- a mezőőr.

A helyszíni bírság a közigazgatási bírsághoz hasonló a mértékét tekintve is: összege főszabály szerint ötezer forinttól ötvenezer forintig, hat hónapon belül újabb szabálysértés elkövetése esetén hetvenezer forintig terjedhet.

5.3.2. A szabálysértési jog és a büntetőjog elhatárolása

A szabálysértési jog és a büntetőjog elhatárolásának elsődleges ismérve a szabálysértés és a bűncselekmény fogalma közötti különbség. A Szabs. tv. alapján a szabálysértés az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra. E törvény alkalmazásában az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait [1. § (1)–(2) bekezdés]. E megfogalmazás egyértelművé teszi, hogy a bűncselekmény és a szabálysértés közötti elhatárolás elsődleges ismérve a cselekmény társadalomra veszélyességének szintje, amely tehát a szabálysértések esetén kisebb fokú.

A szabálysértési jog és a büntetőjog elhatárolása körében két elmélet ismeretes:

- A „mennyei” elhatárolás elmélete szerint a megkülönböztetés alapja a két jogterületen szankcionált jogsértések, valamint az azokhoz kapcsolt szankciók súlyában keresendő. Ennek alapján a szabálysértési jog a büntetőjoghoz képest kisebb tárgyi súlyú jogsértések és szankciók területe („kis büntetőjog”).
- A „minőségi” elhatárolás v. közigazgatási büntetőjog elmélete szerint a bűncselekmények és a szabálysértések körébe tartozó cselekmények jogi természete szerint is különbség van. Ennek alapján a kriminális (büntetőjogi) és a szabálysértési (igazgatási) jogellenesség között „minőségi” elhatárolás tehető: míg a büntetőjog feladata a jogrend védelme, addig a közigazgatás-ellenes magatartás csak a közösségi, jóléti célokat, a közigazgatás rendjét védi.³⁶

E két elmélet közös pontja, hogy mind a büntetőjog, mind a szabálysértési jog az állami büntetőhatalom gyakorlásának eszköze, amelyek egymáshoz képest vagylagos (alternatív) viszonyban állnak. A szabálysértési jogra az ún. „kis bün-

³⁶ HOLLÁN–NAGY i. m. 32.

cselekmények” jogaként vagy „bagatell-büntetőjogként” hivatkoznak. Az pedig kizárólag jogalkotó döntésének függvénye, hogy – a cselekmény súlya, illetve jogi természete (jogi tárgya) alapján – melyik jogterületen, illetőleg normarendszerben helyezi el az adott magatartást.

5.3.3. A szabálysértési jog és a rendészeti jog elhatárolása

E különbségtételt a rendészeti jog fogalmának meghatározásával szükséges kezdeni, ugyanis utóbbi szűkebb kategóriát jelöl: annak jogi tárgya kizárólag

- a közrend és
- a közbiztonság.

A rendészeti jog tehát azon jogi normák összessége, amelyek a közrendet, illetőleg a közbiztonságot veszélyeztető magatartásokat határozzák meg és azokat közigazgatási, vagy büntetőszankcióval fenyegetik. Ennek alapján a szabálysértési jog és a rendészeti jog normarendszere „látszólagos átfedésben” van, mivel a rendőrségi és rendvédelmi szervek szabálysértések esetében is szankcionálási jogkörrel rendelkeznek. A rendészeti jog azonban kizárólag a legitim fizikai erőszakot (például előállítás) magában foglaló rendészeti tevékenységekre irányadó jogi normák halmaza, amelynek tárgya nem terjed ki a hatósági igazgatási kényszer többi formájára (így például a nem rendvédelmi típusú szabálysértési szankciókra). Összességében tehát a szabálysértési jog a büntetőszankciók széles körét, a rendészet viszont csak a (fizikai) kényszerszankciók területét fogja át.

5.4. A szabálysértés eljelentéktelenedése a közigazgatási szankciórendszerben

A közigazgatási szankciórendszernek évtizedeken keresztül voltak fő elemei az egyes szabálysértések. Sok évtizedes vita tárgya, hogy ez a szankciórendszer inkább a büntetőjog vagy inkább a közigazgatási jog körébe tartozik-e. Ebben lényegében a felelősségi szabályok, az eljárási garanciarendszer, az eljáró hatóságok és az egyes konkrét szabálysértések vizsgálata segít eligazodni. Nem kérdéses, hogy ezek közül a felelősségi szabályok és a garanciarendszer jellegzetesen büntetőjogias megközelítésű, azonban az eljáró hatóság (amely főszabályként egészen 2020 márciusáig a járási hivatal volt) és a büntetni rendelt cselekmények

miatt sokáig nagyon erős volt a közigazgatási jogi lába is.³⁷ Mára azonban az eljáró hatóság általánosságban a rendőrség lett³⁸ (ami ugyan közigazgatási szerv, de mégis erős hangsúlyeltolódást jelent a civil közigazgatási szervekhez képest³⁹), a közigazgatást sértő cselekmények aránya pedig radikálisan lecsökkent (a Szabstv. hatálybalépése óta például önkormányzati rendeletben eleve nem lehet szabálysértést megállapítani, a régi Szabstv. különös részi tényállásai közül pedig számos nem található már meg a hatályos Szabstv.-ben⁴⁰).

Mára már nagy biztonsággal kijelenthető (és az Alkotmánybíróság ezt 2012-ben már meg is állapította), hogy a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, a szabálysértési jog a büntettek és a vétségek mellett a büntetőjogi szankciórendszer harmadik lába, amely a tulajdonképpen a bagatell cselekményeket tartalmazza.⁴¹ Nagy Marianna kifejezetten úgy fogalmaz, hogy a Szabstv. „a fogalmi és a jogforrási rendelkezések módosításával a szabálysértési jogból egy látens kihágási jogot teremtett.”⁴² A Szabstv. szabálysértés-fogalma is eszerint, kifejezetten kriminális cselekményként határozza meg a szabálysértést.⁴³ Természetesen továbbra is akadnak a törvényben a közigazgatás rendjét sértő cselekmények, de ez önmagában még nem meghatározó szempont, hiszen ilyeneket a büntető törvénykönyvben⁴⁴ is lehet találni. Lényegében azonban a büntetőjogi jellegre tekintettel elvileg csak olyan cselekmények maradtak szabálysértések, amelyek tekintetében jelentősége van a szubjektív felelősségnek.

A rendszer átalakulása azonban nem ennyire tudatosan átgondolt. A szabálysértési szankciórendszer közigazgatási jog területéről való visszaszorulása mellett ugyanis organikusan fejlődött (helyesebben: fejlődik) a közigazgatás saját szankciórendszere. Ez is évtizedek óta tartó folyamat és a fent rögzítettek

³⁷ MADAI Sándor megfogalmazása szerint anyagi jogi szabályait figyelembe véve a büntetőjog 'gyermekének' tekinthető, míg eljárásjogi oldalról a közigazgatási joghoz áll közelebb. (MADAI Sándor: A szankcióalkalmazás nehéz útján: közlekedési szabályszegések a büntetőjog, a közigazgatási jog és a szabálysértési jog határán. *Magyar Jog*, 2022/5. 280.)

³⁸ Szabstv. 38. § (1) bek.

³⁹ Kis Norbert megközelítését alapul véve ez logikusnak is tűnik, hiszen ő arra emlékeztet, hogy a szabálysértési jog a jogrend védelmében és a jogérvényesítés érdekében a rendszert tárgyával részben átfedésben van. Kis i. m. 32.

⁴⁰ Ld. hasonlóan ÁRVA i. m. 38.

⁴¹ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [27].

⁴² NAGY Marianna: Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. *Jogtudományi Közöny* 2018/5. 254.

⁴³ Szabstv. I. §.

⁴⁴ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.

szerint mindig is voltak az egyes jogszabályokban olyan jogkövetkezmények, amelyeket kimondva vagy kimondatlanul közigazgatási szankciónak lehetett tekinteni. A közigazgatás ugyanis (a fentiek szerint) nem tipikusan szankció-központú. A szankció nem cél, hanem inkább eszköz. Nem a represszív szemlélet hajtja, hanem sokkal inkább jogérvényesítés, valamint a speciális és generális prevenció. Együttműködő cselekvést akar elérni, amelyben a személyes felelősségnél sokkal fontosabb a joghátrány biztos bekövetkezése. Nem véletlenül áll a közigazgatási szankció az objektív felelősség talaján. Ennek oka nem csak a vétkességi felelősséggel együtt járó szigorú garanciarendszer leépítésének vágya, hanem éppen annak felismerése, hogy büntetőjogi értelemben vett felelős beazonosítása nem is bír különösebb jelentőséggel, amennyiben a szankció elsődleges célja nem a represszió. Lényegében tehát a közigazgatási jog az objektív jogsértéssel szembeni fellépést tartja szem előtt, ehhez pedig nem célszerű a szabálysértési felelősség alkalmazása. A biztos jogérvényesítés ebből a szempontból előrébb való.

Az átalakulás kérdése azért elemi jelentőségű, mert ha a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenysége (mint a tömegében legjelentősebb jogérvényesítésre irányuló állami tevékenység) nem tekinthető eredményesnek, akkor az állam általánosságban képtelen a saját maga által hozott jogszabályokat betartatni, továbbá polgárait megvédeni a jogsértőkkel és a jogsértések miatt keletkező hátrányokkal szemben.⁴⁵

Egy másik megközelítésből szemlélve azonban nagy nehézség, hogy a szigorításban meddig érdemes elmenni. Egy ponton túl ugyanis a szankciók szigorítása már nem feltétlenül javít a jogérvényesítésen, rosszabb esetben akár még ront is rajta. Így vitás kérdés lehet a közigazgatási szankciók (különösen is az anyagi szankciók) mértékének drasztikus növekedése, és ezzel párhuzamos azon várakozás, hogy ettől jobb lesz az állam működése és az állampolgárok közérzete.⁴⁶ Nagy Marianna azonban arra is felhívja a figyelmet, hogy nem a szigorítás az elsődleges szempont. Maximálisan egyet lehet érteni azzal a megállapításával, hogy a szankcióknak nem szigorúnak, hanem adekvátnak kellene lenniük, azaz minden jogsértéstípusra az arra ható szankciót kellene alkalmazni, mert a jogsértő szempontjából nézve a külső kényszert ezen az úton lehetne belső kényszerré tenni.⁴⁷

⁴⁵ GAJDUSCHEK György: A közigazgatási bírságolás modellezése. *Iustum Aequum Salutare*, 2012/3–4. 85.

⁴⁶ NAGY Marianna: Meddig növelhető a közigazgatási jogérvényesítés hatékonysága a szankcionálás szigorításával? *Iustum Aequum Salutare*, 2012/3–4. 123.

⁴⁷ Uo. 129. o.

Elvi síkon mindez azt jelenti, hogy a közigazgatási szankciórendszer kivonul a szabálysértési jogból, kivéve akkor, ha a vétkességi felelősség fenntartása indokolt. A gyakorlat viszont azt mutatja (éppen a fent írott organikus fejlődés miatt), hogy számos szabály megsértése egészen addig szabálysértés marad, amíg kifejezetten ki nem mondják azt, hogy azt közigazgatási bírsággal kell sújtani. A két megközelítés közötti eltérés látszólag nem jelentős, pedig a gyakorlatban óriási a különbség. Ha azt vesszük alapállásnak, hogy csak azok a cselekmények legyenek szabálysértések, amelyeknél fontos a személyi felelős megtalálása, akkor ahhoz elengedhetetlen a szabálysértési tényállások generális felülvizsgálata. Nálunk azonban ez elmaradt, a szabálysértések köre gyakran változatlan maradt, csak az egyes jogszabályok (törvények és kormányrendeletek) elkezdtek egyre szélesebb körben kimondani, hogy egyes szabályok megsértését közigazgatási bírsággal kell sújtani.

A közigazgatási bírság 'elvi elsőbbségét' a Szabstv. azon rendelkezése hivatott biztosítani, amely szerint „[n]em állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet – az eljárási bírság kivételével – közigazgatási eljárásban kiszabható bírság alkalmazását rendeli el.”⁴⁸ Ez a rendelkezés elvileg egyértelmű, de mégis inkább csak technikai szabálynak tűnik, ugyanis ahhoz a dogmatikai alapvetéshez nem segít közelebb jutni, hogy a szabálysértési jog csak akkor legyen alkalmazandó a közigazgatás rendjét sértő cselekmények kapcsán, ha fontos a felelősség vizsgálata.

A szabálysértési szankciók és a közigazgatási szankciók egymáshoz való viszonyának tisztázása éppen azért lenne kiemelkedően fontos, mert ennek hiányában a szabálysértési jog egyfajta 'maradék' szankcióként működik, mintha a közigazgatási szabályszegésnél enyhébb cselekményeket kellene szabálysértés-ként elbírálni.

⁴⁸ Szabstv. 2. § (4) bek.

6. A KÖZIGAZGATÁSI ANYAGI JOGI SZANKCIÓK

6.1. A közigazgatási anyagi jogi szankciók általános szabályai

A közigazgatási szankciók köre azonban nem merül ki a fentiekben, hanem azokat mindig a már említett komplex felelősségi rendszer határozza meg. Éppen ezért a felelősség típusának és szankciónak a kapcsolatát mindig együtt érdemes vizsgálni. Ezt foglalja össze a jegyzet végén található táblázat, amelyben a közigazgatási jogban felmerülő szankciók között az ún. „közigazgatási szankciókat” külön kiemeltük.

A 2021. január 1-től hatályos, a **közigazgatási szabályszegések szankcióiról** szóló 2017. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Szanc.k.tv.) új alapokra helyezi a közigazgatási anyagi jogban alkalmazható szankciók körét. Az eddigi kettősséget (azaz a pénzfizetési és egyéb szankciók) megtartva azonban újabb szankciók is megjelentek. Ilyen például a figyelmeztetés vagy a helyszíni bírság, amely csak hasonló, de nem azonos a szabálysértési jogban megjelenő szankciókkal.

A Szanc.k. tv. szerint az alábbi szankciók alkalmazhatóak a közigazgatási anyagi jogban:

- figyelmeztetés,
- közigazgatási bírság,
- tevékenység végzésétől történő eltiltás,
- elkobzás.

Megjegyezzük, hogy ez a szankciós kör nem taxatív. A Szanc.k. tv. szerint ugyanis törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet további közigazgatási szankciókat állapíthat meg. Ezek alapvetően minden, nem pénzfizetési szankciót jelentenek, amelyek közül csak egy típus a törvényben nevesített „tevékenység végzésétől való eltiltás” (ld. alább: 6.4.).

A szankciók elévülését (Szanc.k. tv. 5. §) a törvény a Szabs. tv.-hez hasonlóan 6 hónapban határozza meg (relatív határidő), amelyet minden eljárási cselekmény megszakít. Az abszolút elévülési határidő 3 év.

Az alábbiakban a Szanck. tv. mentén vizsgáljuk meg a közigazgatási szankciók egyes fajtáit.

6.2. Figyelmeztetés

A szabálysértési jogból ismert szankció a figyelmeztetés. Ez a legenyhébb szankció, amely esetén a megvalósult jogsértés olyan csekély súlyú, hogy más szankció – különösen bírság – kiszabása nem lenne indokolt. A figyelmeztetés kifejezetten preventív funkciókkal bír, ugyanis az a célja, hogy az ügyfél a jövőben tartózkodjon a közigazgatási szabályszegés elkövetésétől. Ezt a funkcióját erősíti, hogy a figyelmeztetést is bejegyzik a szankciókról vezetett nyilvántartásba és a rövid időn belül elkövetett újabb jogsértések esetén – a fokozatosság elvének megfelelően – a további szankciók kiszabásakor figyelembe is veszik.

6.3. A bírság

A bírságnak, mint a közigazgatás talán legjellemzőbb szankciójának, jelenleg nincs egységes dogmatikája. A magyar közigazgatási jog meghatározó, de mégsem generális szankciója a bírság.

Történetét tekintve a mai értelemben használt „közigazgatási bírság” a 60-as évek „felügyeleti bírságából” nőtt ki. Ez utóbbi szankciót ágazati felügyeleti hatóságok szabhattak ki (hagyományosan a népegészségügyi szerv, a fogyasztóvédelmi felügyelet, a bányafelügyelet, később a Gazdasági Versenyhivatal, vagy a pénzügyi felügyelet – Magyar Nemzeti Bank).⁴⁹ Ma anyagi és eljárási bírságot különböztetünk meg – az előbbiből szinte annyi félet, ahány szakigazgatási ágazat létezik. Az anyagi jogi jogszabályok többsége a bírság eszközt használja generális szankcióként, azonban emellett egyre jellemzőbbek a párhuzamosan alkalmazott egyéb, intézkedés jellegű anyagi jogi szankciók is, amelyeket alább tárgyalunk részletesebben.

⁴⁹ NAGY Marianna: A közigazgatási jogi szankció. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog általános rész III.* Budapest, Osiris, 2015. 291. valamint NAGY (2019) [99].

6.3.1. A bírság fogalma

A bírság valamely (jellemzően közigazgatási) jogszabály által meghatározott kötelezettség megszegése következményeként kiszabott, az állam (önkormányzat) javára teljesítendő pénzfizetési kötelezettség.

A bírság legfőbb jellemzőit az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

- a) *joghoz kötöttség:* a bírság, mint minden szankció, jogsértésre reagál. Jellemző módon objektív felelősségi alakzatot követ, azaz a bírság kiszabásának nem feltétele a motívum vizsgálata, elég a jogsértés ténye és a jogsértő személye közötti összefüggés megléte. A bírság összege, kiszabásának anyagi és eljárási feltételei, valamint a hozzá kapcsolt jogorvoslat mind jogszabályban vannak rögzítve.
- b) *jogsértésre reagál:* a bírság anyagi vagy eljárási szabályok megsértésére reagálnak, kiszabásához – mint minden szankcióhoz – a jogsértés ténye szükséges (annak jövőbeli lehetősége nem elég, preventív bírságolásról tehát nem lehet beszélni). Speciális közigazgatási szereplők számára is biztosíthat jogszabály bírságolási lehetőséget, mint például egyes kamaráknak lehetőségük van a tagság felé sajátos bírságot kiszabni belső szabály megsértése esetén (pl. Nemzeti Agrárkamara által kiszabható bírság).
- c) kiszabhatja *állami vagy önkormányzati szerv*, amelyek arra jogszabályban felhatalmazást kapnak.
- d) *pénzfizetési kötelezettség:* a bírság olyan jogsértésre reagáló vagyoni hátrány, amely kizárólag pénzfizetéssel jár. Kiszabásánál a hatóságnak a jogsértés súlyát és körülményeit kell figyelembe vennie és így az egyedi esethez kell igazítani a bírság mértékét.

6.3.2. A bírság jellemzői

A bírsághoz objektív felelősségi alakzat kapcsolódik [lásd még: 29/1998 (VI.17.) AB határozat]. A bírság kiszabására tehát a jogsértés bekövetkezését követően kerülhet sor.

A bírság funkciói közül a **reparatív** tulajdonságot emeljük ki, azaz a bírság elsődleges célja nem a büntetés, hanem a jogszerű állapot elérése, visszaállítása. A bírság funkciói között a 2.3. Fejezetben megtárgyalt funkciók mindegyikét megtaláljuk.

A bírság egyik legfontosabb jellemzője a **progresszivitás**, amely képessé teszi a bírságot arra, hogy képes legyen alkalmazkodni a jogsértés típusához, mértékéhez és egyediségéhez. Progresszivitásról két értelemben is beszélhetünk:

- *jogalkotói progresszivitásról* beszélhetünk, amikor a jogalkotó mérlegeli az adott szakigazgatási ágazat sajátosságait figyelembe véve, hogy milyen mértékű bírság tudja betölteni a funkcióját. (Ágazatonként jelentős eltérések is lehetnek a pár tízezer forintos kereskedelmi vagy iparhatósági bírságtól a több tízmilliós környezetvédelmi vagy versenyfelügyeleti bírságig.) A jogszabályok differenciálhatnak a természetes és jogi személyek esetében alkalmazható bírságok között. Más mértéket kell szabni és más szempontokat kell érvényesíteni.
- *jogalkalmazói progresszivitás*: az egyedi ügy elbírálásakor a jogalkalmazó kötelezettsége, hogy a kiszabás jogszabályi keretei között, az arányosság és a fokozatosság elveinek figyelembevételével az adott jogsértésre alkalmazza a bírságot. (Ez az abszolút határozott kiszabási rendszerben nem érvényesül.)

A bírságok mértékének szabályozása során több modell is rendelkezésre áll. Az első a szélsőértékek, azaz az alsó és felső limit meghatározása, amelyet *relatív határozott* rendszernek is nevezünk. Részletesen meghatározó bírságképletekkel és számítást is tartalmaznak egyes ágazati törvények, amelyet *abszolút határozott* rendszernek nevezünk. A felső érték meg nem adása az *abszolút határozatlan* rendszer sajátossága. Lehetséges a *komplex szabályozás* technikájának alkalmazása is, ami az említett rendszerekből tartalmaz kiszabási szempontokat. Az egyediesítés fontos követelményének leginkább egy relatív határozott komplex rendszer felelhet meg, akár a kiszabás részletes szabályozásával is.

6.3.3. Az anyagi jogi bírság, azaz a „közigazgatási bírság”

Az anyagi jogi bírsághoz az Szanc. tv. speciális szabályokat rendel. Az egyik ilyen a nyilvántartásba való bejegyzési kötelezettség. A közigazgatási bírságot, mint minden anyagi jogi bírságot, a hatóság a Szanc. tv.-ben meghatározott nyilvántartásba köteles bejegyezni.

A másik sajátos szabály a mérlegelés alóli kivétel. Főszabály szerint ugyanis a hatóság minden jogszabálysértés esetén mérlegeli, hogy milyen szankciót

alkalmazzon. Négy esetben azonban a közigazgatási hatóság számára a törvény kizárja a mérlegelés lehetőségét [Szankc.tv. 9. § (3)]:

- 1.) ha a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyezteti,
- 2.) ha kiskorú védelmét sértik meg,
- 3.) ha a jogsértésre – kora, anyagi és szociális helyzete, fogyatékosága, egészségi állapota, megváltozott munkaképessége, cselekvőképességének korlátozása miatt – különösen kiszolgáltatott személlyel szemben került sor, vagy
- 4.) törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet meghatározott ügyek vonatkozásában a figyelmeztetés alkalmazásának kizárásáról rendelkezik.

A közigazgatási bírság kiszabásánál mérlegelendő körülményeket a Szankc. tv. külön nevesíti. Ezek szerint a hatóság különösen az alábbiakat mérlegelve dönt a bírság összegéről [Szankc.tv. 10. § (1)]:

- a) a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét,
- b) a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát,
- c) a jogsértéssel érintettek körének nagyságát,
- d) a jogsértő állapot időtartamát,
- e) a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,
- f) a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint
- g) a jogsértést elkövető gazdasági súlyát.

E felsorolás azonban nem taxatív, hiszen a törvény kimondja, hogy „az eset összes lényeges körülményét” kell figyelembe venni a hatóságnak a szankció alkalmazásakor. Ezért e felsorolás célja elsősorban az, hogy zsinórmértékül szolgáljon a jogalkalmazó számára.

A közigazgatási bírság mértékét a Szankc. tv. úgy rögzíti, hogy szétválasztja (1) a természetes személyekkel és a jogi személyekkel, valamint (2) törvény és az önkormányzati rendelet által kiszabható bírságokat. Ezek kombinációjával állapít meg generális alsó és felső határokat, amelyek figyelembevételével lehet a mérlegelési szempontokat alkalmazni. A bírság mértékében a mérlegelést az „abszolút kötött” szankcionálási rendszer értelemszerűen kizárja. Ilyen például

az az eset, amikor a hatóság egy kötelezően alkalmazandó matematikai képlet segítségével számítja ki a bírság mértékét.

Abban az esetben, ha közigazgatási bírság kiszabásának lenne helye és az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri, a hatóság közigazgatási bírságként *helyszíni bírságot* szabhat ki, amelynek összege legfeljebb az ugyanezen tényállás mellett megállapítható közigazgatási bírság legmagasabb összegének negyede lehet. [Szanc. tv. 11. § (5)]

Megjegyezzük, hogy a közigazgatási bírság helyett kiszabott helyszíni bírságot meg kell különböztetni a szabálysértési eljárásban kiszabott helyszíni bírságtól. Bár a kétféle helyszíni bírság kiszabásának feltételei azonosak (jogszabály lehetővé teszi, jogértést hatóság észleli, elkövető elismeri, szankciónak speciális és korlátozott a mértéke), azonban mind az anyagi jogi, mint az eljárási jogi környezetük különböző.

6.4. Tevékenység végzésétől történő eltiltás és az ún. „nem pénzfizetési szankciók”

A közigazgatási anyagi jog sajátos szankciójáról beszélhetünk akkor, amikor az egyes ágazati jogszabályok nem pénzfizetési kötelezettséget írnak elő egy jogsértő magatartás következményeként, hanem valamely magatartás elvégzését vagy éppen az attól való tartózkodást.

Hasonlóan a bírsághoz, ezt a szankciót is csak jogszabályi felhatalmazás esetén lehet kiszabni. Így bár típusai az ágazati sajátosságok miatt szerteágazóak, körük mégis véges. Másik jellemzőjük az **ágazat-specifikus** jellegük. Az anyagi jogszabály akkor és ott vezet be ilyen jellegű szankciót, ha attól a hatékonyabb jogérvényesítés várható. Ebből következik, hogy ezek jellemzően összekapcsolódnak a bírsággal és így bírság helyett és mellett is kiszabhatóak.

Ilyen szankció lehet például egy jogszerűtlenül működő üzlet bezárása, a média hatóság által kiszabott műsorszünet elrendelése, az építési hatóság által kiszabott építésfelügyeleti intézkedés, vagy a jogosítvány bevonása és a gépjármű rendszámtáblájának leadására való kötelezés és forgalomból való kivonás.

A Szanc. tv. 14. §-a szerinti „tevékenység végzésétől történő eltiltás” szankció egyike az úgynevezett „**egyéb**”, **nem pénzfizetési jellegű szankciónak**.⁵⁰ Ennek során a hatóság az ügyfél valamilyen jogosultsága gyakorlását meghatározott időre megvonja vagy korlátozza. Itt a törvény keretszabályokat határoz

⁵⁰ Vö. NAGY (2018) i. m. 258.

meg mind a kiszabás körülményei (pl. emberi élet veszélye vagy kiszolgáltatott személy sérelme), mind pedig a mértékére nézve (véglegessé válásától számított legfeljebb 45 nap). A Szankc. tv. rendelkezéseitől azonban az anyagi jogszabály eltérhet.

Megjegyezzük azt, hogy a Szankc. tv. azáltal, hogy „tevékenység végzésétől történő eltiltást” (passzív magatartás, tartózkodás) szabályoz, az ún. „egyéb” szankciók körét jelentősen leszűkíti. Ebben a körben ugyanis egy tevékenységre való kötelezés (tehát az aktív magatartás) is ugyanúgy lehet szankciós jelleg. Erre példa a már említett bontási kötelezettség az építési jogban vagy a rendszám tábla leadására való kötelezés forgalomból kivont jármű esetén.

6.5. Elkobzás

Törvényi (azaz elsősorban anyagi jogi) rendelkezés határozza meg azokat a dolgokat, amelyeket a hatóságnak el kell koboznia. Ilyen lehet:

- a) amelyet a jogsértés elkövetéséhez eszközül használtak vagy arra szántak,
- b) amelynek birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot,
- c) amely jogsértés elkövetése útján jött létre,
- d) amelyre a jogsértést elkövették, vagy amelyet a jogsértés befejezését követően e dolog elszállítása céljából használtak,
- e) amelyet a jogsértő a jogsértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.

Az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll.

E szankciófajta sajátossága, hogy fókuszában nem az elkövető (közigazgatási szabályszegő személy), hanem a dolog áll. Ezért is lehet alkalmazni az elkobzást akkor, ha felelősségre vonásra nem került sor [Szankc. tv. 2. § (2)].

* * *

Ismétlő ábrák a Közigazgatási jog I. tantárgyból

(VARGA i. m. 182., 184.)

A közigazgatási anyagi jogi szabályok csoportosítása

A jogalanyokra vonatkozó		A közigazgatási szerveknek hatáskört biztosító	
Jogosító	Kötelező	Jogosító	Kötelező
Cselekvésre	Cselekvésre / szankcionáló	Cselekvésre	
Cselekvéstől való tartózkodásra	Cselekvéstől való tartózkodásra (tiltó)		
Cselekvés abbahagyására	Cselekvés abbahagyására (tiltó)		

A közigazgatási anyagi jog jellemző szabályai

Szabálytípus alanya / címzettje	Jellemző szabály	Jellemző szabálytípus
Jogalany	Jogosító	Alanyi jogot megállapító
	Kötelező	Kötelezettséget megállapító
		Szankcionáló
Tiltó	Tiltó	Tevéstől/folytatástól tiltó
	Jogosító	Hatáskört megállapító
		Kötelező

Közigazgatási felelősség komplex rendszere							
A felelősség alapja	Közigazgatási anyagi jogi		Közigazgatási eljárási jogi	Szabálysértési	Büntetőjogi	Fegyelmi	Kárfelelősség
Vonatkozó törvény	Szanc tv. ágazati törvények		Ákr.	Szabs. tv.	Btk.	Kttv. Kit.	Ptk.
A szankció típusa	Figyelmeztetés. Elkobzás. Tevékenység végzésétől eltiltás (vagy arra kötelezés)	Bírság. (helyszíni bírság - más, mint a szabs!)	Eljárási bírság	Büntetések. Intézkedések. Helyszíni bírság.	BTK szerinti szankciók (alany vagy védett jogi tárgy miatt kapcsolódik)	fegyelmi büntetések: Kttv. 155. §, Kit. 166. §	Kártérítés. Kártalanítás.
Egyéb jellemzők	(nincs pénzfizetés)	(pénzfizetési kötelezettség)		(Kriminális cselekmények.)		(Munkajogi szabályok)	(Polgári jogi szabályok)
Alakzat	objektív felelősségi alakzat			szubjektív felelősségi alakzat (főszabály)			
Jogág, jogterület	közigazgatási jog			büntetőjog / közigazgatási jog	büntetőjog / polgári jog / vegyes szakjogok		