

# Közigazgatási szankciótan

tansegédlet a PPKE JÁK hallgatói számára

*Gerencsér Balázs Szabolcs – Seereiner Imre*  
2018.

## Tartalomjegyzék

1. Felelősségtani előkérdések.....	2
2. A szankciók jellemzői.....	2
2.1. A szankció mint jogkövetkezmény.....	2
2.2. Szankció mint norma-elem.....	3
2.3. A közigazgatási szankció funkciója.....	4
2.3.1. A jogérvényesítő szankció.....	4
2.3.2. A speciális és a generális prevenciós szankció.....	5
2.3.3. A represszív szankció.....	5
2.3.4. A kártérítési szankció.....	6
2.3.5. A szankció, mint a jogsértés ára.....	6
3. Az egyes szankció-fajták.....	6
3.1. A közigazgatási szankciók fogalma, rendszere.....	6
3.2. A bírság.....	8
3.2.1. A bírság fogalma.....	9
3.2.2. A bírság jellemzői.....	9
3.2.3. Az anyagi jogi bírság, azaz a „közigazgatási bírság”.....	10
3.3. A közigazgatási óvadék.....	11
3.4. Tevékenység végzésétől történő eltiltás és az ún. „egyéb szankciók”.....	12
3.5. Figyelmeztetés.....	13
3.6. Elkobzás.....	13

## 1. Felelősségtani előkérdések

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

A közigazgatás **komplex felelősségi rendszert** alkalmaz, amely a jogellenes cselekmények súlyához és típusához igazodva nemcsak közigazgatási jogi, hanem más jogterületek eszközrendszerét is igénybe veszi. A közigazgatás-ellenes cselekmények egy része *büntetőjogi* felelősséget von maga után. Így például a legsúlyosabb közlekedés-rendészeti vagy általában a közigazgatás működését legsúlyosabban sértő cselekmények esetén. A közigazgatás személyi állományára speciális munkajogi szabályok vonatkoznak. A tisztviselők ezek alapján a foglalkozási szabályok vétkes megszegéséért *fegyelmi* felelősséggel tartoznak. A közigazgatási *kárfelelősség* a harmadik típusa a felelősségi alakzatoknak. Mind a jogszerűen, mind a jogszerűtlenül okozott károkért a polgári jog szerint kell helyt állni. Ez utóbbi felelősség-típusban jelentős fejlődés figyelhető meg a közszerződések elterjedésével.

A közigazgatás által alkalmazott szankciók jellemzően **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. Megjegyezzük, hogy a szabálysértési jog mai formájában nem kizárólag vétkességi felelősségi alakzatot alkalmaz. A törvényben megjelenő inkohereenciára Nagy Marianna úgy hívja fel a figyelmet, hogy míg a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény preambuluma a kriminális, azaz vétkességi felelősségi alapú szabálysértést tesz kizárólagossá, azonban a 99. §-ban szabályozott helyszíni eljárásban az objektív felelősség dominál, így az 1. §-ban található szabálysértés fogalma kiegészítésre szorul.<sup>1</sup>

## 2. A szankciók jellemzői

### 2.1. A szankció mint jogkövetkezmény

A szankció egy jogellenes magatartás eredményeként jogszabályban előírt, a jogellenesen cselekvő számára valamely hátrányt kilátásba helyező jogkövetkezmény. Azonban nem minden joghátrány minősül szankciónak, csak az, ami jogellenes magatartás következménye. Ezt úgy is mondhatjuk, hogy minden szankció joghátrány, de nem minden joghátrány szankció.

---

<sup>1</sup> NAGY Marianna: Quo vadis domine? - Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/5. 217-226.

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 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).

A közigazgatási aktusok nem mindegyike alkalmaz szankciót, illetve nem is feltétlenül hátrányos a címzettekre. Azokat a közigazgatási aktusokat, amelyek a címzettre kedvezőek, *favorabilis* aktusnak nevezzük, míg azokat, amelyek a címzettjeire hátrányos következményekkel járnak, *onerózus aktusoknak*. Azonban ez utóbbi sem feltétlenül minősül szankciónak, hanem csak akkor, ha valamely jogellenes magatartásra reagál. Ugyanis a közigazgatási jogszabályok között léteznek olyanok, amelyek a címzettekre hátrányosnak minősülő előírásokat tartalmaznak, azonban mégsem minősülnek szankciónak. Ilyen lehet például a valamilyen eljáráshoz kapcsolódó, jogszabályban előírt illeték megfizetése, vagy maga az adófizetés.

## 2.2. Szankció mint norma-elem

A jog az állam által alkotott (vagy legalább elismert) kötelező és végső soron kikényszeríteni ígért magatartási szabályok összessége. Alapegységének az egy magatartási szabály tekinthető. Az ilyen, *állam által alkotott általános magatartási szabályt* nevezzük *normának* (és ide tartozónak tudjuk a nemzetközi közjog és az Európai Unió saját magatartási szabályait is).<sup>2</sup>

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 megkönnyíti.) Ha a jogkövetkezmény joghátrányt tartalmaz (a norma joghátrányról

---

<sup>2</sup> Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai. Dialog Campus, Budapest, 2017. 137.

rendelkezik), akkor ezt *szankciónak* nevezzük. A jogi norma absztrakt szerkezete tehát ebben a modellben a következő:<sup>3</sup>

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

Legisztikai értelemben a szankció mint jogkövetkezemény 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”, norma szerkezeti 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”, normaszervezeti 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 szerint<sup>4</sup> 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 keret szabály, 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.<sup>5</sup>

## 2.3. A közigazgatási szankció funkciója

### 2.3.1. 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

<sup>3</sup> vö: Varga Zs. (2017) 138.

<sup>4</sup> Tamás András: Legistica. Budapest, 2005, 109.

<sup>5</sup> Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankció. in: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 438.

megszervezze, és megvalósítsa mindazon állami célokat, amelyek a különböző szintű jogi normákban megfogalmazódtak.<sup>6</sup>

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

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

### 2.3.2. 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.

Az **egyéni prevenció** a realizált szankció által valósítható meg, amely arra szolgál, hogy az adott elkövető megbüntetésére 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.

### 2.3.3. 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

---

<sup>6</sup> A továbbiakban lásd alapul Nagy (2017): 439-441.

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.

#### 2.3.4. 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. Ilyen például a környezetvédelmi szankció.

#### 2.3.5. 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. Ilyen lehet például a szabálytalan építkezés esetén az építésügyi bírság megfizetése.

### 3. Az egyes szankció-fajták

#### 3.1. A közigazgatási szankciók fogalma, rendszere

*A közigazgatási szankció a jogszabályban arra feljogosított közigazgatási szerveknek, megfelelő eljárásban alkalmazott, hátrányt okozó aktusa, amely mindig a címzett jogellenes magatartására reagál és rendelkezik az állami közhatalommal való kikényszerítés lehetőségével.<sup>7</sup>*

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 címzetre hátrányos. Nem minden hátrányos aktus szankció, csak az, amely jogértésre 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.)

---

<sup>7</sup> Nagy, 2017: 441-445.

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

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

(A) Az **anyagi és eljárási 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 eljárási 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) A **szabálysértési szankciók** köre, amely a 2012. évi szabályozással a korábnál közelebb került a büntető joghoz, mégis intézményrendszerében és céljában a közigazgatási jogtól teljesen nem vált el. A szabálysértési szankciókat (büntetések és intézkedések, valamint a helyszíni bírság) kizárólag a szabálysértési törvény tartalmazza. Itt fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy – szemben az előző körrel – a szabálysértési büntetések és intézkedések főszabály szerint vétkességi alapon állapíthatók meg, kivételt a helyszíni bírság jelent.

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 szankcióknak a kapcsolatát mindig együtt érdemes vizsgálni. Ezt foglalja össze az alábbi táblázat, amelyben a közigazgatási jogban felmerülő szankciók között az ún. „közigazgatási szankciókat” külön kiemeltük.:

Közigazgatási felelősség							
A felelősség alapja	Közigazgatási anyagi jogi		Közigazgatási eljárási jogi	Szabálysértési	Büntetőjogi	Fegyelmi	Kárfelelősség
Vonatkozó törvény	Szankc tv. 2017. évi CXXV. törvény		Ákr. 2016. évi CL. törvény	Szabs. tv. 2012. évi II. törvény	Btk. 2012. évi C. törvény	Kttv. 2011. évi CXCIX. törvény	Ptk. 2013. évi V. törvény
A szankció típusa	Figyelmeztetés. Elkobzás. Tevékenység végzésétől eltiltás.	Bírság. Óvadék. (helyszíni bírság - más, mint a szabs!)	Eljárási bírság	Büntetések. Intézkedések. Helyszíni bírság.	BTK szerinti szankciók	fegyelmi büntetések: Kttv. 155.§	Kártérítés. Kártalanítás.
Egyéb jellemzők	(nincs pénzfizetés)	(pénzfizetési kötelezettség)		(Kriminális cselekmények.)		(Munkajogi szabályok)	(Polgári jogi szabályok)
Alakzat	objektív felelősségi alakzat			szubjektív felelősségi alakzat			
Jogág, jogterület	Közigazgatási jog			közigazgatási jog / büntetőjog	büntetőjog / polgári jog / vegyes szakjogok		

A 2019. január 1-től hatályos, a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Szankc.tv.) új alapokra helyezte a közigazgatási anyagi jogban alkalmazható szankciók körét. Az eddigi kettősséget (azaz a pénzfizetési és egyéb szankciók) megtartva azonban újabb szankciók is megjelentek. Ilyen például az óvadék vagy a helyszíni bírság, amely csak hasonlít, de nem azonos a szabálysértési jogban megjelenő helyszíni bírsággal.

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

### 3.2. 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).<sup>8</sup> 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, azonban emellett

<sup>8</sup> Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankció. in: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog általános rész III. Osiris Kiadó, 2015. 291.



egyre jellemzőbbek a párhuzamosan alkalmazott egyéb, intézkedés jellegű anyagi jogi szankciók is, amelyeket alább tárgyalunk részletesebben.

### 3.2.1. 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.

### 3.2.2. A bírság jellemzői

A bírsághoz jellemzően 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 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 figyelembe vételével 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 felel meg, akár a kiszabás részletes szabályozásával is.

### 3.2.3. Az anyagi jogi bírság, azaz a „közigazgatási bírság”

Az anyagi jogi bírsághoz az Szankc. tv. speciális szabályokat rendel. Az egyik ilyen a nyilvántartásba való bejegyzési kötelezettség. A közigazgatási bírságot, mint minden anyagi jogi bírságot, a hatóság a Szankc. 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 veszélyezteteti,
- 2) ha kiskorú védelmét sértik meg,
- 3) ha a jogsértésre – kora, anyagi és szociális helyzete, fogyatékossága, egészségi állapota, megváltozott munkaképessége, cselekvőképességének korlátozása miatt – különösen kiszolgáltatott személlyel szemben került sor, vagy
- 4) ha törvény meghatározott ügyek vonatkozásában a figyelmeztetés és az óvadék 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 alsó és felső határokat, amelyek figyelembe vételével 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 bírsággként *helyszíni bírságot* szabhat ki, amelynek összege legfeljebb az ugyanezen tényállás mellett megállapítható közigazgatási bírság legmagasabb összegének negyede lehet. [Szankc. 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.

### 3.3. A közigazgatási óvadék

A „közigazgatási óvadékot” először is meg kell különböztetni a büntetőeljárásban megjelenő „óvadéktól”.<sup>9</sup> A közigazgatási óvadék *a közigazgatási bírságot*

<sup>9</sup> A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 284. §-a szerint „Az óvadék a bíróság által meghatározott pénzüsszeg, amelynek célja a bíróság által elrendelt távollét, illetve bűnügyi felügyelet magatartási szabályai megtartásának, és a terhelt eljárási cselekményeken való jelenlétének elősegítése.”

*megelőző, biztosíték jellegű pénzügyi joghátrány.* Az ügyfél számára előnyös, mert jogkövető magatartás esetén bizonyos idő elteltével annak összege visszajár - ezzel normakövetésre ösztönző hatást vált ki. A közigazgatási óvadék alkalmazása esetén a közigazgatási szabályszegés ismételt elkövetését megakadályozó preventív hatás abban rejlik, hogy az ügyfél tudatában van annak a kockázatnak, hogy jogsértő magatartás esetén az óvadék összege végleg kikerül a rendelkezése alól.<sup>10</sup>

Közigazgatási óvadék kiszabásának hármas követelményrendszere van:<sup>11</sup>

1. jogszabály közigazgatási bírság kiszabását teszi lehetővé és
2. Közigazgatási Szankciók Nyilvántartásába egy éven belül már bejegyeztek közigazgatási szankciót, valamint
3. az óvadék alkalmazásától kellő visszatartó hatás várható.

Ha a közigazgatási óvadék eléri a célját és az ügyfél jogkövető magatartás tanúsít (azaz nem szabnak ki vele szemben bírságot), akkor a közigazgatási óvadék összegét a befizetését követő egy év elteltével az azt kezelő szerv visszafizeti az ügyfélnek vagy jogutódjának.

Amennyiben azonban az ügyféllel szemben a közigazgatási óvadék befizetését követő egy éven belül közigazgatási szankciót alkalmaznak, elveszti a jogát a közigazgatási óvadék összegére (Szankc. tv. 8.§).

### 3.4. Tevékenység végzésétől történő eltiltás és az ún. „egyéb 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.

---

<sup>10</sup> Szankc. tv. részletes indokolása

<sup>11</sup> Szankc. tv. 7.§

A Szanc. tv. 14.§-a szerinti „tevékenység végzésétől történő eltiltás” szankció egyike az úgynevezett „egyéb”, nem pénzfizetési jellegű szankcióknak.<sup>12</sup> Ennek során a hatóság az ügyfél valamilyen jogosultsága gyakorlását meghatározott időre megvonja vagy korlátozza. Itt a törvény keretszabályokat határoz 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 Szanc. tv. rendelkezéseitől az anyagi jogszabály eltérhet.

### 3.5. Figyelmeztetés

Szintén 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.

### 3.6. 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.

\* \* \*

---

<sup>12</sup> vö. Nagy Marianna: Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. *Jogtudományi Közlöny* 2018/5. 258.

### **Felhasznált és ajánlott irodalom:**

Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai. Dialog Campus, Budapest, 2017.

Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankció. in: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 435-452.

Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer. Budapest, 2000.

Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. Budapest, 2010.

Nagy Marianna: Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. Jogtudományi Közlöny 2018/5. 252-259.