

DR. NAGY MARIANNA

egyetemi tanár

ELTE Közigazgatási Jogi Tanszék

SZABÁLYSÉRTÉS VERSUS KÖZÖSSÉGI EGYÜTTÉLÉS SZABÁLYAINAK MEGSZEGÉSE – AVAGY MIÉRT HIÁNYZIK AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZABÁLYSÉRTÉSI JOGKÖRE?

A közigazgatási jogérvényesítés egyik sajátos, és nagyon érzékeny kérdése a *helyi közösségekben érvényesítendő együttélési normák kikényszerítése*, hiszen ezekben az életviszonyokban érezzük leginkább a mindennapi életünket zavaró körülményeket. Ennek hagyományos eszköze volt több mint egy évszázadon át az önkormányzatok kihágási, majd szabálysértési hatósági jogköre, melyet a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. tv. (III. Sztv.) – a szabályozás logikájából fakadóan egyébként okszerűen - megszüntetett.

A III. Sztv. szabálysértésfogalma a preambulumban a szabálysértés fogalmi elemeit a következőképpen határozza meg: „1. a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, 2. a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges 3. kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező *kriminális cselekmények*”. Ezt a fogalmat egészíti ki az a formális definíció, amellyel a III. Sztv. az 1. §-ban operál: „Szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra. E törvény alkalmazásában az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely *a)* a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti Magyarország állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait, és *b)* *e törvényben meghatározott esetekben vagy ismételt elkövetés esetén a törvény szabálysértési elzárás büntetés kiszabását is lehetővé teszi, vagy járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezően rendeli el.*”

A II. Sztv. definíciója még kifejezésre juttatta a jogintézmény büntetőjogi és a közigazgatási jogi kapcsolódását, az új egyértelműen szűkíti a szabálysértés területét, és a védendő jogi tárgyak közül kivonja a közigazgatás működésének zavarását, illetve meghatározott szakmai

szabályok megsértését, és a jogterület által védett jogi tárgyakat, a szabálysértési jogot három elemmel is a *bagatellbüntetőjogba* „tolja át”. Egyrészt azzal, hogy kifejezetten *kriminális cselekményeknek tekinti a tényállásokat*, és ezzel a védendő jogi tárgyakat olyannak tekinti, amelyek megsértése az emberek etikai rosszallását váltja ki. Másrészt azzal, hogy a büntetőjogi kodifikációra jellemzően *csak törvény statuálhat szabálysértési tényállást*, megszüntetve a kormány illetve a helyi közösségek, az önkormányzatok statuálási jogát. Harmadrészt pedig azzal, hogy fogalmi elemmé teszi a jogsértéshez kapcsolt büntetések közül *az elzárásbüntetést, vagy a kötelezően elrendelendő járművezetéstől eltiltást*.

A III. Sztv. kizárólag törvényben teszi lehetővé újabb szabálysértési tényállás statuálását. Kizárja tehát a korábbi szabályozás által megengedhetőnek tekintett kormányrendeleti illetve önkormányzati rendeleti szabályozás lehetőségét. A kormányrendeleti szabályozás eddig is elsősorban a szakigazgatási tényállások statuálására szorítkozott, ha elfogadjuk azt a kiindulópontot, hogy ezek kriminális jellegű tényállások, akkor ezen szabályozási szint hiánya inkább praktikus, mint elméleti problémákat okoz. *Az önkormányzat szabálysértés statuálási jogkörnek megvonását azonban nem lehet az önkormányzat egyéb hatásköreinek gyakorlásától függetlenül vizsgálni*. Az önkormányzati rendelet kizárása álláspontom szerint nem elméleti, hanem szervezeti okból történt, különös tekintettel az új Möt. feladat- és hatáskör telepítési szabályaira. Az Alaptörvény 32. cikke alapján az önkormányzatnak továbbra is joga van törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyban rendeletet alkotni, illetve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló a 2011. évi CLXXXIX. törvény *eredeti* 51.§ (4) szerint „A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat *tiltott, kizárólag közösségellenes magatartásokat*. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben *ötvenezer forintig terjedő pénzbírság (igazgatási bírság) kiszabását rendelheti el.*” Ezen eredeti szabályozást később hatályon kívül helyezte az Alkotmánybíróság 38/2012 (XI.14.) AB határozatban.

Ha összevetjük ezt a felhatalmazást a szabálysértés fogalmával, akkor nehezen tudnánk annak az ellenkezőjét igazolni, hogy ez tulajdonképpen partikuláris hatályú szabálysértési tényállás, ami azért nem szabálysértés, mert akkor a jegyzőt is szabálysértési hatóságnak kellene tekinteni, ezt pedig a III. Sztv. nem engedi meg. A Möt. ezen igazgatási bírsághoz írt indokolása azzal magyarázta a hatáskört, hogy „különös jelentősége miatt a képviselő-testület a *közösségi együttélés demokratikus elemeinek erősítésére* rendeletében szankcióval sújthatja a *helyi társadalmi normákat megszegőket*”. Az önkormányzati igazgatási bírságra vonatkozóan azonban a Möt. nem adott több eligazítást, sem a felelősség alapjára vonatkozóan (objektív vagy szubjektív), sem a felelősség egyéb kereteire vonatkozóan, az eljárásra vonatkozóan pedig a Ket. szabályait kellett volna alkalmazni. Nem világos azonban, hogy milyen területen maradt szabályozási hatásköre az önkormányzatnak, ha a társadalmi együttélés szabályainak *általános normáit* az Sztv. védi, a helyi *specialításokat* pedig az önkormányzati igazgatási bírság.

Az önkormányzati rendeletalkotás során a helyi önkormányzatok kötelező magatartási szabályokat írhatnak elő a településen élő lakók számára. Korábban ezen magatartási szabályok megsértőit az önkormányzat szabálysértési szankcióval sújthatta, a hatályos szabályok alapján azonban szabálysértési jogkört nem gyakorolhat az önkormányzat. A Mötv. szabályozása önálló közigazgatási bírság statuálására jogosította fel a képviselőtestületet, amely felhatalmazás azonban számos ellentmondással volt terhelt.

A szabályozás 2012. április 15-én lépett hatályba, amikortól a III. Sztv. értelmében szabálysértési tényállás megállapítására csak törvénynek van joga, és ezzel egyidejűleg a törvény kötelezte az önkormányzatokat, hogy 2012. május 31-ig vizsgálják felül a szabálysértési tényállásaikat, és a III. Sztv. különös részi rendelkezéseire is tekintettel helyezték hatályon kívül azokat. Azok a tényállások, amelyek a szabálysértési jogban továbbra is megmaradtak, a III. Sztv. szabályozása alapján szubjektív alapú szankcióként működnek, azokat, amelyeket korábban az önkormányzatok szabálysértési tényállásként szabályoztak, de nem kerültek a szabálysértési törvény szabályozási körébe, az önkormányzatok átalakíthatták Mötv.-ben szabályozott igazgatási bírsággal sújtható tényállássá.

Az elmélet és a joggyakorlat képviselői évek óta számtalan fórumon jelezték, hogy szükség lenne egy olyan törvényre, amely meghatározza a közigazgatási bírság szabályozására vonatkozó legalapvetőbb jogi kereteket, megteremti a közigazgatási jogi felelősség dogmatikai rendszerét. A szakma által összegyűjtött tapasztalatokat figyelmen kívül hagyva teljesen váratlanul megszületett a 2017. évi CXXV. tv. a közigazgatási szabályszegések szankcióiról (Szanc. tv.), amely azonban tovább fokozta a bizonytalanságot, ahelyett, hogy rendet tett volna a dogmatikai káoszban. A Szanc. tv. kevés pozitívuma közül az egyik, hogy maximalta az önkormányzatok által kiszabható közigazgatási bírság mértékét, de továbbra sem oldotta meg az önkormányzat szabályozási hatáskörével kapcsolatos problémákat. Ezt a Mötv. módosításával kívánták – ugyancsak sikertelenül – megoldani. A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat által hatályon kívül helyezett 51. § helyett a jogalkotó bevezette a 142/C §-t, amely szintén minden elvi alapot nélkülözve a következő rendelkezést tartalmazza: (1) *A helyi önkormányzat képviselőtestülete a rendeletében meghatározott kötelezettségek esetére közigazgatási szankciót állapíthat meg.* (2) *A bírság felső határát a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.* (3) *A kiszabott bírság az önkormányzat bevétele.*

A Mötv. 143. § (4) bek. d) pontja szerint felhatalmazást kap az önkormányzat képviselőtestülete, hogy rendeletben határozza meg az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá *a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.* Vagyis a korábban AB által hatályon kívül helyezett kirívóan közösségellenes magatartást felváltotta egy ugyanannyira definiálatlan fogalom: *a közösségi együttélés alapvető szabályainak megszegése.*

A Mötv. 51. §-ában *közösségellenes* magatartás, a 143. §-ában *kirívóan közösségellenes* magatartás szankcionálására jogosította fel a jogalkotó a képviselő-testületeket. Ma *a közösségi együttélés szabályaival* operál. *Nem definiálta azonban sehol, hogy mit tekint ilyen magatartásnak*, s ezért a szabályozás nem felel meg a Jat¹. normavilágossági követelményeinek sem. Az Alkotmánybíróság korábban már elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény.² Van azonban egy szelete a ma kriminálisnak tekintett tényálláscsoportnak, amely a legtöbb dogmatikai problémát okozza, és amelynek *a jogági elhelyezése katalizálja a társadalomban lévő ellenérzéseket*. Ezt a tényálláscsoportot Madarász Tibor a „*társadalmi együttélés szabályainak megsértése*” címmel foglalta össze, ám véleményem szerint ezek a tényállások nem fedik le teljesen sem a bagatell büntetőjog kategóriáját, de nem tekinthetők igazgatásellenes tényállásnak sem. Ebbe a csoportba főként a *kisebb közrendésértékek, köznyugalom zavarások* tartoznak. A probléma ezzel a meghatározással az, hogy bizonytalan a fogalom minden eleme, és éppen ezért jó játékeret biztosít a politikának és a jogpolitikának. Ide tartoznak azok a cselekmények, amelyeknek „*tűrhetetlenségére*” alapozva egye inkább elmozdul a szabálysértési jog a közigazgatási büntetőjogtól a büntetőjog irányába.

Már önmagában az is problémát okozott, hogy a szövegszerű ellentmondások feloldására nem került sor (közösségellenes – közösségi együttélés szabályai), de nyilvánvalóan olyan magatartások szabályozására utal, amelyek sértik, zavarják a helyi közösség életét, és a helyi társadalom zökkenőmentes együttélésének megzavarására alkalmasak. A felhatalmazás alapján megszületett önkormányzati rendeletek rendkívül kreatív jogalkotásról tettek tanúságot. Kirívóan közösségellenesnek minősítették például ha valaki „*az önkormányzat jelképeit (címer, zászló, pecsét) jogosulatlanul, az engedélytől eltérő, vagy a közösséget sértő módon használja fel*”,³ esetleg eteti a galambokat, kirázza a porrongyot, vagy kispadot ácsol a szerettei sírjánál. Hódmezővásárhelyen kirívóan közösségellenesnek minősült, „*ha az ingatlan-tulajdonos nem gondoskodik az ingatlan környezetében lévő fű vágásáról, melynek magassága nem haladhatja meg a termőföld síkjától számított 15 centimétert.*”⁴ (Azóta is gondolkodom, hogy ezzel a rendelkezéssel kit akartak nevelni: a tulajdonost vagy a fűvet?) Miskolc város önkormányzata⁵ szerint közösségi együttélés szabályait sérti, aki „*[A] közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző magatartást követ el és természetes személy esetében ket-*

1 2010. évi CXXX. tv a jogalkotásról.

2 Először: 26/1992. (III. 5.) AB határozat ABH 1992, 135, 142.

3 Kisvárdai város 15/2016. (IV.29.) rendelete, de ez a rendelkezés több település rendeletében megtalálható.

4 Hódmezővásárhely 4/2013. (02. 05.) Kgy. rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint elmulasztásuk következményeiről 11. §.

5 Miskolc Megyei jogú Város Közgyűlésének 35/2013. (X.1.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének következményeiről 12. § (3) bek.

tőszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható az, aki az ingatlan tulajdonosa, bérlője, az ingatlan felett más jogcímen rendelkezni jogosult hozzájárulása nélkül életvitelszerű tartózkodás céljából lép, arra nem alkalmas ingatlan birtokába.” Szofisztikált jogalkalmazói mérlegelést kívánna ennek a tényállásnak az elkülönítése az Sztv. önkényes beköltözés című tényállásától.

Jól látható tehát, hogy az önkormányzatok éltek a törvény adta felhatalmazással, de nem tudtak jól élni vele, mert a felhatalmazás nem csak alaptörvény-ellenes, hanem jogpolitikailag és főként dogmatikailag rossz, és az elérni kívánt céllal ellentétes. Míg a korábbi önkormányzati szabálysértési jogban csak természetes személyekkel szemben volt megállapítható a szabálysértési felelősség, és kiszabható a szabálysértési bírság, addig a közigazgatási bírság elméletileg szervezetekkel szemben is kiszabható. A Mötv. nem ad eligazítást ebben a kérdésben, de a jogalkotói szándék irányadó lehet. Mivel az önkormányzati bírság a szabálysértési tényállások kiváltására szolgál, és a szabályozás célja a helyi közösség rendjének biztosítása, ezért kérdéses, hogy ilyen rendsértő magatartást szervezet elkövethet-e. A szabálysértési felelősség mindig személyhez kötött felelősség, a közigazgatási bírság kiszabható a szervezet érdekében végzett jogsértő tevékenység esetén is. További gondot okozott az eredeti Mötv.-s szabályozásban, hogy az önkormányzat tényállás-szabályozási jogköre nem sértheti a Szabs. tv.-ben foglalt szabályozási tárgyköröket, ahol azonban a Szabs. tv. 170. §-ában foglalt *garázdaság* törvényi tényállása akként szabályoz, hogy: „Aki olyan kibívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el.” Vagyis a szabálysértési jogban is szerepelnek azok a társadalmi viszonyok, amelyeket az önkormányzati bírsággal szankcionálhatott a képviselő-testület. Nehezen definiálható tehát, hogy milyen elkövetési magatartások maradnak „szabadon” a partikuláris hatályú önkormányzati szabályozás számára, ha szinte szó szerinti tartalommal az egész ország területén hatályos törvényi szabályozás is él.

A „községi együttélés szabályai” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosított a helyi önkormányzatok számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, s bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget adott az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazásával, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe. Nehezen magyarázható, hogy mitől közösségellenes a 16 cm-es fű gazdája, és miért a közösség ellensége annak, aki nem helyezi ki a házszámot, miért zavarja a közt, aki a sírokat, urnasírokat kerítéssel elkeríti? A zászló kihelyezésre és a helyi jelképek használatára vonatkozó szabályozás nyilvánvalóan nem a közösségi együttélést veszélyeztető magatartások, hanem olyan igazgatási korlátozások megszegését szankcionálták, amelyek nem fértek bele a törvényi felhatalmazásba. A törvényi keretek határozatlansága miatt a jogalkotó hatáskörrel való visszaélés veszélyét növelte az is, hogy az új Mötv. 142/C § (3) bekezdé-

se gazdasági érdekeltséget is teremtett az önkormányzatok számára azzal, hogy e rendeletek alapján beszedett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételeit képezik. Törvényi garanciák nélkül, ez a gazdasági érdekeltség arra sarkallhatja az önkormányzatokat, hogy bevételi forrásaik növelése érdekében minél szélesebb körben írjanak elő tilalmakat, és minél magasabb összegű bírságot szabjanak ki, illetőleg ilyen módon biztosítsanak közmunkásokat feladataik ellátásához.

Az alapvető jogok biztosának indítványára az Alkotmánybíróság az 38/2012. (XI.14.) AB határozattal az új Mötv. 51.§ (4) bekezdésében és a 143.§ (4) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazást hatályon kívül helyezte, az ezeken alapuló önkormányzati rendeleteket azonban nem. Az önkormányzatok egy része azonban a felhatalmazó rendelkezés hiányában sem helyezte hatályon kívül a rendeleteit, sőt, a 2013. január 1-jén hatályba lépett 143. § (4) bekezdés d) pontja alapján vagy kifejezetten hatályban tartották vagy változatlan tartalommal, sokszor változatlan szöveggel újra elfogadták a kifogásolt rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság álláspontja és indokolása teljesen egyértelmű: szankció megállapítására az új Mötv. 51. § (4) bekezdése és nem a 143.§ (4) bekezdés e) pontja adott felhatalmazást. *A 143. § d) pontja nem szankciós rendelkezések bevezetésére jogosítja fel az önkormányzatokat.* Ha így lenne, nem lett volna szükség az e) pontban foglalt, és hatályon kívül helyezett rendelkezésekre. Azonban éppen a bevezetőben kifejtett jogpolitikai és dogmatikai következtetések okán mind az új Sztv., mind az új Mötv. átlépett egy bevált jogintézményen, és sokkal nagyobb zűrzavart okozott, mintha nem tett volna semmit a jogalkotó.

Éppen ezért, ha összevetjük a III. Sztv. rendelkezéseit a Mötv. rendelkezéseivel, akkor joggal vonható le a következtetés, hogy a *rosszul feltett kérdésre adott legrosszabb válaszok egyike az önkormányzati szabálysértési jogkör megszüntetése, és annak alaptörvény-ellenes helyettesítése volt.* Ezzel az átalakítással nem csak a szankció neve, hanem a *lényege, a tartalma változott meg.* Korábban az önkormányzatok szándékosságon vagy gondatlanságon alapuló, szubjektív, szabálysértési szankciót állapíthattak meg és szabhattak ki, *a közigazgatási bírság pedig csak a jogsértés tényére alapozó, objektív bírságfújta.* Míg a szabálysértési tényállásokban a felelősségre és eljárásra a szabálysértési törvény általános részének rendelkezéseit kell alkalmazni, addig az objektív közigazgatási bírságok esetében a Szankc. tv. nem ad útmutatást, ezért az önkormányzatok által szabályozható objektív közigazgatási bírságok esetében *a jogállamiság feltételeinek megfelelő anyagi jogi szabályok megalkotása a képviselő-testület feladata és felelőségévé vált.* Ezzel nem tudnak megbirkózni az önkormányzatok, érdemi választóvonal híján összezúszik a szabálysértés és az önkormányzati szabályozás tereuma. Ami nem csak azért probléma, mert jogellenes önkormányzati jogalkotáshoz vezet, hanem azért is, mert *éppen azokat a címzeteket sújtja, akik a legkevésbé képesek az érdekeik érvényesítésére.* Az önkormányzati jogalkalmazás ezen a területen sokkal kevésbé monitorozható, mint a szabálysértési jogalkalmazás, hiszen nem áll rendelkezésre statisztika, de jogvédők tapasztalatai alapján a szabálysértési jogalkalmazás anomáliái okán sokkal többször kerülnek hozzájuk vitás ügyek,

mint a közösségi együttélés megszegése okán kiszabott bírságok. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy párhuzamos jogalkotás számos veszélyt hordoz magában, sokkal több tényállásban nyílt meg a lehetőség a reális kontroll nélküli szankcionálásra, mint korábban.

A szabálysértés újrakodifikálása nem számolt azzal a következménnyel, hogy ezzel az önkormányzati jogérvényesítést is alaposan felforgatja. A közigazgatási jogérvényesítés rendszere csak *rendszer szemlélettel* szabályozható és javítható. Ha ezt elmulasztja a jogalkotó, akkor a legjobb szándék is kevés: csak nő a zűrzavar. Sokszor előfordul, hogy a nagytakarítás kezdetén nő a rendetlenség. Olyan is van, hogy a takarítás apropóján átrendezzük a lakást, és kevésbé lesz élhető. Ilyenkor a legjobb megoldás visszarendezni.