Gyergyák Ferenc, főtanácsadó
Alkotmánybíróság Hivatala

Szabálysértés helyett tiltott, közösségellenes magatartás?

I. Szabálysértési előzmények

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény[1] (a továbbiakban: Szabstv.) előtti jogi szabályozás[2] kétarcú jogintézménynek tekintette a szabálysértést. *„A szabálysértés »kétarcú« jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai).”*[3]

A Szabs.tv. – a preambulumban is kifejezve, meghatározva a törvényi szabályozás célját – kizárólag a kriminális cselekmények elleni fellépés eszközeként szabályozza a szabálysértést. A Szabstv. 1. §-a definiálja a szabálysértés és ehhez kapcsolódóan a társadalomra veszélyesség fogalmát, amely alapján:

- szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.
- az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely
  - 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
  - a Szabstv.-ben meghatározott esetekben vagy ismételt elkövetés esetén a törvény szabálysértési elzárás büntetés kiszabását is lehetővé teszi, vagy járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezően rendeli el.

A Szabstv. – jelentős változásként a korábbi szabályozáshoz képest – megszüntette a szabálysértési tényállások – jogforrási hierarchiában értendő – háromszintű szabályozását:

- szabálysértési tényállás már csak a Szabstv.-ben van;
- a 2012. április 15-én hatályát vesztett, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet helyébe nem lépett új szabályozás;
- továbbá az önkormányzati rendeletekben lévő szabálysértési tényállásokat a Szabstv. 254. § (2) bekezdése alapján az önkormányzatok 2012. május 31-ig kötelesek hatályon kívül helyezni.

A régi szabálysértési törvényi, kormányrendeleti és önkormányzati rendeleti szabálysértési szabályozások, illetve a hatályos szabálysértési törvény lényegében egy trichoton büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb bűncselekményi szintjét jelentette, illetve jelenti. Ez egyben azt is jelenti, hogy bár a szabálysértési eljárás a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozik[4], a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét és a bagatell büntetőjogi jellege vált dominánssá.

II. Tiltott, közösségellenes magatartások

1. Törvényi felhatalmazás a helyi jogalkotásra

2012. április 15-étől a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 51. § (4) bekezdése alapján – különös jelentősége miatt – a helyi önkormányzat képviselő-testülete a közösségi együttélés demokratikus elemeinek erősítésére önkormányzati rendeletében szankcióval sújthatja a helyi társadalmi normákat megszegőket, az ön-

[1] Hatályba lépett: 2012. április 15-én.
[2] A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet.
[3] 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1997, 365, 367-368.
[4] Azon szabálysértések kivételével, ahol a Szabstv. elzárás büntetés önálló alkalmazását is lehetővé teszi.

kormányzati rendeletben meghatározva a tiltott, közösségellenes magatartásokat.[5]

A Mötv. 51. § (4) bekezdése eredeti szövege alapján: *„A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő pénzbírság (igazgatási bírság) kiszabását rendelheti el."*[6]

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint a katasztrófavédelemmel kapcsolatos egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 2012. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Szabstvm.) 23. § (1) bekezdése azonban még a fenti rendelkezés hatálybalépése előtt módosította a Mötv. 51. § (4) bekezdését és e módosítás alapján a Mötv. 51. § (4) bekezdése a következő szöveggel lépett hatályba 2012. április 15-én: *„A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi."*

A hatályos szabályozásban három jelentős eltérés tapasztalható az eredeti jogalkotó szándéktól:

- a rendeletalkotási felhatalmazás tárgykörét a törvényhozó lényegesen kiszélesítette azzal, hogy a hatályos szabályozásból kivette a *„kirívóan"* meghatározást, ezzel utat nyitva a helyi önkormányzatok számára a kisebb súlyú cselekmények, magatartások önkormányzati rendeletben történő szankcionálására is;
- a bírság felső határa háromszorosára emelkedett – ötvenezer forintig terjedő pénzbírság (igazgatási bírság) helyett százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabhatósága – és megnyílt a lehetőség az ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságolásra is;
- a módosítás egyértelművé teszi, hogy a kiszabott – és beszedett – bírság az önkormányzat saját bevételét képezi.

A Mötv. szabályozásán túl a törvényalkotó 2012. április 15-i hatállyal[7] a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (a továbbiakban: Ket.) is módosította és újraszabályozta a közigazgatási bírság eljárásjogi alapjait, valamint szabályozta a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjait, és elvégezte az ehhez kapcsolódó szükséges módosításokat a Ket.-ben. Ez megnyitotta az utat a tiltott, közösségellenes magatartásokkal kapcsolatos eljárási szabályok közigazgatási bírságra, helyszíni bírságra és elkobzásra vonatkozó eljárási szabályainak önkormányzati rendeleti szabályozása előtt.

A Mötv. 143. § (4) bekezdés *e)* pontja alapján felhatalmazást kaptak a helyi önkormányzatok képviselő-testületei, hogy önkormányzati rendeletben határozzák meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait. Alapos mérlegelést igényel – annak jelentősége, súlya, és kényes jellege miatt –, hogy a képviselő-testület milyen olyan további magatartásokat minősít tiltott, közösségellenes magatartásnak a helyi sajátosságokra figyelemmel, amelyeket magasabb szintű jogszabály nem nyilvánított ilyennek.[8]

2. A tiltott, közösségellenes magatartás meghatározása

Az emberi közösségek akkor életképesek, akkor élhető egy település, ha megvannak és működnek az együttélés alapvető íratlan és írott szabályai. Az ilyen normákat jelentős

[5] Megjegyzem, e szabályozás összefüggésben van a Mötv. – 2013. január 1-jén hatályba lépő – 8. § (2) bekezdésének rendelkezésével.
[6] Közlönyállapot (2011.XII.28.)
[7] Szabstvm. 20. §-a.
[8] Dr. Gyergyák Ferenc: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához) Közigazgatás-Módszertani Bt. Pécs, 2012. 101. old.

részben a helyi sajátosságok alakítják, generális érvényű taxatív felsorolásuk lehetetlen. Arra azonban van lehetőség, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal, a központi jogszabályokban nem szabályozott – legalapvetőbb szabályokat önkormányzati rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja [Mötv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontja[9] és (2) bekezdése]. Az ilyen tárgyú önkormányzati rendeletalkotás igen kényes és érzékeny területe a jogalkotásnak, amely jogalkotásra csak tényleges helyi szabályozási igény esetén, széles körű helyi társadalmi támogatottsággal és az Alaptörvényben meghatározott alapjogok tiszteletben tartásával kerülhet sor. Amennyiben sor kerül az e tárgyú helyi jogalkotásra, akkor a norma szövegezésénél maximálisan figyelembe kell venni követelményként, hogy

- az önkormányzati rendelet fogalommeghatározásainak (az egyes alapvető szabályok tartalma, megsértésük lehetséges esetei, jogkövetkezmények) egyértelműeknek és pontosaknak kell lenniük,
- a magatartási normák egzakt módon írandók körül, és
- e rendelkezésekből egyértelműen ki kell derülnie annak is, hogy a cselekményekhez milyen természetű jogkövetkezmények kapcsolódnak, továbbá
- kerülni kell a *„rugalmas”* jogalkalmazás érdekében határozatlan (jog)fogalmak használatát.

Ezzel elkerülhetővé válik, hogy a jogalkotói szándékkal ellentétes, azt sértő jogalkalmazói gyakorlat valósuljon meg.[10]

A Mötv. 8. § (2) bekezdéséhez szervesen kötődik a Mötv. 51. § (4) bekezdése, amely alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben határozhat meg tiltott, közösségellenes magatartásokat és e magatartások elkövetőivel szemben ötvenezer forintig terjedő igazgatási bírság kiszabását rendelheti el.[11]

Találunk-e – a helyi jogalkotást orientáló – törvényalkotói definíciót arra, hogy mit kell tiltott, közösségellenes magatartáson érteni? Mint fentebb is utaltam rá, a Mötv. 143. § (4) bekezdés *e)* pontja a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit hatalmazta fel, hogy önkormányzati rendeletekben határozzák meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait, de a Mötv. nem tartalmaz értelmező rendelkezést arra vonatkozóan, mit kell tiltott, közösségellenes magatartáson érteni. A Mötv. indokolása sem tartalmaz e vonatkozásban a definiáláshoz támpontot, mivel az 51. §-hoz kötődően csak annyit rögzít: *„Különös jelentősége miatt a képviselő-testület a közösségi együttélés demokratikus elemeinek erősítésére rendeletében szankcióval sújthatja a helyi társadalmi normákat megszegőket.”*

A Mötv. kihirdetése óta – a kézirat elkészítését megelőzően – megjelent törvénykommentárok sem tartalmaznak a tiltott, közösségellenes magatartás fogalmára vonatkozó értelmező magyarázatot.

[9] A Mötv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontjával kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a törvény nem definiálja, mit kell érteni a közösségi együttélés alapvető szabályain. Ennek egyik oka, hogy ez – a központi jogi szabályozáson túl az adott településen élők szokásjogi társadalmi normák rendszere miatt – közösségenként eltérő normarendszert jelenthet. Ezért is bízta a törvényalkotó a Mötv. 8. § (2) bekezdésében a helyi önkormányzat képviselő-testületére, hogy önkormányzati rendeletben a közösségi együttélésből adódó kötelezettség tartalmát és elmulasztásuk esetére jogkövetkezményeit meghatározza.

[10] Dr. Gyergyák Ferenc: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához) Közigazgatás-Módszertani Bt. Pécs, 2012. 16-17. old.

[11] Azon a településen, ahol az ott élők közössége elégségesnek tartja a közösségi együttélés szabályozására a központi, magasabb szintű jogszabályok előírásait, ott – természetesen – nem kell ilyen tárgyú önkormányzati rendeletet alkotni, mert az e tárgyú felhatalmazás (*„meghatározhatja”*) csak lehetőség, és nem kötelező jogalkotási tárgykör a helyi önkormányzat képviselő-testülete részére. Álláspontom szerint csak igen szűk körben, kellő körültekintéssel kellene élniük a helyi önkormányzatoknak e szabályozási lehetőséggel. A tényhelyzet azonban az, hogy igen széles körben – sokszor extrém módon – is szabályoznak tiltott, közösségellenes magatartásokat önkormányzati rendeletekben. Ennek okaira a későbbiekben írásom III.-V. pontjaiban részletesen kitérek.

Mindössze a Szabstv. 170. §-a tartalmaz ilyen tárgyú rendelkezést, ez azonban a garázdaság szabálysértésének tényállását határozza meg[12], amely nem lehet tárgya önkormányzati rendeleti szabályozásnak.

Ebből következően a helyi önkormányzatokra maradt, hogy meghatározzák, mit értenek tiltott, közösségellenes magatartáson. Budafok-Tétény Budapest XXII. kerület Önkormányzata így határozta meg a tiltott, közösségellenes magatartás fogalmát: *„E rendelet alkalmazásában tiltott, közösségellenes magatartás az a cselekmény vagy mulasztás, amely szabálysértésnek vagy bűncselekménynek nem minősül, a tevékenységre vagy mulasztásra jogszabály közigazgatási bírság kiszabását nem rendeli, azonban a közösségi együttélés elveinek biztosítása érdekében azt e rendelet tiltott, közösségellenes magatartásnak minősíti."*[13]

Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testülete szerint: *„(1) Tiltott, közösségellenes magatartás (a továbbiakban: helyi szabályszegés) az az önkormányzati rendelet által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes Óbuda-Békásmegyer polgárainak közösségére (a továbbiakban: helyi közösség. (2) Az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a helyi közösségre, amely magasabb szintű jogszabályban történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat közigazgatási területén élő vagy itt működő személyek jogait."*[14]

Ugyanakkor találkozhatunk olyan definícióval is, amely emlékeztet a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 81. § (3) bekezdésének – támpontot nem adó – fogalommeghatározására[15]: *„Jelen rendelet alkalmazásában tiltott, közösségellenes magatartásnak minősül, minden olyan magatartás, amely a társadalomra nem veszélyes, de a közösségi együttélés szabályaival ellentétes, és amelyet Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése közösségellenes magatartásnak minősít."*[16]

És persze található arra is példa, hogy az önkormányzati rendelet – csak az egyes magatartásokat meghatározva – nem ad általános meghatározást arra, mit kell tiltott, közösségellenes magatartáson érteni (*„E rendelet hatálya arra a természetes személyre terjed ki, aki Kaposvár Megyei Jogú Város közigazgatási területén tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít."*[17]), csak azt, hogy mi nem minősül annak (*„Nem állapítható meg tiltott, közösségellenes magatartás, ha a tevékenység vagy mulasztás szabálysértést, bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el."*[18]).

Magyarra lefordítva: tiltott, közösségellenes magatartás az, amit én (helyi önkormányzat) annak nyilvánítok! Halk kérdés csak: a polgár jogkövető magatartását elősegítő, oly áhított egységes hazai joggyakorlat, hol vagy???
S itt egy rövid kitérőt kell tennem. A Mötv. felhatalmazó rendelkezése nem tér ki arra, hogy a tiltott, közösségellenes magatartást csak természetes személy, vagy nem természetes személy (jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet) is elkövetheti-e. Ez eleve jogalkotói bizonytalanságot és eltérő jogalkotási gyakorlatot eredményez a helyi önkormányzatok között. Míg a fent idézett

[12] *„Aki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el."*

[13] Budafok-Tétény Budapest XXII. kerület Önkormányzatának a tiltott, közösségellenes magatartások meghatározásáról, és e magatartások elkövetőivel szembeni közigazgatási bírság kiszabásának szabályairól szóló 19/2012. (VI. 25.) önkormányzati rendelete 2. §-a.

[14] Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének a tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó egyes önkormányzati rendelkezések megállapításáról, valamint egyes önkormányzati rendeletek módosításáról szóló 25/2012. (V. 31.) önkormányzati rendeletének 1. §-a.

[15] *„Ahol törvény államtitkárt megillető illetményt, illetve juttatásokat említ, azon államtitkárt megillető illetményt, illetve juttatásokat kell érteni."*

[16] Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 23/2012. (05. 05.) Kgy. rendelete 1. §-a.

[17] *Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 27/2012. (IV.27.) önkormányzati rendelete 1. § (1) bekezdése.*

[18] *Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 27/2012. (IV.27.) önkormányzati rendelete 1. § (3) bekezdése.*

önkormányzati rendeletek közül Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése a rendelet személyi hatályát természetes személyekben határozza meg, Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése már kiterjeszti rendelete személyi hatályát: *„2. § A rendelet hatálya kiterjed a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város közigazgatási területén az e rendelet II. Fejezetében meghatározott magatartásokat megvalósító természetes és jogi személyre, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre."* Álláspontom szerint azonban tiltott, közösségellenes magatartást – akárcsak a szabálysértést megvalósító magatartást – csak természetes személy valósíthat meg[19], mint ahogy fogalmilag kizárt az is, hogy a tiltott, közösségellenes magatartás miatt kiszabott pénzbírság meg nem fizetése esetén a közérdekű munkával történő megváltást jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet teljesítse és nem természetes személy. A Ket. 131. § (1a) bekezdése normatív szövege egyértelműen fogalmaz: *„Ha a pénzfizetési kötelezettség olyan közigazgatási bírság, melyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati rendeletben meghatározott tiltott, közösségellenes magatartás természetes személy elkövetőjével szemben szabtak ki, (…)".*

3. A tiltott, közösségellenes magatartás jogkövetkezményei, szankciórendszere

3.1. A jogkövetkezmények típusai

3.1.1. Pénzbírság

A Mötv. 51. § (4) bekezdése hatályos rendelkezése alapján kétfajta pénzbírság szabható ki tiltott, közösségellenes magatartás megvalósításakor: helyszíni bírság és közigazgatási bírság.

[19] Jogi személynek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek nincs magatartása, csak a nevében vagy alkalmazásában eljáró személyeknek.

3.1.1.1. Helyszíni bírság

A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben tiltott, közösségellenes magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.

A Ket. 94/A. §-ának vonatkozó rendelkezéseit alkalmazva, ha önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a tiltott, közösségellenes magatartásoknál, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, – a Ket. 94. §-ában foglalt előírások keretei között – helyszíni bírság szabható ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az elkövető a tiltott, közösségellenes magatartást teljes mértékben elismeri, és ez esetben a helyszíni bírság ellen jogorvoslat nincs. Ha az elkövető a tiltott, közösségellenes magatartást nem ismeri el, a hatóság köteles hivatalból megindítani a hatáskörébe tartozó eljárást és erről az elkövetőt a helyszínen értesíteni kell.

3.1.1.2. Közigazgatási bírság

A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben tiltott, közösségellenes magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.
A közigazgatási bírság eljárásjogi garanciáit a Ket. VI/A. fejezete teremti meg.

3.1.2. Elkobzás

A Mötv. 51. § (4) bekezdése a tiltott, közösségellenes magatartás jogkövetkezményeként csak a 2.3.1.1. pontban ismertetett pénzbírságok alkalmazására hatalmazza fel a helyi önkormányzatokat. A Szabstvm. a Ket.-et 2012. április 15-i hatállyal módosítva, beiktatta a Ket.-be a 94/B. §-t, amely az Ötv. 51. § (4) bekezdésében foglaltakon túlmenő vagyoni szankció, az elkobzás megállapítására is felhatalmazást ad a helyi önkormányzat képviselő-testületének. Ez azt is eredményezi, hogy nincs összhang a Mötv. 51. § (4)

bekezdése és 143. § (4) bekezdés *e)* pontja szerinti önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazás, valamint a Ket. 94/B. §-a között, mivel a Mötv. hivatkozott rendelkezéseiben meghatározott helyszíni bírság és közigazgatási bírság mellett a Ket. 94/B. § (1) bekezdése[20] lehetőséget teremt a tulajdon elvonására elkobzás formájában.

A Ket. szabályai – az elkobzás önkormányzati rendeleti szabályozásának lehetőségével – kiszélesítik a helyi önkormányzatok az Ötv. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés *e)* pontjából eredő szabad belátáson alapuló szabályozási jogkörét oly módon, hogy a helyi rendeletalkotással szemben – az eljárásjogi garanciák megalkotása mellett – nem biztosítanak anyagi jogi garanciákat.
Az elkobzás intézményének alkalmazására – hasonlóan a pénzbírságnak önkormányzati saját bevételkénti törvényi meghatározása mellett – az is ösztönzi a helyi önkormányzatokat, hogy bár főszabályként az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll, de az önkormányzat rendelete rendelkezhet úgy is, hogy a tiltott, közösségellenes magatartás elkövetésekor elkobzott dolog tulajdonjoga az önkormányzatra szálljon.[21] A Ket.-nek az ilyen irányú önkormányzati rendeletalkotásra történő felhatalmazása az anyagi jogi garanciák hiánya miatt a helyi önkormányzatok számára szabad belátáson alapuló jogalkotási felhatalmazást ad a tulajdon elvonására, amely nincs összhangban az Alaptörvény XIII. cikkével, amely a tulajdonhoz való jogot alapvető jogként határozza meg, és e jog csak törvénnyel korlátozható.[22]

3.2 A teljesítés módja

A teljesítés módja kétféle lehet:

1. A tiltott, közösségellenes magatartást elkövető személy megfizeti a kiszabott helyszíni bírság vagy közérdekű bírság összegét.

2. A tiltott, közösségellenes magatartást elkövető személy a helyszíni bírság vagy közérdekű bírság kiszabott összegét nem fizeti meg. Ebben az esetben a helyi önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati rendeletben meghatározott tiltott, közösségellenes magatartás természetes személy elkövetőjével szemben kiszabott közigazgatási bírság esetén a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról lehet rendelkezni.[23] A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe ötezer forintonként hat óra közérdekű munkát kell meghatározni. A meg nem fizetett közigazgatási bírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.

A közigazgatási bírság megfizetésére kötelezettet a megváltás elrendelése előtt előzetesen nyilatkoztatni kell arról, hogy hozzájárule a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásához.[24] Az előzetes hozzájárulás megtagadása kizárja a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásának elrendelését. A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe lépő közérdekű munka végrehajtásáról az állami foglalkoztatási szerv gondoskodik.

[20] *„Ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, a hatóság elkobozza azt a dolgot, (…)"*
[21] Ket. 94/B. § (3) bekezdés.
[22] Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése: *„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható."*
[23] Ket. 131. § (1a) bekezdés.
[24] A Ket. 131. § (1c) bekezdése meghatározza azon személyek körét, akik esetében közérdekű munkával történő megváltásnak nincs helye.

III. A helyi jogalkotást meghatározó objektív és szubjektív tényezők

1. A magasabb szintű jogalkotás determináló hatása

Az önkormányzati rendeletalkotást a 2.1. pontban kifejtetteken túl jelentős mértékben determinálja az a tény, hogy a Szabstv. az egyes szabálysértések meghatározásánál lényegesen kevesebb tényállást állapít meg a korábbi központi szabályozáshoz[25] képest, ami egyes területeken egyfajta szabályozási hiátust eredményez.[26]
Külön fel kell hívni a figyelmet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1)-(3) bekezdéseinek és 3. §-ának rendelkezéseire. E törvényi rendelkezések alapján

- az önkormányzati rendeletnek a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie;
- az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé;
- az önkormányzati rendelet hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre;
- az önkormányzati rendeletben nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel az önkormányzat rendelete az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.[27]

A fentieken túl azt is tényként kell elfogadnunk, hogy a hatályos törvényi szabályozás[28] a helyszíni bírságot és a közigazgatási bírságot a helyhatóságok saját bevételének határozza meg, és ez ösztönző erővel hat(ott) – az egyébként is bevételhiánnyal küzdő – települési önkormányzatok számára, hogy önkormányzati rendeletben meghatározzák a tiltott, közösségellenes magatartásokat.

2. Helyi formális és informális jogalkotói szándékok

A helyi jogalkotói szándékok közül a formális jogalkotói szándékok könnyen nyomon követhetők a tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályozásra vonatkozó előterjesztésekből és rendelettervezetekből.

Ugyanakkor a jogalkotás mögött gyakran találhatók informális jogalkotási szándékok, amikor az informális jogalkotási szándékot nem tükrözi a formális jogalkotási szándék kapcsán megfogalmazott indokolás, és ki nem mondott cél elérésére irányul a rendeletalkotás.

Ilyen lehet például az a – mindenki által elfogadható és méltányolható – formális jogalkotói szándék, amely rendezvények, városi ünnepségek zavartalan lebonyolítását hivatott biztosítani. Ugyanakkor például, amikor – sajtóhíradásokból is – közismert tény, hogy Mohács város polgármestere és egy helyi polgár közötti negatív viszony következtében az illető polgár évek óta minden lehetséges legális és nem legális lehetőséget megragad a nyilvános képviselő-testületi üléseken, városi rendezvényeken a polgármesterrel szembeni negatív véleményének kifejezésére, az e tárgyú formális jogalkotói szándék mellett óhatatlanul felmerül az informális jogalkotói szándék gyanúja a véleménynyilvánítás megakadályozására vonatkozóan.[29]

[25] A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet.
[26] Erre egyes önkormányzati rendeleteknél a képviselő-testületi ülési előterjesztésben hivatkoznak is (lásd: V. pontban).
[27] Dr. Gyergyák Ferenc: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához) Közigazgatás-Módszertani Bt. Pécs, 2012. 101-102. old.
[28] Mötv. 51. § (4) bekezdés.
[29] A Mohácsi Önkormányzatnak a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 15/23012. (VI. 1.) rendeletének 7. § (1) bekezdése: *„(1) Aki*
a) kulturális rendezvények, városi ünnepségek menetét megzavarja, az ott jelenlévőket megbotránkoztatja,

3. Más önkormányzatok jogalkotásának befolyásoló hatása

Az önkormányzati rendeletekből hatályon kívül helyezendő szabálysértési tényállások okozta hiátus mellett befolyásolóan hat az adott helyi önkormányzatra a környező helyi önkormányzatok e tárgyú rendeletalkotása is. Amelyhez társul még, hogy az egyes önkormányzatok mintaként veszik át más önkormányzatok e tárgyban megalkotott rendeleteit is.

IV. Önkormányzati rendeleti tiltott, közösségellenes magatartási tárgykörök

A helyi önkormányzatok által szabályozott tiltott, közösségellenes magatartások – településnagyságtól és településtípustól függően – alapvetően a következő tárgykörökben kerültek meghatározásra a már megalkotott önkormányzati rendeleteket tanulmányozva:

- állattartás helyi szabályozásával kapcsolatos magatartások;
- fás szárú növények védelmével kapcsolatos magatartások;
- helyi építészeti értékek védelmével kapcsolatos magatartások;
- helyi közutak használatával kapcsolatos magatartások;
- hirdető-berendezések és hirdetmények elhelyezésével kapcsolatos magatartások;
- hulladékgazdálkodással kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások
  - a települési szilárd hulladék ártalmatlanításával kapcsolatos magatartások,
  - a települési folyékony hulladék ártalmatlanításával kapcsolatos magatartások,
  - az avar, zöld és egyéb hulladékok ártalmatlanításával kapcsolatos magatartások;
- járművek behajtási engedélyeivel kapcsolatos magatartások;
- kereskedelmi, vendéglátóipari, szolgáltató egységek és elárusítóhelyek üzemeltetőinek kötelezettségeivel kapcsolatos magatartások
  - köztisztasággal, hulladékkezeléssel kapcsolatos magatartások,
  - vendéglátó üzletek éjszakai nyitva tartásával kapcsolatos magatartások[30];
- környezetvédelem helyi szabályozásával kapcsolatos magatartások;
- kötelező közszolgáltatások igénybevételének rendjével kapcsolatos magatartások;
- közrend elleni magatartások;
- közterületek elnevezésével, megjelölésével kapcsolatos magatartások;
- közterületek használatával, közterületek rendjével kapcsolatos magatartások;
- köztisztasággal kapcsolatos magatartások;
- közüzemi szolgáltatásokkal kapcsolatos magatartások;
- vízszolgáltatás igénybevételével kapcsolatos magatartások;
- lakcím-bejelentéssel kapcsolatos magatartások;
- magánterületek tisztántartásával kapcsolatos magatartások;
- művészeti alkotásokkal, emléktáblákkal kapcsolatos magatartások;
- rendezvények, ünnepségek megzavarása;

b) az előadás alatt bekiabálásaival az előadókat és a közönséget zavarja
tiltott, közösségellenes magatartást követ el."

[30] Itt meg kell jegyeznem, hogy a vendéglátóhelyek éjszakai nyitva tartásának szabályozását nem csak szabálysértést megvalósító magatartás meghatározásával próbálták korábban alkalmanként kezelni a helyi jogalkotók. Arra is volt példa, hogy a helyi önkormányzat önkormányzati rendeletben szabályozta a vendéglátóhelyek nyitvatartási idejét, ezzel törvény által már szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére alkotott rendeletet és az önkormányzati törvényben szabályozott rendeletalkotási hatáskör túllépése miatt az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletet megsemmisítette. [Mezőberény Város Önkormányzati Képviselő-testületének a köznyugalom megőrzéséről és az ifjúság védelméről alkotott 27/1997. (VII. 10.) MÖK. sz. önkormányzati rendelete – lásd 25/1998. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1998, 446.]

- önkormányzati jelképek használatával kapcsolatos magatartások;
- személyes adatok védelmével kapcsolatos magatartások;
- szeszesital fogyasztásával kapcsolatos magatartások;
- távhőszolgáltatás igénybevételével kapcsolatos magatartások;
- település-kártyákkal kapcsolatos magatartások;
- települési szilárd és folyékony hulladékgazdálkodással kapcsolatos magatartások;
- temetők rendjével kapcsolatos magatartások;
- többlakásos lakóépületek együttélési szabályaival kapcsolatos magatartások;
- választási plakátok elhelyezésével kapcsolatos magatartások;
- vásári, piaci árusítás rendjével kapcsolatos magatartások;
- zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásával kapcsolatos magatartások.

E tárgyköröket áttekintve jól nyomon követhető, hogy a korábbi szabálysértési tényállások kerültek át önkormányzati rendeletekben szabályozott tiltott, közösségellenes magatartásként.

Ugyanakkor a korábbi szabálysértési tényállások mellett megjelentek új szabályozások, amelyek újabb magatartásokat vontak be a helyi önkormányzatok által szankcionálni indokolt körbe, amelyek vagy magasabb szintű jogszabályban már szabályozottan szankcionált magatartások, vagy nem mindig mondható el, hogy széleskörű lakossági támogatásban részesülhetnek. Lássunk ezekre egy-egy példát:

- *„Aki az erdőkben építményt – kivéve az üzemeltető vagy a tulajdonos engedélyével épített építményeket – létesít, tiltott, közösségellenes magatartást követ el.”*[31] – E rendelkezés alapján építmény létesítése tiltott, közösségellenes magatartás, holott az engedély nélküli építkezés (építmény létesítése) szankcionálását magasabb szintű jogszabályok, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény és végrehajtási rendeletei szabályozzák.
- *„16. § (2) Aki a zöld területeken*
  (…)
  k) a játszótereken lévő játszóeszközöket nem rendeltetésszerű módon használ, illetve az a 14 éven felüli aki ezen eszközöket használja (kivéve a játszóterek sportcélú eszközeit),
  (…) tiltott, közösségellenes magatartást valósít meg (…)”[32] – E rendelkezés alapján 14 éven felüli gyerek nem hintázhat stb. – biztos, hogy a gyerek is tudja ezt és a szülők is így gondolják?

V. Összegzés

A Mötv.-nek a tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó szabályai a Szabstv. hatályba lépésének napján, 2012. április 15-én váltak hatályossá és a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit korábban a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény alapján megillető szabálysértés statuálási jogkör helyébe léptek.

Mint ahogy a II.1. pontban is látható volt, a törvényalkotó szándéka is arra irányulhatott, hogy szabálysértési törvényi vagy kormányrendeleti szabályozás helyett a helyi önkormányzatok állapítsanak meg szankcionálandó magatartásokat.[33] És az önkormányzatok – mivel a helyi rendeletekben lévő szabálysértési tényállásokat hatályon kívül kellett helyezni, kényszerpályán – kimondatlanul is a szabálysértési tényállások helyett, a 4. pontban ismertetett tárgykörökben, a korábbi szabálysértési tényállásokkal azonos vagy

[31] Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 27/2012. (IV. 27.) önkormányzati rendelete 20. § (1) bekezdése.

[32] Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 23/2012. (05. 05.) Kgy. rendelete.

[33] Erre utalhat az a tény is, hogy a tiltott, közösségellenes magatartásról szóló Mötv. 51. § (4) bekezdése szerinti szabályozást – még annak hatálybalépése előtt – a 2012. évi XXXI. törvény 23. § (1) bekezdése újra kodifikálta, valamint a Szabstv. [253. § (3)-(11) bekezdések] a módosító rendelkezések között a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvényben lévő szabálysértéseket közigazgatási bírsággal sújtható szabályszegésekké minősítette át.

majdnem azonos tartalmakkal – helyi rendeletben szabályozták – olykor még túl is menve a korábbi szabályozási tárgykörökön – a tiltott, közösségellenes magatartásokat.

A Mötv. tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó rendelkezései arra hatalmazzák fel a helyi önkormányzatokat, hogy megtiltsanak magasabb szintű szabályozás hiányában jogellenesnek nem minősülő magatartásokat, és represszív szankciókat helyezzenek kilátásba az önkormányzati rendeletekben meghatározott tilalmak megszegőivel szemben. Azaz a helyi önkormányzatok a helyi polgárok magánszférájába való beavatkozásra, cselekvési szabadságának korlátozására kaptak felhatalmazást, de a helyi jogalkotás kapcsán a törvényalkotó a jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit nem szabályozta.

A *„tiltott, közösségellenes magatartás”* olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, és ebből következően – a 3.1. pontban ismertetettek szerint – szankcionálhatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget ad a helyi önkormányzatoknak arra, hogy – akár – önkényesen éljenek – a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül – a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazással, és állami kényszereszközökkel beavatkozzanak a közigazgatási területükön élő polgárok életébe. A törvényi keretek határozatlansága miatt a jogalkotó hatáskörrel való visszaélés veszélyét növeli az is, hogy a Mötv. 51. § (4) bekezdése és a Ket. 94/B. § (3) bekezdése gazdasági érdekeltséget is teremt a helyi önkormányzatok számára azzal, hogy a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló önkormányzati rendeletek alapján beszedett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételét képezik, illetve az elkobzott dolgok az önkormányzatok tulajdonába kerülhetnek.

Álláspontom szerint a törvényhozó a Mötv. felhatalmazó rendelkezéseiben[34] a szankció statuálási jogkör garanciális törvényi kereteinek meghatározása nélkül indokolatlanul tág felhatalmazást adott a helyi önkormányzatok számára szankciók megállapítására, s ez sérti a jogbiztonság követelményét[35] és ebből következően az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét. E rendelkezések ugyanis úgy adnak felhatalmazást a helyi önkormányzatok számára valamely magatartás jogellenessé nyilvánítására és szankcionálására, hogy annak kereteit nem, illetőleg csak határozatlan jogfogalommal (*„közösségellenes magatartás”*) határozzák meg. Jogállami módon a helyi önkormányzatok részére csak olyan magatartások megtiltására adható felhatalmazás, amelyek szabályozása egyébként az önkormányzat hatáskörébe tartozik. A Mötv. felhatalmazó szabálya azonban ehhez képest túlságosan tág és nem világos. A felhatalmazásnak ez a módja a helyi önkormányzatok szabad belátására bízza annak megítélését, hogy a helyi társadalmi viszonyok szabályozása körében mely magatartásokat értékelnek olyan mértékben közösségellenesnek, ami azok elkövetőinek szankcióval való sújtását indokolja.

Ez pedig ellentétes a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 5. § (1) bekezdésének rendelkezésével, amely szerint: *„A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.”*

Végezetül megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok többsége által kimondatlanul a megszűnt szabálysértési tényállások helyébe léptek/lépnek a helyi önkormányzatok által önkormányzati rendeletben megállapított tiltott, közösségellenes magatartások (sőt, azok még újabb, korábban – jogalkotó által ismeretlen – magatartásokkal bővültek).

Ugyanakkor arra is van példa, hogy e tényt a helyi jogalkotó elismeri

[34] Mötv. 51. § (4) bekezdése, 143. § (4) bekezdés *e)* pontja.

[35] *„A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”* [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

- vagy magában az önkormányzati rendelet megjelölésében: *„Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2012. (IV. 27.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat szabálysértési tényállást tartalmazó rendeleteinek módosításáról és Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének a szeszesital fogyasztásának közterületen való korlátozásáról szóló 45/1999. (VI.18.) önkormányzati rendelete hatályon kívül helyezéséről”*
- vagy az önkormányzati rendelet tervezetéhez csatolt hatásvizsgálatban (Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése, 2012. május 17-én kelt előterjesztés 1. sz. melléklete):
„6) A rendelet megalkotásának szükségessége:
Az új szabálysértési törvény értelmében 2012. május 31-ével hatályon kívül kell helyezni az önkormányzati rendeletekben található szabálysértési rendelkezéseket. A tiltott közösségellenes magatartásról szóló rendelet megalkotásával lehetőség nyílik a helyi életviszonyok által indokolt tényállások megállapítására, a helyi szabályozás fenntartására, és igazgatási bírság kiszabására, mellyel a helyes magatartásra lehet ösztönözni.
7) A rendelet megalkotásának elmaradása esetén várható következmények:
A rendelet megalkotásának elmaradása esetén a szabálysértési rendelkezések nélkül a helyi problémát jelentő magatartások szabályozatlanul, és ezáltal szankció nélkül maradnának. (…)”

Vagyis a jelen tanulmány címében feltett kérdésre a válasz egyértelmű: IGEN.