



ÁLLAMTUDOMÁNYI

MŰHELYTANULMÁNYOK

2016. évi 11. szám

Nyerges Éva

Az anyagi jogi bírság a közigazgatási szankciórendszerben

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627
www.allamtudomany.hu

Az anyagi jogi bírság a közigazgatási szankciórendszerben

Bevezetés

A szankció eszköz. Eszköz, amely célhoz kötött, e cél pedig kizárólag a jog által megkövetelt rend érvényre juttatása lehet. Eszköz, amelyet a jogalkotó a cél megvalósítása érdekében ad az annak alkalmazására felhatalmazott jogalkalmazó kezébe.

Az állami keretek között szerveződött társadalomban az egyének mindennapjait elkerülhetetlenül áthatja az egyre kiterjedtebbé váló közigazgatás. Már mintegy másfél századdal ezelőtt, 1886-ban is felhívták e jelenségre a figyelmet a jogtudomány művelői: „*a közigazgatásnak nagy horderejű feladatait e cikk keretében elősorolni nincs célunkban. Hisz oly terjedt és oly sok oldalú az mint maga az élet*”²; s mára a közigazgatás szerteágazó jellege, a hatáskörök bővülése egyre csak fokozódik.

A jogérvényesítésre nyitva álló eszközök éppoly kiterjedtek, mint maga a közigazgatási funkció- és szervezetrendszer. Az alkalmazható szankciók vizsgálata emiatt méltán tarthat számot érdeklődésre, hiszen gyakorlati jelentőségük miatt számos kérdést is felvet az alkalmazásuk. A felelősség megállapításának alkotmányossága, vagy a közigazgatási szankciókkal szemben támasztott garanciális korlátok rendszere olyan tárgykörök, melyek már önmagukban is tudományos kutatásra érdemesek. A továbbiakban – fenti kérdések szem előtt tartása mellett – a közigazgatási szankciórendszer jellemzőinek áttekintésére kerül sor, különös tekintettel az anyagi jogi bírságra, mint az egyik leggyakrabban alkalmazott jogkövetkezményre. Jelen írás az anyagi bírságok vizsgálata körében főként azok elvi-elméleti alapját kutatja, választ keresve arra a kérdésre, hogy miért és meddig terjedhet az anyagi jogi bírságokon keresztül megvalósuló állami beavatkozás. A bírság, mint szankció fundamentális megközelítése során azonban magának a jogkövetkezménynek – mint a bírságszankció génuszának – vizsgálata sem nélkülözhető, így bevezetőül mindenekelőtt néhány, a jogkövetkezmény társadalmi szerepéről és szükségességéről megfogalmazott gondolatot érdemes áttekinteni.

1. A jogkövetkezmény szerepe a társadalmi normativitásban

A szankció tehát eszköz: eszköze a normativitásnak, eszköze a társadalmi rendnek és a közösségek együttlétezésének.

Elméleti kiindulópont, hogy mindenféle normativitásnak lényeges eleme és elengedhetetlen mozzanata a szankcionálás vagy legalábbis annak reális lehetősége. A normatív rendszerek

¹ Dr. jur. Nyerges Éva, Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, eva@drnyerges.com

² *Magyar Közigazgatás*, Budapest, 1886, 4. évfolyam 8. szám, (1886. január 7.)

társadalmi rendeltetése ugyanis elsősorban a szankcionáláson keresztül érhető meg, hiszen a közösség társas együttélése körében kialakított célok elérésének eszközeiként szolgálnak. A normatív rendszerek – mint objektivációs rendszerek – elsődlegesen a szankcionálás köré szerveződtek.³

A büntetés és a társadalmi rend fenntartása közötti összefüggés aligha vitatható. „Az emberiség születése másnapjától küzd az önmagában szunnyadó, de önnön fennmaradását fenyegető rossz ellen.” A közösségek békéjének védelme e szerint szinte szükségképpen együtt jár a szankcionálással, így az egymás hagyományaiba mintegy beleszülető nemzedékek valójában természetesnek érzik a bűn és a büntetés együttes jelenlétét.⁴

A büntetést ennek megfelelően az emberi társadalommal egyidősnek tekinti a történeti gondolkodás. Valójában könnyen belátható ennek szükségessége, hiszen egyetlen közösség sem engedheti meg magának, hogy az emberi magatartásokat ne sorolja a helyes és helytelen értékpárokba. Az is természetesnek tekinthető, hogy a társadalom reagál is a pozitív és a negatív cselekedetekre: helyesli vagy rosszallja, jutalmazza vagy bünteti azokat. Mégpedig aszerint, hogy e magatartások mennyiben hasznosak vagy veszélyesek a közösség, illetve – a fejlődés bizonyos fokán – az uralkodó osztály szempontjából.⁵

Adott társadalmi szerveződésben gondolkodva szinte intézményes szükségletnek tekinthető a szankcionálás. Hosszabb távon ugyanis az integráció valójában nem maradhat fenn, ha az intézményrendszer funkciói nem látják el a tényleges társadalmi szükségleteket. Ennek módja és mértéke azonban koronként és társadalmanként eltérő. S minél nagyobb távlatokban gondolkodunk, annál nagyobb eltérések és differenciálódás figyelhető meg a normativitás, és ennek megfelelően a szankcionálás terén is.⁶

2. A közigazgatási szankcióról általánosságban

A közigazgatási jog jelentősége, szerepe és megítélése történeti távlatból nézve nem egységes, hiszen az adott társadalmi, politikai környezet determinálja annak tulajdonságait. Számos megközelítésből vizsgálható: akár az egyén és a közhatalom között fennálló jogviszonyként, akár szervezeti vagy funkcionális oldalról közelítjük meg, részletes és igen messzire elvezető tudományos elméletek alkothatók. Ha azonban a szankcióalkalmazás természetét vizsgáljuk, érdemes kifejezetten gyakorlati szempontokat szem előtt tartani, hiszen a jogkövetkezmények praktikus megvalósulásuk során fejtik ki hatásukat.

MADARÁSZ TIBOR megközelítése alapján a közigazgatási szankció egészen tág értelemben is felfogható: az államigazgatás által alkalmazott jogkövetkezmények körébe ugyanis a

³ SZILÁGYI PÉTER: *A szankcionálás és a szankció a jogi felelősségi rendszerben*. In: A jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti alapjai, Budapest, 1990, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 7. o.

⁴ KABÓDI CSABA: *Bevezető gondolatok a büntetések történelmi ivéről*. In: Kabódi Csaba (szerk): Büntetéstan alapfogalmak, Budapest, 2004, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 5. o.

⁵ KABÓDI CSABA: *A büntetési rendszerek és elméletek történeti áttekintése a XX. századig*. In: Lőrincz József (szerk): A büntetéstan elméleti és történeti alapjai. Budapest, 2003, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 7. o.

⁶ SZILÁGYI PÉTER: *i.m.* 9. o.

hierarchikus viszonyokon belül alkalmazott főként „munkajogi”, valamint más jogági (büntető- és polgári jogi) szankciókat is bevonta.⁷

Az általános jogi gondolkodás azonban ennél a megközelítésnél kevésbé szélesen fogja fel a közigazgatási szankció hatókörét, így az enciklopédia-jellegű meghatározás is főként a hatósági jogalkalmazáshoz kötődő fogalommal írja körül. E szerint „a közigazgatási szankció olyan joghátrány, amelyet közigazgatási hatóság közigazgatási eljárásban kimond és érvényesít az ellen, aki az ilyen jogszabályban vagy az ilyen jogszabály által kibocsátott hatósági aktusban előírt köteletségének nem tesz eleget, vagy jogát nem rendeltetésszerűen gyakorolja, ill. azzal visszaél”.⁸

A szűkebb értelemben vett államigazgatási felelősséget a szerzők sokáig azonosnak tekintették a szabálysértési felelősséggel, annak ellenére, hogy államigazgatás-ellenesség – mint a közigazgatási szankcióalkalmazás központi eleme – tulajdonképpen nem sajátja a bagatell bűncselekményeknek. A szabálysértéseket a társadalomra veszélyességük okán rendeli büntetni a jogalkotó, s kapcsolatuk a közigazgatási szankcióval a jogalkotó – államigazgatási hatáskörbe utaló – döntésének eredménye, ennek megfelelően tehát kívül esnek az államigazgatási jogi szankció fogalmi körén.⁹ A közigazgatási büntetőjogot (a szabálysértési jogot) gyakran a „Janus-arcú” jelzővel illetik, hiszen a szerzők szerint az egyaránt tartozik a közigazgatási jogba és a büntetőjog világába.¹⁰ A felelősség megállapítása és szankcióalkalmazás vonatkozásában azonban egyértelműen a büntetőjoggal mutat rokonságot, így valójában sokkal inkább tartozik a kriminalitás területére.

Tovább szűkítve a kört, és pontosítva a fogalmat elmondható, hogy közigazgatási, „államigazgatási szankcióknak csak a hagyományosan államigazgatás-ellenesnek nevezett magatartásokat büntetni rendelő szankciókat minősíthetjük”.¹¹ Az államigazgatási befolyást MADARÁSZ szerint azonban alapvetően nem lehet azonosítani az állami befolyással (és egyúttal a jogi szabályozással). Az állam ugyanis valójában rendkívül sok életjelenséget von jogi szabályozás alá, ezeknek azonban nem mindegyike minősíthető az államigazgatás, a közigazgatás fellépésének.¹² Ugyanakkor a szerző arra is rámutat a közigazgatási jogérvényesítés kapcsán, hogy aki az államigazgatási jog normáit megsérti, az „nem az államigazgatás, hanem az állam érdekeit sérti meg.”¹³

A közigazgatási jogérvényesítés eszközrendszerének áttekintésekor mindenekelőtt a szankció fogalmát érdemes vizsgálat alá venni. A közigazgatási dogmatikában számos fogalom szolgál a jogkövetkezmények meghatározására, a definícióalkotás tekintetében elmondható, hogy a különböző fogalom-meghatározásoknak gyakran vannak közös alkotóelemei.

⁷ MADARÁSZ TIBOR: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, 1995, Nemzeti Tankönyvkiadó, 271-272. o.

⁸ LAMM VANDA: *Jogi lexikon (átdolgozott kiadás)*. Budapest, 2012, Wolters Kluwer Kft., 366. o.

⁹ MADARÁSZ TIBOR (1995): *i.m.* 272-274. o.

¹⁰ BÉKÉS ÁDÁM: *Az európai közigazgatási büntetőjog, mint a szupranacionális büntetőhatalom alapja*, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2010/1., 144. o.

¹¹ MADARÁSZ TIBOR (1995): *i.m.* 274. o.

¹² MADARÁSZ TIBOR: *Közigazgatás és jog*, Budapest, 1987, Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, 161. o.

¹³ MADARÁSZ TIBOR (1995): *i.m.* 275. o.

2.1. A közigazgatási szankció fogalma

A közigazgatási szankció a közigazgatás-ellenes magatartásokkal szemben alkalmazható joghátrány. Közigazgatás-ellenes magatartás alatt pedig azokat a cselekményeket érti a jogalkotó, amelyek a közigazgatás működését zavarják vagy akadályozzák.¹⁴ A közigazgatási szankciók kiszabása a közigazgatási aktusok sajátos típusát képezi, amely az egyén számára súlyos következményekkel (jogkorlátozással, jogtól való megfosztással) is társulhat.¹⁵ A szankció a jogi norma fontos eleme, a jogkövetés érvényesülésében való szerepe aligha vitatható.¹⁶

Részletesebb definícióval élve a közigazgatási szankció olyan, az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság által, közhatalom birtokában végzett tevékenység körében, államigazgatási normában meghatározott joghátrányt tartalmazó, állami kényszerrel realizálható aktus, amely jogellenes cselekményre reagál, és amelynek – egyéb funkciói mellett – elsődleges célja a megsértett rend helyreállítása.¹⁷ A meghatározás meglehetősen pontossággal írja körül a közigazgatási szankció jellegadó ismérveit, a definíció bizonyos elemeit érdemes tehát külön is vizsgálni. Elsőként kiemelendő, hogy minden szankció hátrányt jelent, azonban nem minden joghátrány minősül szankciónak. Léteznek ugyanis olyan, a címzett számára hátrányos – onerózus – aktusok, amelyek nem jogellenes magatartás következményei (például bizonyos cselekvéstől való tartózkodásra kötelezések).¹⁸

A szankciótan vizsgálatakor – fogalmi, rendszertani elhelyezkedésének megítélése körében – alapvetően MADARÁSZ gondolatai határozzák meg a tudományos gondolkodást. Elméletében a társadalmi jelenségszférákba való tartozás oldaláról közelíti meg a jogkövetkezmények természetét, s ez alapján különbözteti meg a tételezett és realizált szankciót. Felhívja rá a figyelmet, hogy a szankció, eredeti értelmében a tételes jog területére tartozik, az tulajdonképpen a jog egyik – esszenciális – szerkezeti eleme. A statuált, kilátásba helyezett következmény azonban hatását főként alkalmazása során fejti ki, mégpedig az államigazgatási szerv jogalkalmazása révén. Így válik az általános, kilátásba helyezett szankcióból konkrét, egyedi aktus által érvényesített közigazgatási cselekmény.¹⁹

¹⁴ KIS NORBERT: *Közigazgatási szankciótan*. in: GYURITA ERZSÉBET RITA (szerk.): *Közigazgatási jog III*. Győr, 2008, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 22. o.

¹⁵ Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Nr.R/91/1. számú ajánlása a közigazgatási szankciókról. Az ahhoz fűződő értelmező rendelkezés (Nyilatkozat) 2. pontja alapján. Idézi HAJDÚ MÁRIA: *A bírság mint közigazgatási szankció*. In: Magyar Közigazgatás 2000/5. sz. 282. o.

¹⁶ SZILOVICS CSABA: *Adózási ismeretek és adózói vélemények Magyarországon (2002-2007)*. Az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok (OTKA) támogatásával készült tanulmány, 152. o.

¹⁷ GÉCZI KINGA: *A hírközlési igazgatás szankciórendszere*, in: LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*, Budapest, 2013. Wolters Kluwer Kft. 620. o.

¹⁸ GÉCZI KINGA: *i.m.* 620. o.

¹⁹ MADARÁSZ TIBOR (1995): *i.m.* 278-279. o.

A tételezett és realizált szankció megkülönböztetése egészen komplex kérdéskör, s a különböző nézőpontokból közelítve egyaránt jelentős elméleti és gyakorlati eltérésekre lehet rámutatni, melyeket a következő táblázat szemléltet:²⁰

| <i>Ismérv</i> | Tételezett szankció | Realizált szankció |
|--------------------------------|---|--|
| létszférája | a tételes jog világa (intern) | a társadalom világa (extern) |
| jellege | állami akarat | állami tevékenység |
| érvényesülése | kilátásba helyezett, statuált | alkalmazott |
| címzettje | normatív, címzetti köre nem konkrét | meghatározott címzettje van |
| hatásmechanizmusa | a társadalmi változások előtt hat | a jogellenes magatartás megvalósulása után hat |
| az állami beavatkozás minősége | az állami szerv cselekvésének a lehetőségét jelenti | az állami szerv cselekvésének a megvalósulását jelenti (kizárólag hatáskör birtokában) |
| célja | jog által előírt társadalmi rend érvényre juttatása | |

Látható, hogy már a fogalom meghatározása során is egészen változatos szempontok sorakoztathatók fel. A szankció és szankcióalkalmazás jelentőségére mutat rá, hogy igen messze elvezető tudományos elméletalkotás fűződik a jelenséghez. Egy dolog azonban kiemelendő: ahogy az a fenti táblázatban is látható, minden osztályozás és értékelés során kimutatható egy közös ismérv: a szankció célja minden esetben csak a jog által megkívánt társadalmi rend érvényre juttatása lehet.

A szankció definíciójának meghatározásakor igen gyakran tételezett fogalmi elem az állami kényszer, vagy legalábbis a kényszer alkalmazásának elvi lehetősége. A kényszer vonatkozásában ugyanis a fent ismertetett ismérvek figyelembevételével megkülönböztethető a tételezett és a realizált szankció, s elmondható, hogy akár már a tételezett szankció is beválthatja az általános megelőző – generálpreeventív – jogalkotói célt, anélkül, hogy a joghátrány tényleges alkalmazására sor kerülne.²¹

Nem lehet egyenlőségjelet sem tenni a kényszer és a szankció fogalmi közé, hiszen azok a jogi irodalomban kialakult nézet szerint egymásnak nem szinonimái. A szankció ugyan mindig magában rejti a kényszerítés lehetőségét is, ugyanakkor a kényszer már az állami cselekvés módját minősíti.²² Ha kiindulópontként elfogadjuk azt a tételt, amely szerint az

²⁰ A táblázat MADARÁSZ TIBOR: *A magyar államigazgatási jog alapjai* (Budapest, 1995, Nemzeti Tankönyvkiadó) című könyvében megfogalmazott szankcióelméleti fejezetben kifejtett gondolatok nyomán készült (278-281. o.)

²¹ GÉCZI KINGA: *i.m.* 620-621. o.

²² MOLNÁR MIKLÓS: *Adalékok a közigazgatási jogi szankció hazai eszmetörténetéhez*. In: A jogi felelőség- és szankciórendszer elméleti alapjai, Budapest, 1990, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 18. o.

államhatalom természetéből az következik, hogy akaratának minden körülmények között érvényesülnie kell,²³ abból természetszerűleg következhet a kényszer és a szankció fogalmi összeolvadása. Ha azonban mégis árnyalni próbáljuk a két fogalom közötti eltérést, akkor látnunk kell, hogy a szankció alkalmazása történhet kényszer igénybevételével, de történhet anélkül is.²⁴

2.2. A közigazgatási büntetőhatalom

Az államigazgatás növekedése, valamint a dekriminalizációs tendencia következtében tehát a közigazgatási hatóságok jelentős szankcionálási hatáskörrel rendelkeznek. Az alkalmazandó szabályokkal ellentétes magatartás miatt kiszabott hátrányos jogkövetkezményeket az európai jogi felfogás is kifejezetten büntető jellegűnek tekinti.²⁵ „Azon normák összességét, amelyek a közigazgatási szervek hatáskörébe adott büntető (represszív) szankciók alkalmazásának feltételeit határozzák meg, közigazgatási büntetőjognak tekintjük.” A közigazgatási anyagi jogi szankciók alkalmazása tehát szintén a közigazgatás büntető hatalmán alapul, ez a represszív büntető hatalom mégis a büntetőjogon és az igazságszolgáltatáson kívül helyezkedik el.²⁶ A közigazgatási büntetőhatalom elsősorban a represszív jogkövetkezményeken keresztül tölti be regulatív szerepét. Az állami büntető kényszer a szankciókhoz tehát alapvetően punitív jellemzőt kapcsol. Emellett érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy a szankciók – különösen a bírságok – a külvilágban is büntetésként jelennek meg, hiszen azokat a címzettek is büntetésként fogják fel.²⁷ A közigazgatás büntetőhatalma tehát a társadalomban kialakult közfelfogás számára is nyilvánvaló. Sőt, az államigazgatás szabályozó szerepével kapcsolatban valószínűleg a büntetőhatalmi jelleg, a büntető-bírságoló szervek tevékenysége az, ami a leginkább érzékelhető a közvélemény számára.

Alapvetően elméleti kérdés, hogy állami jogérvényesítés eszközei közül mit tekintünk a közigazgatási büntetőhatalom alá tartozónak. Tény, hogy a közigazgatási jogban a represszív joghátrányt jelentő jogkövetkezmények körébe a szabálysértési jog mellett az attól elkülönült, bírságfajták csoportja is beletartozik.²⁸ Ha a szabálysértési jogtól elkülönült egyéb közigazgatási – anyagi jogi – hátrányos jogkövetkezmények jellemzőit alaposabb vizsgálat alá vesszük, akkor aggálytalanul megállapítható, hogy azok is a közigazgatás büntetőhatalmán alapulnak. Kiváltképpen így van ez akkor, ha elfogadjuk azt a tételt, hogy „az állam büntetőhatalma alá vonható minden vétkes és jogellenes magatartás, amelynek kiküszöbölésére az állam büntetést alkalmaz”.²⁹

²³ VASVÁRY FERENC: *A magyar közigazgatás központi alapszervei*, Budapest, 1902, 140. o.

²⁴ MOLNÁR MIKLÓS: *i.m.* 18. o.

²⁵ Európa Tanács Miniszteri Bizottság R(91) 1. számú ajánlás a közigazgatási szankciókról (preambulum)

²⁶ KIS NORBERT: *i.m.* 22. o.

²⁷ BELCSÁK RÓBERT FERENC: *A bírságkiszabás jogállami garanciáinak hiányáról*. In: „Optimi Nostri” díjnyertes Tudományos Diákköri Dolgozatok, 2009, Győr, 11. o.

²⁸ PETRIK FERENC: *Felelősség a közigazgatási jogban*. in: Magyar Közigazgatás, 2003/10. sz. 579. o (577-584.)

²⁹ PETRIK FERENC: *i.m.* 579. o.

3. Az anyagi jogi szankciók helye a közigazgatási szankciórendszerben

A modern közigazgatás átfogja a társadalom szinte valamennyi szegmensét.³⁰ A közigazgatási szankciók – a közigazgatás szerteágazó jellege miatt – igen változatos képet mutatnak, s a tudományos elmélet is különböző osztályozási szempontok alapján csoportosítja azokat. Alap kategóriaként megkülönböztethetők az anyagi jogi jogszabályok megsértése miatt alkalmazható közigazgatási *anyagi jogi szankciók* és az „egyéb”, *teljesítési kényszert biztosító szankciók*. Utóbbi, a teljesítési kényszert biztosító jogkövetkezmények (pl. eljárási kényszerítések, rendbírságok) jogrendszerbeli helye és szabályozási indokai alapvetően világosak, és nem vetik fel további értelmezés szükségességét, emiatt jelen tanulmányban részletes kifejtésükre nem kerül sor. Szintén nem kerülnek elemzésre e helyütt a szabálysértési jogi szankciók. Noha a szabálysértési jogkövetkezmények a közigazgatási szankciók körébe sorolhatók, de az egységes közigazgatás-védelem koncepciójának megíúsulása következtében, a két-utas fejlődés során mára önálló jogi jellegre tettek szert.³¹

A közigazgatási anyagi jogi szankciók tehát a közigazgatás büntetőhatalmának részét – annak „nem-szabálysértési halmazát” – képezik. Ez az ágazatspecifikus anyagi jogi bírságok és intézkedések területe. Az egyes ágazatok jogalkotása az adott jogág sajátosságaihoz igazodó jogkövetkezményeket ír elő, erre tekintettel az anyagi jogi szankciók igen sokszínű és változatos képet mutatnak.

3.1. A közigazgatási anyagi jogi bírság jellemzői

A közigazgatási anyagi jogi bírság³² a közigazgatási büntetőszankció alaptípusának tekinthető.³³ A represszív jellegű, vagyoni hátránnyal járó jogkövetkezmény alapvetően a jogellenes magatartást hivatott szankcionálni, és elsődlegesen az a célja, hogy az eredeti kötelezettséghez csatolt többletkötelezettségként a kötelezettet rábírja az önkéntes engedelmességre.³⁴ Megjegyzendő azonban, hogy a speciális – a joghátránnyal érintett kötelezett vonatkozásában megvalósuló – hatáson túl nyilvánvalóan generális prevenció hatására is van, hiszen a magas bírságoknak várhatóan visszatartó hatásuk van az azzal fenyegetett magatartások elkövetésétől.

Áttekintve e szankciókat, szembevetve, hogy jelentőségük ellenére a különböző bírságfajtáknak nincs egységes dogmatikája, sem garanciális szerkezete.³⁵ A bírságot, mint az egyik leginkább heterogén szankció típust talán nem is lehet tökéletesen rendszerbe foglalni, inkább jellemzői alapján érdemes azt megközelíteni.

Alapvető jellemzője, hogy már megtörtént jogsértésre reagál – tehát represszív – jogkövetkezmény. Megjegyzendő, hogy a bírság a represszió mellett további funkciókat is betölthet. A tudományos irodalom szerint ugyanis a jogérvényesítés, a speciális és generális megelőzés és a reparáció – mint alapvető jogalkotói célok mellett – a jogsértés „ára” is

³⁰ KÁNTÁS PÉTER: *Amit nem tudunk a közigazgatási jogellenességről*. in: *Közjogi szemle*, 2009/3, 25-30. o. 26. o.

³¹ KIS NORBERT: *i.m.* 26. o.

³² A közigazgatási anyagi jogi bírságot el kell határolni az egyéb, teljesítési kényszert biztosító bírságoktól: a rendbírság, végrehajtási bírság és a mulasztási bírságok ugyanis nem represszív jellegűek.

³³ KIS NORBERT: *i.m.* 39. o.

³⁴ LAMM VANDA: *i.m.* 366. o.

³⁵ PETRIK FERENC: *i.m.* 580. o.

tételeződik a bírságok megállapítása során.³⁶ Az egyes bírságtípusok e funkciók közül többet is betölthetnek (akár mindegyiket is), de az adott szankció sajátosságaitól függ, hogy mely jogalkotói cél vagy célok érvényre juttatására alkalmas. A repressziós igény azonban minden bírság konstrukciójában jelen van, emiatt elmondható, hogy a jogalkalmazás és a jogalkotás alapján az anyagi jogi bírság legjellemzőbb vonása mégis a megtorló jelleg.³⁷

További sajátossága, hogy vagyoni hátrányt okoz, amely bizonyos ágazatokban akár igen súlyos is lehet. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében valamely bírság meghatározásakor a jogalkotó olyan szempontokat vesz figyelembe, mint pl. a jogsértés természete, a jogellenes cselekmény súlya vagy ismétlődése, a megelőzés, a szankció visszatartó hatása a jogsértéstől, vagy a jogsértés által okozott közérdeksérelem. A jogalkotót széleskörű szabadság illeti meg abban a kérdésben, hogy az egyes jogsértésekkel szemben milyen eszközökkel kíván fellépni.³⁸

Az anyagi jogi bírságok ennek megfelelően gyakran lényegesen meghaladják a szabálysértési vagy a büntetőjogi bírságmaximumot.³⁹ A „jogsértés ára” feletti bírságösszegek indoka, hogy a jogalkotó során akkor tekinti alkalmasnak a bírságot a célzott joghatás kiváltására, ha az meghaladja azt a vagyoni előnyt, amelyet a jogsértéssel elért a címzett. Leegyszerűsítve mindez azt jelenti, hogy alacsony bírságösszegek esetén „megérné” jogsértő magatartást tanúsítani, mivel az elért előny meghaladná az esetleg kiszabott bírságot. Az anyagi jogi bírságok vizsgálatakor kihangsúlyozandó, hogy azok alanyi köre tág, hiszen nemcsak természetes személyekkel szemben szabhatók ki, hanem jogi személyekkel és egyéb szervezetekkel szemben is.⁴⁰

Kiemelendő még az anyagi bírságokkal kapcsolatosan azok változatos és szerteágazó jellege, az egységesség hiánya. A jogkövető magatartás elérése érdekében – anyagi vagy más hasonló jellegű hátrány kilátásba helyezésével – a törvények egész sora teszi lehetővé (kvázi büntetésként) bírság kiszabását.⁴¹ Egészen sokszínű a paletta, amellyel a különböző szakági jogkövetkezmények körülírhatók, mind a bírságok összegét (és képletét), mind azok tulajdonságait tekintve.

Az anyagi jogi bírságok jellemzése kapcsán éppen az az egyik kritikus pont, hogy azok nem rendelkeznek sem egységes szabályozással, sem egységes dogmatikával, voltaképpen elmondható, hogy „hány bírság, annyi törvényi szabályozás”. Ezek a bírságok valamely ágazati törvény (vagy azok végrehajtási rendeletei) megszegése esetén szabhatók ki, és a szétszórt törvényi szabályozásból eredően nem vonatkozik rájuk egységes szerkezetbe kodifikált ún. általános részi szabályozás, amely megalapozná a jogalkalmazás elveit és garanciáit. A bírságok tehát objektív alapúak, jogi személlyel szemben is kiszabhatók, és „gyakran a büntetőjogi büntetéseknél is nagyobb hátrányt képesek okozni”.⁴²

³⁶ NAGY MARIANNA: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, 2000, Osiris, 147.o.

³⁷ BELCSÁK: *i.m.* 11. o.

³⁸ 3092/2014 AB végzés

³⁹ A speciális ágazati – hírközlési, versenyfelügyeleti – bírságok ennek megfelelően akár a több százmillió forintos összeget is elérhetik.

⁴⁰ GÉCZI KINGA: *i.m.* 625. o.

⁴¹ HAJDÚ MÁRIA: *A bírság mint közigazgatási szankció*, in: Magyar Közigazgatás 2000/7, 282. o.

⁴² NAGY – KIS: *i.m.* 28. o.

Látható tehát, hogy a közigazgatási anyagi jogi szankciók – annak ellenére, hogy azok a jogérvényesítés egyik leggyakrabban alkalmazott eszközei – számos aggályt vethetnek fel, mind alkotmányosság szempontjából, mind garanciális jellegüket tekintve.

3.2. Az objektív felelősségi alakzatról

A hazai közigazgatást az objektív felelősségű bírságok uralják.⁴³ A bírság alkalmazásának a hatályos közigazgatási jogba általában nem feltétele a felróhatóság vagy a vétkesség. Néhány bírságfajta esetében mindössze méltányosság gyakorlására ad okot, ha a kötelességszegő ügyfél a tőle elvárható körülményekkel járt el.⁴⁴ A felelősségtan elméleteit és alakzatait (vázlatosan) áttekintve elmondható, hogy az objektív felelősség a szigorúbb alakzat, amely a jogalanyokkal szemben a szankciókiszabást könnyebben lehetővé teszi. A felelősségről való jogi gondolkodás körében megkülönböztethető két alaptípus a szubjektív és az objektív felelősség. Az objektív felelősségi alakzat jellemzője, hogy az nincs tekintettel a jogsértő személy vétkességére, az objektív felelősségi alakzatban ugyanis a felróhatóság vizsgálatától függetlenül szabható ki a szankció.

A szubjektív és az objektív felelősség összehasonlításakor – noha azokat egymáshoz képest ellentétes alakzatoknak is szokás tekinteni – valójában nem két külön kategóriában kell gondolkodnunk, hanem a felróhatóságon alapuló egyfajta felelősségi skálában, melynek különböző pontjain helyezkedik el a két alakzat.⁴⁵ Az objektív szankciók kiszabásának tehát nem feltétele a szubjektív elemek vizsgálata, a jogsértő felróhatóságára tekintet nélkül alkalmazható a joghátrány. Fentiek alapján tehát elmondható, hogy a közigazgatási anyagi jogi szankciók alaptípusának tekinthető – ágazatspecifikus – igazgatási bírságok jellemzően objektív jellegűek, azok abban az esetben is alkalmazhatók, ha a jogsértő magatartása szubjektíve nem tekinthető vétkesnek.

Noha a – meglehetősen gyakran alkalmazott – közigazgatási bírságok alapvetően objektív jellegűek, az Alkotmánybíróság érvelése szerint az objektív felelősség kivételes alakzatnak tekinthető. Az AB több határozatában is rámutatott, hogy a felelősség érvényesítésének kivételes esete az objektív felelősségi formula alkalmazása, amely a felelősséget attól függetlenül érvényesíti, hogy a jogsértés felróható-e. Az AB álláspontja szerint azonban önmagában a vétkességtől független felelősségi klauzulák alkalmazása még nem áll ellentétben a jogállamiság követelményével. Az ugyanis, hogy a jogsértés megvalósulása esetén a szankció alkalmazását elkerülhetlenné teszi, tulajdonképpen erősíti a jogállami jelleget.⁴⁶ Az Alkotmánybíróság tehát alapvetően nem tekinti aggályosnak az objektív alakzatot, legalábbis annak létjogosultságát nem kérdőjelezi meg.

Míg a büntetőjog fogalomrendszerében a tényállásszerűség megállapításához elengedhetetlen a szubjektív oldalon a bűnösség valamely fokozatának⁴⁷ – szándékos vagy gondatlan

⁴³ KIS NORBERT: *i.m.* 39. o

⁴⁴ PETRIK. *i.m.* 581.o.

⁴⁵ EÖRSIGYULA: *Kötelmi jog – Általános rész*, Budapest, 1996., Nemzeti Tankönyvkiadó, 241-248. o.

⁴⁶ 387/B/2007 AB határozat, ABH 2008, 1603, 2604

⁴⁷ Megjegyzendő, hogy a büntetőjogi felróhatóság tekintetében is megfigyelhető egyfajta objektívizálódási folyamat. Ennek meggyőző példája a hanyag, gondatlan elkövetés, mellyel kapcsolatban kijelenthető, hogy éppen az elkövető pszichikai kapcsolatának hiánya az, amely megalapozza a bűnfelelősséget.

elkövetésnek – a megállapítása, addig a közigazgatási anyagi jogi szankciók tekintetében ez nem feltétlenül van így.⁴⁸

3.3. „Hungarikum”-jelleg

A magyar jogi szabályozásra – eltérően az európai országok gyakorlatától – az objektív szankcionálás a jellemző. Európában általában megkövetelik a szankció kiszabásához legalább a gondatlanság legenyhébb fokát. A felelősségre vonás gyakorlata tehát egyértelműen – és érthető módon – a bűnfelelősség elvén nyugszik. Az európai közigazgatási büntetőjogban ennek megfelelően az a tendencia, hogy a közigazgatási eljárás során érvényesülnek a klasszikus büntetőjogi és büntetőeljárás garanciák. Hazánkban ehhez képest ez csak a (büntetőjogi gyökerű) szabálysértési felelősség megállapítása esetén követelmény. Az anyagi jogi szankció tehát a vétkességre tekintet nélkül, pusztán az objektív tényállási elemek kimerítése esetén kiszabható.⁴⁹ Noha az Emberi Jogok Európai Bírósága⁵⁰ a Salabiaku-ügy kapcsán is kimondta, hogy a tagállamoknak joguk van az objektív felelősség alkalmazásához, ám arra is felhívta a figyelmet, hogy alkalmazásuk során megkövetelhető, hogy ne lépjék túl az ésszerűség határait, és vegyék megfelelően figyelembe a kockán forgó tét nagyságát és a védelem jogait.⁵¹

4. A szankcióalkalmazás garanciális korlátai

Általánosságban is elmondható, hogy a közigazgatási szankciók lehetővé teszik, hogy az állam egészen mélyen beavatkozzon az egyének magánéletébe. Az anyagi jogi bírságra – mint a leggyakrabban alkalmazott szankcióra – pedig az a jellemző, hogy az érinti a leginkább behatóan a jogalanyokat.⁵² Mindezek alapján joggal merül fel a szabályozással szemben a garanciális jogintézmények meglétének a szükségessége. A jogállamiság eszméjének egyik alapvető összetevője az államhatalom – és így a kormányzás által a közigazgatás útján megvalósuló beavatkozás – mértékének és módjának törvényes keretek között történő megvalósulása. Számos elmélet alapján megközelíthetők a szankciókkal szemben támasztható követelmények, két esszenciális összetevő figyelembe vételével azonban tulajdonképpen jól körülírhatók a garanciális határok: ezek pedig a jog alá rendelt közigazgatás és a közigazgatási bíraskodás fogalmai.

4.1. A közigazgatás jog alá rendelt működése

Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által

⁴⁸ KIS – NAGY: *i.m.* 26. o.

⁴⁹ KIS – NAGY: *i.m.* 27. o.

⁵⁰ a továbbiakban: EJEB

⁵¹ A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága által a Salabiaku kontra Franciaország ügyben hozott ítéletének 27. pontban foglalt rendelkezésében kifejtett indokolása alapján (1988). Forrás: https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/car_serbia/ECtHR%20Judgements/English/SALABIAKU%20v%20FRANCE%20-%20ECHR%20Judgment%20_English_.pdf Letöltve: 2015. október 20.

⁵² BELCSÁK: *i.m.* 8. o.

meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.⁵³

Mindezekből az következik, hogy az AB értelmezése szerint az állami beavatkozás tehát csak akkor áll összhangban a jogállamisággal, ha a fenti négy összetevő mindegyikének megfelel. Együttesen fennálló követelmény, hogy az anyagi szabályok, a szervezetrendszer és az eljárás jog alá rendelten működjenek (legalitás), valamint a közhatalom birtokában történő hatalomgyakorlás (legitimitás).

4.2. A közigazgatási aktusok feletti kontroll

A jogállami garanciák körében az egyik legjelentősebb, alaptörvényi szinten is deklarált alapjogunk a jogorvoslathoz való jog, amely alapján *mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti*.⁵⁴ Hazánk Alaptörvénye e jog érvényesülésének intézményi kereteit is biztosítja. Az államszervezetre vonatkozó alapvető szabályokat tételező fejezetében ugyanis egyértelműen az igazságszolgáltatás hatáskörébe utalja a közigazgatási döntések feletti kontrollt, ahol kimondja, hogy *a bíróság dönt (...) a közigazgatási határozatok törvényességéről*.⁵⁵ Ez a két alkotmányos jelentőségű szabály már önmagában alkalmas arra, hogy lefedtesse a közigazgatási bíráskodás intézményes alapjait. Megteremti ugyanis a bíróságok érdemi hatáskörét, „ami azt jelenti, hogy a bíróságnak eszközzel kell rendelkezni, hogy meg tudja akadályozni a törvénysértő határozat érvényesülését”.⁵⁶ A közigazgatási működés bírói ellenőrzésének biztosítása több szempontból is olyan tárgykörnek tekinthető, amely alaptörvényi szintű szabályozást igényel. A bíróságok szervezeti és hatásköri szabályai eleve alkotmányos jelentőségűek, másrészt a közigazgatási aktusokkal szembeni jogorvoslat – szintén Alaptörvény által deklarált – alapjogunk érvényesülésének biztosítója. És végül – s talán ezt tekinthetjük legfontosabb kapcsolóelvnek – a közigazgatás feletti kontroll a jogállamiság egyik alkotóelemének tekinthető, így a közigazgatási bíráskodás paradigmaticus alapjait vitathatatlanul az alkotmányban kell keresni.⁵⁷

A jogállami közigazgatással szemben támasztott követelmény a közigazgatás normatív, illetve egyedi aktusai feletti alkotmánybírói vagy rendes bírósági kontroll. A hierarchián és szervezetrendszeren kívülre ható igazgatási eszközök tehát külső, bírói kontroll alatt kell, hogy álljanak, mely követelmény az Alaptörvény jogállami jellegéből következik.⁵⁸

Az AB álláspontja szerint (39/1997 (VII.1.) AB határozat) a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzése körében a formális jogszerűség vizsgálatán túl mind a tények, mind a jogszerűség körében felülbírálhatja a közigazgatási szerv vitatott döntését.⁵⁹

⁵³ 56/1991. AB határozat

⁵⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXVIII. cikk (7) bekezdés

⁵⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 25. cikk (2) bekezdés

⁵⁶ PATYI ANDRÁS: *A közigazgatás nem (lehet) más, mint az Alkotmány gyakorlata*. In: *Ügyvédek Lapja*, 2009/2. sz. 11. o. (6-12.o)

⁵⁷ PATYI ANDRÁS: *A bírói kontroll kihívásai*. In: *Jog – Állam – Politika*, 2011, III. évfolyam – Különszám, 54. o.

⁵⁸ PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási működés jogi kérdései*, in: Varga Zs. András (szerk): *Általános közigazgatási jog*. Budapest – Pécs, 2013. Dialóg Campus Kiadó, 193. o.

⁵⁹ PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási működés... i.m.* 194. o.

Záró gondolatok

Mindezek alapján elmondható, hogy a közigazgatási jogérvényesítésnek (szinte szükségszerű) velejárója, hogy a közügyek kívánatos állapotának fenntartása érdekében a közigazgatási büntetőhatalom eszközeivel is él. Jogállami keretek között azonban mindez kizárólag alkotmányosan meghatározott korlátok között történhet. A szankcióalkalmazás – és ennek megfelelően bírságkiszabás – körében mindezen követelmények szélesen értelmezendők, vagyis mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás teljes folyamatában érvényesülniük kell. Az anyagi jogi jogszabályokban meghatározott szankciók nemének és mértékének arányossága mellett annak alkalmazására is csak pontosan meghatározott közjogi keretben történhet. Az esetleges jogsérelmek orvoslását pedig megfelelő szervezeti keretek között működő, hatékony jogvédelmet biztosító közigazgatási bírászkodás hivatott biztosítani.

IRODALOMJEGYZÉK

BELCSÁK RÓBERT FERENC: *A bírságkiszabás jogállami garanciáinak hiányáról*. In: „*Optimi Nostris*” díjnyertes Tudományos Diákköri Dolgozatok, 2009, Győr, Széchenyi István Egyetem

BÉKÉS ÁDÁM: *Az európai közigazgatási büntetőjog, mint a szupranacionális büntetőhatalom alapja*, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2010/1.

GYURITA ERZSÉBET RITA (szerk.): *Közigazgatási jog III.* Győr, 2008, Universitas-Győr Nonprofit Kft.

HAJDÚ MÁRIA: *A bírság mint közigazgatási szankció*. In: *Magyar Közigazgatás* 2000/5. sz., 282-288. o.

KABÓDI CSABA: *A büntetési rendszerek és elméletek történeti áttekintése a XX. századig*. In: Lőrincz József (szerk): *A büntetéstan elméleti és történeti alapjai*. Budapest, 2003, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

KABÓDI CSABA: *Bevezető gondolatok a büntetések történelmi ívééről*. In: Kabódi Csaba (szerk): *Büntetéstan alapfogalmak*, Budapest, 2004, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

KÁNTÁS PÉTER: *Amit nem tudunk a közigazgatási jogellenességről*. in: *Közjogi szemle*, 2009/3, 25-30. o.

KIS NORBERT – NAGY MARIANNA: *Európai közigazgatási büntetőjog*, Budapest, 2007, HVG-Orac Kft.

LAMM VANDA: *Jogi lexikon (átdolgozott kiadás)*. Budapest, 2012, Wolters Kluwer Kft.

MADARÁSZ TIBOR: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, 1995. Nemzeti Tankönyvkiadó

MADARÁSZ TIBOR: *Közigazgatás és jog*, Budapest, 1987, Közgazdasági és jogi Könyvkiadó

MOLNÁR MIKLÓS: *Adalékok a közigazgatási jogi szankció hazai eszmetörténetéhez*. In: *A jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti alapjai*, Budapest, 1990, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

NAGY MARIANNA: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, 2000, Osiris

PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási működés jogi kérdései*, in: Varga Zs. András (szerk): *Általános közigazgatási jog*. Budapest – Pécs, 2013, Dialóg Campus Kiadó

PATYI ANDRÁS: *A közigazgatás nem (lehet) más, mint az Alkotmány gyakorlata*. In: *Ügyvédek Lapja*, 2009/2. sz. (6-12.o)

PATYI ANDRÁS: *A bírói kontroll kihívásai*. In: *Jog – Állam – Politika*, 2011, III. évfolyam, Különszám, 53-62. o.

PETRIK FERENC: *Felelősség a közigazgatási jogban.* in: Magyar Közigazgatás, 2003/10. sz. (577-584. o.)

SZILÁGYI PÉTER: *A szankcionálás és a szankció a jogi felelősségi rendszerben.* In: A jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti alapjai, Budapest, 1990, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZILOVICS CSABA: *Adózási ismeretek és adózási vélemények Magyarországon (2002-2007).* Az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok (OTKA) támogatásával készült tanulmány, 152. o.

VASVÁRY FERENC: *A magyar közigazgatás központi alapszervei,* Budapest, 1902.

Magyar Közigazgatás, Budapest, 1886, 4. évfolyam 8. szám, (1886. január 7.)

FELHASZNÁLT DÖNTÉSEK ÉS JOGFORRÁSOK JEGYZÉKE

Magyarország Alaptörvénye

56/1991. AB határozat

387/B/2007 AB határozat

3092/2014 AB végzés

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata Salabiaku kontra Franciaország:
https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/car_serbia/ECTHR%20Judgements/English/SALABIAKU%20v%20FRANCE%20-%20ECHR%20Judgment%20_English_.pdf