

Árva Zsuzsanna

CENTRALIZÁCIÓ, DECENTRALIZÁCIÓ ÉS A KÖZÖSSÉGI EGYÜTTÉLÉS¹

Centralisation, Decentralisation and the Peaceful Public Coexistence

Dr. Árva Zsuzsanna PhD, habil., egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, arva.zsuzsanna@law.unideb.hu

Az Alaptörvény alapján a helyi önkormányzat két jogalap alapján alkothat rendeletet: az egyik esetben törvény felhatalmazása nyomán, míg a másik esetben valamely helyi közügy szabályozására. Míg az első esetben nemcsak joga, hanem egyben szankcionálható kötelessége is a helyi önkormányzatnak rendeletet alkotni, addig a második tárgykör már csaknem teljesen fakultatív. A helyi önkormányzatok által szabályozott közügyek köre igen tág keretek között helyezkedik el. Ilyenek lehetnek a közösségi együttélést szabályozó normák, amelyek sok esetben a magánélet területére tartozó jogviszonyokat kívánnak szabályozni. Ez utóbbi kérdések esetén különös súlytal esik latba az a kitétel, hogy a helyi rendelet magasabb szintű jogforrással nem ütközhet. Jelen tanulmány azt veszi számba, hogy melyek a tipikusan problémát okozó önkormányzati rendeletek, illetve miként hat ezekre a centralizáció elve.

KULCSSZAVAK:

alkotmánybírói gyakorlat, helyi önkormányzatok, jó kormányzás, közigazgatási szankciók, közösségi együttélés, Kúria gyakorlata

In line with the stipulations of the Fundamental Law of Hungary, local governments may adopt regulations on two legal bases: if authorised by law or if they want to regulate a local public affair. While in the first case it is not only the right but also the obligation of local governments to enact regulations that can even be sanctioned, in the second case it is almost completely optional. The scope of public affairs regulated by local governments is rather broad. Norms regulating peaceful public coexistence represent a separate subject area as in many cases they wish to regulate

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében készült.

legal relationships pertaining to privacy. In the case of the latter issue, the clause stating that the local regulations shall not contradict any higher form of law is especially central. This paper introduces and examines those local government regulations which typically cause problems, with special emphasis on the rules of peaceful public coexistence.

KEYWORDS:

administrative sanctions, good governance, local governments, peaceful public coexistence, practice of the Constitutional Court, practice of the Curia

1. BEVEZETÉS

Az ezredforduló utáni időszak közigazgatásának fontos hozadéka volt az állam szerepének megváltozása és ezen belül a jó állam fogalmának a meghatározása, amelyet a Magyary-program 11.0 a következőképpen definiált: „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”² Már ez a program is előrevetítette, hogy a koncepció megvalósítása érdekében a Kormánynak fontos lépéseket kell tennie, amelyek egyike az önkormányzati reform volt a Magyary-program és az igazságügyi reform mellett. Ugyan a két előbbi program célkitűzései egymással ellentétben állnak tűnhettek az egyszerre zajló centralizáció és az önkormányzati reform által célzott decentralizáció miatt, valójában a két törekvés jól kiegészítette egymást az adott szervek közötti szorosabb együttműködés (törvényességi felügyelet) megvalósítása nyomán.

A Magyary-program 11.0 fontos célkitűzése volt ezzel összhangban az is, hogy a helyi önkormányzatok a közigazgatás egyik elismert alrendszerévé váljanak, amelynek nyomán az önkormányzati feladatok is közfeladatoknak minősüljenek.³ Ugyanakkor már ez a feladatmeghatározás is igazolja, hogy a helyi önkormányzatok az állam alkotótagját képezik, amelyeknek a feladatai és egyben a jogai is az államtól származnak. A Magyary-program a tudományos irodalommal egybevágóan az 1990-ben kialakult önkormányzati rendszer történeti előzményeit hangsúlyozta. Ezek között jelentős súlyt képviselt a feladat- és hatásköri megosztás, amely leginkább változásra készítette a jogalkotót, és amelynek anomáliáit még a gyakorló szakemberek sem tagadták. E téren is jelentős változást hozott a 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.), amelyet a legtöbb kortárs közigazgatási szakíró akként értékelt, hogy nagymértékben átalakította az önkormányzati igazgatást. A reformról a Magyary-program 12.0 is azt állapította meg, hogy a három fő elem közül ez hozta a legmélyrehatóbb változást.⁴

2. HELYI ÖNKORMÁNYZATOK A JÓ ÁLLAM JELENTÉSEKBEN ÉS AZON IS TÚL

A teljes koncepció megvalósítását évről évre az úgynevezett Jó Állam Jelentések értékelik, amelyek elkészítését a Nemzeti Közszerzői Egyetem (a továbbiakban: NKE) vállalta fel. A jelentéseket 2015 óta teszik közzé,⁵ és valamennyi elején megtalálható az a koncepció, amely a kialakításukat vezérelte. Ennek alapján egy többszörösen összetett, komplex mű készül, amelynek első szintjét maga a jó állam jelensége jelenti, amelyen belül a mérhetőség érdekében hat hatásterületet jelöltek ki, amelyek a következők: biztonság és bizalom

² Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0.* 2011, 5.

³ Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0.* 2011, 19.

⁴ Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0.* 2012, 12.

⁵ KAISER szerk. 2015; KAISER szerk. 2016; KAISER szerk. 2017; KAISER szerk. 2018; KAISER szerk. 2019.

a kormányzatban; közösségi jóllét; pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség; fenntarthatóság; demokrácia; hatékony közigazgatás. A harmadik szintet a dimenziók jelentik, amelyek konkrét jelenségeket írnak le, míg a negyedik szintet az egyes dimenziók indikátorai képezik, amely utóbbiak meghatározása során az NKE arra törekedett, hogy a lehető legobjektívebb mutatókat határozzák meg, amelyhez hiteles és hivatalos forrásból kapcsolható adatok, amelyek alkalmasak a folyamatos mérésre. Ez utóbbi kritérium azonban nem zárja ki a korrekció lehetőségét, sem részben az egyes indikátorokon belül, részben pedig azokon túl sem. A 2017-es jelentés már külön egységet szánt a továbbfejlesztés irányainak, amelyet két fő szemponttal gazdagított: az egyik a Jó Állam Véleménymérés eredményei, míg a másik az indikátorok nemzetközi dimenziói.⁶

A helyi önkormányzatok a jelentésben belül több szegmensben is visszaköszönnek. Így a közösségi jóllét kapcsán az egészségügyi és szociális védőháló tekintetében,⁷ a fenntarthatósággal,⁸ valamint a demokráciával (időközi választások és a társadalmi kapcsolatok előmozdítása) és a hatékony közigazgatással összefüggésben, amely utóbbi az önkormányzati alkalmazásszolgáltató központ (ASP) szolgáltatásait igénybe vevő önkormányzatokkal foglalkozik. Ugyanakkor a helyi önkormányzati jogalkotás alapvető jogokat talán leginkább érintő területe a közösségi együttélés helyi önkormányzati rendelet nyomán történő szabályozása, amely a jó állam több dimenzióját is érintő kérdés. Nyilvánvaló, hogy a jó állam jelentések körében az indikátorok és a mérőszámok kiválasztása erős szelekciót kíván, így a jelentés kereteit szétfeszítené és a mérőszámok logikus rendjét, ezáltal a mérés valódiságát és így magát a mérhetőséget is veszélyeztetné, ha nem szigorúan a tudományos jelentések által alátámasztott kritériumokat vennék figyelembe,⁹ azonban éppen emiatt érdemes alaposabban is megvizsgálni ezt a szegmenst. A közösségi együttélés szabályozásának kérdésköre – amellett, hogy több mutatóval is összefüggésbe hozható – talán leginkább a demokráciához kapcsolható a jogi szabályozás vitatott és alapjogokat is érintő jellege miatt. Mindemellett a tárgykör az ombudsmani kezdeményezések terepe, valamint szinte bizonyosan bekövetkező módon bírósági utólagos normakontroll és alkotmányjogi panasz is várható ezen ügýtípusokban.

3. A KÖZÖSSÉGI EGYÜTTÉLÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK ALAKULÁSA

Elsőként leszögezhető, hogy a közösségi együttélés szabályozása egy olyan régi-új terület, amelynek körében önkormányzati rendeletek megalkotására ilyen név alatt csak 2012 után nyílt lehetőség a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat után. Amennyiben nem ragaszkodunk a szigorú jogi terminus technicushoz, akkor az előzmények meglehetősen messze vezetnek vissza, egészen a kihágási gyökerekig. A rendőri kihágások terepuma volt ugyanis

⁶ KAISER szerk. 2017, 8.

⁷ KAISER szerk. 2017, 51.

⁸ KAISER szerk. 2017, 109.

⁹ Lásd: KAISER–Kis szerk. 2014, 8–10.

az a vitatott, ám nagyon is létező és szerteágazó terület, amelynek keretében az önkormányzati jellegű szervezeteknek is lehetőségük nyílt rendeleti úton olyan magatartási normákat megállapítani, amelyek be nem tartását később szankcionálhatták. Ugyan klasszikusan a kihágásokat a trichotómia miatt – bár éles elméleti viták mellett, de¹⁰ – a büntetőjoghoz is kapcsolták, ebben az időszakban alakult ki a közigazgatási büntetőjog elmélete is, amely éppen a közigazgatási jellegű, közigazgatás által meghatározott és közigazgatási szervek által szankcionált cselekményekre vonatkozott.¹¹

Az 1950-es évek átalakítása azonban elsöpörte a kihágásokat, ezek helyett létrehozták a szabálysértések kategóriáját, amely magába olvasztotta a korábbi kisbűncselekmények jelentős része mellett a közigazgatás-ellenes cselekményeket is. Míg 1990 előtt azonban a sajátos államigazgatási berendezkedés miatt csupán a tanácsai szervek alkothattak a központi szervek mellett szabálysértési rendeletet, addig 1990 után a helyi önkormányzatok létrehozásával ismételten megnyílt annak a lehetősége, hogy a helyi szervek rendelet által ilyen szabályokat alkossanak meg. Akár az 1968. évi I. törvény, akár az 1999. évi LXIX. törvény fogalom meghatározását és egyben felhatalmazó rendelkezéseit nézzük, ezek hatálya alatt számos önkormányzat alkotott szabálysértési rendeletet több életviszonnal is kapcsolatban.

A 2012. évi II. törvény jelentős változást hozott a szabálysértések körében. A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat is megerősítette, hogy az új törvény elmozdult a büntetőjog irányába, amely több szabály mellett abban is tetten érhető, hogy szabálysértést immáron kizárólag törvény állapíthat meg, ezzel is érvényre juttatva a nullum crimen sine lege elvet. Ugyan a szabálysértések mintegy kiüresítése a rendszerváltás után gyakorlatilag folyamatos, amelynek egyik eleme részben az egyre jelentéktelenebbé válás a nagymértékű anyagi bírságok mellett,¹² majd a következő lépés volt az objektív felelősség egyre szélesebbé nyitása¹³ oly módon is, hogy a cselekményi kört korábbi szabálysértésekkel tágították, majd ezt követte az a konkrét számbeli csökkenés, amely már csak a törvényi szabálysértéseket hagyta életben.

A helyi önkormányzatok a fenti folyamat részeként és egyben az elvont önkormányzati szabálysértés statuálási lehetőség – és tegyük hozzá, az elvont bevételek – helyébe kapták meg előbb az Mötv. 51. §-ában foglalt felhatalmazást, amely a közösségellenes magatartások megalkotására adott felhatalmazást. Ez a felhatalmazás azonban alig néhány hónapig teremtett lehetőséget ilyen szankciók megalkotására, hiszen az Alkotmánybíróság a már említett 38/2012. (XI. 14.) határozatában a felhatalmazást parttalannak minősítve és megsemmisítve megszüntette ezt a lehetőséget. Egyes önkormányzatok ezután igen hamar megtalálták a szabályozás és egyben a szankcionálás lehetőségét az Mötv. közösségi együttélés szabályozására és az így megállapított szabályok megszegésének a szankcionálására, amelynek nyomán megkezdődött a hazai közigazgatási büntetőjog új fejezete.

¹⁰ Lásd például: ANGYAL 1931 vagy MOLNÁR 1990.

¹¹ Lásd: GOLDSCHMIDT 1902, 577.

¹² Lásd még erről: NAGY 2000.

¹³ NAGY 2008, 2–14.

A kezdetben praeter legemnek is vélt helyzetet végül az Alkotmánybíróság tisztázta a 29/2015. (X. 2.) határozata nyomán, amely részben a Kúria, részben pedig az ombudsman indítványa nyomán született meg. Az Alkotmánybíróság a nevezett döntésében szabad utat nyitott a közösségi együttélés önkormányzati szabályozásának, kimondva a felhatalmazás jogszerűségét, egyben deklarálva azt is, hogy a visszaélésszerű joggyakorlás veszélye miatt nincs lehetőség a jogalkotás megszüntetésére. A döntés azért is különösen figyelemreméltó, mivel a 2012-es helyzetben a valódi felhatalmazást túl tágnak és határozatlannak mondó testület az ennél jóval homályosabb, ám álláspontom szerint is kétség kívül létező felhatalmazást mint jogi lehetőséget, kevésbé veszélyesnek ítélte.

A Kúria ezzel szemben az indítványában¹⁴ meglehetősen egyértelműen azt az álláspontot képviselte, hogy a felhatalmazás nem kevésbé homályos, mint a már megsemmisített Möt. 51. § (4) bekezdés és a Möt. 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazás, így annak megsemmisítésére tett indítványt,¹⁵ főként a jogforrási hierarchia, a felhatalmazásra vonatkozó jogalkotási követelmények és ezen keresztül a jogbiztonság sérelme miatt.¹⁶ A Kúria utalt arra is, hogy a felhatalmazás nyomán a helyi önkormányzat szabályozási körébe kerülhet olyan jogalkotási terület, amely alapjogi összefüggései nyomán törvényi jogalkotást igényelne. Mindez – álláspontjuk szerint – már önmagában is sérti az Alaptörvény I) cikk (3) bekezdését, míg a felhatalmazás tárgyának és kereteinek hiányos volta a felülvizsgálati eljárásokban okozhat problémát, hiszen konkrét mérce hiányában a felhatalmazás túllépése sem értelmezhető. Az előbbieket összességében a Kúria álláspontja szerint a teljes jogrendszer sérelmét is magában hordozzák. A mércét ugyanakkor a törvényalkotónak kellene meghatároznia, mint ahogyan egyes alapköveket is, különös tekintettel a fórumrendszerre, a bírság mértékére vagy más jogkövetkezményekre és a felelősség érvényesítésére. Ez utóbbi kapcsán a Kúria különösen problémásnak találta azt, hogy a helyi önkormányzatok mintegy szabadon határozhatják meg ezeket.

Ugyanezen ügyben az alapvető jogok biztosa is indítványt nyújtott be, szintén az Möt. megjelölt rendelkezéseinek a megsemmisítése érdekében, és ugyancsak a jogbiztonság sérelme okán. A biztos álláspontja szerint a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat után a helyi önkormányzatok jogalkotási lehetősége szűkebb körűvé vált, mint korábban, és aggályosnak tartotta azt a helyi önkormányzatok körében terjedő értelmezést, amely ezt éppen ellenkező módon fogta fel. Ezzel kapcsolatban rámutatott, hogy 2013 januárjában már felkérte az akkori közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az Möt.-ben szereplő felhatalmazást pontosítsa – amely nem történt meg –, valamint arra a létező területi kormányhivatali gyakorlatra, amely a közösségi együttélést szabályozó rendeletek felülvizsgálatával kapcsolatban érvényesült, és amelyet a Fővárosi Kormányhivatal fogalmazott meg. E szerint „a törvényi mérce ilyen szintű bizonytalansága miatt nem képes eleget tenni e területen törvényességi ellenőrzési feladatainak, még a Ket. szabályainak vonatkozásában sem.

¹⁴ Az indítvány külön érdekessége, hogy ebben történt meg az alkotmánybíróági eljárás kezdeményezésének a körülírása és jogi indokolása is.

¹⁵ Lásd: Kúria Köf. 5053/2013/9. sz. végzés.

¹⁶ Kúria Köf. 5053/2013/9. sz. végzés.

*Nincs olyan törvényi szintű korlátozás vagy keretszabály, ami egyértelműen felhívható lenne a közösségi együttélési szabályok megállapítása és a szankciók alkalmazása terén annak elérére, hogy egy eleve sajátos, szabálysértési-közigazgatási szakterületről van szó.*¹⁷

Ugyan az indítvány azért azt is rögzíti, lehetségesnek tartja, hogy a helyi önkormányzatok a közösségi együttélés szabályait meghatározzák, és ezzel a választópolgárok „békés egymás mellett élésének” az alapjait lefektessék, azonban az ezzel kapcsolatos túlkapásokat, amelyek nyomán a rendeletek átmennek egyfajta „közkerécsvédő”, „köznyugalomvédő” vagy éppen „közízlésvédő” irányba, már nem, hiszen e körben az alkotmányos alapjogok súlyos sérelme is fennállhat.

Az Alkotmánybíróság nem osztotta ezt az álláspontot, és a többségi véleményben azt hangsúlyozta, hogy egyrészt a felhatalmazás keretjellegű volta nem sérti sem a közigazgatás törvény alá rendelésének, sem a jogbiztonságnak, sem pedig a hatalommegosztásnak az elvét, másrészt rögzítette, hogy a visszaélészerű joggyakorlás potenciális lehetősége miatt nem lehet ezt általános jelleggel vélelmezni és a felhatalmazást megsemmisíteni. Az Alkotmánybíróság szerint a közigazgatás törvény alá rendelése akkor is megvalósul, ha a rendeletalkotási felhatalmazás keretjellegű, és a szabályozás kitöltését teljes egészében az önkormányzatokra bízta. A testület az indítványokkal ellentétben éppen azt hangsúlyozta, hogy az állna ellentétben az Alaptörvény rendelkezéseivel, ha az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerinti felhatalmazást az Möt. korlátozná, hiszen a szubszidiaritás elvéből is következik a felhatalmazás szabad kitöltésének a lehetősége a helyi közügyek intézése körében, amelybe a közösségi együttéléssel kapcsolatos normák is beletartoznak. Ugyancsak a hatalommegosztás és a történeti alkotmány elvével is összhangban állónak találta azt, hogy az egyes önkormányzatok különböző módon értékeljék ugyanazt a magatartást. Azzal kapcsolatban, hogy a felhatalmazás magában hordozza a visszaélészerű joggyakorlás lehetőségét, azt rögzítette, hogy bár valóban elképzelhető akár téves, akár szándékos jogsértés, azonban más alkotmányos intézmények, mint a Kúria vagy az Alkotmánybíróság léte, garancia arra, hogy ezen állapot ne maradjon érvényben.¹⁸

Tegyük hozzá ilyen jogsértések nem kizárólag a közösségi együttélés körében merültek fel, hanem a rendszerváltás utáni önkormányzatiság hajnalán a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatban, majd azóta is folyamatosan a jellegében hasonló logika elvén működő, helyi önkormányzatok fantáziájára sokat bízó szociális rendeletek kapcsán, ahol rendszeresen változatos feltételekhez kötik az egyes támogatások nyújtását. Emellett hasonló területté válhat az ugyancsak „nyitott” települési adók ügye is. A helyi önkormányzatok rendeletalkotásának ezen szegmense mindezzel valódi létalapot nyert, és már a Nemzeti Jogszabálytár önkormányzati rendeleteket tartalmazó részében külön címszó alatt is szerepelnek a közösségi együttélést szabályozó normák.¹⁹

A helyi önkormányzatok számára ezáltal tehát megnyílt az út, hogy a modern magyar közigazgatási büntetőjog alakítói legyenek, míg a Kúria számára pedig a lehetőség, hogy

¹⁷ *Ombudsmani indítvány.*

¹⁸ 29/2015. (X. 2.) AB határozat.

¹⁹ Lásd: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (Letöltés dátuma: 2018. 05. 25.)

ezt az útépítést figyelemmel kísérje és terelje azzal együtt, hogy az alkotmányjogilag is jelentős és alapjogokat érintő helyzeteket továbbra is az Alkotmánybíróság bírálja el. Kialakult gyakorlat és zsinórmértékek hiányában azonban valóban nem könnyű annak eldöntése, már a területi kormányhivataloknak sem, mely ügyekben készüljön indítvány, és mikor áll fenn valamely alapjog kizárólagos sérelme más jogszabályba ütközés nélkül.

4. KÖZÖSSÉGI EGYÜTTÉLÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTT

Az eltelt közel ötéves időszak alatt az Alkotmánybíróság mindössze két ügyben hozott érdemi döntést: az egyik az adott területen úgymond visszatérő ügyekkel rendelkező önkormányzat, Kaposvár, míg a másik az elhíresült ásothalmi rendelet. Mindkét ügyben az alapvető jogok biztosja kezdeményezése nyomán járt el a testület, amely egyenes következménye az utólagos normakontroll actio popularis jellege megszüntetésének. Ugyanakkor figyelemreméltó, hogy az Alkotmánybíróság a hatásköri megosztás 2012-ben történt megváltoztatása nyomán jellemzően e kérdéskörben foglalkozott az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával.²⁰

A két döntés közül az első, a kaposvári eset még visszavezet a hajléktalanság kérdésköréhez, ugyanis az önkormányzat a teljes területére nézve tilalmazni rendelte azt, hogy az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságokat a közterületen tárolják vagy elhelyezzék, amely magatartásokat a közösségi együttélés alapvető szabályait sértőnek minősítette. A testület éppen ezért az ombudsman indítványára megvizsgálta a kettős szankcionálás lehetőségét is a közterületen életvitelszerű tartózkodás tilalma mint szabálysértés okán. E körben foglalkoztak a rendelet megalkotásának okaival, a jogalkotó szándékával, amelyre az alapvető jogok biztosának ajánlására reagálva a Somogy Megyei Kormányhivatal is kitért, és részletesen beszámolt arról, miszerint az az adott településen súlyos gondokat okoz, hogy egyes lakossági csoportok a lakóházaik előtt a járdát, egyéb közterületet elfoglalva, bútorokat kirakva élik mindennapi életüket. Magatartásukkal akadályozzák a gyalogos közlekedést, a közterület funkciójának megfelelő használatát, és összességében a lakosság biztonságérzetét és közérzetét is negatívan befolyásolják. Mivel azonban a nevezett magatartás nem szankcionálható szabálysértésként, így a helyi önkormányzat vont a szabályozási körébe, amely a kormány megbízott álláspontja szerint sem ütközik a kettős szankcionálás lehetőségébe, ugyanis a támadott önkormányzati rendelet is tartalmazza azt a kitétel, hogy a közösségi együttélési szabályokat megsértő magatartás nem sújtható bírsággal, ha a cselekmény egyben szabálysértést is megvalósít, így nem jöhet szóba a hajléktalanság tilalmazása. Az Alkotmánybíróság a rendelet értelmezését és egyben az érvelést elfogadva utasította el az indítványt, és ismét megerősítette, hogy a törvény által biztosított

²⁰ Az Alkotmánybíróság elé még két ügy került alkotmányjogi panasz folytán, azonban ezeket a testület elutasította. Lásd: 3126/2015. (VII. 9.) AB határozat és 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat.

széles körű rendeletalkotási lehetőségéből nem következik, és nem is vélelmezhető az, hogy a helyi önkormányzatok visszaélés-szerűen gyakorolnák a rendeletalkotási jogukat.²¹

Nyilvánvalóan más kezelést igényelt az ásóthalmi eset,²² amelynek kapcsán az Alkotmánybíróság már látszólag nem kerülhette el azt, hogy az önkormányzati rendeletet alapjogi kontroll alá vesse. Az adott ügyben a helyi önkormányzat tilalmazta a műezzin tevékenységet, az egész testet és fejet takaró burka, nikáb és csador viselését, valamint minden olyan propagandatevékenységet, amely a házasságot nem férfi és nő kapcsolataként mutatja be, továbbá ha a családi kapcsolat alapjaként nem a házasságot, illetve a szülő-gyermek viszonyt ismeri el. Az eset komolyságát mutatja, hogy a testület soron kívül járt el, és az önkormányzati rendeletet ex tunc, azaz a megalkotására visszaható hatállyal semmisítette meg.

A döntés azért is jelentős és elvi jellegű, mivel ebben az Alkotmánybíróság már arra is lépéseket tett, hogy körülhatárolja a közösségi együttélés szabályozási területét. A kiindulási pontot értelemszerűen a helyi közügyek fogalma jelentette, amely mellett a testület álláspontja szerint figyelembe kell venni a helyben biztosítható közfeladatokat is, amelyeket az Mötv. már csak példálózó jelleggel sorol fel.²³ E két jogszabályhely nyomán a testület a többségi indokolásban azt a megállapítást tette, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek kapcsán valamely tipikusan önkormányzati léptékű feladat vagy közszolgáltatás ellátását szabályozhatja rendeletben. Az így megalkotott rendeletek azonban csak közvetetten érinthetnek egyes alapjogokat, ugyanis az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, így közvetlen korlátozást nem alkalmazhat a rendelet.

A párhuzamos indokolások a többségi indokolástól árnyaltabb megközelítést tartalmaznak. Pokol Béla, Juhász Imre és Varga Zs. András alkotmánybírók közös véleményükben akként pontosították a megközelítést, hogy az alapjogokra vonatkozó törvényi szabályozás kizárólag az alapvető, tehát leglényegesebb szabályokra vonatkozik, így más jogszabály, tehát akár a helyi önkormányzat rendelete is tartalmazhat alapjogokra vonatkozó szabályt. E körben a törvényen túli jogszabályok fő szerepe az, hogy kitöltse a törvényi szabályozás által érintetlenül maradt területeket. Ennek alapján azonban a párhuzamos indokolás arra mutatott rá, hogy a testület mintegy kikerülte az érdemi indokolást, hiszen valójában nem vizsgálta a lelkiismereti és vallásszabadság szabályozását, holott az adott rendelet nyomán erre lett volna lehetőség. Czine Ágnes alkotmánybíró véleményében annak adott hangot, hogy valósnak érzi az alapvető jogok biztosának azon félelmét, amely szerint a közösségi együttéléssel összefüggő törvényi felhatalmazás hiányos, és lehetőséget nyújt „abszurd” szabályok alkotására meglehetősen magas bírságösszegek megfizetését kilátásba helyezve, több esetben pusztán bevételszerzési szándéktól vezérelve.²⁴

²¹ 3/2016. (II. 22.) AB határozat.

²² 7/2017. (IV. 18.) AB határozat.

²³ Mötv. 13. § (1) bek.

²⁴ 7/2017. (IV. 18.) AB határozat.

Amennyiben áttekintjük az eddigi – nem túl sok elemből álló – alkotmánybírósági gyakorlatot,²⁵ akkor annyit állapíthatunk meg, hogy a testület bár álláspontom szerint is helyesen szabad utat nyitott a közösségi együttélés szabályozásának, azonban az érdemi jogalkotás kapcsán mindeddig nem túl sok mankót adott a helyi önkormányzatok, illetve a törvényességi felügyeletet végző területi kormányhivatalok kezébe. A tekintetben egységes a gyakorlat, hogy a Kúriának fel kell vállalnia ezt a szerepkört, és a nem kizárólag alapjogi eseteket el kell bírálania, azonban a testület a helyi önkormányzatok talán önmérsékletében bízva úgy vélhette, hogy csupán néhány olyan kirívó ügy keletkezik, amikor érdemben állást kell foglalni abban a vonatkozásban, hol húzódik az alapjogi törvényalkotás határa, és hol kezdődik a helyi önkormányzat rendeletalkotási lehetősége. Már önmagában a közösségi együttélés – mint szabályozandó társadalmi viszony – kijelölése sem problémamentes, ugyanakkor abban egyet lehet érteni, hogy a helyi közügy és a feladatok jelenthetik a kiindulási pontot, hiszen utóbbi az Alaptörvény szövegéből is következik, míg az előbbi értelemszerűen abból, hogy a helyi önkormányzat saját feladatkörében jár el. Mindez azonban valóban vajmi kevés segítséget nyújt arra nézve, hogy milyen alapjogi korlátozások képzelhetők el.

5. KÖZÖSSÉGI EGYÜTTÉLÉS A KÚRIA ELŐTT

A 2015-ben született alkotmánybírósági határozat nyomán már a Kúria sem kerülhette el a konkrét ügyek vizsgálatát és az állásfoglalást. E körben persze már előre érezkelhető volt a probléma: zsinórmérték nélkül valóban változatos, sok esetben egymáshoz nem hasonlítható szabályok születnek, amelyek egyben a közigazgatási büntetőjog 150 évvel ezelőtti heterogenitását tükrözik. Az Önkormányzati Tanács ilyen jellegű döntéseinek száma 2015 óta folyamatosan nő, amelynek nyomán bár egységes gyakorlatról még nem beszélhetünk, néhány sarokpont kijelöléséről azonban már igen. Az elbírálás során a fórumot az a viszonylag jól megfogható szempont vezérelte, hogy az adott rendelet ütközik-e valamely más magasabb szintű jogszabályba.

Általánosságban az rögzíthető, hogy az eddigi döntések szerint ezen a területen is a formális jogbiztonság megelőzi a tartalmi kérdéseket, így a vizsgálat elsőként erre a szempontra terjed ki. Így a megsemmisítések egy részét olyan, a jogbiztonsággal összefüggő fogalmak használata adja, mint a határozatlan jogfogalom (szakszerűtlen kezelés)²⁶ vagy a helytelen szövegekői utalás²⁷ vagy esetlegesen az indokolatlan többszintű szabályozás.²⁸ Nyilvánvalóan a formalizált eljárás szabályainak betartása és a jogszabályszerkesztés helyes technikájának a fontossága elvitathatatlan, azonban az egyik ilyen döntés éppen

²⁵ A szabálysértésekkel foglalkozó 19/2019. (VI. 18.) AB határozat ugyan vizsgálta a közterület életvitelszerű használatát, azonban abból a közösségi együttélésre nézve nem vont le következtetéseket.

²⁶ Kúria Köf. 5052/2015/2. határozat.

²⁷ Kúria Köf. 5042/2015/3. határozat.

²⁸ Kúria Köf. 5002/2019/5. határozat.

abban a lipótvárosi ügyben született, amely a testület Alkotmánybírósághoz történő fordulását is indukálta, így a döntés tartalmi jellege is megkérdőjelezhető. A normakontrollt gyakorló szervek gyakorlata azonban a tekintetben töretlen, hogy a formai és egyértelmű hibák fennállta esetén mellőzik a kérdés érdemi vagy további vizsgálatát.

A fentiek kivételével az eddigi döntések alapján mindössze néhány esetben került sor valódi tartalmi kontrollra. Ezek egyike volt a formai jellegű hibának titulált – azonban álláspontom szerint valójában tartalmi kérdésként felmerülő – más feladat megvalósítására vonatkozó jogalkotás, amikor a dunavarsányi ügyben²⁹ építésügyi rendelkezést alkotott az önkormányzat a védőtávolságot megszegőkre vonatkozóan. A Kúria megítélése szerint itt a jogbiztonság sérelme állt fenn azáltal, hogy részben állattartási, részben pedig építésügyi szabályt hozott a testület a közösségi együttélés szabályozásának nevezve. Amennyiben azonban az Alkotmánybíróság fent már említett kiindulási pontjait vesszük figyelembe, akkor közel sem egyértelmű ezek megítélése, hiszen a helyi önkormányzat jogosult építésügyi szabályt alkotni, igaz, ezt az építési szabályzatról szóló rendeletében kellett volna megtennie. Álláspontom szerint továbbra is kérdéses maradt azonban, hogy ez utóbbinak állapítható-e meg más szankciója is a klasszikus építésügyi szankciókon kívül. A Kúria megítélése szerint vélhetően nem, azonban ha figyelembe vesszük azt, hogy a rendelet megalkotására részben felhatalmazás alapján, részben pedig az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva kerül sor, és azt is, hogy alapjogi kérdésekben is elképzelhető az Alkotmánybíróság párhuzamos indokolása szerint is kiegészítő szabály alkotása, akkor álláspontom szerint nem kizárt más jellegű szankciót is fűzni a kötelezettséghez.

Az eddig felmerült érdemi ügyek nagyobb hányada szintén a településkép kialakításával kapcsolatos. Így Bük városában a közterületi gyommentesítési kötelezettséget vizsgálta a testület, rögzítve, hogy a közterület tisztán tartása nem kizárólag az önkormányzat által ellátandó feladat,³⁰ míg Miskolc városa kapcsán már közel sem ennyire egyértelmű volt az a többszörösen összetett szabályozás, ami magánjogi kérdésekkel is összefüggött.³¹ A rendelet alapján egyrészt tilalmazták a közterületen lévő virág, dísznövény szedését, másrészt szabályozták a társasházon belüli jogviszonyokat, és tiltottak minősítették, ha valaki másoknak zavaró módon zajt, bűzt, füstöt, port vagy egyéb más zavaró hatást okoz, hulladékot nem a saját gyűjtőedényben helyezi el, annak elszállításáról nem gondoskodik, szőnyeget, matracot, erkélyen, ablakon kiráz, hulladékot, dohánycikket vagy egyéb tárgyat kidob stb. A szabályozás további eleme volt, hogy az önkormányzat az életvitelszerű lakhatásra alkalmas ingatlan kritériumát is meghatározta akként, hogy az egy főre eső lakrész érje el a hat négyzetmétert. Ennek megszegőit szintén bírsággal fenyegette, méghozzá meglehetősen magas összegben meghatározva annak mértékét.

²⁹ Kúria Köf. 5005/2017/3. határozat.

³⁰ Kúria Köf. 5010/2016/4. határozat.

³¹ Kúria Köf. 5047/2016/2. határozat.

A kötelezettségek közül a településképre vonatkozó kapcsán a Kúria hivatkozott arra a konzekvens gyakorlatára,³² amely ezen jogalkotói célt elismerve lehetővé teszi a bírsággal történő fenyegetést. Ugyanakkor a további elemek vonatkozásában már nem vállalta fel az állásfoglalást, és ismételten az Alkotmánybírósághoz fordult, amely testület ezen kérdésben még nem hozott határozatot a jelen tanulmány lezárásáig, ugyanakkor egy ugyanezen ügyben egy magánszemélytől érkezett alkotmányjogipanasz-indítványt már vizsgálta a testület.³³ Kérdéses e kérdésben is, hogy a felhatalmazás kapcsán tesz-e valamilyen megállapítást az Alkotmánybíróság, vagy konzekvens marad az eddigi álláspontjához. Közjogilag érdekes fejlemény, hogy a lakhatás kérdését ugyanakkor maga a Kúria is megvizsgálta, és megállapította, hogy a tulajdon közérdekből korlátozható, azonban legitim cél hiányában az adott rendelkezést a konkrét esetben megsemmisítette a társadalmi helyzetre vonatkozó megkülönböztetés miatt is.

A jogbiztonsággal kapcsolatos sérelem mellett ugyancsak a településképp védelmére irányuló önkormányzati törekvések elismerésének sorát gazdagította Belváros-Lipótváros ügye,³⁴ ahol a tilalmazott magatartások között volt található a közterület beszennyezése, a közterületen lévő növényzet bármilyen módon történő szakszerűtlen kezelése, gondatlan rongálása, gazdátlan állatok környezetet szennyező vagy másokat zavaró módon etetése, madaraknak az épületbe történő szoktatása. A Kúria tesztjén e magatartások közül lényegében a „szakszerűtlen kezelés” mint határozatlan jogfogalom nem ment csak át, míg a további magatartások kapcsán a bíróság elfogadta az érintett önkormányzat álláspontját.

Sok más összefüggése mellett igen jelentős az a Hódmezővásárhely önkormányzata ügyében született döntés, amely a választási plakátok elhelyezése kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a közösségi együttéléssel kapcsolatos helyi önkormányzati szankció a jogi személyekre is kiterjeszhető,³⁵ amely döntés elméletileg is illeszkedik akár a történeti hagyományokhoz (a kihágások alanya is lehetett jogi személy), illetve ahhoz, hogy a közösségi együttélés nem szubjektív felelősségi alapú anyagi jogi bírság. Ugyanezt az irányt erősíti a Penc Község Önkormányzata ügyében³⁶ született domainregisztrációval kapcsolatos döntés, amelynek kapcsán az alapvető jogok biztosa indítványában azt az álláspontot képviselte, hogy a domainregisztráció szabályozása során még a közösségi együttélésre hivatkozással sem lehetséges szankcionálás.³⁷ A Kúria azonban – egyébként megsemmisítő – döntése indokolásában nem foglalt állást a kérdésben.

A változatos jogi szabályozások ötletét gazdagítja az a budaörsi rendelet, amely a közösségi együttélésre hivatkozással a lőgyakorlatok időtartamát korlátozta. Az Önkormányzati Tanács e körben az Alkotmánybíróság 17/1998. (V. 13.) AB határozata nyomán a helyi

³² Kúria Köf. 5052/2015/2. határozat.

³³ 3229/2014. (IX. 22.) AB végzés.

³⁴ Kúria Köf. 5052/2015/2. határozat.

³⁵ Kúria Köf. 5034/2015/3. határozat. Ugyanakkor ugyanezen önkormányzat korábbi eljárásban a döntést még felfüggesztette. (Kúria Köf. 5008/2015/3. határozat.)

³⁶ Kúria Köf. 5058/2014/5. határozat.

³⁷ *AJB-8678/2012 Jelentés.*

közügy fogalmából kiindulva azt vizsgálta, hogy a kiegészítő jellegű szabályozás nem ütközik-e magasabb szintű jogszabályba. A lögyakorlatok lakosságot ténylegesen zavaró zajahatása okán a szabályozást lehetségesnek tartotta, és az Alkotmánybíróság elveit követve amellett is kiállt, hogy gyakorlatával biztosítsa az önkormányzatok Alaptörvényben karakterizált önállóságának a védelmét is.³⁸ Mindez főként a közösségi együttélésre vonatkozó felhatalmazás későbbi folyamatos támadása miatt figyelemreméltó, hiszen ezen, egyébként 2014-es, ügyben még emellett állt ki a testület, az egyre problémásabb ügyek miatt később mégis célravezetőbbnek tartotta volna a felhatalmazás megsemmisítését. Elméletileg hasonlóan tekinthető a mogyoródi, Hungaroringet érintő vagy a tihanyi parkolással kapcsolatos szabályozás is, ahol ugyancsak kiegészítő jellegű szabályokat alkotott az önkormányzat a közösségi együttélés köntöskében, ám kereskedelmi területen.³⁹

A Kúria gyakorlatát összegezve három irányú körvonalazható. Az egyik a formainak tekinthető jogszabályszerkesztési hibás rendeletek köre, ahol az erre tekintettel történő megsemmisítés mellett nem található más elvi megállapítás. A másik irány a kereskedelmi, gazdasági tevékenységgel, illetve részben a településképpel kapcsolatos kiegészítő szabályok alkotása, amely csak áttételesen érint alapjogokat. Ez utóbbiak kapcsán több döntés is született, ahol a Kúria szívesen értelmezte az összefüggő szabályokat és a magasabb jogszabályba ütközés kérdését. A harmadik irány a legtöbb kérdést felvető, ahol a helyi önkormányzatok olyan újszerű, ámde alapjogilag érzékeny területeket szabályoznak, ahol a tekintetben kell állást foglalni, hogy a korlátozás a még megengedhető körbe tartozik-e, vagy sem. Ez utóbbi kapcsán a Kúria érezhetően nem szívesen vállalja fel a döntés ódiáját, és jellemzően inkább az Alkotmánybírósághoz fordul, illetve ismételt kísérletet tesz a felhatalmazás megsemmisítésére, érzékeltetve a zsinórmérték hiánya által okozott problémákat. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben eddig következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy a felhatalmazás jelenlegi formájában is alkalmazható, és a visszaélések potenciális lehetősége miatt nincsen szükség annak megsemmisítésére.

6. DE LEGE FERENDA JAVASLATOK, ÖSSZEGZÉS

A jelenlegi közösségi együttélést szabályozó rendeleteket áttekintve megállapítható, hogy a helyi önkormányzatokat elsősorban valóban jellemzően a köznyugalom, illetve a köztisztaság megóvása vezérelte, ugyanakkor e nemes cél érdekében esetenként valóban alkottak abszurdnak is tekinthető szabályokat, bár nem tömeges mértékben. Amennyiben a területi kormányhivatal beszerzi az adott önkormányzat álláspontját, általában az derül ki, hogy az adott rendelet megalkotását mindig valamely létező társadalmi közösségi probléma indukálta, és kevésbé a helyi önkormányzat bevételszerző szándéka. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy az adott bírság a helyi önkormányzat saját bevételeit gazdagítja.

³⁸ Kúria Köf. 5019/2014/4. határozat.

³⁹ Kúria Köf. 5024/2014/11. határozat.

Álláspontom szerint ez utóbbi szempont jellemzően inkább a realizált szankció mértékében tükröződik, valamint abban, hogy a kiszabható bírság elengedésére vagy mérsékelt megállapítására az adott önkormányzati szerv kevés hajlandóságot mutat.

A fentiek alapján a probléma a tekintetben kettéválasztandó, hogy a szankcionálandó magatartások statuálása nem elsősorban bevételszerzési szándék által vezérelt, ugyanakkor a jogalkalmazás terén már találkozhatunk ilyen attitűddel. Ennélfogva az Alkotmánybíróság álláspontját magam is osztom annyiban, hogy teret kell hagyni a helyi önkormányzatoknak a közigazgatási büntetőjog megalkotására, ugyanakkor megfontolható lehet egyes általános szabályok megalkotása például a bírság maximuma vagy a kimentési okok tekintetében. Mindez azonban a Kúria számára nem jelentene segítséget, hiszen a jogalkotó általános jelleggel nem írhatja körül a lehetséges életviszonyokat, amelyek – ahogyan erre az Alkotmánybíróság is utalt – önkormányzatról önkormányzatra változnak. Szintén nehezen állapítható meg olyan alapjogi mérce is, amely valamennyi alapjog kapcsán általános zsinórmértékül szolgálna annál konkrétabb módon, mint ahogyan azt az Alaptörvény jelenleg is tartalmazza, nevezetesen, hogy az alapjogok korlátozása törvény által lehetséges, ami az alapvető szabályokra terjed ki.

E körben tehát a Kúriának és az Alkotmánybíróságnak kell felvállalnia a jogalakító szerepet, és esetről esetre véleményt nyilvánítani az alapjogi korlátozásról. A jelenlegi gyakorlat nyomán annyi körvonalazható, hogy valamely alapjog távoli sérelme és az országos szabályhoz képest kiegészítő rendelkezés alkalmazása lehetséges közérdekből. Amennyiben a rendelet közvetlen alapjogi sérelmet okoz, akkor jellemzően óvatosabb a Kúria, és az egyértelműen túlkapásszerűen jogkorlátozó eseteket leszámítva az Alkotmánybírósághoz utalja az ügyet, amely testület még nem igazán nyilvánított valóban érdemi véleményt.

A jó állam koncepció fontos eleme a közigazgatás működése mellett a közbiztonság megvalósítása is, amelynek helyi szinten a helyi önkormányzatok is részesei lehetnek. Megállapítható, hogy a közösségi együttélés szabályozása bár valóban több problémát és vizszátságot rejt magában, azonban egy lehetőség is a helyi önkormányzatok számára, hogy a közigazgatási büntetőjog másfél évszázados hagyományát továbbvigyék, illetve megvalósítsák. Mindez a közigazgatási szankciók között jelent hiánypótló lehetőséget, hiszen a szabálysértések jelenlegi formájukban meglehetősen visszaszorultak és elbüntetőjogiasodtak, míg az ágazati anyagi jogi szankciók értelemszerűen nem helyi társadalmi problémákra reagálnak. A fentiek alapján tehát a potenciális visszaélészerű jogalkalmazás és ezzel járó ügyteher miatt nem indokolt a felhatalmazás megsemmisítése. A jogrendszer egészét tekintve a jogalkotó érzékelhetően egyre nagyobbra nyitja azt a kaput a helyi önkormányzatok számára, amely egy önfenntartó önkormányzat lehetőségét adja meg a már említett települési adókkal együtt, amelyre 2010 előtt szintén nem volt lehetőség. A felhatalmazás megsemmisítése ennek nyomán tehát nem indokolt, míg a pontosítása pedig a fent kifejtett okok miatt – esetről esetre változó életviszonyok és alapjog szabályok általános megalkotásának lehetetlensége – nem lehetséges. Ami megfontolható lehet, az az eljárási szabályok egységesítése, a felelősségi forma általánosítása vagy a bírságmaximum és az annak kiszabása körében alkalmazható általános szempontok meghatározása, amelynek terepe azonban nem feltétlenül az Mötv.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Alapvető Jogok Biztosa: AJB-6724/2010. jelentés, Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/105926/201006724.rtf/06be6ff8-acff-4845-8ce1-2f7fd5edb353?version=1.0 (Letöltés dátuma: 2018. 04. 19.)
2. *Az Alapvető Jogok Biztosának Jelentése az AJB-8678/2012 ügyben.* Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+domain+enged%C3%A9lyez%C3%A9si+elj%C3%A1r%C3%A1sr%C3%B3l+8678_2012/1d2bcec0-314b-4ae2-b141-408966837258;jsessionid=28CE3BAC6DDC9F4086CCE2E848F8928D?version=1.0 (Letöltés dátuma: 2018. 05. 13.)
3. ANGYAL Pál (1931): *A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
4. GOLDSCHMIDT, James (1902): *Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage.* Berlin, Carl Heymanns.
5. KAISER Tamás – Kis Norbert szerk. (2014): *A jó állam mérhetősége.* Elérhető: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/a-jo-allam-merhetosege.original.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 18.)
6. KAISER Tamás szerk. (2015): *Jó Állam Jelentés.* Elérhető: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/jo-allam-jelentes-1.original.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 20.)
7. KAISER Tamás szerk. (2016): *Jó Állam Jelentés.* Elérhető: https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/nke_3840_5_2016_jo_allam_jelentes_bovitett_valtozat.original.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 05. 20.)
8. KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés.* Elérhető: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2017/> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 20.)
9. KAISER Tamás szerk. (2018): *Jó Állam Jelentés.* Elérhető: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2018_pages/pdf-serve/non-compress/web_PDF_JAJ_2018.pdf (Letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
10. KAISER Tamás szerk. (2019): *Jó Állam Jelentés.* Elérhető: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf (Letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
11. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0* (2011). Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 25.)
12. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0* (2012). Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 02.)
13. MOLNÁR Miklós (1990): *Adalékok a közigazgatási szankció hazai elméletörténetéhez.* Budapest, ELTE ÁJK.
14. NAGY Marianna (2000): *A közigazgatási jogi szankciórendszer.* Budapest, Osiris Kiadó.

15. NAGY Marianna (2008): Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzem-bentartó objektív felelőssége apropóján. *Közigazgatási Szemle*, 2. évf. 2. sz. 2–14.
16. *Ombudsmani indítvány*. Elérhető: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/\\$FILE/ATTUYXP1.pdf/2013_1219-0_ind.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/$FILE/ATTUYXP1.pdf/2013_1219-0_ind.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 04. 19.)

Jogforrások

1. 1968. évi I. törvény a szabálysértésekről
2. 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről
3. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
4. 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
5. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat
6. 3126/2015. (VII. 9.) AB határozat
7. 29/2015. (X. 2.) AB határozat
8. 3/2016. (II. 22.) AB határozat
9. 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat
10. 7/2017. (IV. 18.) AB határozat
11. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat
12. 3229/2014. (IX. 22.) AB végzés

A Kúria határozatai

1. Kúria Köf.5019/2014/4. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof501920144-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
2. Kúria Köf.5024/2014/11. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof5024201411-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
3. Kúria Köf.5058/2014/5. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof505820145-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
4. Kúria Köf.5008/2015/3. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof500820153-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
5. Kúria Köf.5034/2015/3. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof503420153-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
6. Kúria Köf.5042/2015/3. határozat. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A15H5042.KOT&txtreferer=00000001.txt> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
7. Kúria Köf.5052/2015/2. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof505220152-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
8. Kúria Köf.5010/2016/4. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof501020164-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
9. Kúria Köf.5047/2016/2. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof504720162-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)

10. Kúria Köf.5005/2017/3. határozat. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A17H5005.KOT&txtreferer=00000001.txt> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
11. Kúria Köf.5002/2019/5. határozat. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof500220195-szamu-hatarozat (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
12. Kúria Köf. 5053/2013/9. végzés. Elérhető: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/48be3fdb85e73ac9c1257cb400587e8e/\\$FILE/III_716_0_2014_inditvany.002.pdf/III_716_0_2014_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/48be3fdb85e73ac9c1257cb400587e8e/$FILE/III_716_0_2014_inditvany.002.pdf/III_716_0_2014_inditvany.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

Dr. Árva Zsuzsanna PhD, habil, egyetemi tanár. 2003 óta dolgozik a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, 2011 óta egyetemi docensként, 2020 óta egyetemi tanárként. PhD-fokozatát 2007-ben szerezte a Miskolci Egyetemen promotio sub auspiciis Rei Publicae praesidentis kitüntetéssel. Témavezetői Stipta István és Balázs István voltak. 2014-ben habilitált, 2007-ben jogi szakvizsgát is tett. 2015-től megbízott, majd 2016-tól oktatási dékánhelyettesként is tevékenykedik. 2010-től hirdeti témát a Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában, ezen időszakról több főkolégium tárgyjegyzője és több szak szakfelelőse, így 2012-től az igazgatásszervező alapszak és közigazgatási menedzser mesterszak, 2013-tól a közigazgatás-szervező alapszak és 2017-től az igazságügyi igazgatási alapszakok szakfelelőse, valamint 2011-től a helyi jogszabályszerkesztő szakjogász és helyi jogszabályszerkesztő szakember szakirányú továbbképzések szakfelelőse is. Több mint 20 habilitációs és doktorifokozatszerzési eljárásban vett részt, rendszeresen tart nemzetközi és hazai konferenciákon előadásokat. Három önálló monográfia és egy tankönyv önálló szerzője, idézettsége 300 feletti. Kutatási területei a közigazgatási büntetőbíráskodás és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete.