

A közösségi együttélés szabályozása és szankcionálása

Készítette: **Dr. Árva Zsuzsanna**



A tanulmány és annak részei szerzői jogvédelem alatt állnak.

A tanulmány megjelenését a Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány támogatta.

2022

A közösségi együttélés szabályozása és szankcionálása

Árva Zsuzsanna¹

1. Bevezetés

A helyi igazgatás és a közösségi együttélés szabályozásának témaköre már a kihágások korától szorosan összefonódott egymással. Köztudomású, hogy a szabálysértések 1953-ban történt létrehozása előtt a kihágások fedték le azt a kétarcú cselekménykört, amelyben egyaránt megtalálhatóak voltak a kisbűncselekmények és az igazgatásellenes cselekmények. Ugyan a közösségi együttélés 2012-ben történt megjelenése kapcsán meglehetősen távolinak tűnik ez a visszatekintés, azonban a jogterület előzményeit kétség kívül a kihágások között kell keresni. Mivel a kihágásokat az 1950-es évektől a szabálysértések váltották fel, így a jogterület közös elnevezésére az 1970-es években jött létre a közigazgatási büntetőbíráskodás fogalma².

A cselekménykör kapcsán gyakran emlegetett másik fogalom a közigazgatási büntetőjog, amely sem a kihágásokkal, sem a szabálysértések egészével nem azonosítható, hiszen míg az utóbbi kategóriák tételes jogi fogalmakat jelentenek, addig a közigazgatási büntetőjog egy elméleti kategória, amelynek alapjait **James Goldschmidt** tette le. Értelmezése szerint a közigazgatási büntetőjog azoknak a szabályoknak az összessége, amelyek alapján az államigazgatás a közigazgatási rendszabály áthágására közigazgatási következményként büntetést szab³. Ezen terület valójában soha nem esett egybe teljesen sem a kihágásokkal, sem a szabálysértésekkel, hiszen csak azokat a cselekményeket fedte le, amelyeket nem törvény állapított meg és nem tartozott az elbírálásuk bírói hatáskörbe.

Amennyiben áttekintjük a szabályozási kört, azt láthatjuk, hogy már a kihágási korban bevett megoldás volt a rendeleti szintű szabályozás, amelyből a helyi igazgatás is részt vállalt. Ezt az évszázados jogkört szüntette meg a *szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény* (a továbbiakban: *Szabstv.*), amely teljes egészében törvényi hatáskörbe utalta a szabálysértések megállapítását és ezzel egy hiátust teremtett a közösségi együttélés szabályozása és szankcionálása terén.

Ezt a lehetőséget szerezték vissza a helyi önkormányzatok egy úttörő jellegű jogalkotói tevékenység nyomán, és amelynek fontos állomása volt a 2015-ben hozott **29/2015. (X: 2.) AB határozat**, amely immáron teljes egészében elismerte a közösségi együttélés szabályozásának és szankcionálásának a lehetőségét. Az eltelt tíz év alatt számos ilyen

¹ A szerző egyetemi tanár (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék).

² Máthé Gábor: Von der Übertretung bis zur Ordnungswidrigkeit – Entwicklung der Rechtsinstituts in Ungarn In Máthé Gábor – Révész Tamás szerk.: A közigazgatási büntetőbíráskodás fejlődése az utolsó 100 évben IM, Budapest, 1986. 84. p.

³ Goldschmidt, James: Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1902. 577. p.

szabály született. Jelen tanulmány ugyan arra nem vállalkozhatott, hogy valamennyi hazai helyi önkormányzat szabályozását áttekintse, azonban reprezentatív módon képet kaphatunk, ha a megyei jogú városok és a fővárosi kerületi önkormányzatok ilyen jellegű szabályait, valamint a kapcsolódó alkotmánybíróági és kúriai gyakorlatot áttekintjük.

Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy bemutassa milyen út vezetett a közösségi együttélés szabályozásának és a szankcionálásának a kialakulásához, melyek a jogalkotás tipikus területei, milyen szankciókat alkalmaznak a helyi önkormányzatok és milyen általános anyagi és eljárási szabályok alapján és nem utolsósorban milyen tévútjai vannak a szabályozásnak. A dolgozat igyekszik a jó megoldásokra helyezni a fókuszot, amely alapján felleltározható, hogy melyek a jogsértő megoldások, milyen tipikus területei léteznek a jogszabályba ütközésnek és melyek azok az életviszonyok, amelyek bevett módon szabályozhatóak ezen a területen.

2. A közösségi együttélés szabályozásának történeti előzményei

2.1. Intézménytörténeti előzmények

Bár jelen tanulmány a közösségi együttélés tanulmányozása érdekében született, az elmélet-történeti út miatt szükséges röviden vázolni a szabályozás intézménytörténeti előzményeit. Ide tartoznak azok a **kihágások és szabálysértések**, amelyek hagyományosan önkormányzati szabályozás által jöttek létre. Bár a jogalkotás adós maradt a kihágások tartalmi jellegű definíciójával, a rendőri kihágásokat a korabeli jogtudományi művek is a „változatos és tarka” jellemzőkkel írtak le.⁴

A kihágásokat elsőként kodifikáló *a kihágási büntetőtörvénykönyvről szóló 1879. évi XL. tc.* 1. §-a szerint a törvény és miniszteri rendelet mellett a törvényhatósági és városi szabályrendeletek is megállapíthattak kihágásokat. Ezen szabályozás alapján ugyan nem minden település, területi egység kapott ilyen jogkört, hiszen a községek nem állapíthattak meg kihágásokat⁵, mégis kijelenthető, hogy a kihágási szabályok megállapításában jelentős súlyt képviseltek a helyi igazgatás önkormányzati jellegű egységei.

Az *1950-ben elfogadott első tanács törvény* után a közigazgatási hatáskörbe tartozó kihágások egy részét már tanácsai szervek bírálták el, majd az *1955. évi 17. tvr.* végérvényesen megszüntette a kihágásokat és egyben feljogosította a tanácsokat a tanács illetékességi területén szabálysértés alkotására. Ez a jogosultságuk a tanácsrendszer alatt mindvégig fennállt és azt *1968. évi I. törvény*, azaz az *első szabálysértési kódex* is megerősítette.

A rendszerváltás azonban új helyzetet teremtett. Az ekkor létrejött helyi önkormányzatok kapcsán kérdésessé vált, hogy az 1968. évi I. törvény módosítása nélkül alkothatnak-e szabálysértési rendeleteket. A jogosultságot az Alkotmánybíróság is vizsgálta több döntésben⁶

⁴ A Magyar büntetőtörvénykönyv a rendőri kihágásokról. Törvényjavaslat és Indokolás 236. p.

⁵ [Tusnádi] Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota. Fővárosi Nyomda, Budapest, 1935. 532–534. p.

⁶ Például Szentlőrinc Nagyközség rendelete ügyében született a 638/H/1992. AB határozat, míg Sarkad ügyében a 742/H/1994. AB határozat.

is. A testület egyfelől megerősítette, hogy a képviselő-testületek törvényi felhatalmazással bírnak arra vonatkozóan, hogy szabálysértéssé nyilvánítsanak valamely kötelezettségszegést, másfelől ez a típusú rendeletalkotás jogforrási szempontból sem tekinthető aggályosnak. Az Alkotmánybíróság a szabálysértést megállapító önkormányzati rendeletek kapcsán megállapította, hogy azok éppen a szabályozott életviszony sajátosságainál fogva jellemzően kötelezettségeket és más rendelkezéseket tartalmaznak⁷. A jogszabályi jellegből következően azonban célszerűségi vizsgálatnak nem vethetők alá.

A testület tehát jogalkotói kompetenciának tekintette azt, hogy mely jogellenes cselekményt nyilvánít szabálysértésnek főként annak társadalomra veszélyességére tekintettel.⁸ Mindez egybecseng a kihágási jog irodalmában felvetett kérdésekkel és az azokra adott válaszokkal is. Ez a jogalkotói szabadság azonban nem jelenti azt, hogy korlátlanul bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé lehetne minősíteni. Egy 1998-ban született döntésben a testület a tekintetben is támpontokat adott, hogy mely tényezőkre kell figyelemmel lenni a szabálysértés statuálása során. Ilyennek minősül a szabálysértés, mint jogintézmény rendeltetése, amelynek kapcsán a szabálysértési törvény preambuluma fogalmaz meg alapvető szempontokat. Ez utóbbi szerint a szabálysértés kettős rendeltetésű cselekmény, amelybe beletartoznak a közigazgatás-ellenes magatartások, és az emberi együttélés szabályait sértő magatartások, amely utóbbi kriminális jellegű cselekménynek tekinthető⁹.

Fontos szempont továbbá, hogy a szankcionálás valamely közjogi védelmet igénylő tárgykörben és a köz érdekében történjen, így a szabálysértések kapcsán azt kizártnak tartotta az Alkotmánybíróság, hogy például egy polgári jogi szerződés megszegését nyilvánítsa a helyi önkormányzat képviselő-testülete szabálysértéssé. A testület azt is tisztázta továbbá, hogy a helyi önkormányzatoknak a törvényhozó annak érdekében adott felhatalmazást, hogy a helyi önkormányzat valamely eredeti jogalkotási hatáskörében meghatározott közigazgatási jogi előírások és társadalmi együttélési szabályok megsértését szankcionálja.¹⁰ Mindez ugyancsak egybecseng a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténeti gyökereivel, amely a kihágások és szabálysértések kétarcúságát hangsúlyozta.¹¹

2.2. A helyi önkormányzatok tevékenysége

Az 1990-ben létrehozott helyi önkormányzatok helyzetét már az 1968. évi I. törvény **1991. évi XX. törvénnyel** történő módosításával rendezték, amely alapján szabálysértést helyi önkormányzat rendelete is megállapíthat és ugyanezt a megoldást alkalmazta az 1999-ben megalkotott szabálysértési törvény is.

⁷ 742/H/1994. AB határozat.

⁸ A 987/B/1990. AB határozat elutasította azt az indítványt, amely alkotmányellenesnek vélte a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt módosító és kiegészítő 1990. évi XLVI. tv. 6. §-át, amely értelmében szabálysértést követ el, aki tiltott helyen aláírást gyűjt.

⁹ 19/1998. (V. 22.) AB határozat.

¹⁰ 19/1998. (V. 22.) AB határozat. Szintén a jogalkotó jogosítványának a korlátoltságát hangsúlyozza a 1087/B/1994. AB határozat.

¹¹ Ezzel tehát alapvetően választ kaphattunk arra az Angyal Pál által feltett kérdésre is, hogy vajon a jogalkotó bármely cselekményt a közigazgatási büntetőjog köre utalhat-e. Angyal Pál: A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése. MTA, Budapest, 1931.

Egészen a **2012. évi II. törvény** hatályba lépéséig, azaz **22 évig volt tehát arra lehetősége a helyi önkormányzatoknak, hogy szabálysértést állapítsanak meg.**

Az 1999-ben kihirdetett szabálysértési kódex előkészítés körében készült még **1997-ben** egy **belügyminisztériumi vitaanyag**¹², amely az „önkormányzati” szabálysértési hatóságok, azaz jegyzők munkáját vizsgálta és kitért a helyi önkormányzatok szabálysértési rendeletalkotási gyakorlatára, valamint annak elvi alapjaira. Ez utóbbi kapcsán az képezte a kiindulópontot, hogy a helyi önkormányzatok törvény felhatalmazására, illetve helyi társadalmi viszony rendezésére alkothatnak rendeletet. A vitaanyag alapján ugyan nem egyértelműen eldönthető, hogy az önkormányzat szabálysértési rendelet melyik kategóriába tartozik, de a többségi álláspont szerint inkább törvényi felhatalmazás alapján alkotottnak tekinthető. Mindez azzal is alátámasztható, hogy a szabálysértési törvény fogalommeghatározásából következően a helyi önkormányzat szabálysértést állapíthat meg, amely e tekintetben egy általános jellegű felhatalmazásként kezelhető.

A vitaanyag meghatározta azokat a főbb témaköröket is, amelyekben a **2012. évi II. tv.** hatályba lépése előtt a helyi önkormányzatok tipikusan szabálysértési rendeletet alkottak. Ezek az alábbiak voltak:

- vízszolgáltatás és vízszolgáltatás helyi szabályozása
- települési címer, zászló, más jelkép szabályozása
- temetők fenntartása és használata
- állattartás, különös tekintettel az ebtartásra
- közterületek használata
- piacok és vásárok rendje
- közszolgáltatások igénybevétele, különös tekintettel a kéményseprő szolgáltatásra
- köztisztaság.

A témakörök alapján megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok által statuált szabálysértések igen széles körben lefedték a helyi társadalmi viszonyokat, és később javarészt ezek köszöntek vissza a közösségi együttélés rendje kapcsán is. A vitaanyag reprezentatív jelleggel több szabálysértési tényállást is kiemelt és részletesen elemzett. A tényállások között azonban számos olyan is akadt, amelyek alapján már hosszabb idő óta nem indult eljárás és nem történt szankcionálás. Ezeket a szerzők alvó jellegűnek minősítették. Az újonnan alkotott önkormányzati rendeletek meglehetősen eltérő mélységű és minőségű jogalkotást eredményeztek. A jellemzően előforduló jogalkotási hiátusok között előfordult a többes szankcionálás, de az is, hogy a pénzbírság maximális mértékét valamennyi cselekmény esetén ugyanolyan mértékben fenyegették mindenféle differenciálás nélkül.

A tapasztalt anomáliákra tekintettel a szakértői összefoglaló arra tett javaslatot, hogy célszerű lenne a helyi önkormányzati szabálysértéseket mintegy keretek közé szorítani és meghatározni azokat a konkrét tárgyköröket, amelyekben a szankcionálás lehetséges lenne. Alternatívaként már ekkor megfontolásra javasolták, hogy a szabálysértések helyett valamely

¹² Belügyminisztérium: kézirat, 1997.

más jogintézményt is be lehetne vezetni, amely kifejezetten a helyi viszonyokra reagálhatna és ahol a bírság a megállapító szervhez folyhatna be. Ilyen lehetett volna például az igazgatási bírság a javaslat szerint, amely e tekintetben a későbbi szabályozás kifejezett előzményeként is kezelhető.

2.3. A 2012. évi I. törvény által indított változások

A *szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény* alig több mint tíz évig volt hatályban és egy hosszabb előkészítés eredményeként megszületett a 2012. évi II. törvény, amely fordulatot hozott a közigazgatási büntetőbíráskodás területén, ugyanis a jogterületet kétséget kizáróan a büntetőjog irányába terelte. A kódex szakított a közigazgatási büntetőjog évszázados hagyományával és a szabálysértések statuálásának a lehetőségét ezentúl kizárólag a törvények számára tartotta fenn, amellyel egyben lényegesen csökkentette is a szabálysértések számát. A büntetőjog felé történő tolodás már a preambulumban megjelent a szabályozási célokban¹³, ahol a tágabb gyakorlati célok jelentek meg felidézve az *1879. évi XL. tc.* kapcsán kialakult kodifikációs álláspontot¹⁴, amely a kihágások preventív jellegét és kisebb súlyát hangsúlyozta.

Ezzel a lépéssel bár a szabálysértések vonatkozásában a nullum crimen sine lege elve már érvényesült, a helyi önkormányzatok számára azonban megszűnt az a lehetőség, hogy szabálysértési szankciót állapítsanak meg. Mindezzel párhuzamosan a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénybe* (a továbbiakban: *Mötv.*) illesztettek olyan szabályokat, amelyek lehetővé tették a közösségellenes szabályok szankcionálását a helyi önkormányzat képviselő-testülete számára.

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* 23. §-az *Mötv.* 51. § (4) bekezdését módosította. Az új szövegezés szerint: 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 Javaslat indokolása ki is emelte, hogy „*Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 51. § (4) bekezdése biztosítja az önkormányzatok számára, hogy a megszűnő önkormányzati szabálysértési rendeletalkotási jogosultság helyett a tiltott, közösségellenes magatartások esetében közigazgatási bírságot megállapító önkormányzati rendeletet alkothassanak*”.

¹³ Madarász Tibor: Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái. ELTE, Budapest, 1989. 37-42. p.

¹⁴ Szatmári Lajos: Bírság a magyar államigazgatásban. In Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos szerk.: A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai. 12. ELTE ÁJK, Budapest, 1990. 81-84. p.

A szabályozás 2012. április 15-én lépett hatályba, azonban az *Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) határozata* azt néhány hónapon belül kiiktatta, a felhatalmazást bianco és parttalan jellegűnek minősítve. A döntés indokolása szerint a jogellenes magatartás jogkövetkezményeként olyan büntetés, illetve szankció megállapítása nyújt lehetőséget állami kényszer alkalmazásával, ami nem tartozik a helyi közügyek körébe. A testület véleménye szerint ilyen jellegű szabályokat az önkormányzat csak törvény felhatalmazása alapján, és annak keretei között alkothat és a szabályozás kizárólag törvényben előírt anyagi jogi garanciák mellett állhat összhangban a jogállami követelményekkel.

A megsemmisítésig eltelt hét hónap alatt a helyi önkormányzatok többszáz¹⁵ önkormányzati rendeletet alkottak, amelyek főként olyan – alkotmányjogi, alapjogi szempontból érzékeny - témaköröket érintettek, mint a guberálás, koldulás vagy kéregetés. Az ekkor alkotott önkormányzati rendeleteknek mintegy nyolcada tartalmazott csak más, az előbbiektől eltérő tényállást. Az Alkotmánybíróság döntése alapján a helyi önkormányzatoknak ezeket a rendeleteket hatályon kívül kellett helyezniük.

2.4. A közösségi együttélés szabályozásának a megjelenése

Az *Alkotmánybíróság említett döntése* nyomán tehát kötelezővé vált a kirívóan közösségellenes magatartásokat szabályozó rendeletek hatályon kívül helyezése, amely folyamatot a területi kormányhivatalok kísérték figyelemmel. A törvényességi felügyeleti tevékenység körében azonban már ekkor érzékeltették, hogy nem tartják kívánatosnak, ha a helyi önkormányzatok más jogi alapon, így különösen az Alaptörvényben foglalt eredeti jogalkotó hatáskörben a helyi közösségben előforduló társadalmi viszonyokat más módon szabályozzák és az így megalkotott szabályokat pedig szankcionálják. Minderre azért volt szükség, ugyanis már ekkor változatos jogi megoldások születtek a helyi önkormányzati szankcionálásra annak ellenére is, hogy a területi kormányhivatalok törekvése ellenére.

Az Alkotmánybíróság döntése után ugyanis hamarosan felmerült, hogy az *Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése* értelmében a helyi önkormányzatok – feladatkörükben eljárva - önállóan szabályozhatnak olyan életviszonyokat, amelyeket más jogszabály nem szabályoz. Mivel nincs olyan szabály, ami kizárná, hogy ezen jogi alapon és nem más törvényi felhatalmazás alapján az Alaptörvénnyel összhangban álló és más jogszabályba nem ütköző szankcionáló rendeleteket alkossanak, így számos helyi önkormányzat kezdett ilyen szabályokat alkotni. Az így kialakult jogalkotó tevékenység azzal is indokolható volt, hogy a helyi önkormányzatok alapvető feladatainak és rendeltetésének alapjait az Alaptörvény határozza meg, amelyre vonatkozó törvényi szabályokat az Möt. tartalmazza.

Az *Möt. 4. §-a* szerint pedig a helyi közügy körébe a lakossággal történő együttműködés feltételeinek a meghatározása is beletartozik, amely beleértendő lehet ez a típusú

¹⁵ Lásd Alapvető jogok biztosa AJB-6727/2012. számú ügyben készült jelentése www.ajbh.hu/allam/jelentes/201206727.rtf (2013. 11. 15.) Az alapvető jogok biztosának a megkeresésére a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium tájékoztatása szerint 2012. szeptember 1-ig mindösszesen 699 ilyen önkormányzati rendeletet alkottak a tárgykörben.

normaalkotás is. Ezt az érvelést támasztja alá, hogy az Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontjában a törvényalkotó eleve is felhatalmazta a helyi önkormányzatot arra, hogy meghatározza a közösségi együttélés alapvető szabályait, továbbá ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A közösségi együttélés szabályozása és szankcionálása azonban egyre elterjedtebb¹⁶ gyakorlattá vált a helyi önkormányzatok körében, ugyanis ha áttekintjük a megyei jogú városok és fővárosi kerületek ilyen jellegű rendeletit, akkor jelentősebb részben már 2013-ban megszülettek a közösségi együttélést szabályozó rendeletek, amelyeket a későbbi időszakban jellemzően pontosítottak, illetve akár újat alkottak helyettük. A közigazgatási büntetőjog ezen hulláma azonban már 2013-ban megjelent és rohamosan terjedt, amelyet a területi kormányhivatalok sem tudtak meggátolni.

A fentiekben említett, a szabálysértési kódex hatályba léptetését rendező **2012. évi XXXI. törvény módosította** egyben **a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt**, beillesztve külön fejezetként a közigazgatási bírság, helyszíni bírság és elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjait is. Mivel a módosítással a közigazgatási szankcionálás közös eljárási szabályai jöttek létre, így az Mötv. említett rendelkezéseinek a megsemmisítése a gyakorlatban nem vonta el a helyi önkormányzatok szankcióalkotási lehetőségét, hiszen más tárgykörben – azaz a kirívóan közösségellenes magatartás helyett a közösségi együttélés tárgykörben - egyre több önkormányzat kezdett ilyen szabályokat alkotni. Ezt a típusú rendeletalkotást azonban a fentiek szerint a területi kormányhivatalok nem támogatták és rövid időn belül az alapvető jogok biztosa is vizsgálatot indított a kialakult gyakorlat miatt, majd 2013 augusztusában indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz a jogállamiságot sértő önkormányzati jogalkotás megállapítása érdekében.¹⁷

A biztos álláspontja szerint a **38/2012. (XI. 14.) AB határozat** a helyi önkormányzatok jogalkotási lehetőségét a korábbiaknál szűkebb körre szorította. Ezzel szemben a helyi önkormányzatok értelmezése a valóságban azt eredményezte, hogy a helyi önkormányzatok még tágabb körben és csaknem korlátok nélkül alkottak önkormányzati rendeleteket a közösségi együttélés körében, amely gyakorlatot az ombudsman rendkívül aggályosnak tartotta. Annak érdekében, hogy a helyzetet tisztázza 2013 januárjában megkereste a közigazgatási és igazságügyi minisztert is, hogy az Mötv-ben szereplő felhatalmazást pontosítsa, amely azonban az indítvány benyújtásáig nem történt meg. A dokumentum hivatkozott továbbá a területi kormányhivatalok vizsgálati szempontjaira is, amelyet a Fővárosi Kormányhivatal a következők szerint összegzett: „*a törvényi mérce ilyen szintű bizonytalansága miatt nem képes eleget tenni e területen törvényességi ellenőrzési feladatainak, még a Ket. szabályainak vonatkozásában sem. Nincs olyan törvényi szintű korlátozás vagy keretszabály, ami egyértelműen felhívható lenne a közösségi együttélési*

¹⁶ Lásd Kaposvár Megyei Jogú Város 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés szabályairól.

¹⁷ Alapvető jogok biztosa Indítvány.

[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) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 24.).

*szabályok megállapítása és a szankciók alkalmazása terén annak ellenére, hogy egy eleve sajátos, szabálysértési-közigazgatási szakterületről van szó.*¹⁸

Bár az indítvány azt elismerte, hogy a felhatalmazás alapján lehetséges a közösségi együttélés szabályainak meghatározása – hiszen ez egyben a helyi közügyek tárgykörébe is tartozik-, ez azonban elsősorban a választópolgárok „békés egymás mellett élésének” az alapjaira vonatkozhat és nem a „közkerkölcsvédő”, „köznyugalomvédő” vagy „közizlésvédő” normák alkotására, amelyet az ombudsman már túlkapásnak minősített, amely adott esetben az alkotmányos alapjogok sérelmét is eredményezheti.

Az ombudsmani vizsgálat mellett a törvényességi felügyeleti tevékenység eredményeként hamarosan a **Kúria Önkormányzati Tanácsa** elé is került közösségi együttélés tárgykörében született önkormányzati rendelet, amely ügyben a Kúria az Alkotmánybírósághoz fordult és az Möt. felhatalmazást tartalmazó rendelkezéseinek a megsemmisítésére tett indítványt.¹⁹ A fő érvet azt jelentette, hogy a felhatalmazás hasonlóan homályos, mint a **38/2012. AB határozat** által már megsemmisített Möt. 51. § (4) bekezdése és a Möt. 143. § (4) bekezdés e) pontja²⁰, így a közösségi együttélés szabályainak megalkotására történő felhatalmazás hasonlóképpen sérti a felhatalmazásra vonatkozó jogalkotási követelményeket és így a jogbiztonság követelményét.²¹ A Kúria ugyancsak aggályosnak tartotta, hogy a közösségi együttélés - mint tárgykör - szabályozása könnyen érinthet olyan jogalkotási területet, amely alapjogi összefüggésekkel bír és így törvényi jogalkotást igényelne. Ez utóbbiról a Kúria akként vélekedett, hogy már önmagában is az Alaptörvény I) cikk (3) bekezdésébe ütközhet.

A felülvizsgálati eljárások során a felhatalmazás tárgyának és kereteinek hiányos volta szintén bizonytalanságot okozhat, ugyanis a felhatalmazás túllépése csak konkrét mércéhez viszonyítva értelmezhető. Ezt a mércét azonban a Kúria vélekedése szerint a törvényalkotónak kell meghatároznia, és a törvényalkotás körében lenne megnyugtatóan rendezendő a bírság mértéke, illetve a jogkövetkezmények egyes nemeinek a meghatározása, továbbá a felelősség érvényesítésével kapcsolatos szabályok kialakítása. Erre vonatkozó törvényi szabályok hiányában ugyanis ezeket a helyi önkormányzatok rendezik önkormányzatonként eltérő módon, amely megoldást a Kúria különösen problémásnak tekintette.

Az Alkotmánybíróság 2015 októberében hozta meg a döntését. A **29/2015. (X. 2.) AB határozatban** azonban egyáltalán nem osztotta a fenti aggályokat és a többségi vélemény szerint a felhatalmazás keretjellegetű volta nem sérti sem a közigazgatás törvény alá rendelésének követelményét, sem a jogbiztonság, sem a hatalommegosztás elvét. Az aggályokra reflektálva azt is rögzítette, hogy a visszaélésszerű joggyakorlás elvi lehetőségét nem célszerű általános jelleggel vélelmezni és ezen feltevésre tekintettel a felhatalmazást

¹⁸ *Ombudsmani indítvány.*

¹⁹ Az indítvány külön érdekessége, hogy ebben történt meg az alkotmánybírói eljárás kezdeményezésének a körülírása és jogi indokolása is.

²⁰ Lásd: Kúria Köf. 5053/2013/9. sz. végzés.

²¹ Kúria Köf. 5053/2013/9. sz. végzés.

megsemmisíteni. A közigazgatás törvény alá rendelését nem sérti az a megoldás, hogy a keretjellegetű felhatalmazás alapján a szabályokat teljes egészében a helyi önkormányzatok határozzák meg és azt szabadon töltik meg tartalommal, hiszen éppen ez a helyi közügyek lényege és ezért a helyi jogalkotás, illetve az önkormányzatiság essenciája. Ennél fogva éppen a felhatalmazás megsemmisítése eredményezné az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének a sérelmét, amely a szubszidiaritás elvének a megvalósítását is korlátozná, ugyanis a helyi közügyek körébe a közösségi együttélés szabályainak a meghatározása is beletartozik. Az, hogy ennek alapján helyi önkormányzatonként különböző szabályok születnek ugyancsak összhangban áll mind a hatalommegosztás, mind a történeti alkotmány elvével. Bár a testület sem tartotta kizártnak azt, hogy a felhatalmazás nyomán visszaélésszerű rendeletek is születhessenek, akár téves, akár szándékos jogsértés eredményeként, e körben azonban elegendő garanciának tartotta az olyan alkotmányos intézmények létét, mint amilyen a Kúria vagy az Alkotmánybíróság, amelyek megfelelő kontrollt gyakorolhatnak a helyi önkormányzati jogalkotás felett.²²

Mivel a helyi önkormányzatok eredeti jogalkotó hatáskörben hozott rendeletei mindenkor magukban hordozzák a jogsértés – akár más jogszabályba ütközés, akár az alkotmányos jogok sérelmét -, így egyet kell értetnünk az Alkotmánybírósággal abban, hogy a helyi önkormányzati autonómia körében az önálló döntéshozatal felelősséget is jelent. Megnyilvánul ez nemcsak a közösségi együttélés körében, de hasonló „nyitott” terület a települési adók ügye is. Ezen jogalkotás kapcsán tehát - kialakult gyakorlat hiányában - jelentős felelőssége van a törvényességi kontroll első lépcsőjeként a területi kormányhivataloknak, valamint a rendeletalkotás kapcsán a Kúriának és az Alkotmánybíróságnak. Ez utóbbiak az eléjük kerülő konkrét ügyeken keresztül kidolgozhatják a közigazgatási büntetőjog modernkori zsinórmértékét és meghatározhatják az elbírálás alapvető szempontjait. A szempontok kiterjednek a rendeletek Alaptörvénnyel való összhangjára, különös tekintettel az Alaptörvény I. cikkében foglalt alkotmányos értékekre és elvekre, valamint a szükségesség-arányosság követelményének való megfelelésre, de a normakontroll eljárás során vizsgálják azt is, hogy az adott helyi önkormányzatnál kialakult helyi életviszonyok megalapozzák-e az adott magatartás szabályozását és az ott meghatározott jogkövetkezmények adekvát módon kapcsolódnak-e azokhoz.²³ A fentiek alapján az eddigiéknél fontosabbá válik továbbá a jó gyakorlatok feltárása is, illetve azon életviszonyok leltárja, amelyek szabályozása alapjogok sérthet.

A döntés tehát új létalapot teremtett a közigazgatási büntetőjognak és egyben lehetőséget arra, hogy a közigazgatási büntetőbíráskodás területe egy más jogintézmény égisze alatt továbbéljen. Az *Alkotmánybíróság* azóta többször is megerősítette a jogterület alapjait. A **3/2016. (II. 22.) határozatban** ismét rögzítette, hogy nem lehet azt vélelmezni a helyi önkormányzatok visszaélésszerű joggyakorlását, illetve ennek megtörténése a Kúria, illetve az Alkotmánybíróság közreműködése által orvosolható.

²² 29/2015. (X. 2.) AB határozat.

²³ Alkotmánybíróság 29/2015. (X. 2.) AB határozat

Az egy évvel későbbi, 7/2017. (IV. 18.) AB határozatban a közösségi együttélést szabályozó rendeletek létalapjának kérdése pedig már nem is merült fel.

3. A közösségi együttélés szabályanyaga

3.1. Községi együttélés az Alkotmánybíróság előtt

A 2012 óta eltelt tízéves időszak alatt mindössze két ügyben hozott érdemi döntést az Alkotmánybíróság. Az egyik egy kaposvári eset volt, míg a másik a müezzin rendelet miatt elhíresült *Ásotthalom* ügye. *Kaposvár* kapcsán kiemelendő, hogy már a szabálysértési jogalkotás idejében is több érzékeny tárgykörű rendelet született és nem először került az alkotmányos testület elé kaposvári rendelet, így említhető a guberálást szabálysértéssé nyilvánító rendeletet megsemmisítő 176/2011. (XII. 29.) AB határozat. Mivel 2012 után már actio poplurais nem indítható, így mindkét eljárást az alapvető jogok biztosa kezdeményezte²⁴

A két döntés közül a kaposvári eset rendelet volt az időben először felmerülő. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás (közkeletű nevén hajléktalanság) szankcionálása többször módosult 2011 után, majd 2018-ban akként állandósult, hogy a szabálysértési törvény tartalmazza az életvitelszerű közterületen tartózkodás általános tilalmát és szankcióit. Korábban azonban olyan megoldás is volt hatályban, hogy a Szabstv. a tilalmat és a szankciót tartalmazta azzal, hogy a helyi önkormányzat határozhatta meg azon területet, ahol a cselekmény elkövethető volt. Kaposvár MJV Önkormányzata ezen felhatalmazással élve az önkormányzat a teljes területén megtiltotta azt, hogy az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságokat a közterületen tárolják vagy elhelyezzék, és ezen magatartásokat egyben a közösségi együttélés alapvető szabályait sértőnek minősítette.

A hajléktalanság a kaposvári rendelet folytán tehát felvetette a kettős szankcionálás lehetőségét. Az ombudsman az indítványában részletesen elemezte a rendelet megalkotásának okait és a jogalkotó szándékát. A Somogy Megyei Kormányhivatal beszámolójából kiderül, hogy súlyos gondokat okoz a településen a hajléktalanság, illetve az, hogy a lakóházak előtti járdát, egyéb közterületet egyes lakossági csoportok elfoglalnak és a bútorokat kirakva élik mindennapi életüket. Mindez akadályozza a gyalogos közlekedést, így az adott terület nem láthatja el a közterületkénti funkcióit és a magatartás hátrányosan befolyásolja a lakosság biztonságérzetét és közérzetét. Ennek ellenére az adott magatartás teljes egészében ekkor nem minősülhetett szabálysértésként, ezért a helyi önkormányzat minősítette azt közösségi együttélés szabályait sértőnek oly módon, hogy amennyiben szabálysértésnek minősül, akkor nem sújtható bírsággal a közösségi együttélés szabályainak a megsértése miatt. A kormány megbízott álláspontja szerint így a megoldás nem ütközött a kettős szankcionálás tilalmába. Az Alkotmánybíróság döntésében ugyancsak nem kívánt ezzel ellentétes tartalmat tulajdonítani a helyi önkormányzat rendeletének²⁵.

²⁴ Az Alkotmánybíróság elé még más ügyek is kerültek alkotmányjogi panasz folytán, azonban ezeket a testület elutasította. Lásd például 3126/2015. (VII. 9.) AB határozat és 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat.

²⁵ 3/2016. (II. 22.) AB határozat [19]

A döntés rendelkező része ezért azt az alkotmányos követelményt tartalmazta, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből fakadóan a rendelet a hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre nem alkalmazható. A rendelet megsemmisítésére vonatkozó indítványt így a testület elutasította és egyben megerősítette, hogy a széles körű rendeletalkotási lehetőségéből nem következik a visszaélészerű joggyakorlás és az nem is vélelmezhető a helyi önkormányzatok esetében.²⁶

Az ásothalmi esetben²⁷ azonban már nemcsak vélelmezték a visszaélészerű joggyakorlást, hanem az ténylegesen meg is valósult. Ásothalom önkormányzatának rendelete ugyanis tilalmazni rendelte 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 ügyben az Alkotmánybíróság soron kívül járt el és az önkormányzati rendeletet az egészen kivételesen és különösen súlyosan jogsértő esetekben alkalmazott ex tunc hatállyal semmisítette meg. A döntés különösen fajsúlyos, ugyanakkor máig nyitott kérdéseket tárgyalt az alapjogok önkormányzati rendeletek által történő korlátozhatósága kapcsán, különös tekintettel a korábbi 2015-ös döntés párhuzamos indokaira is, amelyek arra hívták fel a figyelmet, hogy bár az alapjogok lényegét csak törvény érintheti, egyes részletszabályok tekintetében nem elképzelhetetlen az önkormányzati rendeletek szintjén sem szabályokat alkotni.

Bár ez utóbbi vonatkozásban az Alkotmánybíróság végül nem fektette le a sarokköveket, mivel a megsemmisítéshez a jogbiztonság sérelme önmagában is elégséges volt. A döntés ennek ellenére fontos elvi tartalommal bír. Ekkor kísérelte meg ugyanis az Alkotmánybíróság először tartalmi jelleggel körülhatárolni a közösségi együttélés körében szabályozható társadalmi viszonyokat. Ennek meghatározása során a helyi közügyek fogalmából lehet kiindulni, amely mellett figyelembe kell venni a helyben biztosítható közfeladatokat is, amelyeket az Mötv. bár érint, de csak példálózó jelleggel sorol már fel.²⁸ Ezek alapján a közösségi együttélés keretében valamely tipikusan önkormányzati léptékű feladat vagy közszolgáltatás ellátása szabályozható önkormányzati rendeletben. Az ilyen rendeletek bár érinthetnek egyes alapjogokat, ezek mindenkor korlátját az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése jelentheti, amely szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ennek alapján tehát az önkormányzati rendelet közvetlenül nem korlátozhatja az alapjogokat.

Az alapjogi korlátozás többoldalú megközelítése kapcsán ismét a párhuzamos indokolások adhatnak több támpontot. A *Pokol Béla, Juhász Imre és Varga Zs. András alkotmánybírók* által jegyzett közös párhuzamos indokolásban a fentieket azzal egészítették ki, hogy az alapjogokra vonatkozó törvényi szabályozás az alapvető szabályokat határozza meg az adott

²⁶ 3/2016. (II. 22.) AB határozat.

²⁷ 7/2017. (IV. 18.) AB határozat.

²⁸ Mötv. 13. § (1) bekezdés.

tárgykörben, míg más jogszabály, így akár a helyi önkormányzati rendelet is tartalmazhat további részletszabályokat. A jogforrási rendszer összetettsége és egyfajta munkamegosztása nyomán így a törvényalkotás a főbb, alapvető szabályokat határozhatja meg, míg más jogszabályok a megmaradt hiátusokat tölthetik ki tartalommal. Ennek alapján viszont álláspontjuk szerint a testület anélkül zárta le az ügyet, hogy ezen egymásra épülést a konkrét alapjog – azaz a lelkiismereti és vallásszabadság kapcsán - górcső alá vette volna.

Ezzel szemben *Czine Ágnes alkotmánybíró* véleményében a korábban a Kúria, illetve aza alapvető jogok biztosa által megfogalmazott félelmeket osztotta, mivel álláspontja szerint az adott ügy arra példa, hogy a helyi önkormányzatok „abszurd” szabályokat alkothatnak a hiányos felhatalmazás nyomán pusztán bevételszerzési céllal.²⁹

A mindösszesen két érdemi elemből álló alkotmánybírói gyakorlat, alapján egyelőre az alábbi megállapítások tehetők.

- A testület álláspontom szerint helyesen utat engedett a közösségi együttélés szabályozásának. Az így megalkotott szabályrendszer inkább eredeti jogalkotó hatáskörben születik az Mötv. felhatalmazására is támaszkodva.
- A szabályok megalkotása körében figyelme kell venni a helyi közügyek fogalmás és a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit.
- Az alapjogok lényegi tartalma csak törvényben szabályozható, de mindez nem zárja ki teljesen azt, hogy alapjogot érintsen a szabályozás.

Különösen az utolsó két kérdést illetően azonban a testület nem túl sok támpontot adott sem a helyi önkormányzatoknak, sem a törvényességi felügyeletet végző területi kormányhivataloknak. Az ásothalmi rendelet nyomán született döntés alapján érdekes kérdés annak a vizsgálata is, hogy vajon az Mötv. közösségi együttélés szabályaira vonatkozó „felhatalmazás” megsemmisítése esetén gátolható lenne-e bírságoló szabályok alkotása akkor, ha a helyi közügy körébe tartozó életviszonyt eredeti jogalkotó hatáskörben szabályoz a helyi önkormányzat. Meglátásom szerint ebben az esetben bár az elnevezés (közösségi együttélés szabályozása) változna, de a szabályozás jelenléte egyes tipikus tárgykörökben már nem feltétlenül, hiszen az eredeti jogalkotó hatáskört a helyi önkormányzatoknak éppen azért biztosítja az Alaptörvény, hogy a helyi közügyeket szabályozhassák. Ennél fogva a „felhatalmazás” eltörlésével nem gátolható meg a jogalkotás, hiszen valójában nem is az Mötv. felhatalmazása nyomán születnek ezek a rendeletek, a közösségi együttélés szabályainak a meghatározására rendeletben ugyanis valójában egy tipikus önkormányzati feladat- és hatáskör.

Az alapjogi korlátok pontos kijelölése eddig ugyancsak nem történt meg és várhatóan konkrét ügyeken keresztül zajlik majd. A helyi önkormányzatok kellő önmérséklete esetén azonban közel sem biztos, hogy születik olyan ügy, amely valódi alapjogi jogsérelmet okoz és emiatt az Alkotmánybíróság eljárását szükséges kezdeményezni. A Kúria újabb gyakorlata³⁰ nyomán pedig még az alapjogi jogsérelmet tartalmazó ügyek sem biztos, hogy az Alkotmánybíróság

²⁹ 7/2017. (IV. 18.) AB határozat.

³⁰ Lásd jelen tanulmány 3.2. fejezetét.

elé kerülnek. A lehetséges tárgykörök meghatározása azonban alapjogi jogsérelem hiányában már nem is indukálhatja az Alkotmánybíróság eljárását, így ezen kérdésekben a Kúria gyakorlata lehet irányadó, amely a fentieknél jóval gazdagabb körben hozott döntéseket.

3.2. A közösségi együttélés Kúriai gyakorlata

A 2015-ben született alkotmánybírósági határozat alapján egyértelművé vált, hogy a Kúriának érdemben kell elbírálnia a közösségi együttélést szabályozó rendeleteket. Amennyiben alapjogi, tisztán alkotmányjogi jogsérelem nem áll fenn, akkor önállóan kell kialakítania a gyakorlatát az eléje kerülő ügyek alapján. A legfőbb bírói fórum helyzetét nehezítette, hogy a közösségi együttélés szabályozása körében hasonlóan változatos életviszonyokkal találkozhatunk, mint a kihágási, illetve szabálysértési időszakban, hiszen valójában közös gyökerekkel rendelkező területről beszélhetünk. Ennél fogva a Kúria részben figyelembe vehette a korábbi 2012 előtti alkotmánybírósági esetjogot, másrészt reagálnia kellett az új szabályokra. Az **Önkormányzati Tanács** 2015 óta több döntést hozott a közösségi együttélés körében, amely alapján az elbírálás egyes főbb szempontjai jól körvonalazhatók.

Az első ilyen, hogy az elbírálás körében a testület elsődlegesen azt vizsgálja, hogy az adott rendelet ütközik-e valamely más magasabb szintű jogszabályba. Amennyiben a formális jogbiztonság sérelme fennáll, akkor nem szükséges tartalmi jellegű bírálatot végezni, hiszen az előbbi önmagában megalapozza a rendelet megsemmisítését. Így értelemszerűen a magasabb szintű jogszabályba ütközés fennállása tekinthető elsődlegesnek.

A következő szempontot még mindig a jogbiztonság körében a jogalkotási követelmények megsértése jelenti. Ilyen lehet valamely határozatlan jogfogalom (szakszerűtlen kezelés³¹) vagy helytelen szövegekőzi utalás,³² illetve az esetlegesen az indokolatlan többszintű szabályozás.³³ E körben a döntések bár fontos kérdéseket érintenek, mégsem ügyspecifikusak, hanem az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának általános szempontjai szerint zajlanak, függetlenül attól, hogy mi a konkrét ügy. Mivel ezen formai hibák megállapítása megelőzi az érdemi, illetve további vizsgálatot, így ezen ügyekben már nem is kerülhet sor arra, hogy tartalmi vizsgálat folyjon és a közösségi együttélés mibenlétével, illetve a szabályozott társadalmi viszonytal kapcsolatos vizsgálat folyjon.

Amennyiben a közösségi együttélés körében született ügyeket áttekintjük, akkor – a párhuzamosságokat, eljárási jellegű döntéseket nem számítva - 2022. szeptember 1-ig összesen 20 lezárt és közzétett ügyet találhatunk a Kúria honlapján normakontroll eljárásban. Ez utóbbit azért fontos hozzátenni, mert egyes esetekben más döntések is érinthetik a közösségi együttélés tárgykörét annak ellenére, hogy azok nem normakontroll eljárás eredményeként születnek.³⁴ Önmagában az Önkormányzati Tanács döntései alapján is azonban már bizonyos törvényszerűségek körvonalazhatók.

³¹ Kúria Köf.5052/2015/2. határozat.

³² Kúria Köf.5042/2015/3. határozat.

³³ Kúria Köf.5002/2019/5. határozat.

³⁴ Kfv. 37.921/2018/12. számú határozat.

Az alábbi táblázatból kiderül, hogy milyen sorszám alatt, mely településekkel és milyen életviszony körében születtek eddig döntések, valamint az is, hogy milyen főbb szempontokat vizsgált a Kúria, illetve volt-e valamilyen alkotmányjogilag különösen releváns hivatkozás.

Döntés sorszáma	Rendelet száma és szabályozott társadalmi viszony lényege	Vizsgált szempontok	Megjegyzés/alkotmányjogi többlettartalom
Köf.5.015/2021/3.	Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület 3/2019. (II. 01.) elektromos roller bérbeadása	magasabb szintű jogszabályba ütközés, normavilágosság, megkettőzött szabályozás	
Köf.5.024/2020/4.	Vác 31/2016. (VII. 15.) ö. r. fás szárú növények (kivéve fák) magassága	jogalkotási hatáskör túllépése közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 30/1988. (IV. 21.) MT rendelet	visszaulrás 3/2016. (II. 22.) ABH és önkormányzati és törvényalkotás viszonyának vizsgálata
Köf.5.011/2020/5.	Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzata 1/2016. (I. 25.) Ö.r. zöldterület rendeltetésellenes használata gépjárművel	kétszeres szankcionálás, Szabstv. 224. § szerinti tényállás szankcionálása	31/1998. (VI. 25.) AB határozat, különös veszélyes joggal visszaélés
Köf.5.002/2019/5.	Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzata 1/2016. (I. 25.) Ö. r. zöldterületek rendeltetésellenes használata	kétszeres szankcionálás, Szabstv. 224. § szerinti tényállás szankcionálása, indokolatlanul többszintű szabályozás	
Köf.5.036/2018/3.	Budapest Főváros XIX. Kerület Kispest 9/2013. (III.29.) önkormányzati tulajdonú közterület használata (plakátok elhelyezése)	Jat. 2. § egyértelmű szabályozási tartalom, normavilágosság, jogbiztonság és Ve. 144. § sérelme	Alaptörvény IX. cikk véleménynyilvánítás szabadsága, és XV. cikk (2) bekezdés diszkrimináció tilalma, 7/2017. (IV.18.) AB határozat
Köf.5.006/2018/3.	Ásotthalom 18/2017. (XI. 23.) önkormányzati rendelettel módosított – 12/2014. (IV.30.) önkormányzati rendelet: arcvonásait közterületen, vagy középületben ruházatával, vagy egyéb tárggyal úgy elrejtése, vagy eltakarása, hogy ez által mások számára felismerhetetlenné válik. (Ásotthalom II.)	Jat 4. § sérelme, kizárólagos törvényalkotási tárgykör elvonása, egyenlő bánásmód követelményének megsértése	7/2017. (IV. 18.) ABH, egyenlő bánásmód követelménye, Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését

Döntés sorszáma	Rendelet száma és szabályozott társadalmi viszony lényege	Vizsgált szempontok	Megjegyzés/alkotmány-jogi többlettartalom
Köf.5.032/2017/4.	Tihany 13/2013. (VII.4.) Ö. r. jogellenesen végzett személyszállítási tevékenység (kisvonat)	Párhuzamos szabályozás személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. tv. (Személyszállítási tv.) és a különleges személyszállítást és szolgáltatást nyújtó járművel végzett személyszállítás és szolgáltatás feltételeiről, a kisvonat várakozó helyek létesítésének és igénybevételének rendjéről szóló 11/2016.(VII.8.) Ö. r. (Kisvonat rendelet) és Szabstv. 224. §	
Köf.5.026/2017/3.	Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata 17/2015. (V. 29.) Ö. r. közterületen állatok etetése	Jat. 3. § indokolatlanul többszintű, párhuzamos szabályozás Szabstv. 196. § (1) bek. szerinti köztisztasági szabálysértés	
Köf.5.009/2017/4.	Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat 12/2014. (IV.30.) Ö. r. múzezin tevékenység, nikáb, csador stb. viselése (Ásotthalom I.)	párhuzamos indítvány AB előtt	7/2017. (IV. 18.) AB határozat
Köf.5.005/2017/3.	Dunavarsány 15/2012. (IX. 11.) Ö. r. állattartás, trágyakezelés szabályai	nincs megsemmisítés Állattartás, építésügy szabályait	
Köf.5.047/2016/2.	Miskolc 35/2013. (X.1.) Ö. r. kedvtelésből tartott állatok körében szomszédjogi rendelkezések	indokolatlanul többszintű szabályozás, állattartás, Szabs. tv., magánjog	29/2015. (X. 2.) AB határozat, Alaptörvény XV. cikk
Köf.5.010/2016/4.	Bük 13/2013. (XI.7.) Ö. r. ingatlan határoló közterület tisztántartása, gyommentesítése	nincs megsemmisítés, önkormányzati tárgykör	
Köf.5.052/2015/2.	Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzat 57/2012. (XII. 21.) közterület beszennyezése, növények szakszerűtlen kezelése	Szabs.tv. 196. § (1) köztisztasági szabálysértés Jat. 2. § normavilágosság	

Döntés sorszáma	Rendelet száma és szabályozott társadalmi viszony lényege	Vizsgált szempontok	Megjegyzés/alkotmány-jogi többlettartalom
Köf.5.042/2015/3.	Dömös Község Önkormányzat 9/2015. (III. 24.) Ö. r. normaszervezés sérelme (Megsérti a közösségi együttélés szabályait, aki a rendelet 1. § (2) bekezdésben írt szabályt megszegi, a tilalmat nem tartja be.” Holott az Ö. r. 1. §-a nem áll bekezdésekből)	Jat normaszervezési hiba	
Köf.5.034/2015/3.	Hódmezővásárhely 4/2013. (02.05.) Ö. r. választási plakátok elhelyezésével kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások	Ve. 144. § sérelme	
Köf.5.008/2015/3.	Hódmezővásárhely 4/2013. (02.05.) Ö. r. választási plakátok elhelyezésével kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások	-	eljárás felfüggesztése, AB-hez fordulás
Köf.5.004/2015/4.	Miskolc 35/2013. (X.1.) Ö.r. kedvtelésből tartott állatok körében szomszédjogi rendelkezések	-	eljárás felfüggesztése, AB-hez fordulás
<i>Köf.5.058/2014/5.</i>	<i>Penc község 6/2014. (V.22.) Ö. r. Penc domain név használata</i>	-	<i>csak utalás arra, hogy közösségi együttélés körében sem lenne szabályozható</i>
Köf.5.019/2014/4.	Budaörs Város 6/2014. (V.22.) Ö. r. lőgyakorlat szabályozása	zajjal kapcsolatos szabályozás áttekintése	nincs megsemmisítés, helyi közügy
Köf.5.042/2014/4.	Mogyoród 28/2013. (XII.19.) Ö. r.	-	új számon iktatva
Köf.5.024/2014/11.	Mogyoród 28/2013. (XII.19.) Ö. r. Hungaroringgel kapcsolatos szolgáltatások szabályozása	párhuzamos szabályozás kérdése	helyi közügy

Bár a táblázat szükségszerűen a szerző önkényes kategorizálásával jár együtt, annyi azonban kitűnik, hogy a 2017-ben indult ügyek utána egyfajta fordulat következett be és a Kúria valódi

tartalmi kontrollt gyakorolt, és bátran élt azzal a quasi felhatalmazással, amelyet az Alkotmánybíróság szánt neki és amely alapján alapjogi jogsérelmet is érintett. az utóbbi kapcsán pedig mérlegelte azt is, hogy hol húzódik az alapjog szabályozásának törvényi korlátja és hol kezdődhet az önkormányzati rendeletalkotás terrénuma.

3.2.1. Az útkeresés korszaka

A Kúria eddigi döntései alapján három viszonylag jól elhatárolható korszakot különböztethetünk meg. Az első még a **29/2015. (X. 2.) AB határozat** előtti időszak, amelyet nevezhetünk az útkeresés korszakának. Ezen időszakban jellemzően még kérdéses volt a közösségi együttélést szabályozó rendeletek létalapja. Ilyen volt a mogyoródi, Hungaroringgel kapcsolatos ügy, ahol quasi kiegészítő, kereskedelmi jellegű szabályokkal találkozhatunk, amelyeket közösségi együttélés néven alkotott meg a helyi önkormányzat³⁵ Jogi helyzetét tekintve hasonlóan minősíthető az a budaörsi rendeletet vizsgáló döntés is, amelyben a helyi önkormányzat a lögyakorlatok időtartamát szabályozta közösségi együttélés címszó alatt. A Kúria ezen ügyekben a helyi közügy fogamát vette alapul és az **Alkotmánybíróság 17/1998. (V. 13.) AB határozatát** segítségül hívva, jellemzően azt vizsgálta, hogy a kiegészítő önkormányzati szabály nem ütközik-e magasabb szintű jogszabályba. E körben tehát a kiindulópontot nem is annyira a szabályozás elnevezése, illetve alapja képezte, hanem az, hogy a lakosságot zavaró zajhatása miatt - amely lögyakorlatok esetén fennáll - a szabályozás eleve is lehetségesnek volt.

Az Alkotmánybíróság ezen döntésekben valójában a közösségi együttélés szabályozásának a mibenléte helyett az önkormányzatok Alaptörvényben megfogalmazott önállóságának a védelmét vállalta fel.³⁶ Ezen ügyek megítélése körében tehát a szabályozási tárgykört tekintve egyértelmű volt, míg az, hogy azt a helyi önkormányzatok milyen név alatt tették, már másodlagossá vált. Azonban azon ügyekben, ahol önmagában a helyi közügyek logikája és a bevett szabályozási tárgy alapul vételével az ügy már nem volt így eldönthető, a Kúria mégis kénytelen volt az Alkotmánybírósághoz fordulni, ahol a már említettek szerint a felhatalmazás megsemmisítését kérte.

A Kúria ezen 2014-2015-ben indult ügyekben úgymond tehát elkerülő magatartást folytatott. Ez figyelhető meg a Penc Község Önkormányzata ügyében³⁷ született döntésben is, ahol egy domain-regisztrációval kapcsolatos szabályozás vált kérdésessé. Az ügyben az alapvető jogok biztosa az indítványában azt jegyezte meg, hogy a domain-regisztráció kérdésköre még a közösségi együttélésre körében sem lehetne szabályozható,³⁸ amely felvetésre azonban a Kúria nem reagált és érdemben nem foglalkozott azzal, hiszen a rendelet más okból is megsemmisíthető volt.

³⁵ Kúria Köf. 5024/2014/11. határozat.

³⁶ Kúria Köf. 5019/2014/4. határozat.

³⁷ Kúria Köf.5058/2014/5. határozat.

³⁸ AJB-8678/2012 Jelentés.

3.2.2. A szabálysértési hagyományok folytatása

A fentiek után megszületett a már említett **29/2015. (X. 2.) AB határozat** és egyértelművé vált, hogy a közösségi együttélés szabályozása és szankcionálása lehetséges, és a valódi közösségi együttélési tárgykörökben, amelyek sokkal inkább a szabálysértési szabályozásra emlékeztetnek - is dönteni szükséges a Kúriának. Ekkor már előkerültek azok a rendeletek, amelyek annyiban valóban a közösségi együttélést szabályozták, amely értelemben azt a **19/1998. (V. 22.) AB határozat** egyfajta büntető színezetűnek tekintette a szabályozott életviszonyok jellege okán. Ez a korszak a 2015-ben és 2016-ban induló ügyeket jelentette, és egészen az Ásotthalom I. ügyig tartott, amely utóbbi olyan neuralgikus kérdéseket vetett fel, amelynél a Kúria ismét olyan kirívóan más szabályozási tárgykörrel és léptékkal találkozott, amely ügyben ismét az Alkotmánybíróság döntését kérte.

Az ezen korszakban felmerült érdemi ügyek legnagyobb hányadában úgymond megszokott korábbi szabálysértési tényállásokról kellett döntést hozni. Ilyen tárgykört jelentenek a köztisztasággal, illetve a településképpel kapcsolatos ügyek, de ugyanilyen ügy volt Bük város ügyében a közterületi gyommentesítési kötelezettség, illetve a közterület tisztán tartása, amely hagyományosan nem kizárólag az önkormányzat által ellátandó feladat.³⁹

A településképp védelmével volt kapcsolatos **Belváros-Lipótváros ügye** is,⁴⁰ ahol az önkormányzat rendelete tilalmazott magatartásnak minősítette a közterület beszennyezését, a közterületen lévő növényzet bármilyen módon történő szakszerűtlen kezelését, gondatlan rongálását, valamint a gazdátlan állatok környezetet szennyező vagy másokat zavaró etetését, illetve a madarak épületbe történő szoktatását.

Ahogy az önkormányzati szabálysértési rendeletek esetén, a kiindulópontot ezen ügyekben is az jelentette, hogy valóban talált-e a helyi önkormányzat olyan szabályozási hiátust, amely önkormányzati feladathoz kapcsolható és az így szabályozott magatartás valóban nem merít-e ki más tényállást. Mivel a közterület beszennyezése és annak szankcionálása egyébként szabálysértési tényállás is⁴¹, így az ilyen jellegű szabályozás kizártnak tekinthető.

Amennyiben a fenti tesztet átmegy a szabály, akkor a jogalkotás más kritériumai is vizsgálандóak, különös tekintettel a jogbiztonság normavilágosság eleme. A nevezett szabályozás ezen a szűrőn sem ment át, ugyanis a „szakszerűtlen kezelés” megfogalmazást a testület határozatlan jogfogalomnak tekintette, így a rendelet megsemmisítése sem várható magára.

Ezen településképpel, köztisztasággal kapcsolatos szabályok mellett, hogy igen változatos jellegűek és igen összetett szabályrendszer ismeretét igénylik a jogalkotó önkormányzattól, könnyen érinthetnek más polgári jogi, szomszédjogi viszonyokat is, vagy más közjogi, alkotmányjogi kérdéseket is, mint a választások.

³⁹ Kúria Köf.5010/2016/4. határozat.

⁴⁰ Kúria Köf.5052/2015/2. határozat.

⁴¹ Szabstv. 196. § (1) bekezdése.

Ilyen polgári jogi területre is átcúszó szabályozás volt az a *dunavarsányi ügy*,⁴² amelyben építésügyi rendelkezések körében hozott szabályozást szankcionált közösségi együttélés körében a helyi önkormányzat. A konkrét szabály a védőtávolságot megszegőkre vonatkozott, és amely az Önkormányzati Tanács megítélése szerint valójában állattartási, illetve építésügyi szabály megalkotását jelentette közösségi együttélés képében, amelyeket így jogbiztonságot sértőnek tekintett a testület. Más szempontból azonban a helyi önkormányzat jogosult építésügyi szabályt alkotni az építési szabályzatról szóló rendeletében, így kérdéses, hogy vajon ezekhez fűzhetne-e más szankciót a klasszikus építésügyi szankciókon kívül. A Kúria ezen döntése alapján erre nemmel válaszolhatunk, annak ellenére, hogy más kérdésekben nem tartotta már kizártnak kiegészítő szabály alkotását a testület.

Miskolc városa ugyancsak egy többszörösen összetett szabályt alkotott, amely több, polgári jogi kérdést is érintett.⁴³ A rendelet alapján tilalmazott volt a közterületen lévő virág, dísznövény szedése, és a rendelet társasházakon belüli jogviszonyokat is szabályozott. Utóbbi körében tiltottnak minősítette, 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, dohánycsikket vagy egyéb tárgyat kidob. Az önkormányzat meghatározta továbbá az életvitelszerű lakhatásra alkalmas ingatlan kritériumát is, hat négyzetméterben minimalizálva az egy főre eső lakrészt. Ezen szabályok megszegőit pedig meglehetősen magas összegű bírsággal is fenyegette. A sokrétű szabályozásból a településképre vonatkozó elemek kapcsán a Kúria követte az addigi konzekvens gyakorlatát,⁴⁴ amely lehetővé teszi a bírsággal történő fenyegetést. Ugyanakkor a további elemek vonatkozásában az Alkotmánybíróság véleményét is kérte, amely ügyet a testület azonban visszautasított.⁴⁵ 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 társasházakat érintő szabályozás kapcsán pedig jóval később, így 2019-ben született döntés nem normakontroll ügyben, azonban erre vonatkozó megállapításokat is tartalmaz, sőt az ügy elvi tartalmát a Kúria akként fogalmazta meg, hogy „A közösségi együttélés szabályait nem sérti a lakóépület házirendjébe nem ütköző állattartás. Amennyiben az állatok tevékenysége a szomszéd szükségtelen zavarásával jár, az a Ptk. 5:23. §-ára alapított igényként birtokvédelmi eljárásban vagy polgári jogi úton érvényesíthető.”⁴⁶

A korszak ügyei közül egyértelműen kiemelkedik a hódmezővásárhelyi eset, amelynél a helyi önkormányzat a választási plakátok elhelyezését szabályozta. Ugyan hasonló ügy később is előkerült⁴⁷, itt még viszonylag egyértelműnek tekintette a testület, hogy a választási plakátok elhelyezését a Ve. szabályozza. Az ügy kétségtelen dogmatikai jelentősége volt azonban az is,

⁴² Kúria Köf.5005/2017/3. határozat.

⁴³ Kúria Köf.5047/2016/2. határozat.

⁴⁴ Kúria Köf. 5052/2015/2. határozat.

⁴⁵ 3229/2014. (IX. 22.) AB végzés.

⁴⁶ Kfv. 37.921/2018/12. sz. döntés [39].

⁴⁷ Kúria Köf.5.036/2018/3. határozat.

hogy a testület egyértelművé tette, hogy a közösségi együttéléssel kapcsolatos szankció jogi személyekre is kiterjeszhető.⁴⁸ E körben tehát már elszakadt a közösségi együttélés a szabálysértési hagyományoktól és az új Szankciós törvénnyel (a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló **2017. évi CXXV. törvény**, a továbbiakban: **Szankciós tv.**) is összhangban egyértelművé vált, hogy az eljárási szabályok alapján objektív alapú anyagi jogi bírságok szabhatók ki. E körben érdekesség viszont, hogy a kihágások alanya is lehetett jogi személy⁴⁹.

3.2.3. Ásotthalom utáni rendeletek – quasi alkotmánybírósági szerepkör

Az Ásotthalom ügyében született **7/2017 (IV. 18.) AB határozat** után érzékelhető változás állt be a Kúria gyakorlatában is. A döntés Pokol Béla (és Juhász Imre, valamint Varga Zs András) által jegyzett párhuzamos indokolásában már szerepelt az, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján csak az alapjog lényeges tartalmát nem korlátozhatja törvény, míg az életviszonyok absztrakt jellege miatt nem várható, hogy a törvényi szabályozás a legapróbb részletekre is kiterjedjen, így felmerülhet az önkormányzati jogalkotás lehetősége.

A döntés nyomán a Kúria egyre több esetben már nem kizárólag az olyan tárgyköröket bírálta el, ahol más jogszabályba ütközés az ágazati szabályozás részletei miatt felmerült, hanem alapjogi jellegű kérdéseket is egyre inkább vizsgált sok szempontból a párhuzamos indokolásban foglaltak figyelembevételével. Így míg Tihany kisvonalokat érintő rendelete az országos Kisvonal rendeletbe ütközött, illetve egy szintén **2017-es ügy Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata 17/2015. (V. 29.) önk. rendelete** a közterületen történő állatetetés kapcsán ugyancsak a köztisztasági szabálysértési tényállással párhuzamos szabályozás volt⁵⁰, addig az Ásotthalom II. ügyben az ombudsman párhuzamosan nyújtott be indítványt a Kúriához és az Alkotmánybírósághoz. Ásotthalom önkormányzata ugyanis a már említett alkotmánybírósági döntés után akként módosította a helyi rendeletét, hogy immáron nem konkrétan felsorolt vallási öltözékek viselése vált tilossá, hanem az, „aki arcvonásait közterületen, vagy középületben ruházatával, vagy egyéb tárggyal úgy rejti, vagy takarja el, hogy ez által mások számára felismerhetetlenné válik.”

Bár az indítvány egyértelműen az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének sérelmét állította, konkrét jogszabálysértésként **a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény** (a továbbiakban: **Ehtv.**) 1. §-ának a sérelmét hívta fel arra hivatkozással, hogy a szabályozás lehetővé teszi, hogy valakit a lelkiismereti és vallási meggyőződése miatt hátrány érjen. Emellett a biztos álláspontja szerint felmerül **az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény** (a továbbiakban: **Ebktv.**) 4. §-ának a sérelme is az egyenlő bánásmód megsértése miatt. Ezt az ügyet azonban már a Kúria érdemben bírálta el⁵¹ annak ellenére, hogy éppúgy alapjogi kérdés és Alaptörvénybe ütközés is felmerült.

⁴⁸ Kúria Köf.5034/2015/3. határozat. Ugyanakkor ugyanezen önkormányzat korábbi eljárásban a döntést még felfüggesztette. (Kúria Köf.5008/2015/3. határozat.)

⁴⁹ A Kbt. 114. § magánjogi jogi személy megbüntetését is lehetővé tette.

⁵⁰ Köf.5.026/2017/3. határozat.

⁵¹ Köf.5006/2018/3.

Jóllehet formálisan az indítványban szerepeltek konkrét törvénysértések is, így már nem állt fenn az a feltétel, hogy kizárólag az Alaptörvénybe ütközne a rendelet, az megállapítható, hogy meglehetősen nehéz olyan alkotmányjogi szabályt találni, amelyet törvény ne szabályozna legalább egyes elemeiben. Ezen logika alapján ugyanis a kizárólag Alaptörvénybe ütközés akár relatívvá is tehető, hiszen az Alaptörvény az absztrakció magas szintjén állva olyan szabályokat tartalmaz, amelynek tartalmát törvények határozzák meg jellemző módon. Így a fentiek alapján akár a továbbiakban kizárt is lehetne az Alkotmánybírósághoz fordulás önkormányzati rendelet esetében, hiszen ez akkor történhetne, ha kizárólag az Alaptörvény sérelme állna fenn. Ugyanakkor a jogalkotás szintjeiből és egymásra épültségéből fakadóan szinte mindig található egy olyan törvényi szabály is, amelyet a helyi önkormányzat rendelete megsért. A jogbiztonság, a normaalkotás kapcsán felhívható a Jat. szabályanyaga, míg az alapjogokat törvény szabályozzák részleteikben vagy azokat - például az emberi élet vonatkozásában - más törvények védik. Az Alaptörvény szervezeti szabályait pedig szinte bizonyosan részletezik törvények és más jogszabályok.

Így felvethető a kérdés, hogy vajon miben másabb az első ásothalmi eset, mint a második, hiszen az első sérelme esetén is megálltak volna – álláspontom szerint – azok a törvényi sérelmek, amelyek a második esetén. Vajon amennyiben az indítvány konkrét törvényi sérelmet is állít, akkor a Kúriához kerül az ügy, míg ha azt nem sorolja fel - bár található lenne ilyen -, akkor az Alkotmánybíróság jár el? Vajon az I. ásothalmi eset alapján csak a konkrét ügyben volt egyértelmű a Kúria eljárása vagy más ügyben is alappal számíthatunk rá, hogy alapjogi jogsérelem esetén a Kúria jár el, mivel az alapjogok részletes tartalmát törvény szabályozza. Vajon a normakontroll eljárás eredményeként a Kúria határozza meg, hogy hol húzódik a határ az alapjogok részletes önkormányzati szabályozás által lehetséges tartalma és törvényi tartalma között?

Az eset kapcsán megannyi kérdés merül fel még akkor is, ha a megsemmisítés csaknem egyértelműnek volt mondható ebben az esetben is és éppúgy *ex tunc* hatállyal történt, mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság tette a korábbi ásothalmi ügyben.

Az eset azonban mondhatni egy gátat tört át a Kúria gyakorlatában és egyre bátrabban hivatkoztak alapjogi sérelemre is, nyilván szigorúan a megsértett törvényi szabály említésével. Ilyen merült fel ***Budapest Főváros XIX. Kerület Kispest 9/2013. (III.29.) önk. rendeletével*** kapcsolatban, amely az önkormányzati tulajdonú közterület használata körében a plakátok elhelyezését szabályozta, különös tekintettel a választási plakátokra. Az eljárás eredményeként megszületett ***Köf.5.036/2018/3. számú határozatban*** több alkotmányjogi kérdést is vizsgált a Kúria a plakátokra vonatkozó szabályozás kapcsán. A később megsemmisített szabályozás a plakátok közterületi elhelyezésére vonatkozó szabályozás körében ugyanis több, tartalmi jellegű szabályt is megállapított. Így az eredeti szövegezés a következő volt *„közterületen csak olyan tartalommal helyezhető el plakát, amely nem tartalmaz semmilyen hátrányos megkülönböztetést, különösen népek, nemzetiségek, etnikumok, nemek, korosztályok közötti, illetve szexuális hovatartozás, vallási kötődés, vagy fogyatékkal élőkkel kapcsolatos diszkriminációt, illetve nem támogathat ilyen nézeteket.*

Nem lehet alkalmas gyűlöletkeltésre, illetve nem buzdíthat olyan magatartásra, amely magánszemélyekkel szembeni különbségtételre irányul.”

Bár a plakátok elhelyezésére vonatkozóan a helyi önkormányzatok általánosságban alkothatnak rendeleti szintű szabályokat, azok nem terjedhetnek ki a plakát tartalmi vizsgálatára és nem sérthetik a Ve. 144. §-át sem. Így tehát az bizonyos, hogy a helyi önkormányzat számára biztosított hatáskörök között fellelhető a közterület tartalmi biztosítása, a konkrét esetben a helyi önkormányzat túlterjeszkedett a feladat- és hatáskörén, amellyel több alapjogot és más jogszabályt is sértett. Az alapjogok közül kiemelhető különösen a véleménynyilvánítás szabadsága, és a diszkrimináció tilalma.

A Kúria ezen ügyben már kifejezetten is átvette az Alkotmánybíróság korábbi érvelését. A döntés szerint ugyanis az Mötv. 13. §-ában felsorolt hatáskörök alapján és a helyi közügyek körében egy-egy tipikusan önkormányzati léptékű feladat vagy közszolgáltatás ellátását rendeletben szabályozhatja. „Mindez esetlegesen közvetett módon kapcsolatba hozható az alapjogok gyakorlásával, amely esetében az ABh. [a **29/2015. (X. 2.) AB határozat**] fent idézett megállapítási alapján 'vizsgálható és vizsgálandó, hogy a rendeletek az Alaptörvény I. cikkének megfelelően az egyes alapjogokat a közösségi együttélés alapvető szabályaira hivatkozva ténylegesen 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 korlátozzák-e, miként az is, hogy a helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartásokat és azok jogkövetkezményeit' Indokolás [42]. Ezzel szemben azonban az önkormányzatok nem alkothatnak közvetlenül alapjogot érintő, illetve korlátozó szabályozást, mivel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A közvetlenül alapjogokat érintő, illetve korlátozó helyi önkormányzati rendeletben történő szabályozás ugyanis oda vezetne, hogy egyes alapjogok gyakorlása önkormányzatonként eltérő feltételek mellett valósulhatna meg” a **7/2017. (IV. 18. AB határozat**, Indokolás [28].”⁵²

Nem kérdés tehát, hogy az adott ügyben is felmerült alapjogi kérdés, amely mellett azonban fennállt olyan törvényi szabályok sérelme is, mint a **Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény** 332. §-ában nevesített gyűlöletkeltés (közösség elleni uszítás), valamint a korábbi döntésekkel⁵³ összhangban a Ve. 144. §-ának sérelme, amely gyakorlatot⁵⁴ a Kúria ezen ügyben is irányadónak tekintett.

Az említett ügyekhez képest a **Vác Város Önkormányzat Képviselő-testületének** a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartásokról és azok jogkövetkezményeiről szóló **31/2016. (VII. 15.) önkormányzati rendeletét** vizsgáló Köf.5024/2020/4. határozat már csak visszautalt a közösségi együttéléssel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatra és annak alapján értelmezte a törvényalkotási és önkormányzati jogalkotás egymáshoz való viszonyát és annak határait.

⁵² Kúria Köf.5.036/2018/3. sz. határozat.

⁵³ Lásd Kúria Kvk.I.37.476/2014/4. és Kvk.I.37.491/2014/3. számú végzései.

⁵⁴ Kvk. II. 37.354/2018/2.

3.2.4. A Kúria gyakorlatával kapcsolatos következtetések

A Kúria gyakorlatát összegezve tehát három, viszonylag jól elkülöníthető korszak határozható meg. Tartalmi kérdésekben ehhez képest két, illetve bizonyos szempontból három irány körvonalazható. Az egyik a nyilvánvalóan formailag is hibás jogszabályszerkesztés általános szempontjaiba ütköző rendeletek, amelyek a kisebb hányadot teszik ki. Ilyenek például a határozatlan jogfogalom alkalmazása vagy az olyan tévedések, mint amikor visszautalás esetén hiányzik az a szabály, amelyre visszautalnak.

A másik irány a valódi, más jogszabályba ütközés, közvetlen alapjogi jogsérelem nélkül. Ilyenek a kereskedelmi, gazdasági tevékenységgel, településképpel, zajjal kapcsolatos kiegészítő szabályok vagy a más jogszabály – jellemzően a Szabstv. – által már szankcionált szabályok, de előfordulhat ágazati közigazgatási bírság figyelmen kívül hagyása. Ilyen ügyekben a Kúria részletesen elemzi a magasabb szintű jogszabály szabályozási körét és azt, hogy az önkormányzati szabály annak ellentmond-e vagy éppen többlettartalmat, magasabb szintű jogszabályba nem ütköző részletszabályt határoz meg. Ezen témakörök egy része kifejezetten és közvetlenül is kapcsolódik valamely önkormányzati feladathoz, illetve a szabályozott életviszonyok között vegyesen található tisztán közigazgatási jellegűek, illetve olyanok, amelyek már klasszikusabb szabálysértési tárgykört szabályoznak és valóban a társadalmi együttélés rendjére vonatkoznak.

A harmadik irányhoz az alapjogilag érzékeny területeket szabályozó elemek tartoznak. Ezen területek egy része már a szabálysértési jog korábbi időszakában is felmerült, ha nem is teljesen ugyanazon tényállások esetén, de a probléma lényegét tekintve. Nyilván ezek a rendeletek aktuális és helyi társadalmi problémákra reagálnak, esetenként a hatáskörökön túlterjeszkedő módon. Ezen rendeletek kapcsán arról kell döntést hozni, hogy a korlátozás érinti-e valamely alapjog lényegi tartalmát, kizárólagos törvényalkotás körébe tartozik-e, avagy ahhoz képest részletszabályokat állapít meg. A kérdésben a Kúria kezdetben érezhetően nem kívánta felvállalni a döntés ódiáját és inkább az Alkotmánybírósághoz fordult, amely gyakorlatban az Ásotthalom II. ügy jelentett határozott áttörést. Az ügy után egyre inkább quasi alkotmánybírósági szerepkörbe helyezkedett a Kúria és esetről esetre értelmezte az eléje kerülő alapjogi érintettségű ügyeket. A döntések elemzése egyrészt egy izgalmas terület, ugyanakkor egy egyre sajátosabb logika érvényesülésének is a tanúi lehetünk, a tekintetben, hogy az alapjogi jogsérelemek törvényi szintű részletszabályinak felhívása esetén gyakorlatilag alig várható már újabb alkotmánybírósági döntés. Mivel a jogterület újnak már alig tekinthető, így a quasi gyermekbetegségek kinövésével már alig várható olyan kirívóan súlyosan Alaptörvénybe ütköző szabályozás, amelyben a Kúria ne vállalná fel a döntés súlyát.

3.3. Pillanatkép a közösségi együttélés megjelenéséről

A fentiek alapján ugyan kaphatunk egyfajta képet arról, hogy milyen életviszonyok merülhetnek fel a szabályozni kívánt területek között, azonban a teljesebb képhez érdemes megvizsgálni, hogy konkrétan milyen rendeletek vannak hatályban. Mivel jelen tanulmány

kereteit szétfeszítené, hogy valamennyi helyi önkormányzat rendelete górcső alá kerüljön, így a megyei jogú városok, valamint a fővárosi kerületek rendeleteinek vizsgálata történhetett meg. Ez indokolható azzal, hogy így területi érzékeny problémákat tekintve is reprezentatív mintával találkozhatunk, másrészt jellemzően ezen önkormányzatoknál összpontosul azon jogalkotói kapacitás, amely ilyen rendeletek alkotásának alapjául szolgálhat.

Az alábbi táblázatban bemutatom, hogy van-e az adott önkormányzatnak közösségi együttélést kifejezetten, címszerűen is szabályozó rendelete van-e és ha igen, akkor abban szabályozzák-e a hatásköri kérdéseket, illetve általánosságban az anyagi jogi szankció mértékét és kiszabását, esetleg valamilyen további eljárási szabályt, továbbá felmerül-e az alábbi részletezett tipikusnak mondható témakörökön túl valami más sajátosság.

A tényállásokat tekintve ugyan meglehetősen változatos képpel találkozhatunk, azonban jelentős részben megjelennek ugyanazon témakörök, amelyek a szabálysértési időszakban is bevettek voltak, így:

- települési címer, zászló, más jelkép szabályozása
- temetők fenntartása és használata
- állattartás, illetve vadon élő állatokkal kapcsolatos szabályok
- közterületek használata
- piacok és vásárok rendje
- közszolgáltatások igénybevétele, különös tekintettel a kéményseprő szolgáltatásra
- köztisztaság.

Ezen témakörök részletes elemzése külön tanulmányt érdemelne, így most nem ezekre, hanem a tipikusnak mondhatón túli sajátosságokra helyeztem a hangsúlyt és a könnyebb áttekinthetőség kedvéért csak a speciálisnak mondható tárgyköröket jelöltem.

Település neve	Rendelet száma	Speciális szabály	Hatáskör gyakorlója
Baja	22/2015. (XI. 27.) Ö. r.		
Békéscsaba	11/2013. (III. 29.) Ö. r.		jegyző
Debrecen	-		
Dunaújváros	24/2013. (V. 24.) Ö. r.	veszélyhelyzet	jegyző
Eger	38/2016. (XI. 25.) Ö. r.	építészeti értékek, Alapokmány	jegyző
Esztergom	20/2014. (XII.3) Ö. r. és 47/2021. (XII. 16) Ö. r.		jegyző és önkormányzati rendészet
Érd	34/2013. (XI. 7.) Ö. r.	építési szabályok, lakhatás nem alkalmas épületben	polgármester, jegyző, közterületfelügyelő
Győr	-		
Hódmezővásár- hely	48/2020 (IX.11.) Ö. r.		jegyző, közterületfelügyelő
Kaposvár	-		
Kecskemét	6/2017. (III. 30.) Ö. r.	-	jegyző, közterületfelügyelő
Miskolc	35/2013. (X. 1.) Ö. r.		jegyző

Település neve	Rendelet száma	Speciális szabály	Hatáskör gyakorlója
Nagykanizsa	20/2013. (IV. 3.) Ö. r.		polgármester, közterületfelügyelő
Nyíregyháza	48/2013. (XII. 20.) Ö. r.		?
Pécs	48/2013. (XI. 18.) Ö. r.	koldulás!! vízóra-leolvas akadályozása, beszennyezi mások ingatlanát	jegyző, közterület- felügyelet
Salgótarján	31/2015 (IX. 24.) Ö. r.		polgármester, polgármesteri hivatal dolgozója, közterület- felügyelő
Sopron	35/2021. (XII. 28.) Ö. r.		jegyző
Szeged	27/2016. (XI. 16.) Ö. r.		jegyző, közterületfelügyelő
Székesfehérvár	9/2013. (II. 19.) Ö. r.		jegyző
Szekszárd	-		
Szolnok	7/2016. (IV. 4.) Ö. r.		polgármester
Szombathely	24/2013. (VI. 6.) Ö. r.	kocsimosás	jegyző, elévülés!
Tatabánya	-		
Veszprém	-		
Zalaegerszeg	11/2013. (IV. 17.) Ö. r.	kéregetés	jegyző, közterületfelügyelő
Budapest Főváros I. Kerület	15/2013. (V. 31.) Ö. r.		jegyző
Budapest Főváros II. Kerület	8/2017. (III. 24.) Ö. r.		jegyző
Budapest Főváros III. Kerület	51/2018. (XII. 17.) Ö. r.		jegyző, közterületfelügyelő.
Budapest Főváros IV. Kerület	17/2015. (V. 29.) Ö. r.		jegyző
Budapest Főváros V. Kerület	3/2019. (II. 1.) Ö. r.		jegyző
Budapest Főváros VI. Kerület	25/2013. (VI. 27.) Ö. r.		jegyző
Budapest Főváros VII. Kerület	-		
Budapest Főváros VIII. Kerület	18/2016. (VI. 2.) Ö. r.	ingatlanért felelős személy bejelentése	jegyző, közterületfelügyelő
Budapest Főváros IX. Kerület	11/2015. (IV. 28.) Ö. r.	infografika	jegyző
Budapest Főváros X. Kerület	32/2015. (XII. 18.) Ö. r.	többlakásos ingatlanra vonatkozó szabályok, dohányzás	jegyző
Budapest Főváros XI. Kerület	2/2013. (I. 29.) Ö. r.		jegyző
Budapest Főváros XII. Kerület	13/2014. (III. 24.) Ö. r.	kényszeres gyűjtőgetők szankcionálása, veszélyhelyzeti, katasztrófa, katasztrófaveszély szabályai	jegyző, közterületfelügyelő
Budapest Főváros XIII. Kerület	5/2018. (III. 13.) Ö. r.		jegyző
Budapest Főváros XIV. Kerület	15/2018. (VI. 18.) Ö. r.	többlakásos lakóépület	jegyző és bírósági végrehajtó foganatosítja
Budapest Főváros XV. Kerület	41/2015. (XI. 30.) Ö. r.		jegyző

Település neve	Rendelet száma	Speciális szabály	Hatáskör gyakorlója
Budapest Főváros XVI. Kerület	10/2021. (IV. 26.) Ö. r.	bontási hulladék tárolása saját ingatlanon szénrel, fával fűtés (?) iskola vonzáskörzetében	jegyző
Budapest Főváros XVII. Kerület	28/2013. (VII. 11.) Ö. r.		jegyző
Budapest Főváros XVIII. Kerület	22/2013. (VII. 5.) Ö. r.		jegyző
Budapest Főváros XIX. Kerület	27/2016. (IX. 29.) Ö. r.		jegyző
Budapest Főváros XX. Kerület	23/2015. (IX. 21.) Ö. r.		jegyző
Budapest Főváros XXI. Kerület	17/2021. (XII. 1.) Ö. r.		jegyző, közterületfelügyelő
Budapest Főváros XXII. Kerület	11/2013. (IV. 22.) Ö. r.	ingatlanért felelős személy feltüntetése társasház esetén	jegyző
Budapest Főváros XXIII. Kerület	1/2018. (II. 1.) Ö. r.		jegyző/ közterületfelügyelő, polgármesteri hivatal megbízott ügyintézője

A fenti táblázat alapján az alábbi megállapítások tehetők.

A megyei jogú városok és a fővárosi kerületek - szinte elenyésző kivételtől eltekintve - alkotnak közösségi együttélésre vonatkozó szabályokat. Ezen szabályok jelentős részében megjelennek az általános hatásköri, anyagi jogi szabályok is. A hatáskör tekintetében a legtöbb rendelet a jegyzőt, kivételesen a polgármester jogosítja fel, egyes helyeken azt is kiemelve, hogy a képviselő-testület átruházott hatásköréről van szó, míg a **Budapest Főváros XX. Kerület rendelete** azt is rögzíti, hogy önkormányzati hatósági ügy a közösségi együttélés megsértése. Több esetben megjelennek a közterület-felügyelők is mint eljárásra jogosult személyek. A szankciók között a (közigazgatási) bírság és helyszíni bírság tűnik fel, amelyek mértéke bár változatos, jellemzően igazodik a szabálysértési bírsághoz, illetve differenciált, bár ez utóbbi már nem minden esetben érvényesül. Néhány helyi önkormányzat emellett figyelmeztetés alkalmazását is lehetővé teszi.

Több önkormányzati rendelet tartalmaz általános rendelkezéseket, értelmező rendelkezések, illetve utalást az eljárási szabályokra. E körben a Szankciós tv. fontos előrelépést jelentett, hiszen annyiban egyértelműbbé tette a helyi önkormányzatok jogalkotó tevékenységét, hogy egyfajta palettát kínált a szankciók körében, míg az elbírálás rendjét egyértelműen az **Ákr.** jelenti, így valóban elégséges a hatásköri szabályok megállapítása. Ezt a legtöbb önkormányzati rendelet konkretizálja is. E körben bár nincs teljes egységesség, a hatásköri szabályok megállapításában a törvény keretei között a helyi önkormányzat ugyancsak autonómiával bír a helyi sajátosságokra tekintettel.

Az egyes tipikusnak mondott témakörök azonban már önmagukban sem mindig szigorúan elhatárolhatóak, hiszen az állattartás körében felmerül az ebek sétáltatására vonatkozó szabályozás, ahol valóban hiátus, hogy bár az ebek pórázon történő sétáltatása jogszabályi kötelezettség, annak megsértését önmagában mégsem szankcionálja más magasabb szintű jogszabály. De ide tartozik bizonyos esetekben a haszonállatok tartása, a macskák, galambok

etése, amely utóbbi már a köztisztasággal is összefügg. E körben különösen vizsgálendő, hogy a szabályozás nem ütközik-e más már létező tényállásba, mint a Szabstv. 196. § szerinti tényállás. Ugyancsak hagyományos terület az ingatlan előtti közterület gondozása is. Több esetben megjelent, hogy nem büntetendő, ha bűncselekményt vagy szabálysértést valósít meg.

A fentiekén túlmenően azonban vannak új és neuralgikus témakörök, mint a társasházak vagy többlakásos lakóépületek rendjének a szabályozása vagy a kéregetés szankcionálása, illetve a koldulás közösségi együttélés körében történő szabályozása vagy a más ingatlanának beszennyezése. Jelen tanulmánynak bár nem feladata megítélni ezen rendeletek jogszerűségét, arra mégis felhívhatják a figyelmet, hogy egyes témakörök kapcsán már született alkotmánybírósági, kúriai gyakorlat, illetve a magánélet viszonyai, büntetőjogi határterületek különös gondossággal kezelendők. A társasházak körében a szervezeti és működési szabályzat, valamint a házirend tartalmazhat együttélési szabályokat, míg a többlakásos lakóépület esetén ezek a cselekmények a tulajdonostársak kompetenciájába tartoznak.

Ugyanakkor a fenti példák alapján jó gyakorlatok is szép számmal körvonalazhatók. Így vannak visszatérő, immár az Alkotmánybíróság és a Kúria próbáját is kiálló elemek, mint a zajvédelem, a közterület használatával kapcsolatos egyes szabályok, a jelképek védelme, a temetők fenntartása vagy a piac- és vásártartás szabályozása.

4. Összegzés

Bár jelen tanulmány nem vállalkozhatott arra, hogy jelenkorunk közösségi együttélés szabályozásával kapcsolatos gyakorlatát minden elemében feltárja, egyes főbb szempontokra és szabályozási irányokra igyekezett felhívni a figyelmet.

Ennek érdekében foglalkozott a jogterület elméleti-történeti hagyományaival, amelyek egészen kihágások nyúltak vissza, végigkísérte a jogterület születését, amely egy már létező jogintézmény átalakulásából jött létre, valamint megkísérelte meghatározni a jelenlegi gyakorlat főbb csomópontjait az alkotmánybírósági, a kúriai, valamint a jogalkotási elemek összegyűjtésével.

Már ennyiből is körvonalazható, hogy a jogterület egyik alapvető problémája, hogy nehezen dönthető el, hogy a közösségi együttélés az MötV-ben szereplő felhatalmazás miatt jöhetett létre avagy ilyen konkrét fogalom hiányában is kialakult volna a helyi önkormányzat helyi közügy fogalma, a feladat- és hatásköri rendszer, valamint az eredeti jogalkotó hatáskör alapján. Érzésem szerint ez utóbbi közelebb áll a helyzethez, így a különösen tágnak mondott felhatalmazást azért sem volt értelme megsemmisíteni, hiszen akkor ezen felhatalmazás hiányában is létrejöhetek volna ezek a szabályok, legfeljebb még változatosabb elnevezés alatt és témakörben, amely még az összevetést is ellehetetlenítette volna.

A konkrétan szabályozott életviszonyok, a jó vagy adott esetben hibás gyakorlatok kapcsán megállapítható, hogy a hibák egy része elkerülhető megfelelő körültekintéssel, a jogszabályszerkesztési szabályok pontos használatával. Míg az esetlegesen mégis felmerülő hibák pedig jól korrigálhatók a törvényességi felügyelet körében is, amennyiben a helyi

önkormányzat erre hajlandóságot mutat. Valószínűleg ez is oka lehet annak, hogy egyre kevesebb alapvető jogszabályszerkesztési hiba miatt kerül ügy a Kúriához legalábbis ebben a tárgykörben. Azon tárgykörökben, ahol párhuzamos szabályozás merül fel, ugyancsak az adott ágazati jogszabályok pontos és mélyreható ismerete szükséges ahhoz, hogy ne merüljön fel kettős szabályozás vagy szankcionálás. A részletes ágazati szabályok mellett ugyancsak vizsgálendő lehet, hogy más szankció, így különösen szabálysértési – vagy szélsőséges esetben büntetőjogi - szankció nem fűződik-e az adott társadalmi viszonyhoz.

A fenti tényezők mellett további szempontot jelent a magánjogi érintettség, valamint az alapjogi jogsérelem kérdésköre. E körben esetről esetre ítéltető meg, hogy mit jelent valamely alapjog esetében a lényeges tartalom, hol húzódik a törvényalkotás határa és mennyiben tekinthető korlátozónak az adott önkormányzati szabály avagy megmarad a részletezés szintjén. Ezen esetekben külön nehezítő tényező, hogy a szabályokat mindig valami konkrét és súlyos valós vagy vélt helyi társadalmi probléma indokolja, amelynek kezelésére a helyi önkormányzat azt az eszközt választja, hogy alapjogi érintettségű szabályt alkotnak. Ezen esetek azonban kezdeményezés esetén szinte minden esetben normakontrollt eredményeznek.

Ez utóbbi kapcsán megállapítható, hogy a Kúria esetében jelentős szerepvállalás-változásról beszélhetünk, és egyfajta hatásköri átrendeződésnek lehetünk a tanúi a két normakontrollt gyakorló szerv között, amelynek eredménye és kimenete még nem körvonalazható. Egyelőre ennyi ügyből nehezen állapítható meg, hogy kizárólag az adott egyértelmű törvényt sértést is tartalmazó ügyekben járt-e a Kúria vagy egy tendencia kezdődött meg, amely alapján az alkotmánybírói szerepvállalás csökkenése várható. Az is nehezen állapítható meg e körben, hogy mennyiben befolyásoló tényező, hogy a kezdeményező szerv milyen jogszabályi hivatkozások alapján és melyik szervhez nyújtja be az indítványát. Ugyanakkor az bizonyosan állítható, hogy a törvényességi felügyeletet gyakorló szervek tevékenysége fontos szerepet kap ezen a területen.

Már ennyi ügyből is megállapítható az is, hogy a közösségi együttélés szankcionálása igen változatos képet mutat és egyben a 19. századi rendőri kihágás hagyományainak a felélesztését jelenti egyfajta modern köntösben és a megváltozott társadalmi viszonyok között. Bár azt az Alkotmánybíróság sem vitatta, hogy a jogterület magában hordozhatja a visszaélészerű jogalkotás lehetőségét, maga a szabályalkotás az önkormányzati autonómia kiteljesítését jelenti, ahol visszatükröződik a helyi normaalkotó közösség értékrendje, főbb társadalmi problémái és a jog által arra adott válasz.

Az eltelt időszak alatt több kérdés is tisztázódott. Így mindenekelőtt a jogterület létalapja és a szabályozás lehetősége, majd a Szankciós tv. nyomán a kiszabható szankciók jellege, míg az Ákr. alapján az eljárási szabályozás. A tartalmi kérdések között elsősorban az alapjogi keretek pontosabb kijelölése várat magára, amely várhatóan esetről esetre történhet hasonlóan az alkotmánybírói gyakorlathoz az országos szabályok esetén. Ugyancsak kérdésessé vált az Alkotmánybíróság és a Kúria közötti hatásköri megosztás, amely várhatóan nem nyugvó terület.

Felhasznált irodalom

1. Angyal Pál: A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése. MTA, Budapest, 1931.
2. Belügyminisztérium: kézirat, 1997.
3. [Tusnádi] Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota. Fővárosi Nyomda, Budapest, 1935.
4. Goldschmidt, James: Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1902.
5. Madarász Tibor: Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái. ELTE, Budapest, 1989.
6. Máthé Gábor: Von der Übertretung bis zur Ordnungswidrigkeit – Entwicklung der Rechtsinstituts in Ungarn In Máthé Gábor – Révész Tamás szerk.: A közigazgatási büntetőbíráskodás fejlődése az utolsó 100 évben IM, Budapest, 1986. 84–92. p.
7. Szatmári Lajos: Bírság a magyar államigazgatásban. In Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos szerk.: A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai. 12. ELTE ÁJK, Budapest, 1990.

Internetes források

8. Alapvető jogok biztosa: Jelentés AJB-6727/2012. számú ügyben. [www.ajbh.hu/allam/jelentes/201206727.rtf], 2013. 11. 13.
9. <https://kuria-birosag.hu/onkugy/2022>. 09. 01.)
10. <https://or.njt.hu/> (2022. 09. 01.)
11. <https://www.alkotmanybirosag.hu/> (2022. 09. 01.)