

# A közigazgatásban alkalmazott nem közigazgatási jog

**Szerző:** KOI Gyula

**Affiliáció:** tudományos munkatárs (Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet), tudományos főmunkatárs (Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék)

**Rovat:** Közigazgatási jog

**Rovatszerkesztő:** BALÁZS István

**Lezárás dátuma:** 2022.06.30

**Idézési javaslat:** KOI Gyula: „A közigazgatásban alkalmazott nem közigazgatási jog” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgasban-alkalmazott-nem-kozigazgatasi-jog> (2023).

A közigazgatásban alkalmazott nem közigazgatási jog nem tekinthető valamennyi jogrendszer által ismert fogalomnak, bár a német Lorenz von Stein és a francia Gaston Jèze időszakában is ismert volt a probléma. Nálunk a húszas évekre szembesült a közigazgatás-tudomány e határkérdések problémáival erősebben, főként Kmety Károly és Márffy Ede munkássága révén. A „közigazgatásban alkalmazott nem közigazgatási jog” kifejezés nem jogszabályokban előforduló (azaz legális), hanem elméleti-dogmatikus, azaz jogtudósok által kreált (vagyis doktrinális) elméleti fogalom, amely számos jogintézményre vonatkozó kérdést foglal magában. Különösen a jogrendszer terjedelmesebb, úgynevezett nagy jogági szembesülnek a tőlük eltérő jogágba tartozó különféle jogterületek alkalmazásának problémájával. Ezek jellege és terjedelme meglehetősen eltér és jogáganként változik. A büntetőjogban a német büntetőtudomány az ún. blankett tényállásokat alkalmazta. A fogalom a magyar büntetőjogász jogtudósok számára már 1945 előtt is ismert volt, a hazai tételes büntetőjogban a probléma a nyolcvanas évekre lett ismert. A 2000-es évek második évtizede a büntetőjogban (a büntetőtörvényi tényállásban) alkalmazandó más jogági szabály jelenségére alkalmazza a kerettényállásokat. A kerettényállás azt jelenti, hogy a jogalkotó a büntető rendelkezés alapjául szolgáló normát más jogág szabályaira utalva határozza meg (például polgári jog, munkajog, EU-jog). A polgári jog mint magánjogi anyajogág helyzete más, mivel a közjogi jogágaktól eltérően nem a disziplináris szétágazás, hanem a polgári jogtól mint anyajogtól való leszakadás, leválás a jellemzője. A polgári jog és a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) szabályozásainak háttérként történő jogelvi vagy tételes alkalmazása, vagy egyes releváns esetekben az adott terület joganyagának a Ptk. részévé válása így kérdés lehet a családi jog, a kereskedelmi jog, a gazdasági jog (benne a társasági jog), a munkajog, a környezetjogi jogcsoport (agrárjog, földjog, környezetvédelmi jog, szövetkezeti jog), a nemzetközi magánjog, a polgári eljárásjog számára. A közigazgatás egyes esetekben akár a büntetőjog, akár a magánjog szabályait egyaránt alkalmazhatja. A büntetőjogból ered a közigazgatási büntetőbíráskodás alkalmazása (a korábbi kihágási jog, illetve ma egyes szabálysértésekre és a közigazgatási bírságra vonatkozó joganyag körében kerülhet erre sor; a tartási, életjáradéki és az öröklési szerződésekkel kapcsolatos egyes feladatok is történetileg a közigazgatáshoz tartoztak). E szerteágazó terület megkívánja a büntetőjogi és polgári jogi háttérintézmények történeti és dogmatikai bemutatását, kitérve egyes külföldi példákra is, és az érthetőség kedvéért kitértünk a szerteágazó szabályozások fejlődéstörténetére. A közigazgatási elem kiemelése mindenkor célunk volt, de bizonyos más jogági jelenségek tisztázása nélkül ez nem volt lehetséges.

# Tartalomjegyzék

---

## 1. Problémafelvetés

- 1.1. A probléma koncipiálása
- 1.2. A más jogágak alkalmazására vonatkozó megoldások egyes nagy jogágakban
- 1.3. A közigazgatási jog megoldása a más jogágak közigazgatásban történő (közigazgatás általi) alkalmazására

## 2. A közigazgatási büntetőbíráskodás

- 2.1. A közigazgatási büntetőbíráskodás kezdetei
- 2.2. A közigazgatási büntetőbíráskodás a kihágási büntetőjog közigazgatás általi alkalmazása idején
- 2.3. A községi bíráskodás és kivezetése
- 2.4. A közigazgatási büntetőbíráskodás útja a kihágásoktól a szabálysértésekig

## 3. A közigazgatás által alkalmazott magánjog

- 3.1. Kisajátítás
- 3.2. Birtokvédelem
- 3.3. Egyéb magánjogi feladatok
- 3.4. A Ptk. II.-ből eredő egyéb államigazgatási feladatoktól a helyi igazgatás által végzett magánjogi feladatokig
- 3.5. Az autonóm államigazgatási szervek által végzett jogalkalmazás

## 4. JEGYZETEK

---

### 1. Problémafelvetés

#### 1.1. A probléma koncipiálása

[1] A közigazgatás a társadalom egyik legnagyobb aleggysége. A közigazgatási jog átszövi az emberi életviszonyokat, és kiemelkedő terjedelménél fogva szükségképpen érintkezik más jogágakkal, sőt, olykor maga a közigazgatás is alkalmaz nem közigazgatási jogot. A történeti példákat is ide véve ez lehet büntető anyagi- és eljárásjog, kihágási jog, szabálysértési jog vagy **->közigazgatási büntetőjog** – ez utóbbi hármat összefoglaló néven a továbbiakban közigazgatási büntetőbíráskodásként említjük –, továbbá magánjog. A magánjog (illetve a szocialista korszakban a szűkebb értelmű jogágra kizárólagosan használt, de ma is élő elnevezéssel polgári jog) jogintézményei közül tipikusan a közigazgatás (illetve a szocialista korszakban az államigazgatás) alkalmazza a birtokvédelem, a **->kisajátítás**, a hagyatéki eljárás, a talált tárgyakkal, valamint a tartási-, az életjáradéki- és az öröklési szerződésekkel kapcsolatos szabályozást. A tartási-, az életjáradéki- és az öröklési szerződésekkel kapcsolatos feladatok a rendszerváltást követően (1991 után) megszűntek a közigazgatás számára. Az általunk közigazgatási büntetőbíráskodás összefoglaló névvel illetett, 1989 utántól, erősebben nagyjából 2000-től a szabálysértési jog elnevezés mellett élő (de már Magyarországon is a XX. század elejétől ismert), eltérő tartalmú, a közigazgatási bírságot is magában foglaló közigazgatási büntetőjog szerepe mellett a közigazgatás által ellátott nem közigazgatási jogból eredő feladatok elsősorban a **->helyi önkormányzatoktól** erednek. Új típusú feladat az autonóm államigazgatási szervek által végzett jogalkalmazás a kérdéskörben.

[2] A probléma nem írható le csupán akként, hogy az egyéb jogágakkal hogyan érintkezik a közigazgatási jog, bár e kérdés is a téma hátterét alkotja. Néhány esetben e tényekre is szükséges utalni, főként a közigazgatási jogon túli büntető anyagi és eljárásjog, illetve az anyagi magánjog és

polgári eljárásjog mint nagy jogágak kérdéseire, melyeket az alkotmányjog mint jogrendszer alapozó nagy jogág alapszabályai fognak össze.

## 1.2. A más jogágak alkalmazására vonatkozó megoldások egyes nagy jogágakban

[3] E körben a témához leginkább kapcsolódó két nagy jogág, a **büntetőjog** (a büntető anyagi jog) és a polgári jog példáját vizsgáljuk meg. Ez részben a két jogág közigazgatási joggal azonos erejű, a jogrendszer egészének képét (az alkotmányjoghoz és az EU joghoz hasonlóan) meghatározza. Mindhárom ágazat történeti és dogmatikai önállóságát a jogrendszer egészén belül e jogágak jellegadó (karakterisztikus) volta igazolja.

[4] A büntetőjog sajátos módon, sajátos értelemben foglalkozik a más jogágak szabályainak alkalmazhatósági kérdéseivel. Ez pedig a kerettényállás kérdésében ölt testet, melynek fogalma szerint a jogalkotó a büntetőrendelkezés alapjául szolgáló normát más jogág szabályaira utalva határozza meg. A büntetőjogi tényállás (korabeli kifejezéssel: tényálladék) kérdésével már Angyal Pál is foglalkozott, aki a problémát nem nevesítette, csupán utalt a német jog azonos fogalmára az ún. „blankett tényállásokra”.<sup>[1]</sup> A szocialista korszak büntetőtudománya (a kerettényállás-fogalom megnevezése nélkül), úgy tűnik, ismerte a jelenséget.<sup>[2]</sup> A kerettényállás-fogalom késői hazai térnyerésének bizonyítéka, hogy a tételes jogon alapuló, de a doktrinális fogalmakat is figyelembe vevő honi nagy jogi fogalomkészlet-összefoglalásban a XXI. század elején nem kapott helyet.<sup>[3]</sup> A büntetőjog és ezen belül a büntető tényállások más jogágakhoz fűződő kapcsolatának egyik formája a kerettényállás. A kerettényállások az elkövetési magatartás vagy az elkövetési mód (vagy mindkettő) meghatározását illetően utalnak más jogág normáira. Olyan büntetőrendelkezés is kerettényállásnak tekinthető, amely esetén az elkövetési magatartást a büntetőtörvény határozza meg, de az elkövetés módját a szaktörvény (ilyen például a sikkasztás).<sup>[4]</sup> A büntetőjogi irodalom egy másik újabb darabja az elkövetési magatartások szerint csoportosított tényállások körében szól a kerettényállások kérdéséről. Míg a legtöbb esetben a cselekvési kötelezettség magából a büntető jogszabályból ered (segítségnyújtás elmulasztása, *a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény*, Btk. IV. 166. §), addig a vegyes mulasztásos bűncselekményeknél a köteletség jogi kritériumait nem a büntetőjog, hanem más jogág jogszabályai tartalmazzák. Vegyes mulasztás esetén a cselekvési kötelezettség fakadhat különösen:

- polgári jogi szerződésből (például aki ellenszolgáltatásért beteg ellátására vállalkozik, köteles azt teljesíteni),
- családjogi kapcsolat tényéből (például a szülő köteles gyermekét táplálni, egészségügyi ellátását biztosítani),
- munkajogi rendelkezésből (például a karbantartók kötelessége a gépek működésének olyan módon történő biztosítása, hogy rongálódás ne következzen be),
- foglalkozási, hivatásbeli szabályból (például az operáló sebész kötelessége az operáció befejezése).<sup>[5]</sup>

A büntetőjog álláspontja a kérdésben a fentiek szerint foglalható össze.

[5] Míg a közjogban a közjog és a (széles értelemben vett) magánjog szétválásakor a jogágak osztódása (és szeparálódása) volt megfigyelhető, addig a szűkebb értelmű magánjogból (polgári jogból, civiljogból, civilisztikából) mint anyajogból váltak ki az egyes területek. A szűkebb értelemben vett magánjog (vagy polgári jog) inkább csak ezekre a kiszakadt, többé-kevésbé önálló (vagy részben annak tekintett) ágakra van figyelemmel. A családjogot a személyi joggal együtt többnyire a polgári jog részeként fogják fel (Szladits Károly szerint a polgári jog még a családi és a vagyoni viszonyokat szabályozta), bár a német *Bürgerliches Gesetzbuch*nak (BGB; 1896), vagy a svájci *Zivilgesetzbuch*nak (ZGB; 1907) nem része,<sup>[6]</sup> a jelenlegi hazai *a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvénynek* (Ptk. II.) a negyedik könyvét alkotja, ellentétben a szocialista korszakkal, amikor önálló törvény szabályozta (*a családról, a házasságról, és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény*).<sup>[7]</sup> Míg az angol jogban a családi jog különálló, addig nálunk a szocialista korszakban legfeljebb tantárgyként

volt meg a különállása (de nem tanszékként). A kereskedelmi jog (benne a társasági joggal), a gazdasági jog, a munkajog, a nemzetközi magánjog, valamint a polgári eljárásjog jön szóba az egykori nagy magánjogi „őstestből” levált elemként. Említeni szokás a környezetjogi jogcsoport (agrárjog, földjog, környezetvédelmi jog, szövetkezeti jog) magánjogból való kiszakadását is. A magánjognak ezek koordinátarendszerében képzelhetőek el olyan kapcsolódásai, amelyeket a jogtudomány is figyelembe vesz.<sup>[8]</sup>

### 1.3. A közigazgatási jog megoldása a más jogágak közigazgatásban történő (közigazgatás általi) alkalmazására

[6] A közigazgatás részben büntetőjogi, részben magánjogi karakterisztikájú jogintézményeket alkalmaz, leggyakrabban olyan értelemben, hogy az adott jogintézmény egyes anyagi jogi elemei is közigazgatási jogi jellegűek (például a közigazgatás-ellenes szabálysértések), vagy maga az eljárás közigazgatási jellegű, illetve magukat a közigazgatási jogi normától eltérő anyagi és eljárásjogi normákat közigazgatási szerv alkalmazza hatáskörénél fogva. E körben csupán néhány anyagi büntetőjogi kapcsolódást említünk. Ma már kevésbé szokás utalni rá, de alapvető tény: a közigazgatás működésének múlhatatlan előfeltétele az anyagi büntetőjog érvénye. Nem lehetséges minden ügyet hatósági kényszerrel intézni, hatósági beavatkozás nélkül is működőképesnek kell lennie számos életviszonynak. Számos büntető anyagi jogszabály magát a közigazgatást, vagy annak személyzetét védi, vagy esetleg éppen a vétő közhivatalnok ellen kerül alkalmazásra. A közigazgatást védik az államellenes cselekmények elleni szabályok (->állam elleni bűncselekmények). A közigazgatás személyzetét védelmezi szintén a parancsnak vagy utasításnak való engedelmség szabályozása, vagy a hivatásbeli kötelezettségek pontos körülírása. A vétő közhivatalnok magatartásával szembeni lehetőség a jogos védelem szabályozása a hivatali cselekménnyel szemben. Még konkrétabb védelmet jelent a közhivatalnokok által elkövethető hivatali bűncselekmények büntető tényállások körében történő szabályozása.<sup>[9]</sup> A közigazgatás és a magánjog viszonyáról lentebb teszünk még megállapításokat. A magánjog (polgári jog) horizontján a közigazgatás és a közigazgatási jog kevesebbszer tűnik fel, mint fordítva (ez részben a közigazgatás mint alrendszer átfogó voltából is ered). A külföldi irodalom elemzi a két jogág eltérését,<sup>[10]</sup> előfordul a magánautonómia és a közigazgatás szembeállítása a polgári jogászok szemszögéből is,<sup>[11]</sup> illetve volt példa a Ptk II. megjelenésekor a közigazgatási felsőoktatásban az új kódex tervezete közigazgatás számára fontos részeinek különálló megjelentetésére is.<sup>[12]</sup>

## 2. A közigazgatási büntetőbíráskodás

### 2.1. A közigazgatási büntetőbíráskodás kezdetei

[7] A büntetőjog és a közigazgatási jog kapcsolata jelentős kérdéskör. Az 1810-es francia *Büntető Törvénykönyv (Code pénal)* a bűncselekmények hármast (trichotomikus) felosztását rögzítette (erőssorrendben): büntett (*crime*); vétség (*délit*); kihágás (*contravention*).<sup>[13]</sup> A hármast vagy kettős (*dichotomikus*) felosztás (büntett, vétség) az európai kontinens büntetőjogában a polgári korszakban elterjedt volt. (Mint látjuk, a polgári korban – 1840 után – a kihágási büntetőjog, 1953 után a szabálysértési jog, 1989 után – nagyjából 2000-től a szakirodalomban és tantárgynevekben is tetten érhetően, de a szabálysértési jog mellett élő elnevezésváltással – közigazgatási büntetőjog).<sup>[14]</sup> Mint a lentebbiekből látszik, a közigazgatási büntetőbíráskodás elnevezés nem azonos a közigazgatási büntetőjoggal. A jogterületen belül a szerzők között jellemző a fogalmi tisztázatlanság; részben emiatt is használtuk a közigazgatási büntetőbíráskodást összefoglaló elnevezésként. A közigazgatási büntetőjog elnevezést a hazai jogban 2000-es évektől újra használni kezdték a szabálysértési joggal párhuzamosan, elsősorban a jogi és az igazgatási felsőoktatásban. A fenti megállapítás a korábbiakon mondottakon felül annyiban pontosításra szorul, hogy az újabb irodalomban az elnevezés már sporadikusan 1988-ban és 1995-ben, illetve az 1988-as kiadvány új kiadásában,

1998-ban is felbukkant. A közigazgatási büntetőjog fogalma már 1902-es, később ismertető külföldi megjelenését követően is ismert volt hazánkban.<sup>[15]</sup> A közigazgatási büntetőbíráskodás korai, kihágási jogi korszakának körében jelenik meg a „bagatell büntetőjog”<sup>[16]</sup> szabályainak közigazgatási alkalmazása. A kifejezetten közigazgatási tényállások közigazgatás általi realizálása esetén a szabályozás „jogági távolsága” csökken. A *bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. törvénycikk* (Bht.)<sup>[17]</sup> elfogadásával a közigazgatás (végrehajtás) és az igazságszolgáltatás (bíráskodás) elválasztásra<sup>[18]</sup> került.<sup>[19]</sup> (Bár – német mintákra építve – egyesek, főként Concha Győző, nálunk tagadták az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ág jellegét).<sup>[20]</sup> Mint Árva Zsuzsanna helyesen rámutat, az ->állam töretlenül utalja egyes jogviták eldöntését közigazgatási hatáskörbe. A teljes szétválasztás hazánkban soha nem ment végbe, sőt mind a korábbi időszakokban, mind napjainkban a kvázi bíráskodás erőteljes térnyerésével találkozhatunk. Ennek útjába az Alkotmánybíróság sem gördített eddig elvi akadályt.<sup>[21]</sup>

**[8]** A közigazgatási büntetőbíráskodás szabályozásának korszakairól is szót kell ejtenünk, amelyek az alábbiak:

- Az 1878-ig terjedő korszak. A Btk. I. (Csemegi-kódex) és a Kbt. előtti időszak. *A mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk; a büntettekről és súlyos rendőri kihágásokról 1852. május 27-én kelt császári nyílt parancs.*
- Az 1878–1950 közötti korszak. A Btk. I. /Kbt. és a Btá. közötti időszak: az *1878. évi V. törvénycikk a büntettekről és vétségekről* (Btk. I.; szentesítést nyert: 1878. május 27.; kihirdetett: 1878. május 27.; életbe lépett: 1880. szeptember 1-jén). *A kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikk* (Kbt.; szentesítést nyert 1879. június 12-én; hatályba lépett: 1880. szeptember 1-jén). *Vö. még az 1880. évi XXXVII. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyvek (1878: V. törvénycikk és 1879. évi XL. törvénycikk) életbeléptetéséről* szabályait. (Kihirdetve: 1880. június 21.) A végrehajtási rendelet: a *2106/1880. IM rendelet*. Az eljárás rendjét a *38.547/1880. BM rendelet*, illetve később a *6500/1909. BM rendelet a rendőri büntetőeljárás szabályairól* (RBS.) szabályozta. Később, a büntetőjog fejlődésével (Btk. I. és Kbt.), a közigazgatás, az anyagi büntetőjog és az alaki büntetőjog (büntető eljárásjog) egymáshoz való viszonya alapvetően ezen törvények mentén alakult.
- Az 1950 és 1968 közötti korszak. A Btá. és a Szabs. I. kódex közötti időszak: az *1950. évi II. törvény a Büntető Törvénykönyv általános részéről* (Btá.). A Btá. mint „félkódex” szabályozta a kihágásokat (a különös részt illetően a Btk. I. maradt hatályban). A kihágásokat a Btá. második része (72–88. §) szabályozta. Megjegyzendő, hogy a büntetőjog különös részi szabályozását illetően a Btk. I. maradt hatályban. A hatálybalépésről külön törvényerejű rendelet szolt: az *1950. évi 39. törvényerejű rendelet a Büntető Törvénykönyv általános részének hatálybaléptetéséről* (1950. november 17.). A témakörben fontos még az alábbi két jogszabály: *a rendőrségi kihágás megszüntetéséről és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról szóló 1953. évi 16. törvényerejű rendelet és a kihágás intézményének és a kihágási bíráskodás megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. törvényerejű rendelet* és ezek változásai is.
- Az 1968 és 1999 közötti korszak. A Szabs. tv. I. és Szabs. tv. II. kódexek közötti időszak: az *1968. évi I. törvény a szabálysértésekről* (Szabs. tv. I.). Kihirdette a Magyar Közlöny 1968. évi 31. sz. (1968. április 14.); hatályba lépett: 1968. október 1-jén [Szabs. tv. I. 117. § (1) bekezdése alapján]. Kapcsolódó rendelet: a *17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet egyes szabálysértésekről*.
- Az 1999 és 2012 közötti korszak. A Szabs. tv. II. és Szabs. tv. III. kódex közötti időszak: az *1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről* (Szabs. tv. II.). Hatályba lépett: 2000. március 1. Kapcsolódó rendelet: a *218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről*.
- A 2012 és a jelenkor közötti korszak. A Szabs. tv. III. korszaka: a *2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról, és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről*. (Szabs. III.); hatályos 2012. április 15. napjától.

A szócikk körében releváns elvi tételeket a továbbiakban vizsgáljuk.

**[9]** A helyzet sajátos, ha belegondolunk, hogy van olyan szerző, aki eszmetörténeti alapon a  
5. oldal



végrehajtó hatalmon belül kifejezetten a közigazgatást nevezi meg (ugyan vagyilagosan, de) „negyedik vagy legelső” hatalmi ággként.<sup>[22]</sup> Mindezt sajátosan keretezi a reformkori, de még 1848 előtti szabályozás, ahol a gyenge és távoli, Bécsben székelő központi hatalom a szolgabíró és a szolgabírói hivatal megerősödését eredményezte. A 13. században kezdődő története során a szolgabíró bírói tevékenysége mellé a 19. századra, a reformkor (1825–1848) időszakára nagyszámú helyi közigazgatási és adószedési feladat mellé a kisebb súlyú bűncselekmények elbírálása, sőt, konkrét büntetőeljárás feladatok is társultak. Bírói fóruma a szolgabírói szék volt.<sup>[23]</sup> Zsoldos Ignác (1802–1885) nemcsak gyakorlati ember, szolgabíró, majd kúriai bíró, hanem egyetemen nem oktató jogi íróként a közigazgatási jog hazai tudományának első tudós művelője, az MTA rendes tagja volt.<sup>[24]</sup> Fő közigazgatási jogi alapműve<sup>[25]</sup> témája a szolgabírói hivatal.<sup>[26]</sup> (Más irányú közigazgatási eljárásjogi [->a közigazgatási hatósági eljárás alapintézményei] nézeteit több munka is elemezte).<sup>[27]</sup>

**[10]** Zsoldos utal rá, hogy a szolgabíró egyedül el nem járhat, „magától bűnhesztési [azaz büntetőeljárásra tartozó] tárgyat meg nem ítélni, hanem az illető ítélőszék (úriszék vagy törvényszék) ítélete alá kell bocsátania.” Azonban a „kisebb fontosságú bűnhesztési tárgyakat” (többségében ezek a mai szabálysértések [korábbi kihágások]) rövid úton való (sommás) bírászkodás keretében bírálták el.<sup>[28]</sup> Ezek körét 1842-ben még a szolgabírói és az uradalmi ügyészi gyakorlat alakította ki (a törvényi szabályozás hiányát Zsoldos kifogásolta is). Érdekes, hogy ugyanakkor a rögtönítélő vagy statáriális (korabeli egyéb kifejezéssel: „talponítélő” vagy „talponálló”) törvényszéknek a szolgabíró is tagja volt.<sup>[29]</sup>

**[11]** Említendő a *mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk*, amelyet a legkorábbi szabálysértési törvényként tart számon a szakirodalom,<sup>[30]</sup> és amelyről Zsoldos külön monográfiát is írt. E körben a mezei „károsítások” részben személyek (cselédek, béresek, úrbéri munkások, valamint ezekkel „egy kenyéren élő” gyermekeik), részben élő dolgok (barmok, aprómarhák) által okozott mezei kihágásokról szólt. Mezőn érteni kell a törvény megfogalmazása szerint a kertet, a szőlőt, az ültetést (ültetvényt), a növevényt (haszonnövényi ültetvényt, társulást), a nádlást (nádast), a legelőt, a mezőt, a legelőmezőt, országos utat, dűlőutat, vasutat, hidat, kőszénbányát, a turfateret (tőzeglápot), a temetőt. Különbséget tett a jogszabály a gondatlanság, a „negédeség” (könnyelműen bizakodó, azaz negligens magatartás [negligentia = hanyag gondatlanság]), „szántsándékoság,” vagy „szántsándékos rosszakarat” között. Egyenes szándékú károkozás esetén a másodszori elkövetést a másodszori megtérítés kötelezettségével büntette a törvény. A mezei rendőrség által üldözött cselekmények a fenti területeken okozott károk (terménylopás, állatkárok stb. ->kártalanítás) formájában voltak elkövethetőek. Az éjjeli elkövetés terheesebb betudást eredményezett.<sup>[31]</sup>

**[12]** A *büntettekről és súlyos rendőri kihágásokról szóló 1852. május 27-én kelt császári nyílt paranccsal* a Bach-rendszer és a Schmerling provizórium idején az osztrák joggal egyezően került szabályozásra a kihágási jog.<sup>[32]</sup> A büntetési nemek differenciáltsága mellett<sup>[33]</sup> szükséges arra is emlékeztetni, hogy a nyílt parancs közigazgatási jellegű tényállásokat is szabályozott.<sup>[34]</sup> A hazánkban 1852. szeptember 1-jén hatályba lépett *osztrák büntetőtörvénykönyv* a trichotomikus felosztást követte, így az 1853-as osztrák büntető perrendtartással együtt hatott a magyar szabálysértési jog fejlődésére is. Az 1861-ben hatályba lépett *Ideiglenes Törvénykezési Szabályok* (ITSZ) az 1840-es mezőrendőrségi törvényt és az 1843–1844-es büntetőjogi törvényjavaslatot léptette újra hatályba.<sup>[35]</sup>

## 2.2. A közigazgatási büntetőbíráskodás a kihágási büntetőjog közigazgatás általi alkalmazása idején

**[13]** A kihágási ügyeket általános igénnyel először a fentebb említett 1879-es Kbt. rendezte, amely a kihágásokat két módon szabályozta: kriminális, valamint rendőri kihágásként.<sup>[36]</sup> A kriminális jellegű kihágásokat törvény, ellenben a rendőri kihágásokat a törvényen túlmenően miniszteri rendelet és szabályrendelet is regulálhatta. (A szabályrendeleten törvényhatóság vagy

törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város vagy rendezett tanácsú város szabályrendeletét [Kbtk. 1. §] kell érteni.) Kmety Károly (és az ő nyomán Márfy Ede) azt javasolta, hogy valamennyi kihágást bírói szerv bíráljon el, hiszen e cselekmények természetüknél fogva inkább a büntető igazságszolgáltatáshoz tartoznak, így e körben a rendőrség eljárása ellentétes a jogállamiság elvével.<sup>[37]</sup> Ezzel szemben Tusnádi Élthes Gyula a diszkrecionális jog bővítését szorgalmazta, a közigazgatási szervek kapcsán pedig a bírói függetlenséget látta érvényesülni<sup>[38]</sup> a hatályos szabályozások tükrében.<sup>[39]</sup> Azonban a fentiekben idézett Btk. I. tartalmazott a rendőri kihágások esetében is alkalmazandó szabályokat. Ezen rendőri kihágási eljárásokban alkalmazni kellett a Csemegi-kódex beszámítást kizáró és enyhítő okokra vonatkozó, a bűnvádi eljárást megindító rendelkezésekről szóló, illetve a büntetés végrehajtását kizáró általános rendelkezéseit. Ezek mind a rendőri büntetőbíróságok (a közigazgatási szervek), mind a királyi járásbíróságok által alkalmazandóak voltak. Rendőri büntetőbíróságként rendőri kihágásokat elbíráló közigazgatási szervek voltak: a községi bíróságok, a m. kir. rendőrség, a főszolgabíró, a rendőri büntetőbíráskodással megbízott tisztviselő, az alispán, a törvényhatósági joggal felruházott polgármester, a rendőrfőkapitány, a Kihágási Tanács, a belügyminiszter. A Kbtk. 12. §-a szerint a büntettekről és vétségekről rendelkező büntető törvénykönyv általános rendelkezései (korabeli kifejezéssel: „általános határozatai”) alkalmazandóak voltak a kihágások esetében is (kivéve, ha a törvény [a Btk I.] ezzel ellentétes rendelkezést tartalmazott).<sup>[40]</sup> A közigazgatási hatóságokhoz számos kihágás tartozott.<sup>[41]</sup> Községi szabályrendeletek kihágást nem statuálhattak.<sup>[42]</sup> Fontos elvi megállapítás, hogy a Kbtk. a kihágásokat is bűncselekményeknek minősítette.<sup>[43]</sup>

**[14]** Vámbéry Rusztem rámutat, hogy Charles Montesquieu szerint a kihágások a törvényes rend múltó jelentőségű megzavarásai, amelyeket a hatóság csak pusztán engedetlenségként róhat meg (*L'Esprit des lois* XXVI. könyv XXIV. fejezet).<sup>[44]</sup> A kihágástól szerinte csak azért válik el a vétség, mert felette a rendőri bíráskodás ítél. A dichotomikus felosztással bírói rendszerekben a kihágás az állami paranccsal szembeni tiszta engedetlenség.<sup>[45]</sup> 1901. december 31-ig a Kbtk. szabályai mellett egyéb törvények,<sup>[46]</sup> miniszteri rendeletek,<sup>[47]</sup> illetve különös eljárási szabályok állapítottak meg kihágásokat nagy számban és részletességgel.<sup>[48]</sup> *A bűnvádi perrendtartás életbeléptetéséről szóló 1897. évi XXXIV. törvénycikk* (Bpé.) 15. § szerint az esküdtbíróságok ítélték a nyomtatvány útján elkövetett kihágások esetében. Amennyiben az esküdtbíróság ítéletével már sújtott szellemi termék újraközlése útján követték el a kihágást, akkor a törvényszék ítélte. Számos kihágás esetében a járásbíróság ítélte (Bpé. 18. § 4. pont). A közigazgatási hatóságok által elbírált kihágásokkal kapcsolatos eljárást *a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk* 13–22. §-ai által a 38.547/1880 BM rendelet hatályon kívül nem helyezett rendelkezései szabályozták. A közigazgatási hatóságok elé utalt kihágási ügyekben a rendőri büntetőbíráskodást a következő hatóságok gyakorolták. Elsőfokon kis- és nagyközségekben a szolgabíró, illetve a főszolgabíró; a rendezett tanácsú és a törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőrkapitány, illetve a helyettese, akadályoztatásuk esetén a tanács által az ezzel megbízott tisztviselő. Budapesten az illetékes kerületi kapitány járt el (a törvény, rendelet, vagy szabályrendelet által az államrendőrséghez utalt kihágások esetében); egyébként a kerületi előjáró. Másodfokon kis- és nagyközségekben és rendezett tanácsú városokban az alispán; törvényhatósági joggal felruházott városokban a tanács; Budapesten a főkapitány, vagy helyettese, illetőleg a tanács. Harmadfokon az illetékes miniszter járt el. Az eljárás megindítása hivatalból történt, illetékes rendszerint az elkövetés helyének hatósága volt.<sup>[49]</sup> Sajátos szakkérdést képezett a jövedéki kihágás.<sup>[50]</sup>

**[15]** A kihágás (és a birtokvédelem) közigazgatási jogon belüli sajátos helyzetével elsők között foglalkozó Márfy Ede rámutat, hogy a jogtudomány nem oldotta meg azt az elméleti kérdést, hogy milyen cselekmények és mulasztások alkotják a kihágás fogalmát. Általában „kisebbségi engedetlenség” névvel jellemzik.<sup>[51]</sup> Nem ad eligazítást a negatív meghatározás sem (amely cselekmény nem büntett, vagy vétség). A magyar tételes jogban közigazgatási kihágások, és a kihágások egyéb (büntetőjogi természetű) nemei is megtalálhatók. A tételes jog szerint kihágás minden olyan cselekmény, amelyet törvény, vagy törvényes jogszabály kifejezetten azzá minősít.<sup>[52]</sup>

Márffy szerint a rendőri büntetőbíráskodás kifejezés nem volt eléggé szabatos, ugyanis a kihágások nem mindig kifejezetten rendőri természetűek, és elbírálásuk sem tartozik minden esetben a szoros értelmében vett rendőrségre. A pénzügyi kihágások természete teljesen azonos a közigazgatási kihágásokkal. Mivel azonban a pénzügyi kihágások külön fejlődtek a magyar jogban, ezért tárgyalását a műve (sajnálatosan el nem készült) második, pénzügyi jogi kötetébe szánta „Bíráskodás a pénzügyi jövedéki kihágási ügyekben” címmel.<sup>[53]</sup>

**[16]** A közigazgatási büntetőjog 1902-ben James Goldschmidt munkásságának nagy érdeme. Szerinte a közigazgatási büntetőjog azoknak a szabályoknak az összessége, amelyek alapján a köz- vagy államjólét megteremtésére hivatott közigazgatás a közigazgatási rendszabály áthágására mint tényálladéokra (tényállásra), államjogi-alkotmányjogi felhatalmazás keretében és jogtétel formájában közigazgatási következményként büntetést szab.<sup>[54]</sup> A közigazgatási büntetőjog (*Verwaltungsstrafrecht*) német magyarázatokban jelent meg, hozzávetőlegesen ugyanebben az időben – James Goldschmidt 1902-ben kiadott, erről szóló könyvére magyar szerzők szinte kihagyhatatlanul hivatkoznak ma is –, holott az akkori büntető törvénykönyv nemcsak a büntetést és vétséget, de a kihágást (*Übertretung*) is büntetni rendelte. A közigazgatási büntetőjog szépségét nem emeli, hogy hibridnek látszik, mert a büntetőjog nem közigazgatási jog és a közigazgatási jog nem büntetőjog; viszont a kihágás akkor is büntetőjogi természetű, ha csak a legcsekélyebb mértékben bűncselekmény. A közigazgatási büntetőjog tehát nem „igazságügyi” büntetőjog (*Justizstrafrecht*) vagy bűnügyi büntetőjog (*Kriminalstrafrecht*), hanem a közigazgatási jogi kényszerítés vagy szankcionálás (-> **közigazgatási szankciórendszer**) általános – vagy kvázi általános – eszköze, több német szerző szerint – mutat rá Tamás András. Csemegi Károly idején ismert elképzelés volt, hogy a kihágás (ma szabálysértés) lehetne közigazgatási büntetőjog mint a közigazgatási rendet sértő szabályszegések szankcionálója. Tamás figyelmeztetése szerint Csemeginek nem konveniált ez az elképzelés, bár akkor is léteztek egyes olyan kihágási tényállások, amelyek a közigazgatás rendjét sértették. Továbbá nemcsak törvény, de rendelet is szabályozhatott bizonyos esettípusokat, az eljáró jogalkalmazó hatóság nem feltétlenül bíróság, hanem közigazgatási rendészeti (-> **rendészet**) hatóság is lehetett, sőt legtöbbször épp az lehetett.<sup>[55]</sup> Goldschmidt tanairól szólva, aki a mai napig egyedülálló módon alkotott elméletet a témában, említendő, hogy Magyarországon hazai követője, Angyal Pál rakta le a kihágási, illetve a szabálysértési jog alapjait mestere rendszeréből kiindulva. A hazai jogfejlődés mindenkor figyelemmel kísérte a német modellt, amelyet a módosítások során több tekintetben követendőnek tartott.<sup>[56]</sup> Goldschmidt elméletének egyedisége talán az igazságszolgáltatási és közigazgatási büntetőjog kettéválasztásában, illetve ennek levezetésében érhető tetten. Rendszerének e két központi fogalmát az akaratszabadságból, valamint a jólétből mint egymással bár ellentétben álló, de alapvető igényből vezeti le. Több különbség mellett sarkalatosnak tartja e két jellemvonás jogi megjelenítését, amelyet az alkotmányjog és a közigazgatási jog természetére vezet vissza, hiszen míg az alkotmány az elveket deklarálja, addig a közigazgatás, mint az állam aktív cselekvése, megvalósítja azokat. Míg azonban az igazságszolgáltatási büntetőjog azon cselekvéseket szankcionálja, amelyek a közösségi akaratot sértik, s amelyek által az államot *damnum emergens* éri, addig a közigazgatási büntetőjog a kötelezettségszegés esetén lép fel, amely mulasztásban nyilvánul meg, és az állam ezáltal megrövidül, mintegy *lucrum cessans* következik be.<sup>[57]</sup> Goldschmidt a közigazgatási büntetőjog fogalmának meghatározására is kísérletet tett, bár maga is elismerte, hogy ez csupán relatív lehet, hiszen az mindenkor az adott jogrendtől függ. A közigazgatási büntetőjog – álláspontja szerint – egy gyűjtőfogalom, amely minden olyan előírást magába foglal, amelyen keresztül az állam a köz- vagy az állami jólétet biztosítani kívánja, és amelynek megszegéséhez közigazgatási jogkövetkezményként büntetés járul. Későbbi, 1914-es művében már a normaszervezet, a jogkövetkezmények és a tényállások aspektusából is elhatárolta a közigazgatási büntetőjogot az igazságszolgáltatásitól. Etikai szempontokat is figyelembe véve arra a következtetésre jutott, hogy a közigazgatási büntetőjog az igazságszolgáltatás helyett közigazgatási alapokon nyugszik, bár olyan alapvető büntetőjogi fogalmakat, mint a jogellenesség, bűnösség, részesség vagy a halmazat nem tud nélkülözni.<sup>[58]</sup> Goldschmidt szerint a kihágási jog a



közigazgatási jog része. Meglátása szerint alapvető különbség van a büntetőjogban szabályozott vétségek és bűntettek, valamint a – formailag ugyan a büntetőjogba tartozó, de a közigazgatási jog részének tekintett – kihágások között, mivel eltérő a védett jogi tárgy. Megkülönböztette a büntetőjogi és a közigazgatási jogi jogellenességet: míg az előbbi „igazi jognak” minősül, a kihágásokat nem tekintette ilyennek, mivel a közigazgatástól nem lehet elvonni a büntetőhatalmat, amelyet közigazgatási tevékenységnek tekintett. Ezt a tevékenységet nevezte James Goldschmidt közigazgatási büntetőjognak.<sup>[59]</sup>

**[17]** Ma tágabb értelemben a közigazgatási büntetőjogba sorolhatjuk mindazon normákat, amelyek alapján a közigazgatás büntető szankciót (repressziót) alkalmaz. Ezekben az esetekben a hatóság büntető kényszert alkalmaz, azaz a múltban elkövetett jogellenes cselekményt (anyagi jogi jogszabálysértést) torol meg azzal a céllal, hogy ezáltal megelőzze annak jövőbeni újbóli elkövetését. Ez nem tévesztendő össze a teljesítési kényszerrel, mikor a közigazgatási szerv valamely elmulasztott eljárási kötelezettség jövőbeni teljesítése érdekében alkalmaz szankciót, amilyenek az eljárási kényszerintézkedések, rendbírságok, mulasztási bírságok, késedelmi pótlékok, végrehajtási bírságok. A közigazgatási büntetőjogot a bűncselekmények dekriminalizálása révén a bíróságok tehermentesítése, illetve a bírósági eljárásoknál egyszerűbb és gyorsabb szankcionálás igénye hívta életre. Napjainkban egész Európában a közigazgatás büntető hatalmának erősítése figyelhető meg. A közigazgatási büntetőjogon belül a szabálysértési jog – a tágabb értelemben vett közigazgatási büntetőjog többi részétől jelentősen elkülönülve – sajátos anyagi és eljárási szabályok egységes rendszerét képezi, s olyan erős büntetőjogi kötődésekkel rendelkezik, hogy szűkebb értelemben véve a szabálysértési jogot szokás „a közigazgatás büntetőjogának” nevezni.<sup>[60]</sup> Az egyéb közigazgatási büntetőjogi szankciók – melyek tipikus esete a közigazgatási anyagi jogi típusú bírságok – alapvetően a közigazgatási jogra jellemző sajátosságokat mutatnak, így egyértelműen a közigazgatási jog részének tekintendők.

### 2.3. A községi bíráskodás és kivezetése

**[18]** A községi bíráskodás 1949 előtti megszüntetéséig sok évszázados múltra tekintett vissza, a helyi (városi) bíráskodás már a 13. század második felében kialakult.<sup>[61]</sup> Fontos Concha azon megállapítását idézni, amely a bíróság és a közigazgatás különbségét abban látja, hogy míg a (főként nem hatósági) közigazgatási szervezetek elsőrendű feladata az ügykezelés, addig a bíróságok számára az ítélezés a fő feladat. Ugyanakkor ez a közigazgatási tevékenység bonyolult, az ítélezéshez hasonlóan szellemi erőt, feladatellátást kíván.<sup>[62]</sup> *A községi bíráskodásról a szóbeli perek bíróságáról szóló 1836. évi XX. törvénycikk* az, amelynek alapján főként bűnügyekben, de magánjogi perekben is eljárak. A községek belső igazgatásáról szóló törvény alapján mind a bírót, mind az esküdteket (hites ember) a községi gyűlés választja a földesúr delegáltjai közül, nyílt szavazással. A földesúr vagy küldöttje (tisztartója), illetve helyenként a szolgabíró is megerősítette őket tisztségükben. 1836 előtt helyenként zsellér is választható volt bírónak, ezt követően csak házzal, vagy más ingatlannal rendelkezők szavazhattak. A községi bíróságok működését ún. rendtartások szabályozták. Mind a büntető-, mind a magánjogi követelések vonatkozásában hasonlóan jártak el. Mindkét területen céljuk a békéltetés, illetve az egyezség létrehozatala volt. A községi bírókat ezért hívták békebíróknak is. Az 1848–1849-es forradalmat és szabadságharcot követően a Habsburg–Lotaringiai-ház a magyar jogot – jogszerűtlenül – hatályon kívül helyezte 1851 és 1859 között a Bach-korszak és a Schmerling-provizórium idejében. Az 1861. évi *Ideiglenes Törvénykezési Szabályok* 24–25. és 33. §-ai – mint magyar bíróságokat – visszaállították a községi bíráskodást. A végső jogi rendezést az 1867-es kiegyezés hozta el. Az 1869-es Bht. megszüntette, az *első felfolyamodású bíróságokról szóló 1871. évi XXXI. törvénycikk* pedig ismételten visszaállította a községi bíráskodást. A helyzet rendezéséhez *a kisebb polgári perekben történő eljárásról szóló 1877. évi XXII. törvénycikk* is hozzájárult.<sup>[63]</sup>

**[19]** *A Polgári Perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk* (Pp. II.<sup>[64]</sup>) szabályozta végül a községi bíráskodás (békebíráskodás) kérdését. A községi bíráskodás körében a kisebb polgári peres ügyek

mellett a mezőrendőri és erdei kihágási ügyek is felmerültek.<sup>[65]</sup> A községi bíráskodást a törvény alapján a következők gyakorolták:

- törvényhatósági joggal felruházott és rendezett tanácsú városokban a közgyűlés által erre a célra rendelt egy vagy több közigazgatási tisztviselő;
- nagyközségekben a bíró a tanács egy tagjával és a jegyzővel vagy helyettesével;
- kisközségekben a bíró az előljáróság két tagjával;
- Budapest székesfőváros kerületeiben a kerületi városbíró (*Budapest székesfőváros kerületi előljáróságairól szóló 1893. évi XXXIII. törvénycikk 22. §*).

**[20]** Kisközségekben az írásbeli teendőket, ha az előljáróságnak erre alkalmas más tagja nem volt, a körjegyző vagy helyettese, avagy erre a célra az előljáróság által meghívott alkalmas községi lakos végezte. Ha a jegyzőkönyvet a körjegyző vezette, az előljárósági tagok egyike a körjegyző volt. Törvényhatósági joggal felruházott és rendezett tanácsú város több kerületre is felosztható volt (*a Polgári Törvénykezési Rendtartás tárgyában kelt 1868. évi LIV. törvénycikk [Pp. I.] 755. §*). A belügyminiszter a községi bíráskodás gyakorlására békebírókat nevezhetett ki, ha ez iránt a törvényhatósági joggal felruházott város közvetlenül, a rendezett tanácsú város képviselőtestülete és a községnek vagy az egy körjegyzőségben szövetkezett több kisközségnek előljárósága a közigazgatási bizottság útján folyamodott, és oly egyént, aki megfelelő értelmi és erkölcsi kellékekkel bírt és a tisztté válásra késznek nyilatkozott, javaslatba hozott (Pp. I. 756. §). Egy körjegyzőségbe szövetkezett több kisközség területére egy békebírókat nevezhetett ki a miniszter. A békebíró működésének területén a községi bíróság csak helyettesítés esetében járhatott el. Békebíróvá *nem* volt kinevezhető:

- állami tisztviselő,
- községi- és körjegyző,
- ügyvédek lajstromába bevezetett ügyvéd és az ügyvédjelölt,
- a kir. körjegyző,
- a fegyveres erőnek vagy a csendőrségnek tényleges állományához tartozó tagja,
- egyházközségben alkalmazásban levő lelkész és segédlelkész, továbbá szerzetes és néptanító (Pp. I. 757. §).

**[21]** A községi bíróság (békebíró) hatáskörébe tartoztak: pénz fizetése, munka teljesítése, vagy ingó dolog iránti perek, ha a per tárgyának értéke ötven koronát meg nem haladta (Pp. I. 758. §).<sup>[66]</sup>

**[22]** A községi bíróságok jogintézményéről az első tanács törvény (1950. évi I. törvény) nem rendelkezett. Az 1949 utáni baljós folyamatot formálisan az 1911-es Pp. II. községi bíráskodási rendelkezéseit hatályon kívül helyező, *a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény* (Pp. III.) szüntette meg a rendelkezések annulálásával. Tény azonban, hogy a községi bíráskodási elemek egyes községekben a tanács végrehajtó bizottságok közreműködésével tovább éltek, és csak fokozatosan – erőteljes állami fellépés eredményeként – szűntek meg. A tanácsok kezdetben a községi bíráskodás újjáélesztését követelték. A cél az lett volna, hogy a községi bíráskodást fokozatosan vezették volna be, és e körben a szabálysértési ügyeket kívánták ilyen fórumok elé vinni. Ennek első lépéseként megszületett *a községi szabálysértési bizottságokról szóló 1956. évi IV. törvény*, ám ezek létrehozását elhalasztották.

## 2.4. A közigazgatási büntetőbíráskodás útja a kihágásoktól a szabálysértésekig

**[23]** A Tanácsköztársaság idején a Forradalmi Kormányzótanács kihágási bíráskodásról szóló LXXIV. számú rendelete megszüntette a közigazgatási és rendőrhatalóságok kihágási bíráskodási jogkörét. A kihágások miatti eljárást a munkás-, katona- és földműves tanácsok hatáskörébe utalta. A tanácsok szervezetükön belül hármas tanácsban eljáró kihágási bíróságokat hoztak létre, és emellett választás útján töltötték be a bírósági helyeket a korabeli választási szabályok alapján. A választott tagokon felül az igazságügyi népbiztos a kihágási bíróság tagjává igazságügyi előadót nevezett ki, így

biztosítva a „jogi elem” jelenlétét.<sup>[67]</sup> Az 1920-as évek végén felismerték két eljárástípust: a kihágási eljárás és a közigazgatási bírósági peres eljárás közötti különbségtétel jelentőségét. Nevezetesen a rendőrség által elbírált kihágásokkal kapcsolatos kihágási eljárás és a közigazgatási bíráskodás eltérő karakterét illetően vetődött ez fel élesen. A kihágási eljárás a közigazgatás-ellenes, vagy a rendet zavaró, veszélyeztető magatartások megbüntetését szolgálta, célja az ilyen magatartásoktól történő visszatartás volt. A közigazgatási bíráskodás ezzel szemben a közigazgatási szerv jogellenes aktusainak felülvizsgálatát (megsemmisítését, megváltoztatását) célozta.<sup>[68]</sup>

**[24]** Az 1950-es évek elején nagy vitákat váltott ki az akkor még létező kihágások elbírálása. Ezek a cselekmények a Btá. hatálybalépése folytán a bűncselekmények büntetteken kívüli másik csoportjába tartoztak, amelyekre alkalmazni kellett a közös általános részi szabályokat, és amelyek az anyagi jog változása folytán már közel álltak a büntettekhez, azokkal mintegy összenőttek. Az eljárásrendben szintén fontos átalakulás következett be: az 1951-ben megalkotott Büntető Perrendtartás mellett a kihágási eljárás szabályairól is új szabályozás született 1952-ben. Az eljáró szervek között egyaránt megtalálhatóak voltak a járásbírók, a tanácsok végrehajtó bizottságai és a rendőrség, utóbbiak a büntetőjog által szabályozott bűncselekményeket bíráltak el. Ez éles ellentétben állt nemcsak a már említett Alkotmány 36. § (1) bekezdésével, de a *nullum crimen sine lege* elvvel is.<sup>[69]</sup> Az 1950-es Btá. Kihágásokról szóló második része (72–88. §) szabályozta a kihágásokat mint „félkódex”, a különös részt illetően a Btk. I. maradt hatályban. A Btk. új általános része, az 1950-es Btá. kiiktatta a büntett és a kihágás közötti vétségi fokozatot, egyben hatályon kívül helyezte a Kbt. első részének még hatályban lévő általános rendelkezéseit. Ezzel a korábbi hármas felosztás (trichotómia) kettős felosztássá (dichotómia) alakult. A hatálybalépésről külön törvényerejű rendelet szól: az *1950. évi 39. törvényerejű rendelet a Büntető Törvénykönyv általános részének hatálybaléptetéséről* (1950. november 17.). A Btá. érintetlenül hagyta a kihágási jog különös részét. Az eljárást a *kihágási bíróságokról és azok eljárásáról szóló 1951. évi 35. törvényerejű rendelet*, illetve a végrehajtása tárgyában kiadott *59/1952. MT rendelet* (KESz) határozta meg.<sup>[70]</sup> Továbbra is fennmaradt a közigazgatási és az igazságszolgáltatási büntetőbíráskodás párhuzama. A nem bírósági szervek közül a rendőrség mellett a tanács végrehajtó bizottsága is általános hatáskört kapott. A témakörben fontos még az alábbi két jogszabály: a *rendőrségi kihágás megszüntetéséről és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról szóló 1953. évi 16. törvényerejű rendelet és a kihágás intézményének és a kihágási bíráskodás megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. törvényerejű rendelet*, valamint ezek változásai is. Az *1953. évi 16. törvényerejű rendelet* megszüntette a rendőrség kihágási jogkörét, s így az általános hatáskörön a bíróság és a helyi tanács végrehajtó bizottsága osztozott.<sup>[71]</sup> E törvényerejű rendelet nyomán jött létre a hazai szabálysértési jog a korábbi kihágások államigazgatási jogba történő konvertálásával.<sup>[72]</sup> A tanácsrendszer időszaka figyelemreméltó változásokat hozott. Elsőként kell kiemelnünk a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány), a szovjet sztálini–buharini előképre visszatekintő kartális alkotmány (Alkotmány) megszületését, amely a 36. § (1) bekezdésében kimondta, hogy az igazságszolgáltatás bírói monopólium. Az elvet később a *Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954. évi II. törvény* (Bsz.) is megerősítette és a korszak alkotmányjogi munkái szintén az igazságszolgáltatás alapelvei között első helyen emelték ki, azt hangoztatva, hogy egyedül a bírói szervezet és a működését meghatározó garanciák biztosíthatják az ítélezés eredményességét. Ennek ellenére kénytelenek voltak elismerni, hogy az állam az elv teljes körű megvalósítására csak törekszik, ugyanis „hasonló természetű ügyek” tartoztak döntőbizottsági, egyeztető bizottsági vagy tanácsi hatáskörbe. Ez utóbbiak között jellemzően a szabálysértéseket említették, azt is hozzátéve, hogy egyes szabálysértési ügyekben rendészeti szervek is eljárhattak. A fenti állapot a hatvanas évek viszonylag nyugvópontra jutott rendszerét jelentette.<sup>[73]</sup>

**[25]** Az *1953. évi 16. törvényerejű rendelet* megszüntette a rendőrség kihágási bíráskodási jogkörét, és jelentősen csökkentette a közigazgatási szervek ilyen irányú jogköreit. A korábban rendőrbírói hatáskörbe tartozó kihágások egy része a járásbírók, más része a tanácsok szakigazgatási szerveinek hatáskörébe került. A tanácsi szervek nem alkalmazhattak elzárásbüntetést, kitiltást, és

foglalkozástól eltiltást. A szankció csupán pénzbírság vagy eltiltás lehetett. A törvényerejű rendelet új államigazgatási szankcióként bevezette a bírságot, melyet a rendőrség, illetve a tanácsi szakigazgatási szervek alkalmazhattak néhány államigazgatási anyagi jogi norma megsértése miatt. Az államigazgatási bírság intézményének új vonása abban állott, hogy az alapjául szolgáló cselekmény nem minősült kihágásnak, csak szabálytalanságnak, és a pénzbírságot a hatóság ezért kötött eljárásrend nélkül szabhatta ki (véleményünk szerint ez a korszakban amúgy sem létező jogállamiság súlyos sérelme). Ezek a szabálytalanságok döntő többségben a közlekedés rendjét, a közrendet, és a közbiztonságot sértő magatartások voltak.<sup>[74]</sup>

**[26]** Az 1955. évi 17. törvényerejű rendelet a korabeli jogirodalom szerint „korszakos változást” eredményezett. A jogalkotó megszüntette a bűncselekmények büntetettre és kihágásra való felosztását. A kihágások egy csoportját büntetetté, a többségét pedig szabálysértéssé nyilvánította. A büntettek miatt az eljárás kizárólag a bíróságok hatáskörébe került, a szabálysértések elbírálását pedig államigazgatási szervek jogkörébe utalták. A szabálysértéssé nyilvánított cselekményekért való felelősség az államigazgatási felelősség általános formájává vált, és azokat államigazgatási szankciókként rendelte büntetni a jogalkotó. A szabálysértések elbírálása túlnyomó többségben a tanácsi, kisebb számban pedig a rendőri és tűzrendészeti hatóságok hatáskörébe került. A szabálysértési ügyek intézéséről szóló 32/1955. (VI. 8.) MT rendelet részletesen szabályozta a szabálysértési eljárás rendjét. A szabálysértések kizárólag pénzbírsággal voltak büntethetőek, és a megfizetésük elmulasztása esetén is csupán adók módjára történő behajtás útján lehetett végrehajtani, tehát a büntetés nem volt átváltoztatható elzárásra.<sup>[75]</sup> A korszakban az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Et.) 1. § (7) bekezdése megállapította, hogy a törvény hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, tehát az kivett eljárás.<sup>[76]</sup>

**[27]** Az első magyar szabálysértési kódex az 1968. évi I. törvény a szabálysértésekről (Szabs. tv. I.) volt. Kihirdette a Magyar Közlöny 1968. évi 31. száma (1968. április 14.); hatályba lépett: 1968. október 1-jén a Szabs. tv. I. 117. § (1) bekezdése alapján. Kapcsolódó rendelet: 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről. A Szabs. tv. I. három önálló részre tagozódott. Az első rész a szabálysértésekre vonatkozó általános szabályokat tartalmazta. A második rész a szabálysértési eljárás rendjét regulálta. A harmadik rész pedig az egyes szabálysértési törvényi tényállásokat tartalmazta. A 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről a Szabs. tv. I.-gyel egyidejűleg lépett hatályba. A kormányrendelet az egyes szabálysértéseket az ágazati államigazgatási feladatokhoz igazodóan 10 fejezetben tartalmazta. 1968-ban a szabálysértési felelősség olyan irányú módosítására került sor, mely szerint egyes büntettek a társadalomra kevésbé veszélyes alakzatait elzárással is sújtható szabálysértéssé minősítették, és elbírálását a rendőrség hatáskörébe utalták.

**[28]** Fontos megemlíteni, hogy a szabálysértési tényállások egy részét kettős alakzatú cselekményeknek nevezzük. Használatosabb a nem közigazgatás-ellenes szabálysértések egészére a klasszikusabb „bagatell büntetőjog” elnevezés. Ezen szabálysértési tényállások azok, amelyeknek van büntetőjogi párja, de a társadalomra veszélyesség kisebb mértéke, vagy az alacsonyabb elkövetési érték alapján szabálysértési szankció fűződhet hozzájuk (lopás, csalás, szándékos rongálás). A korabeli értelmezésben kettős alakzatú cselekmények voltak: közveszélyes munkakerülés, üzletszerű kéjelgés, garázdaság.<sup>[77]</sup> A Szabs. tv. I. meghagyta a vegyes közigazgatási fórumrendszert. A Vám- és Pénzügyőrség is különös szabálysértési hatósági jogkörrel felruházott szerv volt.<sup>[78]</sup> A szabálysértések másik csoportja a közigazgatás-ellenes tényállások. Ezek funkciójukat tekintve közigazgatási szankciók (ilyen a személyazonosság igazolásának megtagadásával kapcsolatos szabálysértés, vagy a fémmjelzés-szabályok megsértése példának okáért). Ezen felül voltak mind büntetőjogi, mind közigazgatási relevanciával rendelkező tényállások is. A büntető és a közigazgatásellenes tényállások, illetve a kihágás-vétség-büntett trichotomikus rendszer szétválasztása, valamint a közigazgatási büntetőjog legitimálása merült fel megoldásként. A közigazgatás büntetőhatalmának elvételétől kiindulva további garanciák kiépítését, praktikus

rendszer kialakítását szorgalmazta ez a megoldás.<sup>[79]</sup>

**[29]** Bár 1968-ban több szempontból is fontos lépés volt a kodifikáció, már ekkor is komoly elméleti problémát jelentett a szabálysértési ügyek kapcsán azok büntető jellege mellett a közigazgatás szervek által történő elbírálás. Ahogyan Rácz Attila rámutatott, a közigazgatási büntetőbíráskodás fenntartása történeti gyökerekkel bíró szükségszerűség, hiszen az államnak nincs arra kapacitása, hogy minden büntető jellegű ügyben bíróság járjon el. Ugyanakkor éppen a kétségtelen büntető jelleg és gyökerek miatt a jogtudomány feladata, hogy a garanciális elemeket megteremtse, figyelemmel arra, hogy a közigazgatási szervek által végzett büntető ítélezés nem egyenértékű a bíróságok által történő független elbírálással. Ilyen garancia a bírósági felülvizsgálat, vagy az, hogy a közigazgatási hatóságok elzárásbüntetést ne alkalmazhassanak.<sup>[80]</sup> A korabeli megállapítás szerint a szabálysértések többsége államigazgatás-ellenes cselekmény volt.<sup>[81]</sup> 1284/B/1990. AB határozat a szabálysértési jog államigazgatási jogi jellegét hangsúlyozta, kifejtve, hogy a szabálysértési jog mind anyagi, mind eljárásjogi szempontból különbözik a büntető anyagi és eljárásjogtól.

**[30]** A 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a szabálysértést „kétarcú” jogintézményként definiálta, részben közigazgatás-ellenes, részben az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartásként, azaz a „bagatell büntetőjogba” tartozó kriminális cselekményként. A bíróság szerint a szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, határozataik pedig közigazgatási határozatok. Bár az Et., illetve az azt felváltó *az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény (Áe.)* a szabálysértési eljárást az állampolgársági ügyek mellett a kivett eljárások közé sorolta, néhány szerző szerint ennek csupán jogpolitikai indoka volt.<sup>[82]</sup>

**[31]** A kodifikáció következő állomása az *1999. évi LXIX. törvény az egyes szabálysértésekről* (Szabs. tv. II.) volt, ami 2000. március 1-jén lépett hatályba. A kapcsolódó rendelet a *218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről*. A hatályos szabálysértési törvény elődje, a Szabs. tv. II. indokolása kategorikusan kijelentette:

A szabálysértés a közigazgatás büntetőjoga, melynek esetében – függetlenül attól, hogy ezeket a jogsértéseket az adott állam belső joga közigazgatási jogellenességnek vagy bűncselekménynek definiálja – úgy kell eljárni, mintha bűncselekményről lenne szó.

A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma és a megyei bíróságok (a Fővárosi Bíróság) büntető kollégiumainak a Szabs. tv. II. értelmezésével kapcsolatban kiadott *2000. El. II. C 1/5. számú álláspontra* a törvényi indokolásban szereplő megállapítást árnyalva hasonló megállapítást tett:

A szabálysértési jog anyagi jogi és eljárási szabályok egységes és önálló rendszere, de a szabálysértési felelősség „büntetőjogi” jellegű, a szabálysértési eljárás pedig – a gyorsaság és az egyszerűség követelményeinek érvényesítése mellett – leginkább a büntetőjogra jellemző vonásokat mutat.

Ebben az időszakban az volt az általánosan elfogadott álláspont, hogy a szabálysértési eljárások „kettős természetűek”: „kis kriminális” (bagatell) bűncselekmények, illetve közigazgatásellenes cselekmények. (A „kettős természetű” cselekmény nem keverendő a „kettős alakzatú” cselekményekkel, amelyek a büntetőjogban, illetve a szabálysértési jogban egyaránt jelenlévő, azonos elnevezésű, de eltérő súlyú, értékhatárú cselekményeket jelentik, illetve lásd még jelen szócikkben a fogalom másfajta értelmezését.)<sup>[83]</sup> Említendő az a tény is, hogy *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.) 13. § (1) bekezdése értelmében a törvény hatálya nem terjedt ki a szabálysértési eljárásokra.<sup>[84]</sup> Az a régi jogirodalmi felfogás, miszerint a bűncselekmény esetén a magánérdek, a közigazgatási



jogellenesség esetén pedig az elvont közérdek sérül (Goldschmidt, Angyal Pál), nyilvánvalóan nem tartható, nem beszélve arról, hogy a tételes jog sem követte soha ezt a mesterséges osztályozást. A büntetőjog számos közösségi értéket véd (például közrend, közbizalom, köznyugalom, közszemérem, közegészség). Valamint a közigazgatási jog ma már kiterjed az egyén privát szférájára (például magánlaksértés, becsületsértés, vagy a csendháborítás szabálysértése). A bagatell büntetőjog másfél évszázados irodalmában terjedt el ez a nézet, hogy a szabálysértési cselekmények vagy kriminális, vagy közigazgatás-ellenes jellegűek. A 63/1997. (XII. 12.) AB határozat is osztotta ezt a nézetet. A szerzők szerint számos szabálysértés esetében ez a felosztás nem alkalmazható (például a szabálysértések 80%-át kitevő közúti közlekedési szabálysértések esetében). Ez a felosztás a kommentár megállapítása szerint teljességgel tarthatatlan, és a gyakorlatban sohasem valósult meg.<sup>[85]</sup>

**[32]** Az újabb szabályozás a 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról, és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (Szabs. tv. III.) volt; hatályos 2012. április 15. napjától. A Szabs. tv. III. révén a jogalkotó profiltisztítást kívánt véghezvinni a szabálysértési joganyagban. Így kikerültek a szabálysértési jogból mindazon tényállások, amelyek igazgatásellenes jellegűek (pontosabban, amelyeket a jogalkotó ekként azonosított), és ezeket a tágabb értelemben vett közigazgatási büntetőjog másik területére, a közigazgatási bírságolás körébe utalta. A szabálysértési jogban csak azokat a cselekményeket hagyta meg, amelyekről úgy tartotta, hogy kriminális jelleggel rendelkeznek. Ezt tükrözi a Szabs. tv. III. preambuluma szerinti szabálysértés fogalom:

[A] társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező kriminális cselekmények.

A jogszabályváltozás az anyagi jog terén a szabálysértési jog közigazgatási jogi jellegét jelentősen gyengítette, így deklarálta és összességében (főként a szubsztantív) joganyag büntetőjogi jellege lett domináns, különösen is a közigazgatási büntetőjog egyéb területeihez képest. Tovább erősödött azon tendencia, hogy a szűkebb értelemben vett szabálysértések tekintendők a közigazgatási büntetőjognak.<sup>[86]</sup> A Szabs. tv. III. tehát formálisan meghatározta a szabálysértés fogalmát, azonban a szabálysértéseket már kifejezetten kriminális cselekménynek minősíti. A büntetőjoghoz közelítő anyagi jog mellett az eljárásjogot inkább a közigazgatási jelleg jellemzi.

**[33]** Közigazgatási szempontból az alábbi főbb változások jellemzik a törvényt. Megváltozott az eljáró hatóságok köre: a jegyző helyett a megyei (fővárosi) kormányhivatal járási hivatala lett. A bíróság határozata a döntő a bíróság és más hatóság közötti hatásköri vita esetén. Megmaradt a helyi bíróság hatásköre az elzárással is sújtható szabálysértések elbírálására. A rendőrkapitányságok, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszervének szabálysértési hatásköre nem általános jellegű, hanem egyes meghatározott szabálysértésekre terjed ki.<sup>[87]</sup>

**[34]** A Szabs. tv. III. már egyértelmű változást hozott a közigazgatási büntetőbíráskodás területén, ugyanis a jogterületet kétséget kizáróan elmozdította a büntetőjog irányába, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette. Ezzel párhuzamosan jelentősen csökkentette a szabálysértések számát is a helyi önkormányzatok és más közigazgatási szervek szabálysértési szankció statuuálási jogának megszüntetésével, előírva, hogy szabálysértést csak törvény állapíthat meg.<sup>[88]</sup> A közigazgatási jogtól való eltávolodás tükröződik az újszerű, immáron tartalmi fogalom meghatározásban is, amelynek két fő kiindulópontja: a törvény által büntetni rendeltség és a társadalomra veszélyesség. Az előbbi a gyökeres újdonság erejével hat a szabálysértési jogban, hiszen a jogterület közel 200 éves fennállása alatt nem volt példa arra, hogy a jogalkotó kizárólag a törvény általi meghatározottságot írja elő és ezáltal a közigazgatási büntetőbíráskodásban is a *nullum crimen sine lege* elvet érvényesítse. Emiatt a közigazgatási büntetőjog klasszikus értelmezésének egyik alapköve nem érvényesül, nevezetesen a közigazgatás által történő

meghatározás. A társadalomra veszélyesség törvénybe foglalása emellett a fogalom-meghatározás részeként közvetlen és az eddigieknél szorosabb kapcsolatot jelent a büntetőjoghoz, hiszen elméleti síkon akár felvetheti a mennyiségi elhatárolás kérdését is. Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban a folyamatot akként értékelte, hogy a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. Ezzel pedig elérhető közelségbe került a trichotóm büntetőjogi rendszer visszaállítása, amelyet a korábbi időszakban még nehezen tartottak megvalósíthatónak.<sup>[89]</sup>

**[35]** Az új szabálysértési törvénnyel párhuzamosan és arra mintegy reflektálva, a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénybe* (Mötv.) kerültek olyan szabályok, amelyek lehetővé tették egyes kirívóan közösségellenes magatartásokat tiltó szabályok alkotását a helyi önkormányzat képviselő-testülete számára. Azonban az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozattal igen hamar biankónak és parttalan jellegűnek minősítette a Mötv.-ben szereplő felhatalmazást és ezért megsemmisítette azt. A testület a jogállamiság elvéből kiindulva megerősítette, hogy a felhatalmazásnak meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét és korlátait, de aggályosnak tartotta a helyi önkormányzatok gazdasági érdekelttségét is, mindamelllett, hogy a felhatalmazás a normavilágosság követelményének sem felelt meg. Így például az sem volt megállapítható, hogy a szankció megállapítása milyen jogalanyokra – csak természetes személyekre vagy szervezetekre is – vonatkozik-e.<sup>[90]</sup> A szabálysértést a bírságolástól a bűnösségen alapuló felelősség választja el leginkább. A szabálysértési jogban is megtalálható a felelősséget kizáró okok rendszere a büntetőjoghoz hasonlóan. A szabálysértési jog eljárásjogi része adja leginkább a szabálysértési jog közigazgatási jogi jellegét. Szabálysértési ügyben (a szabálysértések többségében) közigazgatási szerv a szabálysértési hatóság: a járási hivatal (2012-ig kormányhivatal), a rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve; helyi bírságolás esetén a közigazgatási szerv képviselője (közigazgatási szerv alkalmazottja, önkormányzati köztisztviselő, kormánytisztviselő, illetve közalkalmazott). Kivétel ez alól az a tizenhárom szabálysértés, amely miatt a törvény elzárás kiszabását rendeli el.<sup>[91]</sup> Ezen szabálysértések gyanúja esetén a bíróság jár el. A szabálysértési eljárás alapvetően hatósági eljárás jellegét ölti, ahol a hatóságot terheli a tényállás-tisztázási és -bizonyítási kötelezettség. Ezzel szemben a büntetőbíró előtti kontradiktórius jogvitában a bizonyítás az ítélező szervtől elkülönült vádlót terheli. A bizonyítás sem olyan széles körű, mint a büntetőeljárásban. A felelősség elismerése esetén a hatóság (szemben a bírósággal) nem köteles egyéb bizonyítékot beszerezni (az eljárás alá vont személy szavahihetősége bizonyítása céljából). A Szabs. tv. III. az eljárás alapesetének tekinti az eljárás alá vont személy meghallgatása nélküli döntéshozatalt.<sup>[92]</sup> Azonban a jogalkotó profiltisztítást kívánt véghez vinni a szabálysértési joganyagban. A Szabs. tv. III. jelentősen csökkentette a kifejezetten a szabálysértésekhez tartozó cselekmények számát, és egyben megszüntette a helyi önkormányzatok, vagy más közigazgatási szervek szabálysértési szankció-statuálási jogát. Mindemelllett visszaszorította a szabálysértések eddig oly jellemző Janus-arcúságát, és a jogintézményt a büntetőjog irányába toltta el.

**[36]** A törvény preambuluma szinte teljes egészében kihagyta az igazgatásellenességre való utalást, illetve a közigazgatási jog érvényre juttatása nem található meg benne. A preambulom szövege ezáltal egy klasszikus kihágási büntetőtörvényhez vált hasonlatossá. A közigazgatási jogtól való eltávolodást tükrözi az az újszerű fogalommeghatározás, mely a törvény általi büntetni rendeltség, illetve a társadalomra veszélyesség pilléreire épül. Az első (részleges kodifikációnak tekintett) 1840-es mezei rendőrségi törvény óta ennek ismerve a törvény által történő szabályozás. A társadalomra veszélyesség kisebb foka már hagyományosan a közigazgatási büntetőbíráskodáshoz köthető fogalom. Azonban jellege vita tárgyát képezi: lehet-e a szabálysértés veszélyes a társadalomra, illetve mit jelent, és mihez képest érvényesül a csekély fok. A többségi álláspont szerint a társadalomra veszélyesség kategóriája nem kizárólag a büntetőjog sajátja. Ez lehet más jogág, nevezetesen a közigazgatási jog célja is („a veszély lehetőségének kiküszöbölése”). Ugyancsak a bagatell büntetőjoghoz közelítette a jogterületet a mennyiségi elv szerinti dekriminalizáció, amely a kriminális jellegű cselekmények körében az értékhatárt 20 ezer forintra 50 ezer forintra emelte.

(2010-ben a nagyságrendileg 270 000 körüli vagyon elleni bűncselekmény közül 63 000 volt a 20 ezer és 50 ezer forint közötti értékhatárú elkövetés.) A közigazgatási szankcióktól való eltávolodást jelezte a *ne bis in idem* elv rögzítése, amely nemcsak a büntetőjog, hanem más közigazgatási szankciók irányába is érvényesült. A változások egyszerre jelezték a szabálysértési jog mint önálló jogterület szükségességét, egyben az átalakulás, illetve a megszűnés felé is mutattak. Így lehetővé vált a kriminális cselekmények visszaolvadása a büntetőjogba. Az igazgatásellenes cselekmények pedig vagy szabálysértésként, vagy objektív alapú szankciókként élhetnek tovább. A szabálysértések kisbűncselekményi jellege nyilvánvaló. *A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény* (Szankciós tv.) azonban még egyértelműbbé tette a távolodást a közigazgatási szankcióktól. Az 1950-es évek elejének helyzetéhez való visszatérést jelentett, hogy *a fővárosi és a megyei kormányhivatalok működése egyszerűsítésének érdekében hozott törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvény* 80. §-a alapján 2020. március 1-jétől a járási hivatalok helyett a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervének szabálysértési hatósági ellátására kijelölt szervei járnak el. Így a módosítás nyomán nagyobb súlyt kapott az állam eljárása. Az elzárással is sújtható cselekmények esetében a bíróság általi eljárás garanciális szabálya megmaradt. Kérdéses maradt ugyanakkor a nagyobb súly fogalmának tartalma, amely felfogható nagyobb visszatartó erőként, s amely további eltolódást jelent a büntetőjog irányába. Az új irányt tehát az objektív szankciók jelentik. A szabálysértési jog arra az útra lépett, amelyen a kihágások az *1953. évi 16. törvényerejű rendelet* megszületése után, illetve *a kihágás intézményének és a kihágási bíráskodás megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. törvényerejű rendelet* előtt jártak. Hogy a szabálysértések maradnak-e ebben az átmeneti állapotban, kérdéses.<sup>[93]</sup> A közigazgatás kvázi bíráskodási tevékenysége során a fentiek mellett egyszerre érvényesülnek olyan ismérvek, mint a mérlegelési jogkör, illetve a bírói függetlenség hiánya. A kérelemhez kötöttség elvének helyzete éppen fordított, hiszen míg a birtokvédelmi ügyekben ez valóban érvényesül, addig a szabálysértési jogalkalmazás e tekintetben nem hasonlítható a bíróságok büntetőeljárásához, ahol a vádiratban foglaltaktól a bíró csak az ügyész kezdeményezésére térhet el.<sup>[94]</sup>

**[37]** Több bűncselekménynek van szabálysértési alakzata (például lopás, csalás), ezek esetében a Btk.-tényállás vonatkozik a szabálysértési alakzatokra (azaz ezek a korábban említett kettős alakzatú cselekmények). A büntetéskiszabás szabályai a büntetőjoghoz hasonlóak. A büntetést az elkövető személyi körülményeihez igazítva kell kiszabni (kivéve a fix szabálysértési bírságokat). A szabálysértések egy részére, valamint meghatározott ismételt elkövetés esetén a jogalkotó személyi szabadság elvonásával járó büntetés (szabálysértési elzárás) kiszabását is lehetővé teszi. Más szabálysértés miatt kiszabott büntetés (pénzbírság, közérdekű munka) nemteljesítése esetén a büntetést elzárásra kell átváltoztatni.<sup>[95]</sup> A büntetőjogi jelleget erősíti továbbá, hogy a szabálysértési eljárásban érvényesül az önvádra kötelezés tilalma; továbbá az eljárás alá vont személyt nem terheli igazmondási kötelezettség sem, valótlan tényállítása miatt nem érheti hátrány, kivéve, ha mást bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével hamisan vádol (hamis vád bűncselekménye).<sup>[96]</sup> Az eljárás alá vont személy nem kötelezhető ártatlanságának bizonyítására, illetve nem köteles önmagával szemben bizonyítékot szolgáltatni (önvádra kötelezés tilalma). A hatósági eljárások határozataival szemben nincs lehetőség fellebbezéssel másodfokú hatósághoz fordulni, ehelyett még a hatósági határozat jogerőre emelkedését megelőzően közvetlenül a bíróságtól, vagy az eljárást megszüntető határozat esetén az ügyésztől lehet jogorvoslatot kérni. A szabálysértési hatóság felelősségre vonásról szóló határozata elleni bírói felülvizsgálat terjedelme szélesebb, jobban igazodik a büntetőeljárás másodfokú bírói jogkörhöz, semmint a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának szabályaihoz. Az elzárással is sújtható szabálysértések esetén első- és másodfokon is bíróság jár el a büntetőeljáráshoz hasonló eljárási rendben.<sup>[97]</sup>

**[38]** A szabálysértési anyagi jogban megjelennek azonban a közigazgatási jogra jellemző elemek is: a jogalkotó szelekciós tevékenysége ellenére a jelenlegi szabálysértési tényállások jelentős részének van a közigazgatás rendjét sértő jellege (például rendészeti igazgatás rendjét veszélyeztető szabálysértések; élelmiszerlánc-biztonsági és fogyasztóvédelmi szabálysértések; egyes közlekedési

szabálysértések). Lehetséges már a konkrét cselekmény súlyát és az elkövető személyi körülményeit figyelmen kívül hagyó (mérlegelést nem tűrő) fix szabálysértési bírságok kiszabását is foganatosítani.<sup>[98]</sup>

### 3. A közigazgatás által alkalmazott magánjog

#### 3.1. Kisajátítás

**[39]** A kérdést mind a régi magánjogunk, mind a történeti közigazgatási jogirodalom vizsgálta.<sup>[99]</sup> A kisajátítás (*expropriatio; Enteignung; expropriation pour cause d'utilité publique; espropriazione*) számos állam jogában ismeretes jogintézmény.<sup>[100]</sup> A kisajátítás esetében az, hogy mintha közjogi és magánjogi elemeket is magában foglalna, Harrer Ferenc nézete szerint látszólagos. Míg régebben a közigazgatás problémáit magánjogi keretekben próbálták megoldani, addig ez mára már a közjog keretei között zajlik.<sup>[101]</sup> Hazánkban – hasonlóan több államhoz – a kisajátítással először bányaművelési okból találkozunk (*a nemesek birtokait, melyekben bányák találhatóak, ugyanannyit érő birtok adása nélkül a király el ne vegye elnevezésű 1351. évi XIII. törvénycikk*).<sup>[102]</sup> A miképpen büntetendőek azok, a kik a rablókat eltartják elnevezésű 1548. évi XLIX. törvénycikk elrendelte, hogy a vármegyék az országutak melletti erdőkből 200 könyöknyi területet hasítsanak ki, de a törvény a kártalanításról nem tesz említést. Ezeket a példákat kivéve a XIX. század elejéig a magánjog közérdekű korlátozásával vagy megszüntetésével nem találkozunk.<sup>[103]</sup>

**[40]** Számos szerző a kisajátítást a római jogra vezeti vissza. Stassik Ferenc szerint a kisajátítási jog az újabb kori jogélet intézménye, és így hiábavaló erőlködés annak eredetét a római jogban vagy az ónémet jogban keresni. A kisajátítási jog csak ott lehetséges, ahol elismerik az egyéni tulajdonjogot.<sup>[104]</sup> A XIV–XV. században a bányászat érdekében lehetővé tették a nemesi birtok igénybevitelét azonos értékű földbirtok adása mellett. Kampis György és Varga József szerint a bányászattal kapcsolatos kincstári érdekek és az adományrendszer, továbbá a „feudális” magyar társadalom miatt a nemesi birtok bányászati célból történő igénybevétele iránti eljárás a kisajátítással semmilyen kapcsolatot nem mutat, azonban a mozzanatok hasonlósága miatt ez vitatható. A fentieknek részben ellentmondóan a nemzetközi irodalom a kisajátítást a francia forradalom időszakához köti.<sup>[105]</sup> Kampisék szerint először a Lánchíd építése kapcsán találkozunk a kisajátítással. Az *egy állandó hídnak Pest és Buda közötti építéséről szóló 1836. évi XXVI. törvénycikk* ír a kisajátítás törvény általi elrendeléséről, kiemelve az igazságos kárpótlás kérdését. Ezt tekintik az első hazai önálló kisajátítási törvénynek, mivel előbb nyújtották be, mint az eggyel kisebb számot viselő, hasonló tárgyú törvényt. Az *ország közjavát és kereskedését gyarapító vállalatokról szóló 1836. évi XXV. törvény* a csatornák, a vasutak, és ezekhez szükséges hidak létesítése céljából lehetővé tette ingatlanok kisajátítását. „A hely átengedését és annak mennyiségét” közigazgatási szerv, a főkormányshéz állapította meg. A kisajátítás „tökéletes és teljes mértékű kárpótlás” mellett történt.<sup>[106]</sup> Egyezség hiányában az összeg megállapítása bírósági útra tartozott, a határozat azonnal végrehajtandó, jogorvoslatnak csak birtokon (->*birtok* [dologi jog]; ->*birtok* [római jog]) kívül van helye. E törvény részletesebb szabályozását kiterjesztették a folyószabályozás (*a vizekről és csatornákról szóló 1840. évi X. törvénycikk*) és a Bécs–Trieszt vasútvonallal (*az 1836. évi XXV. törvénycikkely kiterjesztéséről szóló 1840. évi XL. törvénycikk*) kapcsolatos munkálatokra.<sup>[107]</sup> Az 1854. évi osztrák általános bányatörvény (Oábtv.) hatálya hazánkra is kiterjedt. Az Oábtv. széles körben lehetővé tette ingatlanok kisajátítását bányászat céljára.<sup>[108]</sup> Az 1867-es kiegyezés és az 1873-tól kibontakozó gazdasági válság nyomán a vasúthálózat kiépítése érdekében néhány speciális kisajátítási törvényt hoztak (*az alföld-fiumei vasút nagyváradi-eszéki része építése tárgyában kelt 1868. évi VIII. törvénycikk; a Zákánytól Zógrábig és a Hatvantól Miskolczig terjedő vasútvonalak építése tárgyában kelt 1868. évi XII. törvénycikk; a magyar észak-keleti vasut kiépítése tárgyában kelt 1868. évi XIII. törvénycikk*).<sup>[109]</sup>

**[41]** Az első magyar kisajátítási kódex a *kisajátításról szóló 1868. évi LV. törvénycikk* (Kitv. I.) volt. A

törvénycikk 90 szakaszból állt. Az általános határozatok után az előmunkálatokra, majd a kisajátítási terv előkészítésére és megállapítására vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, ezt követően pedig a kártalanítást és a kártalanítási eljárást, továbbá az ingatlanra vonatkozó jogok rendezését szabályozta, végül az ideiglenes kisajátítást és a szolgáltatásokat.<sup>[110]</sup> A hazai közigazgatás-tudomány első egyetemi professzora Récsi Emil (az MTA Törvénytudományi Osztályának [akkor V. osztály] levelező tagja) rámutatott, hogy a Bach-rendszer idején a kisajátítás fő mozgatója (már akkoriban is) az útépités volt.<sup>[111]</sup> „Az új utak építéséhez és a létezők továbbviteléhez szükséges telkek kisajátítás útján szereztek meg” (Optk. 365. §; *az Ország köz-javát és kereskedését gyarapító magányos vállalatokról szóló 1836. évi XXV. törvénycikk* 3. §).<sup>[112]</sup>

**[42]** Már az 1880-as évek közepén igaz volt Magyarországon, hogy kisajátítás csak valódi és teljes kártalanítás mellett volt eszközölhető. Az *1868. évi LVI. törvénycikk* a kisajátításról Buda és Pest városok területén szerint a két város területén való kisajátítás kérdései urbanisztikai célok megvalósítását szolgálták. A 108 szakasznyi terjedelemmel ez a törvény is kódexjellegű volt. A *kisajátításról szóló 1881. évi LVI. törvénycikk* (Kitv. II.) magába olvasztotta az 1868-as szabályozást, a Kit. I-t. A Kit. II. terjedelme 7 fejezet és 94 szakasz volt, és 1955-ig volt hatályban. A kisajátítási jogcímek és a kisajátítás alapjául szolgáló közérdekű célok mellett külön szabályokat adott a települések belterületén urbanisztikai célból végrehajtandó kisajátításokra.<sup>[113]</sup>

**[43]** A kisajátítási jog megadását miniszteri hatáskörbe utalta, akárcsak az előmunkálatok engedélyezését (kivéve a helyi kisajátításokat). Ugyan a törvény kimondja, hogy a kisajátítás tárgya csak ingatlan lehet, de a törvény további része jogok (út-, híd-, rétvámjog és italmérési jog) kisajátítását is lehetővé tette. A valódi és teljes kisajátítás elvét hangsúlyozta a törvény. A kártalanítást forgalmi érték alapján kellett kiszámítani és készpénzben kellett megfizetni. A kisajátítási tervet és a kisajátítási eljárást is szabályozta a törvény.<sup>[114]</sup> A közterhek viselése és az illetékmentesség mellett külön fejezet szabályozta az ideiglenes kisajátítást, továbbá a vegyes és átmeneti rendelkezésekben foglaltakat.<sup>[115]</sup> A későbbiek során új kisajátítási jogcímek jöttek létre:

- kislakásépítés (1881),
- vízjog (1885),
- halászat (1888),
- kisajátítás kompok és hajóhidak céljára (1890),
- további fővárosi dunai hidak létesítése (1893),
- dűlőutak (1894),
- művelődésügy és műemlékvédelem (1921),
- közegészségügyi érdek (1926),
- állatvásártelepek és közbútorhidak (1928),
- erdőtelepítés és természetvédelem (1931, 1935, 1937),
- mezőgazdasági termények elhelyezése közös szérűn (1936),
- városrendezés (1937),
- mezőgazdasági termékeket feldolgozó közös vállalatok (1942).<sup>[116]</sup>

**[44]** A hazai elméleti közigazgatási jogművelők közül Márffy 1926-ban igen fontos megállapításokat tesz a kisajátítást illetően. Rámutat, hogy a jogállam egyik legfőbb hivatása az egyéni tulajdon szentségének közigazgatás terén való biztosítása. A jogállam alkotmánya azonban nem tilt bizonyos tulajdonjogi korlátozásokat. Ezek közigazgatási hatóságok általi igénybevitelét a törvényhozás által megállapított különös jogi garanciákhoz köti. A kisajátítás olyan külön közigazgatási jogintézmény, amely azokat a jogi alapelveket és formákat írja körül, amelyekhez a jogállamban az ingatlanok tulajdonjogának közérdekből való korlátozását kell kötni.<sup>[117]</sup> A kisajátítást nagyon nehéz elhelyezni a közigazgatási jog különös részének rendjében. A közigazgatási jog elméletének művelői nem tudtak az ügyben megegyezésre jutni. Az „általános gyakorlatnak hódolva” Márffy is a gazdasági igazgatás keretében helyezi el, jelezve azonban, hogy a kisajátítás az összes szakigazgatás számára egyformán jelentékeny és fontos.<sup>[118]</sup> A magántulajdon közigazgatási közérdekből történő korlátozásának egyes esetei annyira különleges természetűek, hogy azokat az adott



szakigazgatásnál kell tárgyalni, mivel kapcsolatban maradnak az adott ügyágazattal.<sup>[119]</sup>

**[45]** A kisajátításnak komoly történeti döntvényirodalma van 1935-ig,<sup>[120]</sup> 1936 és 1940 között,<sup>[121]</sup> 1941 és 1943 között,<sup>[122]</sup> azzal együtt, hogy a nyomtatott döntvénytárakon túl a m. kir. Közigazgatási Bíróság 1897 és 1943 közötti 1 370 000 ügyének levéltári iratanyagai elpusztultak. (Némi reményt ad, hogy a levéltárak 2020 körüli részleges digitalizálási programjának megugrása felszínre hozott nagyobb számú, eddig lappangó vonatkozó tételt).<sup>[123]</sup> Kmety a kérdést már komoly dogmatikai rendszerbe helyezte el.<sup>[124]</sup>

**[46]** Az 1945 utáni államosításról szóló jogszabály, azaz az *1948. évi XXV. törvénycikk Egyes ipari vállalatok állami tulajdonba vételéről* (kihirdetve 1948. május 11-én, amely egyben a hatálybalépés napja is) különösen rossz emlékének számít, mind a hatályát,<sup>[125]</sup> mind a követeléseket illetően.<sup>[126]</sup> 1945 után a földreform, majd az államosítások során jellemző volt a kártalanítás részlegessége, feltételhez kötése és későbbi időpontra halasztása, majd végleges elmaradása. Így válik érthetővé, hogy a *Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény* (Ptk. I.) miért írt elő teljes, feltétlen, és azonnali kártalanítást.<sup>[127]</sup>

**[47]** 1948-ban kezdetét vette a „kisajátítók kisajátítása,” amely politikai értelemben vett kisajátítás volt: nem az ingatlanokat, hanem a tulajdonosokat tartotta szem előtt. A kisajátítás első socialista kodifikációja 1955-ig váratott magára.<sup>[128]</sup> Bővültek a kisajátítási jogcímek: külföldi diplomáciai képviselő és személyzet elhelyezése (1946); kénbányászat (1947); szovjet katonai emlékművek elhelyezése céljára (1948); ivóvízi védőterület létesítése céljára (1948). Jelentős változásokat hozott a *kisajátítási eljárásról szóló 114/1951. (V. 27.) MT számú rendelet*, amely a kisajátítási eljárást egyszerűsítette, és beillesztette a tanácsi államigazgatási szervezetbe, illetve jelentősen decentralizálta a hatásköröket. A kisajátítás eltávolodott az adásvételtől, a kártalanítási összeg kifizetésétől, a konstitutív telekkönyvi bejegyzéstől, és telekkönyvön kívüli tulajdonszerzési móddá vált.<sup>[129]</sup>

**[48]** Az 1955-ös kodifikáció három elemből állt. A *kisajátításról szóló 1955. évi 23. törvényerejű rendelet* (Ktvr. I.); ennek végrehajtási rendelete volt az *a kisajátításról szóló 1955. évi 23. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 56/1955. (VIII. 31.) MT számú rendelet*. Emellett meghozták a *kisajátítási kártalanításról szóló 17/1955. (X. 5.) PM számú rendeletet* is. A 23 szakaszból álló törvényerejű rendelet szabályozta a kisajátítási jogcímeket, az ingatlanra vonatkozó egyes jogok rendezését, a részleges kisajátítást, a lakásbérlet kártalanítását. Kimondta a szabályozás a tulajdonjog tehermentes megszerzését az állam részére. Néhány rendelkezést adott az előmunkálatokra, az államigazgatási eljárásra, és a kártalanításra vonatkozóan. A kormányrendelet 35 szakaszban kizárólag a vonatkozó államigazgatási eljárást szabályozta. Ide tartozott az eljárás megindítása, a kisajátítási terv készítése, a kisajátítási tárgyalás, a határozathozatal. A szabályozás részletességét az általános államigazgatási eljárás hiánya indokolta. A 16 szakaszból álló PM rendelet a kisajátítási kártalanításról szólt, és a kérdés rendezéséhez ún. irányegységár-táblázatokat tartalmazott. A kérdést később a *25/1957. (VI. 26.) PM rendelet szabályozta* újra.<sup>[130]</sup> 1955 után a Ptk. I. a kisajátítást beillesztette a polgári jog rendszerébe. Emellett az államigazgatási eljárás szabályairól szóló 1957-es Et. is erősen érintette a kisajátítási joganyagot. (Kisebb mértékben igaz volt ez a *bányásatról szóló 1960. évi III. törvényre*, továbbá a villamosenergiával, az építésüggyel, és a vízüggyel foglalkozó törvények és érintettek voltak).<sup>[131]</sup>

**[49]** 1965-ben a harmadik kodifikáció eredményeképpen négy, különböző szintű és tartalmú jogszabály regulálta a kisajátítást. A *kisajátításról szóló 1965. évi 15. számú törvényerejű rendelet* (Ktvr. II.) a kisajátítás fogalmának megadása után meghatározta a jogszabályértelmezés irányát és a kisajátítás viszonyát az adásvételhez. Ki kell emelni, hogy e körben leszögezte a kivételt nem tűrő tanácsi hatáskört, az eljárást illetően pedig az általános államigazgatási eljárási szabályokra utalt. Ezt követték a kisajátítási jogcímek felsorolása, majd következtek a kisajátítási jog különleges esetére, a földhasználati jog visszavonására vonatkozó szabályok. A törvényerejű rendelet kimondta, hogy a tulajdonjog az államigazgatási határozat jogerőre emelkedésével száll át. A

kártalanítási szabályok többnyire anyagi jogi jellegűek voltak. A kártalanítási eljárás körében a bírói út fenntartásra, illetve némileg kiszélesítésre került. A törvényerejű rendelet végrehajtása tárgyában kiadott 13/1965. (VII. 24.) Korm. számú rendelet 97 szakaszban az államigazgatási eljárás és a peres eljárás részletszabályait tartalmazta, illetve a kártalanítás egyes elemeit (terjedelmét) megállapító szabályozást adott. *A kisajátítással kapcsolatos kártalanítás szabályait a pénzügyminiszter és az igazságügyminiszter 1/1965. (VII. 24.) PM-IM számú rendelete (Kr.) szabályozta.*<sup>[132]</sup>

**[50]** A Kr. emelte a kártalanítás mértékét, és a rendeleti szintű szabályozáshoz képest igen részletes anyagi jogi szabályokat adott az értékmegállapításra nézve. A szabályok 1970-ben részben módosultak. Ide kapcsolódik még az *Állami Földmérési és Térképészeti Hivatal elnökének 523/1965. (T.18.) ÁFTH számú utasítása*, amely a kisajátítási terv elkészítéséről és felülvizsgálatáról szól.<sup>[133]</sup>

**[51]** Az 1965-ös szabályozás szerint a kisajátítás nem állami tulajdonban levő ingatlanok társadalmi tulajdonának megszerzése közérdekből, államigazgatási úton, kártalanítás ellenében.<sup>[134]</sup> A kisajátítás nem más a korabeli megfogalmazás szerint, mint a tulajdonváltás államigazgatási eszköze. Mindezt árnyalta a szocialista korszak tulajdonjogi differenciáltsága (állami-, szövetkezeti-, magán-, személyi tulajdon).<sup>[135]</sup> Állami tulajdon nem volt kisajátítható, kényszerrel nem volt elvonható. Kisajátítással ingatlan (föld, épület, építmény) tulajdonjoga volt megszerezhető.<sup>[136]</sup> Az 1965-ös szabályozás folytán az elsőfokú eljárás az államigazgatási eljárás szabályai szerint a kisajátítani kért ingatlan fekvése szerint illetékes járási hivatal, illetőleg a városi (kerületi) tanács végrehajtó bizottság igazgatási osztályának hatáskörébe tartozott. Az igazgatási osztály a kisajátítási kérelmet a feltételek fennállása szempontjából vizsgálta, ideértve a kisajátítás indokoltságát és a kisajátítás törvényi feltételeit. Ha a kisajátítás feltételei fennálltak, akkor az igazgatási osztály egyezségi tárgyalást tartott, és ehhez képest hozta meg határozatát. A kisajátítási kérelemnek az államigazgatási szerv helyt adhatott, változással teljesíthette, vagy elutasíthatta.<sup>[137]</sup> Az elsőfokú határozat ellen fellebbezésnek volt helye mind a tulajdonos, mind a kisajátítást kérő részéről. A kártalanításra vonatkozóan részben fellebbezésnek, részben perindításnak volt helye. A kisajátítási határozat jogerőre emelkedésétől, vagy – amennyiben az ingatlant a kártalanítási összeget meghaladó követelések terhelték, vagy kártalanítási per indult – a bírósági ítélet jogerőre emelkedésétől számított 30 napon belül ún. sorrendi tárgyalás volt kérhető. A kártalanítási összeget az ennek során hozott jogerős határozatnak megfelelően kellett kifizetni. Ezt követte a kisajátított ingatlan birtokba adása. Kilényi Géza és Sallós István kisajátítási eljárásról szóló 1968-as munkája főleg ügyészi (államigazgatás feletti ügyészi törvényességi felügyeleti) szempontból tárgyalja a kérdéseket. Dogmatikailag különválasztja a két szerző a kisajátítási államigazgatási eljárást (Kilényi Géza), illetve a kártalanításról szóló részt (Sallós István). Fontos különbségként mutat rá Kilényi, hogy az 1955-ös kisajátítási szabályozásig az 1945 utáni („a felszabadulást követő”) időszakban az állami tulajdonszerzés tipikus formája nem a kisajátítás, hanem az államosítás, igénybevétel, földbirtokrendezés volt. A hatvanas évek (szak)igazgatási jogalkotása az átfogó, kódex jellegű szabályozás felé mozdult el. Ilyen jogszabályok voltak *a bányászatról szóló 1960. évi III. törvény; a villamosenergia fejlesztéséről, átviteléről, és elosztásáról szóló 1962. évi IV. törvény; az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény; a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény*. A kisajátításra vonatkozó sajátossága volt e kódexeknek, hogy speciális, az adott szabályozási területhez tartozó kisajátítási rendelkezéseket tartalmaztak. A szétszórt korábbi (1945 és 1954 közötti) rendelkezések helyett ez a fajta szabályozás az általános szabályok összhangba hozására irányult, és a közös elvi alapok megteremtése felé mutatott. A kisajátítási államigazgatási eljárás alapelveiként Kilényi a következőket jelölte meg:

- a közérdekűség elve,
- a kisajátítás másodlagosságának elve,
- a hatáskörök jogági alapon történő elhatárolásának elve,
- az eljárás egyszerűsítésének elve,
- a jogviták megelőzésének elve,
- a tárgyalási elv; az ingatlantulajdonosok jogvédelme.

**[52]** A kisajátítási jogcímek az alábbiak voltak:

- város- és községrendezés;
- telekalakítás; magánerőből történő lakóházépítés;
- bányászati célú kisajátítás (és elhatárolása a bányakártalanítástól);
- út céljára való kisajátítás;
- a posta és távközlés céljára való kisajátítás;
- energia továbbítására szolgáló vezeték és berendezés elhelyezése céljából történő kisajátítás;
- vízgazdálkodási célra történő kisajátítás;
- honvédelem céljára történő kisajátítás.

**[53]** A kisajátítási államigazgatási eljárás fontosabb jogdogmatikai csomópontjai, sajátosságai az alábbiak voltak:

- a tanács igazgatási osztályának mérlegelési jogköre a kisajátítási kérelem elbírálásánál,
- a közút, vasút, vagy nyomvonalas vízellátási céljára szolgáló kisajátítás,
- előre meg nem állapítható összegű, illetőleg utólagosan felmerült kártalanítási igények érvényesítése,
- a cserelakás megfelelőségének elbírálása,
- a lakáspótlási kötelezettség megállapítása,
- a termelőszövetkezeti közös használatban álló föld kisajátítása,
- a földhasználati jog visszavonása.

**[54]** Az ügyészi törvényességi felügyelet körében két helytelen nézetre mutat rá a jogirodalom. Az egyik, hogy kisajátítási ügyekben az ügyésznek főként a polgári jogi (magánjogi) felügyelet eszközeivel kell biztosítani a helyes jogalkalmazást. A korszakban az általános (döntően államigazgatási jogi jellegű) ügyészi felügyeleti szakág munkája a kisajátítás tekintetében mind az anyagi jogi, mind az eljárásjogi kérdésekben érdemi, és nem formális kérdések vizsgálatára irányult (az ingatlan tulajdonos jogosult-e az egész ingatlan kisajátítását kérni, az igazgatási osztály ügyféli meghallgatási kötelezettsége, ingatlan tulajdonosi nyilatkozattétel stb.). A másik téves nézet, hogy a kisajátítás körében az érdemi kérdések eldöntése az általános ügyészi felügyelet mérlegelési jogkörében történik, így ügyészi óvás benyújtásának helye nincs. Kilényi rámutat e meggyökeresedett megállapítás téves voltára. Téves, hogy a mérlegelési jogkörben hozott határozat minden vonatkozásban „tabu” az ügyész számára. A mérlegeléses határozatok törvényességét ugyanúgy vizsgálni kell, mint az általános jogkörben hozott határozatokét. Éppen hogy a mérlegelési jogkörben hozott határozatok vizsgálata mutat bizonyos értelemben sablonos jelleget. Így a kisajátítási ügyintézés törvényességi felügyelete nem formális jellegű, nem csupán az eljárási kérdések vizsgálatára szolgáló felügyelet, hanem az eljárás érdeme tekintetében is hatékonyan volt képes biztosítani a törvények megtartását.<sup>[138]</sup>

**[55]** Kisajátítás jogi természetéről a jogintézmény léte óta folyik a vita. Gyakran úgy domborítják ki a kisajátítás lényegét a témával foglalkozók, amint azt álláspontjuk megkívánja.<sup>[139]</sup> A kisajátítás közjoghoz, államigazgatási joghoz és polgári joghoz tartozása mellett több szerző érvelt. A közjog alapja a közérdek, ezért a jogintézmény az állami tevékenységek körébe tartozik. Mivel a jogintézmény közjogi jellegű, azért az érdekek összeütközésének kiegyenlítése is csak közjogi alapon lehetséges.<sup>[140]</sup> A kisajátítással az állam nemcsak megsérti, hanem jogszerűen el is vonja az alanyi jogot; ilyen igénye csak az államnak lehet államigazgatási eljárás útján. A tulajdon átengedése közjogi kötelezettség, és a kártalanítási összeg sem az *emptio venditio* szerinti vételár.<sup>[141]</sup> Egyes polgári jogászok is osztották a közjogias álláspontot.<sup>[142]</sup> A legtöbben a közigazgatási jog (államigazgatási jog) mellett érveltek. Az egyéni tulajdon az állam egyoldalú, felsőbbrendű aktusa révén szenved korlátozást, a jogintézménynek a polgári joghoz semmi köze nincs. Nincs jelentősége sem annak, hogy a kisajátítást kérő válik az ingatlan tulajdonosává, sem annak, hogy a kártalanítás megállapítása a bíróságra tartozik, ugyanis ez a közigazgatási bíróság elé tartozna, és nem a rendes bíróságra.<sup>[143]</sup> A jogállam eszméjének helyes felfogása is ezt támasztja alá. Magyary Zoltán a jogintézményt indokolás nélkül a közigazgatási eljárásból, különjárásként tárgyalta.<sup>[144]</sup>

[56] Kisajátításnál már a történeti időkben is kisajátítási tervet kellett készíteni.<sup>[145]</sup> Egy későbbi, 1981-es, Petrik Ferenc által megfogalmazott vélemény szerint a kisajátítás polgári jogba tartozása nem vitatható, sajátos és önálló tulajdonszerzési mód. Nem ért azzal egyet, hogy a hatósági határozattal való tulajdonszerzés egyik esete, bár kétségtelenül van hasonlóság.<sup>[146]</sup> A *Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény* 177–178. §-ai mellett a *kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet és a végrehajtás tárgyában kiadott 33/1976. (IX. 5.) MT sz. rendelet* határozta meg. A kisajátítás célja, hogy kizárólag közérdekű célokra, kártalanítás ellenében, az állam részére nem állami tulajdonban álló ingatlan tulajdonjogának megszerzését tegye lehetővé.<sup>[147]</sup>

[57] A kvázi bíraskodás körébe sorolható a kormányhivatalok kisajátítási kártalanítás keretében végzett tevékenysége, amelynek során szintén jogvitás felek polgári jogi természetű jogviszonyát bírálják el. (Jogvita akkor van, ha a kisajátítási értéket nem fogadják el.)<sup>[148]</sup> Kisajátítás csak közérdekű célból, azonnali, feltétlen és teljes kártérítés mellett lehetséges.<sup>[149]</sup> Ingatlan tulajdona kisajátítással csak kivételesen vonható el.<sup>[150]</sup> Az *analogia iuris*, vagy 'joghasonyszerűség' példája annak kimondása a magyar Alkotmánybíróság által, hogy az államosítással történő tulajdonelvonásra is a kisajátítás szabályait kell alkalmazni, bár erre tételes jogszabály a határozat meghozatala idején nem volt [21/1990. (X. 4.) AB határozat.].<sup>[151]</sup>

[58] Ptk. II. 5:43. § [Kisajátítás]

(1) Kisajátítással ingatlan tulajdonjoga kivételesen, közérdekű célra, azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás ellenében szerezhető meg. (2) A kártalanítás nyújtására az köteles, aki a kisajátítás alapján a tulajdont megszerzi.

[59] Ausztriában az *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch* (ABGB) 365. §-a rendelkezik arról, hogy a közjő érdekében megfelelő kártalanítás ellenében gyakorolható a kisajátítás. Ezt szívesen vezetik vissza a holland Hugo Grotius (Huigh de Groot) *dominium eminens* elméletére, amelyet német jogterületen Christian Wolff nevéhez fűznek. Eszerint a földesúr jogosult a jobbágyok vagyonát megszerezni, amennyiben a közérdek (*utilitas publica*) ezt megkívánja. (A *dominium eminens* vagy a *ius eminens* teóriája a korban a jogászi köztudat része volt.) Az 1753 és 1766 között megfogalmazott *Codex Theresianus* tervezet (*Teil 2 Caput I. § VI Nr. 159–160*) szerint a kisajátítás a köz érdekében (*gemeinen Wohlstand*) történt, ellenben kártalanítás nélkül. A kisajátítás egyfajta olyan eshetőség volt, amelyet a tulajdonos nem tudott elkerülni, és amiért egyedül viselte a károkat. Azonban volt olyan vélemény, amely szerint méltányosság alapján helye volt jóvátételnek (Joseph von Azzoni). Karl Anton Martini tervezete később a *ius eminens* teória mellett csak a kártalanítást tartotta elfogadhatónak. Tanítványai, különösen Franz von Zeiller, a *ius eminens* teóriát is elvetették. A későbbiek során az osztrák jogban a kisajátítással történő tulajdonszerzés eredeti tulajdonszerzési móddá vált (ahogy majd a magyar jogban is). Az osztrák ABGB 365. §-ának vezérgondolata, hogy a közjő érdekében köteles az állampolgár tulajdonát átengedni a „dologhoz mért”, azaz méltányos kártalanítás ellenében. A német alkotmány és a tartományi kisajátítási törvények szintén közérdekből adtak lehetőséget a kisajátításra a tulajdonos méltányos kártalanítása mellett. A francia jog is az érdekelvet alkalmazta annak meghatározására, hogy minő kivételes érdekből kerülhet sor kisajátításra. Az 1793. június 24-i francia alkotmány bevezető rendelkezéseinek 19. pontja közhasznú érdekből, közérdekből tette lehetővé a kisajátítást térítés ellenében. Az 1804-es francia *Code civil* 545. cikke pedig – azonos szóhasználattal – szintén csak közérdekből (*utilité publique*) tette lehetővé mindezt a tulajdonos akarata ellenére, méltányos kártérítés ellenében.<sup>[152]</sup> Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerint: „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módokon, teljes, feltétlen, és azonnali kártalanítás mellett lehet.” A kisajátítás ezáltal Sándor szerint elsődlegesen alkotmányjogi kérdés (mint a tulajdonhoz való alapjog legsúlyosabb korlátozása). Ezen alkotmányos (alaptörvényi) fundáláshoz képest a polgári jog Ptk. II.-ben írt, fentebb idézett regulációja (és a közigazgatási jog is) már csak a részletszabályok tekintetében ad eligazítást.<sup>[153]</sup> A kisajátítás részletszabályait a

*kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény* (Kitv. III.) tartalmazza. A törvény 50 szakaszból áll. A kisajátítás csak meghatározott közérdekű célok megvalósításához elengedhetetlenül szükséges ingatlanok megszerzésére, a tulajdonjog elvonásának csak kivételes eszközöként alkalmazható. Kisajátítást kérő lehet az állam, a helyi önkormányzat, illetve harmadik személy. Közérdekű cél lehet:

- a honvédelem,
- a nemzetközi szerződés alapján megvalósuló területcsere,
- terület- és településrendezés,
- kötelező állami és önkormányzati feladathoz kapcsolódó oktatási, egészségügyi, szociális létesítmény elhelyezése,
- közlekedési infrastruktúra fejlesztése,
- energiaellátás,
- bányászat,
- elektronikus hírközlési szolgáltatás,
- örökségvédelem,
- természetvédelem,
- vízgazdálkodás, víziközmű-szolgáltatás,
- fenntartható erdőgazdálkodás, védőerdő telepítése, védőfásítás, közérdekű erdőtelepítés,
- építésügyi korlátozások felszámolása,
- az ingatlan terhelő, az ingatlan rendeltetészerű használatát jelentősen korlátozó, vagy megszüntető közérdekű használati jogok, szolgalmak miatti hátrányok megszüntetése,
- környezetvédelem,
- sportinfrastruktúra fejlesztése,
- az Országgyűlés munkáját segítő hivatali szervezet elhelyezése.<sup>[154]</sup>

**[60]** A kisajátításhoz egyes esetekben (termőföld kisajátítása; külföldi állam vagy nemzetközi szervezet tulajdonában álló ingatlan kisajátítása; bányászati célból történő kisajátítás; honvédelmi célból történő kisajátítás) az illetékes miniszter vagy más szerv álláspontjának (ingatlanügyi hatóság hasznosítási engedélye, vagy hozzájárulása, vagy a bányafelügyelet véleményének) beszerzése szükséges. A kisajátítási határozat jogerőre emelkedésével – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – az ingatlan tulajdonjogának tehermentes megszerzésére kerül sor.<sup>[155]</sup> A kisajátított ingatlan tulajdonosát a tulajdonjoga elvonásáért, az ingatlanon fennálló jog jogosultjának pedig a joga megszűnéséért a zálogjog és a végrehajtási jog jogosultja kivételével teljes, azonnali, és feltétlen kártalanítás illeti meg.<sup>[156]</sup> Az értékvesztés és a költségek megtérítése mellett a kártalanítás megfizetése és a járulékos költség is lényeges intézmény a kisajátításon belül.<sup>[157]</sup>

**[61]** A kisajátítási eljárásra az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (Ákr., korábban a Ket.), azaz a közigazgatási eljárással kapcsolatos kódex rendelkezéseit kell alkalmazni háttérszabályként. (Említendő a korábbi szabályozás körében, hogy 2013 januárjától a kisajátítási eljárás szubszidiárius eljárásként lett beiktatva, azaz a Ket.-et, vagyis a közigazgatási eljárási törvényt csak akkor kellett alkalmazni, ha az ügyfajta [esetünkben a kisajátítási eljárásra] vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapított meg.)<sup>[158]</sup> A kisajátítási eljárást a kisajátítani kért ingatlan fekvése szerinti kisajátítási hatóság folytatja le. Az eljárás ügyintézési határideje 75 nap (2015-ig: 45 nap, mely indokolt esetben egy alkalommal 30 nappal meghosszabbítható). A kisajátítás kérelemre indul. A kérelmet a kisajátítási hatóság honlapján közzétett formanyomtatványon, ingatlanonként kell benyújtani. A kisajátítási hatóság ezt követően tárgyalást tűz ki, továbbá a kisajátításra vonatkozó szakvélemény elkészítése céljából igazságügyi szakértőt rendel ki, és meghatározza a vélemény elkészítésének határnapját. A tárgyalásra a szakértőt meg kell idézni. Nincs szükség tárgyalás kitűzésére, illetve a kitűzött tárgyalás megtartására, ha a kisajátítást kérő csatolja a kisajátítási kártalanítás tárgyában kötött egyezségről szóló okiratot, és az egyezséget a kisajátítási hatóság jogszerűnek tartja. A tárgyaláson ismertetni kell a szakértői véleményt és meg kell vitatni az ügyfelek által a kisajátítási tervre, továbbá a szakértői véleményre



előzetesen, valamint a tárgyaláson tett észrevételeket. A kisajátítási hatóság és az ügyfél kérhetik a szakértői vélemény kiegészítését. A tulajdonos, valamint az ingatlant használó legkésőbb a tárgyaláson nyilatkozik arról, hogy az ingatlant mennyi időn belül képes birtokba bocsátani. A kisajátítási hatóság a kisajátítás tárgyában a célok és a feltételek fennállásának vizsgálata, illetve szempontok mérlegelése alapján dönt. Ha a kisajátítást kérő és a többi ügyfél a kártalanítás tárgyában egyezséget kötött, a kisajátítási hatóság az egyezséget határozatába foglalja. A kisajátítási hatóság a Kítv. III. alapján hozott határozata ellen fellebbezésnek helye nincs, azt csak a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti peres eljárásban lehet megtámadni.<sup>[159]</sup>

**[62]** A hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv és különösen az államigazgatási és egyéb ügyek egymástól való elkülönítése az Et. és az Áe. idején is számos gyakorlati problémát vetett fel. Tipikusan ilyen volt az azóta számos tekintetben módosult kisajátítás jogintézménye. A *Legf. Bír. P.törv.II.20.006/1978. számú ítéletében* foglaltak szerint a felperes a Balaton partvonalának rendezése kapcsán kérte kártalanítási igénye jogosságának megállapítását. Ez azonban nem minősült közigazgatási (államigazgatási) határozat megtámadása iránti pernek. A meder feltöltésével a terület kezelőjévé lett eljáró közigazgatási szervet, illetve társadalmi szervezetet azonban nem lehetett kártalanítás fizetésére kötelezni, illetve az államigazgatási határozat hatályon kívül helyezése nem volt kérhető, mivel a kártalanítás kérdésében az államigazgatási szerv nem hozhatott határozatot.<sup>[160]</sup>

### 3.2. Birtokvédelem

**[63]** A kérdés a régi magánjogunkban, illetve a történeti közigazgatási jogirodalom körében is vizsgált volt.<sup>[161]</sup> A magyar nemesi magánjogban a birtokvédelem tárgya főként a nemesi ingatlan volt. A birtokvédelmet Récsi Emil birtokháborítás néven tárgyalja. Az alapvető kérdések már ekkor is rögzítve voltak. A szolgabíró erőszakos vagy gonosz birtokháborításoknál köteles volt mindent elkövetni a közrend fenntartása és helyreállítására és a további támadások meggátolására.<sup>[162]</sup> A termelési viszonyok fejlődésével fokozatosan az ingókat is bevonták a birtokvédelem körébe. A hazai jogrendszerben végig megtalálható volt a birtok tényére és a birtoklásra való erősebb jogcímre alapított birtokvédelem. A polgári korban a magyar jog a birtokper két típusát ismerte: a birtok ténylegességére alapított sommás per a megfosztástól, vagy a háborítástól számított egy éven belül volt igénybe vehető. (A régi sommás per 1959-ig állott fenn, a Ptk. I. ennek helyébe hozta be az államigazgatási úton történő birtokvédelmet.) Az egy év elteltével már csak az erősebb jogra alapított rendes birtokkeresetre volt lehetőség. A birtokvédelemre csak birtokháborítás esetén kerülhetett sor. A birtokháborítás pedig a birtokjogviszonyból eredő kötelezettségek megszegését jelenti.<sup>[163]</sup>

**[64]** A hatvanas évek közepének témával foglalkozó polgári jogász szerzői rámutattak, hogy a római jogban a dolog feletti hatalmi- és birtokhelyzetek gyakran a külső látszat jogvédelmét jelentik csupán. A dologi jogviszonyok mélyreható boncolgatása helyett gyakorlatibb alapállást javasoltak. A római jog legtöbb jogintézményét az új államok nem voltak képesek átvenni. Szerintük Werbőczy Hármaskönyvében a tulajdonvédelem tárgya a nemesi birtokjog volt (Hk. I. 24., 68., 84–86., Hk. II. 52., 71.).<sup>[164]</sup> A *hogyan szerzett birtoktól senki meg ne fosztassék* elnevezésű 1222. évi 17. törvénycikk szerint a jogellenes birtokelvonásnál nemcsak a visszaadás, hanem a megsértett jogrend helyreállítása is jelentős kérdés volt. A kártérítés és elmaradt haszon és jövedelem is e helyreállítás alapját képezte. A külföldi jogfejlődés ismerte a birtokvédelemnek a tulajdoni birtokos mellett a használati birtokosra történő kiterjesztését is.

**[65]** Az 1928. évi ötödik magyar magánjogi törvényjavaslat (Mtj.) ugyan nem lépett soha hatályba, de a bírói gyakorlat kódexként hagyatkozott rá. Az Mtj. és az 1911-es Pp. II. alapján a bírlalat köre leszűkült a háztartási, gazdasági, vagy üzleti alkalmazottra, megbízottra, őrizetbe vevőre és képviselőre (Mtj. 445. §), valamint a dolog időleges birtokára jogosító jogviszony jogcíme alapján érdekelt mellett fellépőre [Mtj. 444. § (1) bekezdés]. A birtokper sommás birtokper (*actio*

*recuperandae possessionis* és *actio retinendae possessionis*) volt – a birtok ténylegességére alapított, a megfosztástól, vagy a „megháborítástól” számított egy év alatt igénybevehető perként jött szóba. A másik pertípus a birtokháborítást követő egy év elteltével is indítható volt, jogcímré (erősebb jogra) volt szükséges alapítani. A sommás per mint gyorsított eljárás minden esetben a járásbírószágra tartozott (Pp. II. 575. §). A rendes birtokper esetében a pertárgyérték alapozza meg a járásbírószágot vagy a törvényszék hatáskörét. Az érdekelt fél tulajdoni pert (*rei vindicatio*) is indíthatott birtoka védelmében, így ebben a „jogperben” nyert tisztázást, hogy kinek van joga a birtokhoz.<sup>[165]</sup>

**[66]** A birtokvédelem tanácsi hatáskörbe utalása jelentős változás volt, hiszen a hazai jog a közigazgatási szerv által biztosított védelmet korábban nem ismerte. A tapasztalatok alapján az új jogintézmény sikeres volt, azaz a sommás birtokper helyébe lépő államigazgatási úton történő birtokvédelem elnyerte helyét, az eljárások száma megnőtt. A birtokláshoz való erősebb jog megállapítása ez a típusú, azaz petitórius (kereseti) eljárás, amely azt jelenti, hogy jogvédelmet lehet kérni. A petitórius per a birtoklási jogcímeik összemérését jelenti, azt vizsgálja, kinek van érvényes joga a birtoklásra. A birtoklás tényére alapított possesszórius védelem a birtokos védelmét jelenti azon pusztán jogcímen, hogy birtokol. A 90-es évek közepére a szakirodalom összefoglalta az államigazgatási úton (1989 után: közigazgatási úton) történő birtokvédelem kérdését, szembeállítva a bírósági úton biztosított birtokvédelemmel. A Ptk. I. 191. § (1) bekezdése értelmében az a fél, akit birtokától megfosztanak, vagy birtoklásában zavarnak, a jegyzőtől egy éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását, vagy a zavarás megszüntetését. A különféle jegyzők között a hatáskör-elosztást a *Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet* (Ptké. I.) szabályozta. A Ptké. I. 26. § (1) bekezdése alapján Budapesten a fővárosi kerületi jegyző, a városokban a városi jegyző, a községekben a községi jegyző járt el. A jegyzők illetékességét az Áe. 6. § (1) bekezdés a) és b) pontja határozta meg. Az ingók esetében akár a birtokvédelemért folyamodó, akár a birtokháborítást (vélelmezetten) elkövető fél lakóhelye szerint illetékes jegyzőhöz lehetett fordulni. Ingatlan esetén a jegyző illetékességét az ingatlan fekvésének helye alapozta meg. Azonban a Ptk. I. szabályozása az egy éven belül elkövetett birtokháborítás esetén nem teszi kizárólagossá a közigazgatási hatóság hatáskörét [Ptk. I. 191. § (1) bekezdés]. Ha az ügyben a birtokláshoz való jogosultság is vitás, ebben az esetben a birtokos közvetlenül fordulhat a bírósághoz [Ptk. I. 192. § (2) bekezdés]. A korabeli szakirodalom az ügyek érdemi elintézését hátráltató áttételek elkerülése végett fontosnak tartotta a közigazgatási és a bírósági hatáskör helyes és pontos elhatárolását. Ennek alapján a tényleges birtokállapoton alapuló birtokvédelem elsődlegesen jegyzői hatáskör volt, azonban a birtokláshoz való jog vizsgálata rendszerint túlnőtt a jegyző hatáskörén. Kizárólag a bíróság hatáskörébe tartozott az ügy elbírálása, ha egyedül csak a birtokláshoz való jog volt vitás, vagy ha a birtokháborítás elkövetése óta már egy év eltelt. A birtokvédelmet kérő fél elhatározásától függően vagy a közigazgatási szervnek, vagy közvetlenül a bíróságnak kellett eljárnia, ha a tényleges birtokállapot mellett a birtokláshoz való jog is vitás volt. A fentiekhez képest a jegyző csak két esetben háríthatta el magától feltétel nélkül az ügy eldöntését: ha egyedül csak a birtokláshoz való jog volt a vitás, vagy ha a birtokháborítás elkövetése óta egy év már eltelt. Az első körben felvázolt eset csak ritkán fordult elő, nyilvánvaló ugyanis, hogy a ténykérdést is mindenképpen vizsgálni kell, és vitásnak kell tekinteni, ha a birtokháborítás megtörtént, és akár az eredeti állapot helyreállítása, akár a birtoksértő magatartástól való eltiltás végett intézkedésre van szükség. A közigazgatási hatóság hatáskörének hiánya tehát csak akkor volt megállapítható, ha a birtokháborítás következményei elhárultak, a birtokháborítás előtti állapot helyreállítására vagy a birtokháborítástól való eltiltásra nincs szükség, de vitás a felek között a birtokláshoz való jog kérdése.<sup>[166]</sup>

**[67]** A birtokháborítás szabályozása lényeges elemeit tekintve változatlan maradt, és ezt a rendszert tervezte tovább vinni a Vékás-kódex a megjelölt koncepció szerint. Az ehhez fűzött indoklás alapján a „gyakorlatban a jelek szerint nem merült fel aggály vagy kifogás a Ptk. II. által bevezetett rendszerrel kapcsolatban, és a bíróságok tehermentesítése iránti igény, valamint a jegyző gyors és a felek számára könnyebben elérhető eljárásában rejlő előnyök továbbra is e megoldás mellett

szólnak.” Az indokolás szintén kiemeli, hogy a possesszórius eljárás kimerítése mellett a felek nincsenek elzárva a bírói úttól és szintén nem változik, hogy a jegyző határozata ellen nincsen helye közigazgatási jogorvoslatnak, ám a határozatot a bíróság előtt lehet megtámadni. E körben tehát mind az indokolás, mind a törvényjavaslat megtartja azt a problémákra okot adó szövegezést, amely szerint bár a jegyzői határozat megtámadásáról van szó, a bíróság előtti eljárás mégsem közigazgatási per (->a közigazgatás jogvédelmi rendszere), hanem birtokper. A gyakorlatban ez azért is okoz nehézséget, mert a keresetlevél ebben az esetben voltaképp nem tabula rasa, hanem a jegyzői határozat fogyatékoságait sorjázza, hiszen annak megtámadásáról van szó. Ez a felemás helyzet számos, elméletileg is releváns kérdést vethet fel a konkrét esetekben.<sup>[167]</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlata azt támasztja alá, hogy a közigazgatás által végzett kvázi igazságszolgáltatási tevékenység alkotmányosnak minősül. A viszonylag későn megszületett birtokvédelemmel foglalkozó 120/B/2001. AB határozat kimondta, hogy a birtokvédelmi ügy nem tartozik a közigazgatási eljárási kódex hatálya alá, így nem része a közigazgatási eljárásnak.<sup>[168]</sup> Árva a rendszerváltás kapcsán rámutat arra is, hogy 1989 után

[az] 1949-es Alkotmány jelentősen módosult, amelynek következtében előbb a X. fejezet rendelkezett a bíróságokról, majd 2012-től az Alaptörvény 25–28. cikkei, ám az igazságszolgáltatás bírói monopólium elve csupán az eljáró bíróságok felsorolása miatt változott. Az Alaptörvény ugyanezt vette át azzal, hogy bár szintén külön alfejezetet szentel a bíróságoknak, az egyes bírósági szintek megnevezése már nem található meg benne. A jogi tankönyvek és kommentárok ma is tényként kezelik, hogy az elv bár kizárólagosságot feltételezne, ennek ellenére egyes közigazgatási szervek továbbra is gyakorolnak bírói hatalmat. A kivételek immáron klasszikusnak mondhatók: szabálysértési ügyek, birtokvédelmi eljárások és gyámhatósági ügyek.<sup>[169]</sup>

### 3.3. Egyéb magánjogi feladatok

**[68]** Magyary szerint a közigazgatás és a magánjog kapcsolatának lényegi tartalma abban áll, hogy a közigazgatás működése során minden időben részben magánjogot (is) alkalmaz. Ennek történeti oka, hogy a király jövedelme a középkorban a földbirtok magángazdasági jövedelme volt, és ennek célszerű felhasználása a magánjogi szabályok mentén volt lehetséges. Az állam Magyary idejében is a különböző szükségleti javakat általában nem kényszer útján, hanem a kereslet és a kínálat törvényei szerint szerezte be. Például építkezés céljából az állam magánjogi munkaszerződést köt a kivitelezővel. Magyary utal arra, hogy Franciaországban egyre jelentősebbek voltak a negyvenes évekre a közigazgatási szerződések.<sup>[170]</sup>

**[69]** Récsi Emil, a talált tárgyról röviden a Bach-rendszer idejében annyit említ, hogy a rendőri hatóságok feladata leírásuk gyűjtése, lajstromozása, és köröztetése.<sup>[171]</sup> Boncz Ferenc kiegyezés utáni könyve szerint a talált dolgot a találó el nem sajátíthatta, és tartozott azt az illetékes hatóságnak átadni. Ismertette a kincstalálás szabályait is. A vasútépítő vállalatok a talált tárgyakat a megsemmisítéstől és az elidegenítéstől megóvták. A közigazgatási hatóságot rögtön értesíteni kellett találás esetén. A vasúti mérnökök a szabályok értelmében értesítették a pesti vagy a kolozsvári múzeum igazgatóságát a tárgyak megőrzése mellett régészeti leletek, azaz kincstalálás esetén.<sup>[172]</sup>

**[70]** A XX. század elején is kimutatták már, hogy a közigazgatás és a magánjog számos ponton érintkezik egymással: gyakorlatilag a személyi jog, a családjog, a dologi jog, a kötelmi jog, a szellemi alkotások joga, és a kereskedelmi (társasági) jog egyes speciális szegmenseiben.<sup>[173]</sup> Nem hiába mondta Vladár Gábor, hogy a magánjog és a közigazgatás érintkezése nem egy egyenes, hanem egy fűrészkes határvonal mentén, egymásba átnyúlóan képzelendő el.<sup>[174]</sup> A kvázi bíraskodás keretei

között valósult meg a jogtudomány által alig vizsgált cselédügyek elbírálása.<sup>[175]</sup> A gazda és cseléd (munkás, napszámos) közötti jogviszonyt *a cseléd és gazda közötti viszony szabályozásáról, a gazdasági munkásokról és a napszámosokról* szóló 1876. évi XIII. törvénycikk szabályozta. A közigazgatási döntvénytárak tanúsága szerint cizellált fórumrendszer és közigazgatási gyakorlat szabályozta a kérdést.<sup>[176]</sup> Az 1936 és 1940 közötti döntvényekben a cseléd tartó gazda felelőssége, illetve a cselédkönyv kiadásának kérdése merült fel.<sup>[177]</sup> 1941 és 1943 között a cselédek illetőségszerzése volt terítéken.<sup>[178]</sup> A történeti időkben is jelentősek voltak a hagyatéki ügyek (feladatok) a közigazgatás számára.<sup>[179]</sup>

### **3.4. A Ptk. II.-ből eredő egyéb államigazgatási feladatoktól a helyi igazgatás által végzett magánjogi feladatokig**

[71] A talált dolgokkal kapcsolatos eljárás kapcsolódása a közigazgatáshoz abban áll, hogy az elveszett (ingó) dolgok bejelentését és nyilvántartását szabályozza, ideértve a talált dolog beszolgáltatásával, nyilvántartásával, kezelésével, őrzésével, átadásával, kiadásával kapcsolatos feladatokat. A lőfegyver, lőszer, robbanószer találása a rendőrhatalomra tartozó kérdés.<sup>[180]</sup> A talált dolgokkal kapcsolatos eljárás és a hagyatéki eljárás túlmenően ide sorolandóak még a gyámhatósági kérdések. A hagyatéki eljárás érdemben közjegyzői hatáskör. A szakigazgatási feladatok gyakorlása a közigazgatás részéről a közjegyzői eljárás előkészítését és támogatását szolgálják. Ez a hagyatéki vagyon leltározását, valamint biztosítását jelenti.<sup>[181]</sup> Polgári jogi területen más közigazgatási szervek is gyakorolnak kvázi igazságszolgáltatási funkciót. Így gyakran emlegetett terület a gyámhatóságok döntéshozatali jogosítványa egyes családjogi ügyekkel összefüggésben. Igaz, ezzel sajátos módon az Alkotmánybíróság jellemzően nem foglalkozott, holott a közvélemény ezen döntések helyességét – csakúgy, mint a bíróságokét – kritikával illeti, gyakran megkérdőjelezi.<sup>[182]</sup>

### **3.5. Az autonóm államigazgatási szervek által végzett jogalkalmazás**

[72] *A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról* szóló 2010. évi XLIII. törvény által ide sorolt szervek (mint a Közbeszerzési Hatóság, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság és a Nemzeti Választási Iroda) közös jellemzőjeként lényegében ma is az állapítható meg, hogy a Kormánytól független módon működnek, tevékenységük csak az Országgyűlésnek van alárendelve, és igazságszolgáltatási jellegű funkciókkal bírnak. Ezen eljárások közös jellemzője volt a Ket. idejében, hogy privilegizált eljárásoknak minősültek, holott maguk az elbíráló szervek a közigazgatás szűkebb értelemben vett intézményrendszeréhez tartoztak, hiszen jogi értelemben is közigazgatási szerveknek minősülnek. A privilegizált eljárás azt jelentette, hogy ágazati törvény, vagy kormányrendelet is megállapíthat a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályokat, azonban nem általában, hanem csak bizonyos eljárási cselekmények vonatkozásában.<sup>[183]</sup> További jellegzetességük a jogalkalmazás sajátos jellege, amely egyes attribútumait tekintve az igazságszolgáltatáshoz hasonló, ezáltal a szabálysértési jogalkalmazás és a birtokvédelem mellett ezek is olyan területeknek tekinthetők, ahol a közigazgatás kvázi bíraskodási tevékenységet végez.<sup>[184]</sup>

## **4. JEGYZETEK**

[1] ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog tankönyve I. Kézirat gyanánt*, Budapest, Stachora, <sup>8</sup>1942, 25–26. Kifejezetten a kerettényállást nem tárgyalta, de mivel az egyik leginkább nagyra becsült hazai büntetőjogászunk, érdemes néhány máig ható alap gondolatát rögzíteni. A törvényes fogalom és tényálladék témakörben megállapította, hogy a büntetőjogilag értékelt absztrakt cselekmény meghatározása az ún. törvényes fogalom, másként törvényes tényálladék (ma: törvényi tényállás) (*praeceptum legis*), a konkrét történés, melynek részei együtt s összefüggésükben *ex tunc* („korábbról”,

múltban létező, azaz már megtörtént; vö. *ex tunc* hatály, azaz visszaható hatály) tényt alkotnak, azaz ún. tényálladék. (Angyal szerint legtágabb értelemben vetten minden történés tényálladék, például a földrengés, melynek következtében egy ház összeomlott. Szorosabb értelemben a tényálladék csak emberi cselekvéssel kapcsolatos történés, mert csak az ilyen eshetik büntetőjogi értékelés alá.)

[2] A szocialista korszak jogtudományának egyik mérföldkövét alkotó enciklopédia szócikke ismeri a vegyes mulasztásos bűncselekmények azon sajátosságát, hogy az elkövető csak akkor tartozik a beállott eredményért büntetőjogi felelősséggel, ha az eredmény elhárítására köteles lett volna. A szöveg erre több példát hoz: a polgári jogi szerződést, a munkaköri vagy hivatásbeli kötelezettséget, illetve olyan „előző” tevékenységet (a bűncselekményt megelőző tevést, túrést, nem tevést), amely veszélyt vagy sérelmet idézhet elő. VISKI László: „Bűncselekmény” in SZABÓ Imre (szerk.): *Állam- és jogtudományi enciklopédia I. A–J*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980, 440.

[3] HARGITAI József: „Tényállás” in HARGITAI József: *Jogi fogalomtár*, Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2004, 1483–1484. A kerettényállás sem itt, sem önállóan nem szerepel a hatályos jog (illetve a legális fogalmakon túlmenő doktrinális dogmatikai konstrukciók ismertetése) körében sem.

[4] HOLLÁN Miklós: „A kerettényállás fogalmáról” in HOLLÁN Miklós – MEZEI Kitti (szerk.): *A büntetőjog hazai rendszere megújításának koncepcionális céljai és hatásai*, Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2020, 166. Nem kerettényállás azonban az olyan büntető rendelkezés, amely például csak az elkövetés tárgyát határozza meg a szaktörvényre utalva, de az elkövetési magatartást (és ha van ilyen) az elkövetés módját a büntetőtörvény rendelkezései töltik ki tartalommal. Az ilyen szintén büntető törvényi tényállási elemeket tartalmazó büntető rendelkezések (például a lopás) a büntetőjog más jogágakhoz fűződő kapcsolatának a kerettényállásoktól elkülönülő formáját képezi. Ezek egyes vonatkozásokban (például jogértelmezés tekintetében) a kerettényállásokhoz hasonlóan, míg más tekintetben (például az időbeli hatály tekintetében) a kerettényállásokhoz képest eltérően is viselkednek. A kerettényállásokat valamely más jogági (nem büntetőjogi) jogszabály, annak alapján kiadott hatósági rendelkezés, illetve valamilyen szakmai szabály, valamint az Európai Unió jogi aktusa tölti ki tartalommal. Nincs szó kerettényállásról, ha a büntető jogszabályok által meghatározott bírói mérlegelést igénylő tényállási elemeket (például tisztességes haszon) pusztán szociáletikai értékelések töltik ki. Kerettényállásként viselkedhet azonban az olyan büntető rendelkezés (például az állatkínzás) is, ahol a bírói mérlegelést igénylő tényállási elemet (például „indokolatlan”) adott esetben a szociáletikai értékeléseket is felülírva más jogszabályi rendelkezés tölt ki tartalommal.

[5] BLASKÓ Béla: *Magyar büntetőjog, Általános rész*, Budapest–Debrecen, Rejtjel, <sup>8</sup>2020, 668.

[6] LÁBADY Tamás: „A magánjog jogági kapcsolatai” in LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002, 35.

[7] FAZEKAS Judit: „A polgári jog kodifikációja Magyarországon” in OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja I. Első könyv – bevezető rendelkezések. Második könyv – az ember mint jogalany. Harmadik könyv – a jogi személy*, Budapest, Opten, 2014, 79.

[8] LÁBADY (6. j.) 36–47. BÍRÓ György – LENKOVICS Barnabás: „A magánjog egysége és részterületei” in BÍRÓ György – LENKOVICS Barnabás: *Általános tanok*, Miskolc, Novotni, 2010, 23–32.

[9] BALÁS P. Elemér: „A büntetőjog és a közigazgatás kapcsolata” in MÁRTONFFY Károly (szerk.): *A mai magyar közigazgatás, Az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam sajátosságai*, Budapest, M. kir. Állami Nyomda, 1936, 277–305.

[10] Christophe JAMIN – Fabrice MELLERAY: *Droit civil et droit administratif, Dialogue(s) sur un modèle doctrinal*, Paris, Dalloz, 2018, 3–16. A két jogág közötti elméleti-dogmatikai különbségek hasonlósága mellett kitérnek a francia közigazgatási jogtudomány fejlesztésében a Conseil d'État államtanácsosainak vezető szerepére, melyhez történetileg a közigazgatási jogtudósok kisebb szerepe



társult. Ez a szerep a húszas-harmincas évektől annyiban növekedett, hogy polgárjogot nyert az ítéletek jogtudósok általi osztályozása és rendszerezése, azaz az ítéletelemzések jelentősége nőtt. Ugyanakkor mások szerint részben annak is volt jogfejlesztő jellege, hogy ezen a bíróságon jogtudósok is bíráskodtak, részben fejlesztve a bírói gyakorlatot, mely gyakorlat más jogtudósokra megtermékenyítőleg hatott. Utóbbira vö. KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, 2014, 74–78.

[11] HARMATHY Attila: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1983, 21. Történetileg az angol jogban nem volt egyszerű a magánszemélynek a közigazgatási szervekkel szemben keletkező vitáival a bírósághoz fordulni, ugyanis az uralkodó felfogás az államot a királlyal és a közigazgatás központi szerveivel azonosította.

[12] TÖRÖK Gábor (összeáll.): *Az új Ptk. közigazgatási jogi vonatkozásai [a törvény szövegéből összeállított tansegédlet]*, [Budapest], [Nemzeti Közszerkesztési Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Civilisztika Tanszék], [2012], 40. Az összeállítás a személyek jogát, a családjogi, a dologi jogi, a kötelmi jogi könyvek egyes releváns részeit emelte ki. A tanácskozás idején még készülő Ptk. és a közjog összefüggéseit elemző korabeli konferenciáról: KOI Gyula: „Tanácskozás a készülő Polgári Törvénykönyv közjogi összefüggéseiről” *Állam- és Jogtudomány* 2009/1. 123–128. A 2009. évi CXX. törvényként megjelent ún. Vékás-kódexről van szó, mely kihirdetésre került, de sosem lépett hatályba.

[13] RÁCZ Attila: „Szabálysértés” in SZABÓ Imre (szerk.): *Állam- és jogtudományi enciklopédia II. K-Z*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980, 1491.

[14] A rendészeti felsőoktatásban (elsősorban az igazgatásrendészeti szakon relevánsként) a tantárgy neve jelenleg is szabálysértési jog. A szabálysértési jog, és a közigazgatási büntetőjog elnevezés használata nem minden esetben bír világos tartalmi megkülönböztetéssel, illetve a két fogalom olykor keveredik is.

[15] A kiadványok az alábbiak: BITTÓ Márta – MÁTHÉ Gábor – MÉSZÁROS József – PAPP László: *Közigazgatási büntetőjog. A büntetőjog alapjai. Szabálysértési jog*, szerk.: MÁTHÉ Gábor, Budapest, Tankönyvkiadó, 1988, 524.; MÁTHÉ Gábor: „A közigazgatási büntetőjog elméletörténetéhez” in MÁTHÉ Gábor – ZLINSZKY János (szerk.): *Degré Alajos emlékkönyv*, Budapest, Unió, 1995, 149–159.; PAPP László – KIS Norbert: *A büntetőjog alapjai. Közigazgatási büntetőjog. Szabálysértési jog*, szerk.: MÁTHÉ Gábor, Budapest, Tankönyvkiadó, <sup>2</sup>1998, 191. Vö. még: KOI Gyula (átd.) – PAPP László: „Közigazgatási büntetőjog” in LAMM Vanda (főszerk.): *Jogi lexikon*, Budapest, CompLex, <sup>2</sup>2009, 416.

[16] Heintz MÜLLER-DIETZ: „Das Bagatellprinzip im Strafrecht – am Beispiel des § 42 öStGB” in Gerhard LÜKE – Georg RESS – Michael R. WILL (szerk.): *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration. Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco*, Schriftreihe Annales Universitatis Saraviensis [Saarbrücken] Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung Band 100., Köln, Carl Heymann, 1983, 517–543.

[17] MÁTHÉ Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982, 35–62. A törvény történetét Máthé Gábor bőséges levéltári források alapján dolgozta fel.

[18] SÁRI János: *A hatalommegosztás*, Budapest, Osiris, 1995, 27–29.

[19] SÁRI János: „A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai” in Mezey Barna: *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest, Osiris, 1998, 69–77.

[20] KOI Gyula: „Concha Győző elmélete a hatalommegosztásról” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2019/3. 168–187.

[21] ÁRVA Zsuzsanna: „A közigazgatásban alkalmazott nem közigazgatási jog fő területei: a

közigazgatási büntetőjog és birtokvédelem” in ÁRVA Zsuzsa – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási jogi alaptanok*, Debrecen, Debreceni Egyetem, 2019, 59.

[22] SÁRI (18. j.) 139.

[23] POMOGYI László: „Szolgabírói szék” in POMOGYI László: *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézisztár*, Budapest, M-érték, 2008, 1083–1084.

[24] Életére és munkásságára a korábbi irodalomban: SZANISZLÓ József: *A közigazgatás-tudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog-és Államtudományi Karán 1777–1977 között I.*, Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Államigazgatási Tanszék, 1977, 151–165.

[25] KOI Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885) Récsi Emil (1822–1864) Concha Győző (1846–1933) Magyary Zoltán (1888–1945)*, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2013, 11–46.

[26] KOI (10. j.) 121–140.

[27] KOI Gyula: „A hazai közigazgatási eljárásjog kialakulása (1957-ig, az Et. hatálybalépéséig)” in BOROS Anita – PATYI András: *A hazai közigazgatási hatósági eljárásjog karakterisztikája*, Budapest, Dialóg Campus, 2019, 57.; KOI Gyula: „Bírói kontroll, a hazai közigazgatási bírászkodás történeti jellemzői” in BOROS Anita: *A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei*, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2019, 13–16.

[28] ZSOLDOS Ignác: „Bűnhesztési tárgyakban való eljárás” in ZSOLDOS Ignác: *A szolgabírói hivatal I. Törvénykezési rész*, Pápa, Pápai Református Főiskola, 257–258.

[29] ZSOLDOS (28. j.) 266.

[30] KIS Norbert: „A szabálysértési jog kialakulása, fejlődése” in AMBRUS István – BODNÁR Bence – GYÖRGY Imre – HASPEL Orsolya – HOLLÁN Miklós – KINCSES Ildikó – KIS Norbert – MÁRTON Anikó – MÁTYÁS Melinda: *A szabálysértési jog tankönyve*, szerk.: HOLLÁN Miklós – NAGY Judit, Budapest, Dialóg Campus – Wolters Kluwer, 2019, 25. [nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12760/web\\_PDF\\_A\\_szabalysertesi\\_jog\\_tankonyve.pdf?sequence=5#page=26](https://nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12760/web_PDF_A_szabalysertesi_jog_tankonyve.pdf?sequence=5#page=26) Dss NAGY Judit: „A szabálysértési eljárás, mint sajátos közigazgatási eljárás” in BOROS Anita – PATYI András (szerk.): *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében*, Budapest, Dialóg Campus, 2020, 13.

[31] Lásd az 1840. évi IX. törvénycikk 1–3. §.

[32] Habsburg-Lotharingiai I. Ferenc József: „117. [számú] 1852-iki május 27-én kelt császári nyílt parancs, mely által a büntettek és súlyos rendőri kihágások iránt 1803-iki szeptember 3-án kelt büntető törvénykönyvnek a későbbi törvények által kiegészített új kiadása, több új határozatok fölvetelével, mint a büntettek, vétségek, kihágások tárgyabani egyedüli büntetőtörvény a birodalom egész terjedelmére nézve, a katonai határőrséget kivéve, közhírré tétetik, s 1852-iki szeptember 1-jétől kezdve hatályba léptetik. [Nummer] 117. Kaiserliches Patent vom 27. Mai 1852, wodurch eine neue, durch die späteren Gesetze ergänzt, Ausgabe des Strafgesetzbuches über Verbrechen und schwere Polizeii- Uebertretungen vom 3. September 1803, mit Aufnahme mehrerer neuer Bestimmungen, als alleiniges Strafgesetz über Verbrechen, Vergehen, und Uebertretungen für den ganzen Umfang des Reiches, mit Ausnahme der Militärgränze, kundgemacht, und vom 1. September 1852 angefangen in Wirkamseit gesetzt wird.” *Az ausztriai birodalmat illető közönséges birodalmi törvény- és kormánylap. Allgemeines Reichs- Gesetz- und Regierungsblatt für das Kaiserthum Österreich* 4 (1852) 26. 493–602.

[33] „240. § A vétségek és a kihágások büntetéseiről általában

Az ezen a törvényben előforduló vétségek és kihágások büntettetnek:

- a) pénzben;
- b) portékák, áruk vagy eszközök elkobzásával;
- c) jogok és jogosítványok elvesztésével;
- d) fogsággal;
- e) testi fenyegetéssel;
- f) valamely helyből [helyiségből] vagy
- g) koronaországból, vagy
- h) az Ausztriai Császárság minden koronaországbóli kiutasítással." I. FERENC József (32. j.) 539.

[34] Több ilyen tényállás is ismert. Hivatalnok részrehajlásának vagy hivatalos kötelessége megszegésének kiváltása ajándék által (311. §). A 68. §-ban megnevezett személyek elleni szóbeli vagy tettleges bántalom, ha súlyosabban büntetendő cselekmény nem valósul meg, mint kihágás büntetendő. A 68. § értelmében ilyen, mai kifejezéssel hivatalos személyek (némileg egyszerűsített szöveggel) a következők: bíró, felsőbbbségi személy (állami/hivatali vezető, álladalmi (állami) vagy községi hatóság hivatalnok, küldöttje, alárendeltje, kirendeltje, szolgálja. Polgári-, pénzügyi-, vagy katonai őr; csendőr, köz- vagy magánszolgálatban álló, felesketett erdőtiszt (erdőőr); vagy erdőfelügyeleti személyzet (ún. felvigyázó); álladalmi (állami) vagy magán vaspályák felvigyázója; vagy álladalmi (állami) távirtda őrzésére vagy működtetésére kirendelt személy ellen hivatali vagy szolgálati tevékenységük gyakorlására vonatkozó eljárás során. " I. FERENC József (32. j.) 510. A 315. § rögzíti a nyílt parancsok, rendeletek, álladalmi (állami) vagy községi hatóságok pecsétjeinek, vagy okiratok állagsérelmének tilalmát. (Fölragasztott, vagy kitett, a felsőbbbség által aláírt okiratok leszakítása, elvétele, összetépeése, bemocskolása, vagy másképpen történő megsértése). A „könnyelmű vagy pajkos” elkövetés privilegizált eset. " I. FERENC József (32. j.) 552. „331. § A közhivatal kötelességei elleni kihágásokról. Ha a 68. §-ban kijelölt [kijelölt] személyek valamelyike hivatali vagy szolgálati eljárásában tettleges bántalmakra (melyek közé különösen a törvények által meghatározott eseteken kívüli elfogások tartoznak) vesz magának szabadságot [bátorságot], kihágásban teszi magát bűnössé." I. FERENC József (32. j.) 555–556. A bibliográfiai szakirodalom utal a Bach-rendszer hivatalos lapjára (mint a magyar sajtóbibliográfia gyűjtőkörén kívül eső sorozatra): BUSA Margit: *Magyar sajtóbibliográfia 1850–1867. A Magyarországon magyar és idegen nyelven megjelent, valamint a külföldi hungarika hírlapok és folyóiratok bibliográfiája. (Kézirat gyanánt).* Budapest, Országos Széchényi Könyvtár – Magyar Könyv Alapítvány, 1996. 8. 2. tétel.

[35] NAGY (30. j.) 13.

[36] KMETY Károly: „A rendőri kihágások statuálása” in KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Budapest, Politzer Zsigmond, <sup>3</sup>1902, 380–386.

[37] KMETY (36. j.) 292–294.

[38] TUSNÁDI-ÉLTHES Gyula: *A rendőri és a jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és mai állapota*, Budapest, Fővárosi Nyomda Rt., 574–575.

[39] ÁRVA (21. j.) 61.

[40] TUSNÁDI-ÉLTHES (38. j.) 531.

[41] Külön megnevezés hiányában a törvény szövegéből kiolvasott (helyenként mai szemmel kazuisztikusnak tűnő) tényállásokat saját elnevezéseinkkel foglaljuk össze. Kbt. 43. § Név, állás, lakhely közlésének megtagadása hatóság hivatalnok vagy közege felszólítására. 44. § Hivatalos vagy fegyveres minőség színlelése. 45. § Jogosulatlan rang- vagy címhasználat. 47. § Hatóság rendeletének szándékos megrongálása. 49. § Bejelentés nélküli fáklyásmenet rendezése utcán vagy nyilvános téren. 50. § Hatóság közzétett tilalma ellenére kivilágítás rendezése városban vagy községben. 61. § Büntetett előéletűek fegyverbíráhatástól való eltiltása. 62–63. § Csavargás (a közveszélyes

munkakerülésről szóló 1913. évi XXI. törvénycikk 20. § hatályon kívül helyezte). 64. § Tizenhét év alatti gyermek, gyámolt, vagy gondnokolt csavargása. 66. § Nyilvános helyen vagy házról-házra koldulás, valamint gyermekkel koldulás. 67. § Ismételt koldulás. 68. § Hatósági engedéllyel, vagy engedély nélkül történő koldulás további tiltott tényállási elemei. 70. § Vidék, város, vagy község területére visszamenetel a hatósági tilalom ellenére. 72. § Név, állás, lakhely be nem írása, vagy hamis adat, vagy adatok szolgáltatása vendéglősök vagy szállodatulajdonosok nyilvántartásai számára. 73. § Név, állás, lakhely bejegyzésére történő felhívás elmulasztása. 74. § Hatóságilag jóváhagyott záróra után vendéglőben, kocsmában, kávéházban tartózkodás tilalma. 75. § Verekedés nyilvános helyen testi sértés nélkül. 76. § Nyilvános esemény (táncvigalom, álarcos menet, hangverseny, tűzijáték, állatsereglet, kiállítás, vagy hasonló látvány [látványosság]) rendezése. 77. § Színelőadás engedély nélküli, vagy engedélytől eltérő, vagy annak megszegésével történő rendezése. 78. § Nyilvános ünnepélyen (népünnepély, körmenet, más csoportosulás) alkalmával tett hatósági rendfenntartó intézkedések megszegése. 80. § Nyilvános tereptárgyak rongálása vagy bemocskolása (emlékszobor, emlékmű, sír, síremlék, kép, más művészeti alkotás; köztemető, sétány, kert, ültetvény, ezek kerítése; nyilvános téren lévő asztal, pad, lámpa, útmutató [útjelző], községjelző [tábla] vagy mérföldjelző [kő], jogosan felállított tilalomtábla kérdését említi a tényállás). 81. § Kéjnékre vonatkozó hatósági szabályok megszegése. 82. § Közszeméremtsétség gyógy-, szülészeti intézetek, vagy fürdők területén. 83. § Nyilvános helyen szeméremtsétség módon (öltözet nélkül) történő fürdés. 84. § Botrányt okozó részegség. 85. § Nyilvános helyen (kocsmában, vendéglő, utca) más lerészegítése, vagy részeg személynek szeszes ital kiszolgálása. 86. § Nyilvános, botrányos állatkínzás, vagy állatbántalmazás. 99. § Kisebb közösségben kitört járványos vagy ragályos betegség ellen orvosi fellépésről történő gondoskodás elmulasztása. (Családfő család és háznép esetében; iparos, vagy gyáros, vagy bányatulajdonos műhelyében [üzemében], gyárában, bányájában [bányatelepén segédei, tanoncai, vagy munkásai között]; növeldetulajdonos [nevelőintézet tulajdonosa] intézetében köteles a tudomásszerzéstől számított 24 órán belül az orvosi fellépésről gondoskodni.) 100. § Járványos vagy ragályos beteget tudva szállító nyilvános közlekedési eszközök (bérkocsi vagy más jármű) fertőtlenítése. 101. Járványos vagy ragályos betegségről tudomásszerzés nélküli betegszállítás nyilvános közlekedési eszközzel (bérkocsi vagy más jármű). 102–104. § állategészségügyi kihágások (az állategészségügy rendezéséről szóló 1888. évi VII. törvénycikk 149–151. §-ai inkorporálták). 105. § Emberi használatra szolgáló kútba, vízvezetékbe, vagy forrásba ronda, vagy undort keltő tárgy elhelyezése, vagy a megnevezett vízforrások ihatatlanná tétele, vagy használhatóságuk félbeszakítása. 106. § Előzetesen ismert bujakórral [szifilisz], vagy ragályos betegséggel dajkai szolgálatba lépés. 107. § Ételfőzés, illetve étel- és italosztás, vagy az árusítás szabályainak megszegése. (Réz-, cin-, ércedényben főzés; az áruk tartásának, az azokkal való bánásmód szabályainak megszegése.) 109. § Robbanó-, vagy gyúlékony anyagokkal kapcsolatos kihágás. 110. § Épület, szikla, kő, vagy más tárgy felrobbantása. 112. § Vaspályán, vagy ahhoz tartozó épületben tanúsítandó magatartásszabályok megszegés. 113. § Híd, vagy komp fenntartására vonatkozó szabályok megszegése. 115. § Tiltott lőfegyverhasználat. 116. § Engedély nélküli nyilvános lövölde nyitása. 117. § Építési és építésbiztonsági szabályok megszegése. 118. § Szilárd anyagú tárgy el- vagy ledobása, leeséssel és eldőléssel fenyegető tárgyak szabálytalan elhelyezése. 119. § Közlekedést akadályozó tárgyak lerakása. Áruk, hordók, ládák, tűzi- vagy épületfa, kéve, vagy más, nagyobb halmazokat képező anyagok lerakása vagy lerakatása szabályellenesen, közlekedést akadályozva. A szabályszerű lerakás is kihágás, ha figyelmeztető jel nem kerül kihelyezésre, vagy a figyelmeztető jelet a kihelyező ledönti, elviszi, a figyelmeztető lámpát eloltja. Kihágás az is, ha a tárgyakat a hatóság által meghatározott időre a kihelyező el nem szállítja. 120. § Sebes, vagy vigyázatlan hajtás és lovaglás, illetőleg a kocsizás, a lovaglás, vagy a lovak kiszabadulásának megakadályozására vonatkozó szabályok megszegése. 121. § Veszélyes vadállat tartása, vagy a tartási szabályok megszegése. 122. § Olyan veszélyes állat (vadállat), vagy kutya tartása, amelynek magatartása az emberi életet vagy testi épséget veszélyezteti. 123. § Holttesttel kapcsolatos magatartási szabályok megszegése. (Boncolás, eltemetés, temetés helye, kihantolás, elszállítás.) 124. § Elhullott állatokkal kapcsolatos kihágások. 125. § A hulladékkal kapcsolatos kihágások. (Szemétkihordás, pöcegödörök tisztítása, szemét, trágya, vagy rothadó anyag

összegyűlésének engedése a házban, vagy az udvarban.) 136. § Mértékekre, mérőeszközökre, súlyokra vonatkozó kihágások. (A mértékekről, ezek használatáról, és ellenőrzéséről szóló 1907. évi V. törvénycikk 32. §-a.) 137. § Hús- és kenyérenemű árának kifüggesztésére vonatkozó szabályok megsértése. 138. § Súly és ár szerint meghatározott hús- vagy kenyérenemű magasabb áron, csekélyebb súlyban, vagy rosszabb minőségben történő értékesítése. 141. § Tűzvédelmi és tűzoltási szabályok megszegése. 142. § Hatósági rendelkezés megszegése tűzvész, vagy vízáradás esetén. ATZÉL Elemér: „Rendőri büntetőbíráskodás” in GALLINA Frigyes – JANDA Károly – SASS Elemér – SMIALOVSKY Tibor – ifj. SZÉKELY Miklós: *Közigazgatási jogszabályok gyűjteménye*, Budapest, Stádium Kiadóvállalat – Fővárosi Nyomda, 1932, 1098–1109.

[42] ATZÉL (41. j.) 1096. A Kbt. 1. § (kihágás fogalma) szövegéhez fűzött magyarázat. A kiadvány előszavából (ix. oldal) kiderül, hogy a Magyary Zoltán (ekkor racionalizálási kormánybiztos) hivatalos jogszabálygyűjtemény-sorozat még hosszú időt igénybevevő (és sajnos el sem készült) vállalkozásának megelőlegezése a közigazgatási jogszabályok terén.

[43] PAPP László: „Közigazgatási büntetőjog” in LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos (főszerk.): *Jogi lexikon*, Budapest, KJK-Kerszöv, 1999, 364–365.

[44] VÁMBÉRY Ruzstem: „Kihágás” in MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon hat kötetben. Számos szakférfiú közreműködésével, IV. Halászyúrrú – Kitionich*, Budapest, Pallas, 1903, 787.

[45] VÁMBÉRY (44. j.) 782.

[46] VÁMBÉRY (44. j.) 783–784.

[47] VÁMBÉRY (44. j.) 784–787.

[48] VÁMBÉRY (44. j.) 787.

[49] VÁMBÉRY (44. j.) 786.

[50] MARSCHALKÓ János: „Jövedéki kihágás” in MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon hat kötetben. Számos szakférfiú közreműködésével IV. Halászyúrrú – Kitionich*, Budapest, Pallas, 1903, 490–512.

[51] MÁRFFY Ede: „A közigazgatási kihágások feletti büntetőbíráskodás. (Rendőri büntetőbíráskodás)” in MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I.1. Első kötet első fele: magyar közigazgatási jog*, Budapest, 1926, 259.

[52] MÁRFFY (51. j.) 260.

[53] MÁRFFY (51. j.) 259. 2. lj.

[54] RÁCZ (13. j.) 1491.

[55] TAMÁS András: „Közigazgatási felelősség és szankciófajták” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2020/3, 276–287. [real.mtak.hu/123538/1/15\\_Tamas\\_276-287\\_PPB\\_2020\\_3.pdf](http://real.mtak.hu/123538/1/15_Tamas_276-287_PPB_2020_3.pdf)

[56] ÁRVA Zsuzsanna: A közigazgatási büntetőjog fejlődése a német jogban, *Debreceni Jogi Műhely* 2007/2, 1. <https://dea.lib.unideb.hu/dea/handle/2437/4661>

[57] ÁRVA (56. j.) 2.; James Paul GOLDSCHMIDT: *Das Verwaltungsstrafrecht*, Berlin, Carl Heymans, 1902, 529–540.

[58] ÁRVA (56. j.) 2–3.; James Paul GOLDSCHMIDT: *Zwei beiträge zum materiellen Ziviljustizrecht. Sonderabdruck aus der Festschrift der Berliner Juristenfakultät für Heinrich Brunner*, München, Duncker und Humblot, 1914, 5–55.; Robert HIPPEL: *Deutsches Strafrecht* II. Aalen, Scientia, 1971, 108–109.

[59] NAGY Marianna: „A közigazgatás szankciórendszere” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István), <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogi-norma> (2019). [8] 4.



j.; NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*, Budapest, Osiris, 2000, 38–40.

[60] JACSÓ Judit: „A közigazgatási büntetőjog fogalma és jellemzői” in JACSÓ Judit – SÁNTHA Ferenc: *Közigazgatási büntetőjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, <sup>3</sup>2016, 15–16.

[61] FONYÓ Gyula: „A községi bíróságokról” in FONYÓ Gyula: *Községi igazgatás*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970, 156–157.; KOI (10. j.) 57.

[62] CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan*, Budapest, Grill Károly, 1905, 86.

[63] FONYÓ (61. j.) 157–158. Vö. a községek belső igazgatásáról szóló 1836. évi IX. törvénycikkről írtakkal is: ZSOLDOS (28. j.) 50–51.; KOI (12. j.) 57.

[64] Első polgári perrendtartásunk az polgári törvénykezési rendtartás tárgyában kelt 1868. évi LIV. törvénycikk volt, melynek jelentősége kiemelendő. A módosítására lásd: *Törvény a polgári törvénykezési rendtartásról szóló 1868. évi LIV. törvénycikk módosítása tárgyában*, Budapest, Eggenberber, 1881, 87.

[65] POMOGYI László: „Község” in POMOGYI László: *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár*, Budapest, M-érték, 2008, 660.

[66] Pp. II. 755–757. § és FONYÓ (61. j.) 158–159.

[67] BARACZKA Róbertné: „A szabálysértési jog alapjai” in BARACZKA Róbertné – BERÉNYI Sándor – IVANCSICS Imre – SZAMEL Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*, szerk.: BECK György – CZÉH György, Budapest, BM, 1984, 729.

[68] PATYI András: „Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája” *Miskolci Jogi Szemle* 2021, Klsz. 1, 255.

[69] ÁRVA (56. j.) 61–62.; STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története*, Debrecen, Multiplex - Debrecen U. P., 1997, 156.

[70] Az 1953 és 1963 közötti bírósági határozatokat közlő döntvénytár már szabálysértéseket említ. EGELI László – HALÁSZ Sándor – RÁCZ György – SÖMJÉN György: *Büntetőjogi döntvénytár. Bírósági határozatok (1953 október-1963 október)*, Budapest, KJK, 1964, 673–685. Megjegyzendő még, hogy ebben az átmeneti korszakban a büntető anyagi jogot az Igazságügyminisztérium 1952-ben, illetve 1958-ban közzétett, *A hatályos anyagi büntető jogszabályok hivatalos összeállítása* (BHÖ) tartalmazta.

[71] KIS (30. lj.) 26.

[72] ÁRVA Zsuzsanna: *Utak és kitérők. Szemelvények a szabálysértési jog hazai kodifikációja köréből*, Budapest, DHKFA, 2019, 1. [https://www.dhkfa.hu/News/2019/drArvaZsuzsanna\\_szabsertes.pdf](https://www.dhkfa.hu/News/2019/drArvaZsuzsanna_szabsertes.pdf)

[73] ÁRVA Zsuzsanna: „Az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elválasztásának 140 éve” *Miskolci Jogi Szemle* 2010/2, 31–49. [https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/egyeb/mjsz/201002/5\\_arvazsuzsanna.pdf](https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/egyeb/mjsz/201002/5_arvazsuzsanna.pdf)

[74] BARACZKA (67. j.) 770.

[75] BARACZKA (67. j.) 771.

[76] SZÓLIK Eszter: „A közigazgatási eljárási kódexek hatályának szabályozási karakterisztikája” in BOROS Anita – PATYI András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*, Budapest, Dialóg Campus, 2019, 73.

[77] BARACZKA (67. j.) 772.

[78] NAGY (30. j.) 16–17.

[79] NAGY Marianna: „Szabálysértési jog” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog általános rész III*, Budapest, ELTE Eötvös, 2013, 297–298.

[80] ÁRVA (56. j.) 1. RÁCZ Attila: *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*, Budapest,

Akadémiai Kiadó, 1972, 149–150.

[81] MÉSZÁROS József: „Alapvető rendelkezések [a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvényben]” in BARTUS Imre – DONÁTH Róbert – MADARÁSZ Gabriella – MÉSZÁROS József – MOLDOVÁNYI György – VIDA István: *A szabálysértési jogszabályok magyarázata*, szerk. MÉSZÁROS József, Budapest, KJK, 1986, 17.

[82] NAGY (30. j.) 18.; NAGY (56. j.) 83.

[83] JACSÓ (60. j.) 15–16.

[84] SZÓLIK (76. j.) 81.

[85] KÁNTÁS Péter: „Bevezető – A szabálysértési jog jellegzetességei” in BISZTRICZKI László – KÁNTÁS Péter: *Szabálysértési jog a közigazgatási szankciók rendszerében [1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről]*, Budapest, HVG-ORAC, 2009, 17., 23.

[86] JACSÓ (60. j.) 15–16.

[87] NAGY (30. j.) 19.

[88] ÁRVA (56. j.) 19.

[89] ÁRVA (56. j.) 20.

[90] ÁRVA (56. j.) 21.

[91] Ezek: magánlaksértés (Szabs. tv. III. 166. §); önkényes beköltözés (Szabs. tv. III. 167. §); távoltartó határozat szabályainak megszegése (Szabs. tv. III. 168. §); rendzavarás (Szabs. tv. III. 169. §); garázdaság (Szabs. tv. III. 170. §); közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése (Szabs. tv. III. 171. §); tiltott kéjelgés (Szabs. tv. III. 172. §); veszélyes fenyegetés (Szabs. tv. III. 173. §); feloszlott egyesület tevékenységében való részvétel (Szabs. tv. III. 174. §); valótlán bejelentés (Szabs. tv. III. 175. §); járművezetés az eltiltás időtartama alatt (Szabs. tv. III. 176. §); tulajdon elleni szabálysértés (Szabs. tv. III. 177. §); jogosulatlan vadászat (Szabs. tv. III. 178. §). JACSÓ (57. j.) 17.

[92] JACSÓ (60. j.) 17.

[93] ÁRVA Zsuzsanna: „In memoriam szabálysértési jog?” in PERES Zsuzsanna – PÁL Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Budapest, Ludovika, 2021, 24–29.

[94] ÁRVA Zsuzsanna: A quasi bíraskodás megközelítési lehetőségei. *Pro Futuro* 2013/2.  
<https://ojs.lib.unideb.hu/profuturo/article/view/5512/5171>

[95] JACSÓ Judit: „A szabálysértési jog főbb jellemzői” in JACSÓ Judit – SÁNTHA Ferenc: *Közigazgatási büntetőjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2016, 17.

[96] JACSÓ (95. j.) 18.

[97] JACSÓ (95. j.) 19.

[98] JACSÓ (95. j.) 16–17.

[99] LÁNYI Bertalan: „Kisajátítás” in FODOR Ármin: *Magyar magánjog II. Dologjog*, Budapest, Singer és Wolfner, 1900, 296–343.; NIZSALOVSKY Endre: „Kisajátítás” in SZLADITS Károly: *Magyar magánjog V. Dologjog*, Budapest, Grill, 1942, 361., 370., 387., 392., 596., 648., 675.; SZLADITS Károly: „A kisajátítás” in SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlatosa I., Bevezetés, Általános tanok, Dologi jog. Személyi és eszmei javak joga*, Budapest, Grill, 1937, 237–240. A közigazgatási jogi irodalomból: HALMAY Gusztáv: „Kisajátítás” in HALMAY Gusztáv: *A magyar közigazgatási jog magánjogi vonatkozásaiban. Elmélet és gyakorlat*, Budapest, Szerzői kiadás, 1915, 123–126.; VLADÁR Gábor: „A városi igazgatás és a magánjog viszonya” in MÁRTONFFY Károly (szerk.): *A mai magyar város*, Budapest, Állami Nyomda, 1938, 202–204.

[100] HARRER Ferenc: „Kisajátítás” in MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon hat kötetben. Számos szakférfiú közreműködésével IV. Halászyúró – Kitionich*, Budapest, Pallas, 1903, 867.

[101] HARRER (101. j.) 868.

[102] HARRER (101. j.) 871.

[103] HARRER (101. j.) 872.

[104] KAMPIS György – VARGA József: *Kisajátítás*, Budapest, KJK, 1970, 15. HARRER Ferenc: *Kisajátítási jog*, Budapest, Athenaeum, 1896, 24–26.; BALÁS Gábor: *A magyarországi kisajátítási jog*, Budapest, Athenaeum, 1938, 17–19. Nem foglalkoznak a kérdéssel az eltérő korszakfelosztás miatt: GÖRGÉNYI Gábor – ÁCS Imre: *A kisajátítási jog*, Budapest, KJK, 1959, 11–15.; STASSIK Ferenc: *Magyar kisajátítási jog*, Nagybecskerek, Pleitz, 1905, 4–5.

[105] KAMPIS-VARGA (105. j.) 15. 3. lj.; Faustin-Adolphe HÉLIE: *Les constitutions de la France*, Paris, A. Marescq aîné, 1880, 375–376.

[106] KAMPIS-VARGA (105. j.) 17.

[107] KAMPIS-VARGA (105. j.) 18.

[108] KAMPIS-VARGA (105. j.) 18–19.

[109] KAMPIS-VARGA (105. j.) 19.

[110] KAMPIS-VARGA (105. j.) 20.

[111] Az ügyészi törvényességi felügyeleti joggyakorlat empirikus tanulmányozása ezt a legfontosabb közlekedési (autópályaépítési) kisajátítási célt 2008-ban igazolta: KOI Gyula: „Lehetséges értelmezési tartományok a közérdek köréből” *Állam- és Jogtudomány* 2006/1–2, 94–98.; KOI Gyula: „A közérdek a közigazgatás feletti ügyészi törvényességi felügyelet tükrében” in SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*, Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2008, 265. 6. jogeset (2004).

[112] RÉCSI Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra I. Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása*, Pest, Heckenast Gusztáv, 1854, 89.

[113] KAMPIS-VARGA (105. j.) 20.

[114] KAMPIS-VARGA (105. j.) 21.

[115] KAMPIS-VARGA (105. j.) 22.

[116] KAMPIS-VARGA (105. j.) 23–24.

[117] MÁRFFY Ede: „A kisajátítási ügy” in MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I.2. Első kötet második fele: magyar közigazgatási jog*, Budapest, <sup>2</sup>1926, 571. Lásd még az alábbi külföldi források nézeteit: Otto MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht I-II*, Systematischs Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft 6. Abtheilung 1-2, München-Leipzig, Duncker und Humblot, 1914–1917. A kisajátításról: II. 1–15. Újabb irodalom: Heinz HESS: *Das Enteignungsrecht des Bundes I. Das Bundesgesetz über Enteignung*, Bern, Stämpfli, 1986.; Carl De WEISZ: *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Lausanne, Stämpfli, 1894, 200.; Jean ISAURE-TOULOUSE: *Manuel-formulaire l'expropriation pour cause d'utilité publique*, Paris, V. Girard – E. Brière, 1894, 112. Az újabb francia irodalomból: Michel HUYGHE – Isidro PEREZ-MAS – Sarah HEITZMANN – Romain THOMÉ: *Traité d'expropriation des biens*, Paris, Le Moniteur, <sup>13</sup>2021, 550.

[118] MÁRFFY (118. j.) 571. 2. j.

[119] MÁRFFY (118. j.) 571. 1. j.

[120] A történeti döntvényekre: MARSCHALKÓ János: „Kisajátítási joggal bíró, nyereségre alakult vállalkozás a kisajátított földterület megszerzése után kártalanítási összegek alapján megszabandó

vagyonátruházási illetéknek akkor is csak a fele részét tartoznak fizetni, ha az ingatlant nem bírói, hanem magánegyezséggel szerzik meg” in MARSCHALKÓ János: *Közigazgatási Döntvénytár I.* Budapest, Franklin Társulat, 1908, 195–196. (117. döntvény).

[121] 1936 és 1940 között az alábbi döntvények jelentek meg: 1941 és 1943 között az alábbi döntvények jelentek meg: LENGYEL József – VÖRÖS Ernő: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság újabb anyagi jogi-, hatásköri- és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási-, adó-, és illetékügyekben, ideértve a zsidótörvény, az orvoskamrai tagfelvételi és orvosi fegyelmi ügyek joggyakorlatát, egyúttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata I.*, Budapest, Szerzők, 1940, 934–935.

[122] 1941 és 1943 között az alábbi döntvények jelentek meg: LENGYEL József – VÖRÖS Ernő: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság legújabb anyagi jogi-, hatásköri- és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási-, adó-, és illetékügyekben, ideértve az orvoskamrai tagfelvételi és orvosi fegyelmi ügyek, valamint a felvidéki kárpátaljai, erdélyi, és délvideki ügyek joggyakorlatát, egyúttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata I.*, Budapest, Szerzők, 1943, 1193.

[123] KOI Gyula: „A közérdek, mint érték a közigazgatásban” in SMUK Péter: *Az állam és jog alapvető értékei I.*, Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010, 189.; KOI Gyula – SCHWEITZER Gábor: „Levéltári kutatás” in JAKAB András – SEBŐK Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások*, Budapest, Osiris, 2020, 488.

[124] KMETY Károly: „A kisajátítási ügy” in KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Budapest, Politzer Zsigmond, <sup>3</sup>1902, 362–373.

[125] „1. § A jelen törvény hatálya kiterjed:

a) minden olyan magántulajdonban álló, ipari, közlekedési, bánya- és kohóvállalatra, továbbá közhasznú villamosműre, amelynél a bármilyen munkakörben alkalmazott munkavállalók összlétszáma az 1946. évi augusztus hó 1. napjától a jelen törvény hatálybalépéséig eltelt időben bármikor elérte a száz főt;

b) minden olyan magántulajdonban álló vállalatra, amely az a) pont alá tartozó vállalattal gazdasági egységet alkot, illetve az a) pont alá tartozó vállalat által bérelt, haszonbérelt, vagy használt vállalatot vagy üzemet is;

c) azokra a vállalatokra, melyek gazdasági egységet alkotnak, és a munkavállalóik együttes létszáma az a) pontban említett időben elérte a száz főt;

d) valamennyi áramelosztó vállalatra;

e) jelen törvény mellékletében cég szerint felsorolt ipari vállalatokra.”

[126] 9. § (1) A jelen törvény alapján állami tulajdonba vett vállalattal szemben magyar állampolgár vagy belföldi jogi személy javára az 1946. évi augusztus hó 1. napját megelőző időben magánjogi szerződés alapján keletkezett követelések a jelen törvény hatálybalépésével megszűnnek.

(2) A jelen törvény alapján állami tulajdonba vett vállalattal szemben az 1946. évi augusztus hó 1. napját követő időben magánjogi szerződés alapján keletkezett követelést csak akkor lehet érvényesíteni, ha a követelés ellenértéke a vállalat vagyonát gyarapította.

(3) A jelen törvény alapján állami tulajdonba vett vállalattal szemben a vállalat volt tulajdonosa, társtulajdonosa, társasági tagja, részvényese, igazgatósági vagy felügyelőbizottsági tagja, a felsoroltak házastársa, fel- vagy lemenő ágbeli rokona, vagy elsőfokú sógora javára fennálló követelések a jelen törvény hatálybalépésével megszűnnek.

14. § (1) A jelen törvény alapján történő állami tulajdonba vétel kártalanítás alapján történik. A kártalanításról külön törvény rendelkezik.”

[127] LENKOVICS Barnabás: „A kisajátítás” in LENKOVICS Barnabás: *A dologi jog vázlata*, Budapest, Eötvös József Könyvkiadó, <sup>5</sup>1998, 125.

- [128] KAMPIS-VARGA (105. j.) 25.
- [129] KAMPIS-VARGA (105. j.) 26.
- [130] KAMPIS-VARGA (105. j.) 28.
- [131] KAMPIS-VARGA (105. j.) 30.
- [132] KAMPIS-VARGA (105. j.) 31.
- [133] KAMPIS-VARGA (105. j.) 32.
- [134] MOLNÁR Imre: „A kisajátítás” in FÖLDES Iván – MOLNÁR Imre – SERES Imre – VERES József: *Földjog*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1974, 385.
- [135] MOLNÁR (135. j.) 386.
- [136] MOLNÁR (135. j.) 387.
- [137] MOLNÁR (135. j.) 396.
- [138] MOLNÁR (135. j.) 397. KILÉNYI Géza – SALLÓS István: *Kisajátítási eljárás. Hivatali használatra*, lekt.: BARTUS Imre – CSABA Károly, Ügyészi kiskönyvtár 23., Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – Legfőbb Ügyészség Titkársága, 1968, 7–8., 11–14., 16–42., 45–58., 63–65.
- [139] KAMPIS-VARGA (105. j.) 48.
- [140] HARRER (90. j.) 18.
- [141] KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Budapest, Politzer Zsigmond, <sup>7</sup>1926, 257.
- [142] LÁNYI (92. j.) 96., 99.
- [143] MÁRFFY (110. j.) 571.
- [144] KAMPIS-VARGA (105. j.) 49.; MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A magyar közigazgatás szerepe a XX. sz. államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 499., 606.
- [145] CSIKY Kálmán: *A magyar állam közigazgatási joga. Kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára. II. A közigazgatási jog anyagi része*, Budapest, Pallas, 1888–1889, 235–240.
- [146] PETRIK Ferenc: „A kisajátítás” in ARADI Frigyes – ASZTALOS László – BACSÓ Jenő – BENEDEK Károly – CSANÁDI György – DOROGHY Miklós – EÖRSI Gyula – FARKAS József – GELLÉRT György – HARMATHY Attila – HAVASI Győző – KEMENES Béla – PETRIK Ferenc – SÁRÁNDI Imre – SÁRKÖZY Tamás – ZOLTÁN Ödön: *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*, szerk.: EÖRSI Gyula – GELLÉRT György, Budapest, 1981, 788.
- [147] PETRIK (140. j.) 789.
- [148] LENKOVICS (128. j.) 123–130.
- [149] A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 1. § (1) bekezdés 2. fordulat.
- [150] A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 1. § (1) bekezdés 1. fordulat.
- [151] LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002, 228.
- [152] SÁNDOR István: „A kisajátítás” [5:43–44. §] in OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja II. Negyedik könyv – Családjog. Ötödik könyv – dologi jog*, Budapest, Opten, 2014, 551–560.; SZALMA József: „Kisajátítás – jegyzetek a horvát kisajátítási törvényről” *Jogtudományi Közöny* 1997/9, 396–397.
- [153] SÁNDOR (153. j.) 553.



- [154] SÁNDOR (153. j.) 554.
- [155] SÁNDOR (153. j.) 556.
- [156] SÁNDOR (153. j.) 557.
- [157] SÁNDOR (153. j.) 559.
- [158] SZÓLIK (76. j.) 81.
- [159] SÁNDOR (153. j.) 561.
- [160] BOROS Anita: „A hatáskör és az illetékesség szabályozása az Et.-ben és az Ae.-ben” in PATYI András – BOROS Anita (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*, Budapest, Dialóg Campus, 2019, 136. főszöveg és 4. lj.
- [161] A magánjogi irodalomból: [SZÁSZY-] SCHWARTZ Gusztáv: „Szóbeli birtokháborítás” in [SZÁSZY-] SCHWARTZ Gusztáv: *Újabb magánjogi fejtegetések*, Budapest, Politzer, 1901, 51–55.; LÁNYI Bertalan: „Birtokvédelem” in FODOR Ármin: *Magyar magánjog II. Dologjog*, Budapest, Singer és Wolfner, 1901, 102–143.; SZLADITS Károly: A birtok és védelme” in SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlata. I. Bevezetés. Általános tanok. Dologi jog. Személyi és eszmei javak joga*, Budapest, Grill, 1937, 196–209.; KOLOSVÁRY Bálint: „Birtokvédelem” in SZLADITS Károly: *Magyar magánjog V. Dologjog*, Budapest, Grill, 1942, 80–85. A közigazgatási jogi irodalomból: HALMAY Gusztáv: „A birtok és bírlálás” in HALMAY Gusztáv: *A magyar közigazgatási jog magánjogi vonatkozásaiban. Elmélet és gyakorlat*, Budapest, Szerzői kiadás, 1915, 188–201.
- [162] RÉCSI (113. j.) 497.
- [163] KOLLÁTH György – NÉMETH Gyula: *Közigazgatás III. A Ptk. és az igazgatás (jegyzet)*, Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1991, 60.; KOLLÁTH György – NÉMETH Gyula – PAPP Zsigmond: *Gazdasági közigazgatás. A Polgári Törvénykönyvből eredő egyes igazgatási feladatok (jegyzet)*, Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1996, 53.
- [164] A szövegeltérésekre is figyelemmel a Tripartitum alábbi két standard fordítását idézzük bilingvis kiadásban a forrásszövegek elérése céljából. WERBŐCZY István: *Werbőczy István Hármaskönyve*. ford. KOLOSVÁRI Sándor – ÓVÁRI Kelemen, jegyz. MÁRKUS Dezső, Budapest, Franklin, 1897, 88–89., 142–145. WERBŐCZY István: *Tripartitum opus juris consuetudinarii [incltyi] regni Hungariae. Magyarország szokásos jogának Hármaskönyve*. ford., jegyz., tan. CSIKY Kálmán, Budapest, Egyetemi Nyomda, 1894, 100–104., 179–182., 204–211., 395–397., 428–433.
- [165] BÖSZÖRMÉNYI-NAGY Emil – BERNÁTH Zoltán: *Birtok és birtokvédelem*, Jogi kézikönyvtár 15., Budapest, KJK, 1964, 7–10.
- [166] ÁRVA (21. j.) 64.; KOLLÁTH–NÉMETH (164. j.) 6–7.; KOLLÁTH–NÉMETH–PAPP (164. j.) 10–13. (Posszeszórius – a possessor egyszerre jelenti latinul a tulajdonost és a birtokost, bár a detentor [ném. Inhaber] azt jelenti, akinél a dolog épp aktuálisan van [bírláló], akár tulajdonos, akár nem). Az 1990-es években a birtokvédelemre vonatkozó jogállapotra: KOVÁCS László: *Módszertani útmutató a bírói munkához III. A használati jogok. A birtok, a birtokvédelem*, Budapest, Igazságügyi Minisztérium, 1994, 112–114.
- [167] ÁRVA (71. j.) 45.
- [168] ÁRVA (71. j.) 44.
- [169] ÁRVA (21. j.) 65.
- [170] MAGYARY (145. j.) 447–450. A közigazgatási szerződésekre a szocialista korszakban: HARMATHY (11. j.) 21.
- [171] RÉCSI (113. j.) 149.

- [172] BONCZ Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint* I–III., Budapest, Athenaeum, 1876, 349–350.; KOI Gyula: „A közigazgatási jog szerepe a megalkotandó Polgári Törvénykönyv tükrében” *Polgári jogi kodifikáció* 2008/1. 3–4.
- [173] TÉRFI Gyula (szerk.): *Magánjogi vonatkozású közigazgatási törvények*, Budapest, Grill Károly, 1908, v–xxiv.
- [174] VLADÁR Gábor: „A magánjog és a közigazgatás kapcsolatai” in MÁRTONFFY Károly (szerk.): *A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam sajátosságai*, Budapest, Állami Nyomda, 1936, 225–235.
- [175] ÁRVA (21. j.) 61.
- [176] LENGYEL József – VÖRÖS Ernő: „Gazda és cseléd (munkás, napszámos) közti jogviszony” in LENGYEL József – VÖRÖS Ernő: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. A m. kir. Közigazgatási Bíróság anyagi jogi, hatásköri- és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási-, adó-, és illetékügyekben I.*, Budapest, Szerzők, 1935, 858–871.
- [177] LENGYEL–VÖRÖS (177. j.) I. 240–247., 386., 478–485., 866.
- [178] LENGYEL–VÖRÖS (177. j.) I. 100.
- [179] KMETY Károly: „A hagyatéki közigazgatás” in KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Budapest, Politzer Zsigmond, 1902, 589–593.
- [180] KOLLÁTH–NÉMETH (164. j.) 57–59.; KOLLÁTH–NÉMETH –PAPP (164. j.) 61–68.
- [181] KOLLÁTH–NÉMETH (164. j.) 57–59.; KOLLÁTH–NÉMETH–PAPP (164. j.) 49–53.
- [182] ÁRVA (21. j.) 61–62.
- [183] SZÓLIK (76. j.) 83.
- [184] ÁRVA (21. j.) 69–72.