



A KÚRIA
önkormányzati tanácsa

Köf.5046/2013/7.szám

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (1143 Budapest, Hungária Körút 128-130.) indítványozónak a 3.K.27.011/2013/9. számú ügyben

dr. Veres Ildikó aljegyző által képviselt Gomba Község Önkormányzata Képviselő-testülete (2217 Gomba, Bajcsy-Zs. u. 2.) ellen

Gomba Község Önkormányzata Képviselő-testületének az állattartás helyi szabályairól szóló 11/2010. (VI.25.) önkormányzati rendelet egyes rendelkezései törvényességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványa alapján nemperes eljárásban meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy Gomba Község Önkormányzat Képviselő-testületének az állattartás helyi szabályairól szóló 11/2010. (VI.25.) önkormányzati rendelet 8. § (1) bekezdése, 11. §-a és 15. § (1) bekezdése törvényellenes volt, a törvényellenes rendelkezések a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 3.K.27.011/2013/9. számú ügyben nem alkalmazhatóak, illetve nem alkalmazhatók valamennyi, a határozat közzététele időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.

2. A Kúria elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételt.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

I.

1. A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírāja (a továbbiakban: indítványozó) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (3) bekezdése alapján az előtte folyamatban lévő 3.K.27.011/2013/9. számú ügyben a per tárgyalását felfüggesztette és a Kúriához fordult Gomba Község Önkormányzata Képviselő-testületének (a továbbiakban: érintett önkormányzat) az állattartás helyi szabályairól szóló 11/2010. (VI.25.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 8. § (1) bekezdése, 11. §-a és 15. § (1) bekezdése törvényességi vizsgálatát kezdeményezve.

Az alapul fekvő tényállás szerint az érintett önkormányzat polgármestere 2012. október 29-én kelt határozatában elutasította a felperesek ebtenyészet működése iránt benyújtott kérelmét, s az ebtenyészet felszámolását rendelte el. A felperesek fellebbezését a képviselő-testület elutasította.

Az indítványozó szerint az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) egyes esetekben engedélyhez köti az állattartást, de ezek között a kedvtelésből tartott állatok tenyésztésének engedélyezése nem szerepel. Az Ávtv. 48/A. §-a az önkormányzat állatvédelmi feladatait fogalmazza meg, a kutyatenyésztés engedélyhez kötésére azonban e szabály sem ad az önkormányzatnak felhatalmazást. Az indítványozó kifejtette, hogy az Ör. vizsgálni kért szabályai ellentétesek a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II.26.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Korm1. rendelet) is. A Korm1. rendelet 13-17. §-ai határozzák meg az állatok tartására és az állatokkal való bánásmódra vonatkozó szabályokat. Ezeket figyelembe véve nem kell hatósági engedély a kutyatenyésztési tevékenység folytatásához, illetve az ebtenyészet működtetéséhez, amellyel szemben áll az Ör., amely feltételt szab és engedélyhez köti az eb és macskatartást.

A települési önkormányzat jegyzőjének az állatok védelmével, valamint az állatok nyilvántartásával kapcsolatos egyes feladat- és hatásköreiről szóló 245/1998. (XII.31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm2. rendelet) 7. § (1) bekezdése alapján az állattartás korlátozására, megtiltására a járási hivatal mellett a jegyző jogosult bizonyos esetekben, ezzel szemben az Ör. a polgármesternek biztosít e tárgyban hatáskört.

Az indítványozó utalt arra, hogy bár az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény az Ávtv. 49. § (6) bekezdését akként módosította, hogy a helyi önkormányzatok felhatalmazást kaptak a kedvtelésből tartott állatok tartása rendeletben való szabályozására, de ez nem változtat azon, hogy az Ör.-t a képviselő-testület felhatalmazás hiányában hozta meg, továbbá a felhatalmazás alapján megalkotott rendelet sem lehet ellentétes a Korm1. és Korm2. szabályaival.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Bszi. 52. §-a alapján állásfoglalás beszerzése céljából megküldte az érintett önkormányzatnak. Az érintett önkormányzat tájékoztatása szerint Gomba Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az állattartás

helyi szabályairól szóló 16/2013. (VI.28.) önkormányzati rendeletével hatályon kívül helyezte az Ör.-t.

3. Az érintett önkormányzat állásfoglalására nyilatkozva az indítványozó indítványát fenntartotta. Ebben rámutatott, hogy az önkormányzat az előtte lévő ügy alapját képező – az Ör. általa vizsgálni kért 8. § (1) bekezdésére, 11. §-ára és 15. § (1) bekezdésére támaszkodó – határozatát nem vonta vissza, így a perben azt alkalmazni kell. Az indítványozó bíró kezdeményezte, hogy a Kúria a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján állapítsa meg a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését, illetve mondja ki a konkrét esetben való alkalmazhatóságának kizártságát.

II.

A Kúria elsőként az alkalmazandó jog kérdését vizsgálta meg.

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az 5031/2012/11. számú határozatában – absztrakt normakontroll során eljárva - a normahierarchia védelmével összefüggésben a következőket állapította meg: „A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során az önkormányzati rendeletet (vizsgált rendelkezését) mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz méri. A Kúria Önkormányzati Tanácsának - az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjában és a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében eljárva - az Alaptörvényből és törvényből eredő feladata, hogy az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg - az új jogalkotást tekintve - összhangban tartsa. Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni.”

2. Az Önkormányzati Tanács konkrét normakontroll – azaz bírói kezdeményezés – során eljárva a Köf.5043/2012/3. számú határozatában a következőkre mutatott rá: „A bírói kezdeményezés intézményének szabályozása (...) nem elsődlegesen a felek jogérvényesítéséhez, hanem közvetlenül a bíró Alaptörvényben megfogalmazott kötelezettségéhez kötődik. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ehhez az alaptörvényi környezethez igazította a Bszi. IV. fejezete eljárási rendelkezéseinek értelmezését és alkalmazását. A bíró a peres eljárás időbeliségéhez képest korábban létrejött jogviszonyokból származó jogokról, kötelezettségekről dönt a jogviszony létrejöttkor hatályos jogszabályok alapján, ezért tevékenysége szükségképpen „visszaható” jellegű. Sok esetben a bíró alkotmányossági, törvényességi kezdeményezése olyan időben válik szükségessé, amikor az alkalmazandó jog – vagy annak viszonyítási jogszabályi alapja - már nincs hatályban. Mindez azonban nem változtat a bíró azon alaptörvényi kötelezettségén, hogy jogállami keretek között a jogokról és kötelezettségekről az Alaptörvénynek megfelelő, a demokratikus viszonyok között keletkezett és fennálló jogrend koherenciájába illeszkedő (jogszabály) önkormányzati rendelet alapján kell döntenie.” E határozat rögzítette: „Az indítványozó bírói tanács csak abban az esetben tud eleget tenni alkotmányos kötelezettségének, ha arra kap

választ, hogy a perben alkalmazandó és a perbe vitt jogokat keletkeztető Ör. hatályossága idején megfelelt-e a hatályos jogrendnek.”

3. Jelen ügyben a bírói kezdeményezés hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vizsgálatára irányul. A bíró a Bszi. alapján hatályát veszített, de az előtte folyamatban lévő ügyben még alkalmazandó önkormányzati rendelet vizsgálatát is kérheti. A Bszi 55. § (2) bekezdés a) pontja ugyanis a hatályos rendelet megsemmisítése mellett lehetővé teszi, hogy az Önkormányzati Tanács megállapítsa a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését. Bírói kezdeményezés esetén – ahogy azt a fentebb idézett Köf.5043/2012/3. számú *határozat is kifejtette - lehetőség van arra, hogy az Önkormányzati Tanács* a már nem hatályos önkormányzati rendeletet az alkalmazáskori magasabb jogszabályhoz mérje, függetlenül attól, hogy az hatályban van-e. Ez felel meg annak, hogy a bírónak a jogszabályok „alkalmazáskori idődimenzióját” kell figyelembe venni, s annak, hogy az Önkormányzati Tanácsnak lehetősége van a konkrét esetben alkalmazási tilalom elrendelésére.

A Pp. 339/A. §-a szerint: „[a] bíróság a közigazgatási határozatot - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül.” Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a vizsgált jogszabályoknak (az önkormányzati rendeletnek és a viszonyításként felhozott más jogszabályoknak) a bírói kezdeményezés alapját képező határozat meghozatalakor hatályos szövegét vette alapul az ügy elbírálásakor.

III.

Az indítvány az alábbiak szerint alapos.

1. Az Ör. 8. § (1) bekezdése értelmében belterületi ingatlanon 3 eb, 3 macska, és ezek szaporulatai tarthatók, a szaporulat legfeljebb 3 hónapos koráig. Az Ör. 11. §-a az ebtenyésztet működésének engedélyezése körében fogalmaz meg rendelkezéseket. Így az (1) bekezdés szerint a 7. §-ban meghatározott egyedszámot meghaladó eb tenyésztése kizárólag engedély birtokában, 720 m²-nél nagyobb ingatlanon folytatható abban az esetben, ha az ebtenyésztés nem sérti a köznyugalmat. Az Ör. 11. § (2) bekezdés értelmében az ebtenyésztést a polgármester engedélyezi, a 11. § további bekezdései az ebtenyésztet működéséhez szükséges engedély beszerzésének szabályait, a kérelem kötelező tartalmi elemeit határozza meg. Az Ör. 15. § (1) bekezdés pedig kimondja, hogy a rendelet 4. §-ában, 8. § (1) bekezdésében, 9. § (7) bekezdésben, 12. § (2) és (6) bekezdésben foglalt szabályok megsértése esetén a Polgármester az állattartót megfelelő tartásra kötelezi.

2. Az Alkotmánybíróságnak az állattartás korábbi szabályozása alapján kialakult gyakorlata szerint – mint ahogy azt a 9/2006. (II.22.) AB határozat is megállapította - a helyi közhatalom gyakorlásába beletartozik az is, hogy a helyi önkormányzat olyan társadalmi viszonyokat szabályozzon a lakosság érdekei védelmében, amelyeket magasabb szintű jogszabály még nem

szabályozott. [Például 23/2000. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2000, 134, 136.] Helyi közügy szabályozása során az önkormányzat arra is jogosult, hogy külön törvényi felhatalmazás hiányában, országos érvényű jogszabály által szabályozott társadalmi viszonyt a magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétesen, azt kiegészítő jelleggel szabályozzon. [17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998, 155.] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az önkormányzat dönthet úgy, hogy a lakosság békés együttélése és a későbbi jogviták elkerülése érdekében szabályozza az állattartás helyi kérdéseit. Az állattartás helyi szabályozása kapcsán a 37/2004. (X.15.) AB határozat hasonló következtetésre jutott azzal, hogy a polgármester részére biztosított az állattartási engedélyezési jogkört sem találta alkotmány-és törvényellenesnek (ABH 2004. 908.).

3. Az állattartásra vonatkozó szabályok azonban - a fent jelölt alkotmánybírósági döntéseket követően – 2010-től kezdődően megváltoztak.

Az Ávtv. a helyi önkormányzatnak az állattartással összefüggő feladatot a 42/B. §-ba foglalt ebösszeírás (beiktatta a 2009. évi XXVIII. törvény), a 42/C. § szerinti ebrendészeti hozzájárulás (beiktatta a 2012. évi XVIII. törvény), a 45. § (1) bekezdés b) pontja alapján bizonyos esetekben az állatok életének kioltásával kapcsolatos költségek megtérítése (megállapította a 2011. évi CLVIII. törvény), a 48/A. (1)-(2) bekezdés szerinti állatvédelmi őrszolgálat működtetése (beiktatta a 2002. évi LXVII. törvény) és a 48/A. § (3)-(4) bekezdése szerint a kóbor állat befogása (beiktatta a 2009. évi XXVIII. törvény) tekintetében ad.

Az Ávtv. 2012. január 1-étől hatályos 49. § (5) bekezdése egy tekintetben biztosított felhatalmazást önkormányzati szabályozásra. Ennek értelmében: „Felhatalmazást kap a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, hogy az ebrendészeti hozzájárulás mértékét, kiszabásának feltételeit, a kedvezmények, mentességek körét, illetve a megfizetésének szabályait rendeletben határozza meg.”.

Párhuzamosan módosult a rendeleti szabályozás is. 2010. július 1-én lépett hatályba a KormI. rendelet, amely központi szinten határozta meg a kedvtelésből tartott állatok tartásának és forgalmazásának szabályait. Az egyes állatvédelmi kormányrendeletek módosításáról szóló 115/2012. (VI.11.) Korm. rendelet a KormI. rendeletbe a kedvtelésből tartott állatok tartására és az állatokkal való bánásmódra vonatkozó rendelkezéseket – a KormI. rendelet 14. § (3)-(16) bekezdéseit - módosította.

A fentiek alapján a központi jogszabályok vették át az állattartás szabályozását, így az önkormányzatok által szabályozható terület – mint magasabb jogszabály által nem rendezett társadalmi viszony – szűkült, illetve részben meg is szűnt. A megváltozott jogszabályi környezetre tekintettel helyi önkormányzat állattartást szabályozó rendelete vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság a 146/2011. (XII.2.) AB határozatában a következőkre jutott: „a 2010-es KormI rendelet megalkotásával a jogi helyzet alapvetően megváltozott, mivel addig nem volt a kedvtelésből tartott állatok tartásáról országos szintű jogi szabályozás, amelyhez az önkormányzatoknak igazodniuk kellett volna. 2010 óta már van ilyen, így a továbbiakban a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályozása nem lehet a helyi önkormányzatok képviselő testületének biztosított jogalkotási tárgy. (...) Az önkormányzat

tehát rendeletben sem írhatja elő a kutya- és macskatenyésztés engedélyhez kötését, mert egyáltalán nem tilthatja meg a jogszabályoknak megfelelően tartott állatok tartását. Egyedül a jogszabályok megsértése esetén jogosult (akkor is államigazgatási hatáskörben) az állattartóval szemben (aki lehet tenyésztő is) hatósági eszközökkel fellépni. Ennek következtében a kutya- és macskatartás, vagy tenyésztés nem köthető hatósági engedélyhez. Ugyanakkor az önkormányzat állatvédelmi hatósági jogkörében köteles ellenőrizni, hogy az állatokat a jogszabályok szerint előírt feltételek között tartják-e.”

4. Jelen esetben megállapítható, hogy az Ávtv.-nek a 2010-es jogszabályi változásokat követő szabályait kell alkalmazni a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben, és ezek a rendelkezések nem adtak felhatalmazást a tartható állatok számának önkormányzati meghatározására, az ezzel kapcsolatos engedélyezi és szankcionálási eljárás helyi szabályozására. Mint ahogy az idézett 146/2011. (XII.2.) AB határozat is utalt rá a kedvtelésből tartott állatokra vonatkozó szabályozás országos szintűvé vált, az önkormányzat rendeletben sem írhatja elő a kutya- és macskatenyésztés engedélyhez kötését. A Korm2. rendelet az állattartás szabályainak megsértése esetén a jegyzőnek - s nem a polgármesternek - biztosít hatáskört az állattartás korlátozására, illetve megtiltására.

A fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló irányadó jog alapján az Ör. 8. § (1) bekezdés, 11. §-a, 15. § (1) bekezdése törvényellenes volt, ezért ezek a rendelkezések a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 3.K.27.011/2013/9. számú ügyben nem alkalmazhatók.

Végezetül a Kúria Önkormányzati Tanácsa megjegyzi, hogy az állattartás helyi szabályozásával összefüggő központi jogszabályok 2013. január 1-étől ismét megváltoztak. Az ekkor hatályba lépett Ávtv. 49. § (6) bekezdése felhatalmazást ad a helyi önkormányzat képviselő-testülete számára, hogy a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait rendeletben határozza meg. Ennek során is figyelembe kell azonban venni a Korm1. rendelet hatályban maradt szövegét.

A Kúria a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) b) és c) pontja alapján elrendelte határozatának a Magyar Közlönybe való közzétételét, továbbá elrendelte, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A jelen határozat elleni jogorvoslat lehetőségét a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2013. október 29.

Dr. Kozma György sk.
a tanács elnöke

Dr. Balogh Zsolt sk.
előadó bíró

Dr. Hörcherné
Dr. Marosi Ildikó sk.
bíró

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő