



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
határozata

Az ügy száma: Köf.5005/2017/3.

A tanács tagja: Dr. Kozma György a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró,
Dr. Balogh Zsolt bíró

Az indítványozó: Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(1143 Budapest, Hungária körút 179-187.)

Az érintett önkormányzat: Dunavarsány Város Önkormányzata
(2336 Dunavarsány, Kossuth Lajos u. 18.)

Az ügy tárgya: közösségi együttélés szabályairól szóló önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Dunavarsány Önkormányzat képviselő-testületének az állatok tartásáról szóló 23/2012. (IX. 21.) Ökt. számú rendelete törvénytörő, és emiatt azt megsemmisíti;
- megállapítja, hogy a Dunavarsány Önkormányzat képviselő-testülete az állatok tartásáról szóló 23/2012. (IX. 21.) Ökt. számú rendelete nem alkalmazható a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt lévő 8.K.27535/2016/6. számú ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben;
- Dunavarsány Önkormányzat képviselő-testülete közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 15/2013. (IX. 11.) Ökt. számú rendelet 11. § b), c), f) pontja törvényellenességének megállapítására és egyedi ügyben való alkalmazási tilalom elrendelésére irányuló indítványt elutasítja;
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül – a 23/2012. (IX. 21.) Ökt. számú rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt lévő 8.K.27535/2016/6. számú ügyben az eljárás során a felperes keresete az alperes önkormányzati hivatal határozatának hatályon kívül helyezésére irányult, mely az ott folytatott állattartási tevékenységgel kapcsolatban különböző építési és növényültetési kötelezettségeket írt elő. A határozat a Dunavarsány Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) képviselő-testülete közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek

elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 15/2013. (IX. 11.) Ökt. számú rendelet (a továbbiakban: Kr.) 11. § b), c), f) pontján és az állatok tartásáról szóló 23/2012. (IX. 21.) Ökt. számú rendelet (a továbbiakban: Ár.) 2. § (1) bekezdés b) és c) pontján továbbá (2) bekezdésén, továbbá a Kr. 13. § (3)-(6) bekezdésén alapul.

[2] Az állatok tartásával összefüggően a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el, aki a Kr. 11. § b) pontja értelmében nem gondoskodik hézagmentesen fedett, zárt trágyagyűjtő kialakításáról; aki a Kr. 11. § f) pontja értelmében a híg trágyát nem zárt csöveken keresztül vezeti az aknába; aki a Kr. 11. § c) pontja értelmében az állattartás céljára használt területet közvetlenül csatlakoztatja a szomszédos ingatlanhoz. Ez utóbbiak tekintetében konkrét védőtávolságokat az Ár. 2. § (1) bekezdés b) és c) pontja továbbá (2) bekezdése tartalmaz. A közösségi együttélés e szabályainak megsértése esetére jogkövetkezményként közigazgatási bírság kiszabását a Kr. 13. § (3)-(6) bekezdése mondja ki.

[3] Az ügyben felperes keresetében hivatkozott az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) 6. § (6) bekezdésére, mely szerint mezőgazdasági haszonállat tartása nem korlátozható. Hivatkozott továbbá az 59/2008. (IV. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.) 8. § (9) bekezdésére, mely kimondja, hogy zárt trágyatároló építése nem szükséges, ha az állatok tartása mély almos tartás módjával történik.

Az indítvány és az érintett önkormányzat álláspontja

[4] Az eljáró bíróság úgy találta, hogy a kereset elbírálásához szükséges tisztázni, hogy a Kr. közösségi együttélésre vonatkozó szabályai a trágya tárolása körében és az Ár. lakóépületektől mért védőtávolságaira irányadó szabályai az Éltv. 6. § (6) bekezdésébe és a 32/1999. (III. 31.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVMr.) 8. § (9) bekezdésébe mint magasabb szintű jogszabályba ütköznek-e.

[5] Az előbbi jogszabályhely nem teszi lehetővé az állatok fajtájára és mennyiségére korlátozóan kiható szabályozást a helyi önkormányzatok számára. Az utóbbit viszont az FVM rendelete szabályozza, más jogszabályok mellett, és további részletszabályok megállapítására a képviselő-testületnek nincs jogszabályi felhatalmazása. Mindezek miatt a bíróság indítványozta, hogy a Kúria állapítsa meg a hivatkozott önkormányzati rendeleti helyeknek a magasabb szintű jogforrások idézett szakaszai rendelkezéseibe ütközését, és mondja ki a konkrét ügyben való alkalmazhatóságuk tilalmát, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 55. § (2) bekezdés b) pontja alapján.

[6] Az indítvány szerint Dunavarsány Önkormányzat képviselő-testülete közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 15/2013. (IX. 11.) Ökt. számú rendelet 11. § b), c), f) pontja és az állatok tartásáról szóló 23/2012. (IX. 21.) Ökt. számú rendelet 2. § (1) bekezdés b) és c) pontja továbbá (2) bekezdése az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletről szóló 2008. évi XLVI. törvény 6. § (6) bekezdésébe és a mezőgazdasági haszonállatok tartásának állatvédelmi szabályairól szóló 32/1999. (III. 31.) FVM rendelet 8. § (9) bekezdésébe ütközésének megállapítása és alkalmazásuk tilalmának kimondása iránt a Kúria Önkormányzati Tanácsa hozzon határozatot.

[7] Az ügyben alperes Önkormányzat képviselője kijelentette az eljáró bíróság által tartott tárgyaláson, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárás kezdeményezését nem ellenzi.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[8] Az indítvány részben megalapozott.I

[9] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 55. § (3) bekezdésének alkalmazásával az önkormányzati rendelet vagy rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja, ha annak törvényi feltételei nem állnak fenn.

[10] A Kr. 11. § b), c), f) pontja jogszabályba ütközése vizsgálata tekintetében a Kúria először is megállapítja, hogy nem az indítványban megjelölt jogszabályhely a kérdés tárgya, mivel abban ilyen bekezdés nem található. A hivatkozott 32/1999. (III. 31.) FVM rendelet [FVMr.] a mezőgazdasági haszonállatok tartásának *állatvédelmi* szabályairól szól, ami eltérő szabályozási tárgy. Az iratokból megállapíthatóan inkább a felperes által fölhozott jogszabályhelyről lehet szó, ami a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméhez szükséges cselekvési program részletes szabályairól, valamint az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjéről szóló 59/2008. (IV.29.) FVM rendelet [R.]. Itt szerepel ugyanis az indoklásban szereplő zárt trágyatároló előírása alóli kivételt engedő szabály, mely mint 8. § (9) bekezdés így szól:

„Ha a mélyalmos tartás esetén, valamint az extenzív legeltetési állattartás ideiglenes szálláshelyein képződött trágya, illetve a karámföld az e rendeletben meghatározott szabályok szerint közvetlenül termőföldre kerül, akkor trágyatároló építése nem szükséges abban az esetben, ha a trágya felhalmozódása az istállóban vagy az ideiglenes szálláshelyen legalább 6 hónapig biztosított. Az alkalmazott technológiának biztosítania kell, hogy ne történjen kijuttatás az e rendelet előírásai szerint tiltott vagy trágyázásra nem alkalmas időszakban.”

[11] Az R. címéből is láthatóan azonban szintén más szabályozási tárgyról szól. Hatálya az 1. § a) pontja szerint a nitrátszennyezéssel szembeni védelem tevékenységeit illetően kiterjed „a nitrátérzékeny területen – a külön jogszabály szerinti magánszemélyek háztartási igényeit nem meghaladó mértékben állattartást végzőket kivéve – valamennyi mezőgazdasági tevékenységet folytatóra”. A Kr.-nek 1. § (1) bekezdése szerint sem tárgyi, sem személyi, sem területi értelemben nem ez a hatálya, és ezek egyike sem értelmezhető semmilyen értelemben a fentiek részalmazának sem. Hiszen a Kr. Dunavarsány területén, a háztartási igényeket kielégítő állattartást végzőkre mindenképpen kiterjedően és elsősorban a szomszédok jogos környezeti érdekeire tekintettel szabályozott.

[12] Mindebből következően a Kr. 11. § b), c), f) pontja jogszabályba ütközése nem állapítható meg sem az indítványban szereplő FVMr., sem a hiba javítása folytán helyébe lépő R. tekintetében. Ennyiben az indítvány elutasításának van helye. (A Kúria jelen határozata rendelkező részének harmadik fordulata szerint.)

II.

[13] Az indítvány másik fele kapcsán, mely az Ár. jogszabályba-ütközése megállapítására irányul, a Kúria először is a hivatkozott jogszabályi rendelkezések tartalmát vizsgálta.

[14] Az Éltv. 6. § (6) bekezdésébe ütközést csak a szabályozás kontextusában lehet értelmezni, mely eszerint így szól:

„6. § (1) Állatot tartani csak az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban előírtaknak megfelelő helyen és módon szabad. Az állati eredetű élelmiszer előállítása céljából az állattartáshoz olyan, az e törvény végrehajtására kiadott jogszabály szerinti állattartó helyet kell létesíteni, továbbá olyan állattenyésztési és állattartási technológiát kell alkalmazni, amely lehetővé teszi az állatok egészségének megóvását, valamint azt, hogy az így nyert állati eredetű élelmiszer emberi fogyasztásra, illetve élelmiszer- előállításra alkalmas legyen.

(2) Az állatok tartása nem veszélyeztetheti az emberek és állatok egészségét, jólétét, nem károsíthatja a környezetet.

(3) Az állat itatására csak az állat és közvetve az ember egészségét nem veszélyeztető minőségű vizet szabad felhasználni.

(4) E törvény végrehajtására kiadott jogszabályban, valamint az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusaiban foglalt kivételekkel tilos az állat tartása során – különösen az állat szaporodási vagy termelési eredményeinek növelésére – hormontartalmú, -hatású vagy más olyan anyagot felhasználni, amely az ember vagy az állat egészségére káros.

(5) Állat tartását csak állat-egészségügyi, közegészségügyi, állatjóléti, környezetvédelmi, illetve természetvédelmi indokkal lehet korlátozni.

(6) *Mezőgazdasági haszonállat tartása önkormányzati rendeletben nem korlátozható.*

[15] A (6) bekezdés eszerint a tartási tevékenységre vonatkozik, a tartás körülményeire azonban ettől még nem közömbös. Ez nyilvánvaló a jogszabály egészéből is, amelyik címe szerint is az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletről szól. A tartásra magára nem kizáró, hogy annak módja szükségképpen jogszabályszerű kell, hogy legyen. Ebből a szempontból nem korlátozó, hogy például az állattartással kapcsolatos épületek, építmények meghatározott védőtávolságait be kell tartani.

[16] A Bszi. 55. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati tanács az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja.

[17] Ebben az értelemben vizsgálendő, hogy noha tartalmában megállnak az Ár. vitatott rendelkezései, a szabályozás módja mégis kifogásolható. Az Ár. preambuluma szerint az Önkormányzat az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében eljárva alkotta meg a rendeletét. Ez azonban ugyanezen cikk alapján csak törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok esetén lehetséges. Márpedig az állatok tartására vonatkozóan törvény, az Éltv. már rendelkezett.

[18] Ugyanakkor az építmények, köztük az állattartási célúak helyi szabályozása lehetséges, csak hogy nem eredeti jogalkotói, hanem törvényben kapott felhatalmazás alapján. Az épített környezet védelméről szóló 1997. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 13. §-a „A helyi építési szabályzat” cím alatt ekképpen rendelkezik:

[19] „13. § (1) Az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania.

(2) A 33/A. § (1) bekezdésében meghatározott *építési tevékenység esetén a helyi építési szabályzatban meghatározott*

a) övezet, építési övezet területi lehatárolását;

b) övezetre, építési övezetre vonatkozóan

ba) a védelemmel és korlátozásokkal érintett területeken a szennyvízelvezetés vagy tisztítás szabályait közegészségügyi szempont szerint,

bb) a megengedett legnagyobb beépítettséget,

bc) a telken, az építési telken elhelyezhető épület, valamint az önálló rendeltetési egység számát és a megengedett vagy kizárt rendeltetését,

bd) a megengedett legnagyobb beépítési magasságot vagy építménymagasságot,

be) a szabályozási vonalat,

bf) a beépítési módot, az építési helyet és

bg) a minimális zöldfelület mértékét;

c) országos vagy helyi építészeti örökségvédelemmel, – településképi rendelet hiányában – a településképi védelemmel, országos régészeti-, táj- és természetvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseket, továbbá a veszélyeztetett területekre, a természeti csapások elleni védelemre, a katasztrófavédelemre vonatkozó követelményeket, védőterületet, *védőtávolságot*

kell figyelembe venni.

[20] Vagyis építmények – rendeltetésre tekintet nélkül – védőtávolsága meghatározható, de csakis az építési szabályzat keretei között. A szabályozás egysége érdekében nem közömbös, hogy a szabályozás tárgya ne forgácsolódjon szét különböző tartamú szabályozások között. Formáljogi értelemben ennek a tételnek a lenyomata, hogy a szabályozást az adott jogalkotásra vonatkozó tárgyi felhatalmazással összhangban kell megalkotni.

[21] A Kúria mindezek alapján megállapítja, hogy az állattartási létesítmények védőtávolságát a helyi önkormányzat csak az építési szabályzatról szóló rendeletében szabályozhatja.

[22] Ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ár.-t a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette, továbbá a folyamatban lévő ügyekre való alkalmazás tilalmát a Bszi. 56. § (5) bekezdése alapján mondta ki.

A döntés elvi tartalma

[23] *A szabályozás egysége érdekében nem közömbös, hogy a jogalkotás tárgya ne forgácsolódjon szét különböző tartamú önkormányzati rendeletek között. Törvény által meghatározott felhatalmazás mellett attól eltérően, eredeti jogalkotói jogkörben a helyi önkormányzat nem alkothat rendeletet. Állattartási építmények védőtávolságát csak helyi építési szabályzatban lehet meghatározni.*

Alkalmazott jogszabályok

[24] Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése; 2008. évi XLVI. törvény 6. § (6) bekezdés; 59/2008. (IV.29.) FVM rendelet 8. § (9) bekezdés; 1997. évi LXXXVIII. törvény 13. §

Záró rész

[25] A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.

[26] A határozat elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás sk. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt sk. bíró