



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
határozata

Az ügy száma: Köf.5026/2017/3.

A tanács tagja: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola előadó bíró,
Dr. Horváth Tamás bíró

Az indítványozó: Székely László
az Alapvető Jogok Biztosa
(1051 Budapest, Nádor u. 22.)

Az érintett önkormányzat: Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata
Képviselő-testülete
(1043 Budapest István út 14.)

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

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 17/2015. (V. 29.) számú önkormányzati rendeletének 8. § a-b) pontja törvényt sértő, és ezért azokat megsemmisíti;
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Az Alapvető Jogok Biztosához forduló beadványozó, a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 17/2015. (V. 29.) számú önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) a közterületen, illetve a közterületnek nem minősülő területeken való állattetést szankcionáló rendelkezéseit sérelmezte. A panaszos álláspontja szerint különösen aggályos, hogy a közterületek rendjére vonatkozó szabályok között található rendelkezések közigazgatási bírság kiszabásával fenyegetik azokat a személyeket, akik közterületen állatokat etetnek, valamint közterületnek nem minősülő ingatlanon vadon élő vagy kóbor állatot etetnek, ide nem értve az énekesmadarak madáretetőből történő etetését.

[2] A panasz alapján az Alapvető Jogok Biztosa vizsgálatot indított és megkereste Budapest Főváros Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) kormány megbízottját.

[3] A megkeresésre válaszolva a kormány megbízott azt a tájékoztatást adta, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 132. § (3) bekezdésében biztosított törvényességi felügyeleti eljárás keretében már

vizsgálta az Ör. vitatott rendelkezéseit. Az Önkormányzat jegyzőjének információszolgáltatása szerint az Ör. 8. § a-b.) pontjában foglalt szabályozás szerint a közterületen állatok etetésének, valamint közterületnek nem minősülő ingatlanon vadon élő vagy kóbor állatok etetésének a tilalmazását a köztisztaság védelme, a közterületek tisztaságának megőrzése és a fertőzésveszély elhárítása indokolta, mivel az állatok etetése kiválthatja a közterület szennyezését, fertőzésveszélyes állapot kialakulását.

[4] A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás eredményeként jogszabálysértést nem állapított meg, azonban a Mötv. 133. § (3) bekezdése szerinti szakmai segítségnyújtás keretében az alábbiakra hívta fel az Önkormányzat jegyzőjének figyelmét: "A rendeleti előírások célja a köztisztaság védelme, e rendelkezések azonban nem az etetés által okozott szennyeződést, hanem magát az etetést szankcionálják, amely jóval tágabb keretű a rendeleti szabályozással elérni kívánt célnál, és amelynek elérésére más jogszabályi előírások állnak rendelkezésre. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 196. § (1) bekezdése a szennyező tevékenység módjától függetlenül valamennyi ilyen irányú, közterületen megvalósuló tevékenységet szabálysértéssé nyilvánít. Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a főváros köztisztaságáról szóló 48/1994. (VIII.1.) Főv. Kgy. rendelete (a továbbiakban: Főv. rendelet) 3.§ (1) bekezdés a-b) pontja az ingatlantulajdonos (kezelő, használó) kötelezettségévé tesz az ingatlan tisztán tartását, szemét- és gyommentesítését. Mindezek következtében mind a közterületeken, mind a közterületeken kívüli ingatlanok esetében is jogszabályilag lefedett az elérni kívánt hatás, ezért javasolt, hogy az Ör. esetleges módosítása során tegyék megfontolás tárgyává a helyi jogszabály vonatkozó előírásainak hatályon kívül helyezését."

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[5] Az indítványozó Alapvető Jogok Biztosa az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34/A. § (1) bekezdése alapján az Ör. más jogszabállyal való összhangjának vizsgálatát kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsánál és kérte, hogy a Kúria az Ör. 8. § a-b) pontjait semmisítse meg.

[6] 1. Az Ör. 8. § a) pontjának felülvizsgálata és megsemmisítése az indítványozó szerint a következők miatt indokolt:

Az indítványozó szerint – a Kormányhivatal válaszlevelében megfogalmazottakkal egyetértve – megállapítható, hogy az Ör. 8. § a) pontja a Szabstv. 196. § (1) bekezdés a-b) pontjában szabályértéssé minősített törvényi tényállást magában foglalja, ezért annak Ör. általi jogsértéssé minősítése és 200 000 forint mértékű közigazgatási bírsággal sújtása törvénysértő.

Az indítványozó, idézve az Alkotmánybíróság 123/2009. (XII. 17.) AB határozatát, hangsúlyozza, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott tényállásoknak összhangban kell lenniük a magasabb szintű jogszabályokkal, mindenekelőtt a Szabstv.-ben foglaltakkal. Az eltérő normatartalom és jogkövetkezmény arra vezethet, hogy a jogalkalmazó diszkrecionális döntésén múlik, hogy az adott cselekményt melyik jogszabályi rendelkezés alapján ítéli meg és nem zárható ki az ugyanazon cselekmény miatti kétszeres büntetés sem.

[7] A Szabstv.-ben foglaltak indokolatlan, részleges tartalmi duplikációja ellentétes a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3 §-ával is, amely szerint a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. Emellett, amennyiben az Ör. a Szabstv.-től eltérő jogkövetkezménnyel szabályoz egyes magatartásokat, közvetlenül a Szabstv. sérelme is megvalósul.

[8] Az indítványozó szerint az Ör. 8. § a) pontjának túl általános megfogalmazása – azaz, hogy e rendelkezés további szűkítés nélkül tartalmazza, hogy közigazgatási bírsággal

sújtható az a személy is, aki közterületen állatot etet – a jogalkotó deklarált – a Kormányhivatal által fent idézett – célján túlmutatóan is lehetőséget biztosít a szankcionálásra (ezzel összefüggésben az elképzelhető lehetséges extrém példákat is megemlíti az indítványozó, így az állati életet mentő etetés szankcionálását). Éppen ezért felmerülhet, hogy az Ör. 8. § a) pontja a Jat. 2. § (1) bekezdése szerinti normavilágosság és egyértelműség követelményének sem felel meg.

[9] 2. Az Ör. 8. § b) pontjának felülvizsgálata és megsemmisítése az indítványozó szerint a következők miatt indokolt:

[10] Az Ör. 8. § b) pontja szintén a Jat. 2. § (1) bekezdése szerinti normavilágosság és egyértelműség követelményébe ütközik, mivel e rendelkezésből nem következik egyértelműen, hogy a magánterületen történő állatetetés csak akkor sérti-e a közösségi együttélés szabályait, ha az másokat zavaró módon történik. Másfelől, a Kormányhivatal válaszával összhangban az indítványozó szerint a Föv. rendelet 3. § (1) bekezdés a-b) pontjai által már jogszabályilag lefedett az Ör. kifogásolt rendelkezése által elérni kívánt hatás, azaz a magánterületen szennyező módon történő állatetetés szankcionálása.

[11] 3. Végül az indítvány szerint az Ör. mindkét kifogásolt rendelkezése túlterjeszkedik a Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontja szerinti felhatalmazás keretein, mivel ez utóbbi rendelkezés – a Mötv. § (1) bekezdésével együttesen olvasva – kizárólag a közösségi létre tényleges kihatással lévő magatartások tiltására ad felhatalmazást. Az Ör. a) és b) pontja alá tartozó egyes esetek – így a szennyezéssel, fertőzésveszéllyel nem járó közterületi állatetetés, illetve a magánterületen történő etetés – nem felelnek meg ezen kritériumnak.

[12] Mindezek miatt az Ör. más jogszabállyal való összhangjának a vizsgálata szükséges.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai

[13] Az indítvány megalapozott.

[14] A Kúria a Bszi. 55. § (2) bekezdésének alkalmazása mellett az önkormányzati rendelet vagy rendelkezés megsemmisítésére irányuló kezdeményezésnek helyt ad, ha a rendelet vagy valamely rendelkezése jogszabályba ütközik.

[15] Az Ör. vitatott rendelkezései a következők:

„8. § Aki

a) közterületen állatot etet,

b) közterületnek nem minősülő ingatlanon vadon élő vagy kóbor állatot etet, ide nem értve az énekesmadarak madáretetőből történő etetését

(...)

kétszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.”

[16] A Kúria Önkormányzati Tanácsának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az Ör. kifogásolt rendelkezései, amelyek közigazgatási bírság kiszabásával sújtják a közterületi állatetétést, illetve a magánterületen való állatetetés egyes eseteit, összhangban vannak-e a helyi önkormányzatok számára rendeletalkotásra felhatalmazást adó alaptörvényi és törvényi rendelkezésekkel; valamint a Jat. által a jogalkotás tekintetében meghatározott általános elvekkel.

[17] 1. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében, törvény keretei között rendeletet alkot. A rendeletalkotási jogkör e rendelkezés (2) és (3) bekezdései értelmében törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére terjed ki, illetve a törvényben kapott felhatalmazás alapján gyakorolható; az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

[18] Helyi önkormányzatnak a közösségi együttélés szabályainak meghatározására – az Ör. által is jogalapként megjelölt – Mötv. 8. §-a és 143. § (4) bekezdés d) pontja ad felhatalmazást.

[19] A rendeletalkotási jogkör gyakorlása során az önkormányzatokra irányadóak a Jat. jogalkotásra vonatkozó általános, alapelvi szintű rendelkezései is. A Jat. 2. § (1) bekezdése értelmében a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

[20] 2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa szerint helytálló az indítványozó azon álláspontja, melynek értelmében az Ör. vitatott rendelkezései a Jat. 2. § (1) bekezdése szerinti normavilágosság és egyértelműség követelményébe ütköznek. A jogalkotás célját tekintve nem egyértelmű, hogy az Ör. 8. § a-b) pontjai az Ör. "4. A Közterületek rendjére vonatkozó szabályok" fejezetcímen belül lettek elhelyezve, az ügy iratai szerint viszont e rendelkezések célja a köztisztaság védelme, a közterületek tisztaságának megőrzése és a fertőzésveszély elhárítása. Ez a látszólag formai ellentmondás tartalmi törvényellenességgel párosul. A "közterületek rendjének védelme" és a "köztisztaság védelme" semmiképpen nem tekinthetők azonos vagy rokonértelmű fogalmaknak. Az Ör. rendelkezéseiből, illetve jogalkotói indokolásból azonban sem az nem derül ki, hogy az etetés cselekménye miként vezethet a közterületek rendjének sérelméhez – tekintve, hogy a közterületek rendjét sértő cselekmény alapvetően mások zavarására irányul, az etetés azonban nem ilyen –, sem pedig, hogy – ha elsődleges jogalkotói célként a köztisztaság védelmét tételezzük fel – miért éppen az állatok etetését rendeli szankcionálni a törvény és nem annak esetleges eredményét, a szennyeződést. Az indítványban felhozott példák is rámutattak arra, hogy önmagában az állatok etetése – legyen szó közterületi vagy magánterületen megvalósuló etetésről – nem minden esetben és nem magától értetődően tekinthető másokat zavaró cselekedetnek. Nem egyértelmű tehát, hogy pontosan miként határozható meg az a magatartás, amely a rendelet által tiltott "etetés" körébe tartozik. Mindezek alapján nem világos, hogy a vitatott jogszabályi rendelkezések miként járulnak hozzá a közösségi együttélés szabályaihoz, illetve e szabályok védelméhez a Mötv. 143. § (4) bekezdése értelmében.

[21] Hiányzik tehát a legitim cél, amely szükségessé tenné a normaalkotást, az így megalkotott norma pedig a jogkövetés tekintetében a Jat. 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonsági követelménybe ütközik. Ennélfogva az Ör. 8. § a-b) pontjai ellentétesek a Mötv. 143. § (4) bekezdésével is.

[22] 3. A Jat. 3. § értelmében a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. Teljes mértékű párhuzamosságról, azaz korábbi jogszabállyal tartalmilag megegyező jogalkotásról jelen esetben nincsen szó, ugyanakkor a rendelet által tiltott etetés körén belül elhelyezhető "közterületet szennyező" etetést illetően a Kúria rámutat arra, hogy a Szabstv. 196. § (1) bekezdése már tartalmazza a köztisztasági szabálysértés tényállását. E rendelkezés szerint

"(1) Aki

a) a közterületen, a közforgalom céljait szolgáló épületben, vagy közforgalmú közlekedési eszközön szemetel, ezeket beszennyezi,

b) a felügyelete alatt lévő állat által az a) pontban megjelölt helyen okozott szennyezés megszüntetéséről nem gondoskodik,

szabálysértést követ el."

[23] A Szabstv. által szabálysértéssé nyilvánított – valamennyi szennyező tevékenységre, eredetétől függetlenül kiterjedő – tényállás magában foglalja az Ör. 8. § a) pontja által szankcionálni rendelt – közterületi állatetetést is. Emellett pedig a Föv. rendelet 4. § (5) bekezdése is kifejezett tilalmat rögzít az állatokat közterületet szennyező módon való etetése

esetére. A Főv. rendelet 4. § (5) bekezdése szerint ugyanis "Állatokat közterületet szennyező módon etetni tilos." Az Ör. 13. §-a egyértelművé teszi, hogy a Főv. rendelet e rendelkezését az Ör. hatálya alá tartozó közterületekre is alkalmazni kell, kimondva, hogy "Aki a főváros köztisztaságáról szóló 48/1994. (VIII.1.) fővárosi közgyűlési rendeletben foglalt előírásokat nem tartja be, természetes személy esetén kétszázezer forintig, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén egymillió forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható."

[24] A közterületen kívüli ingatlanok vonatkozásában szintén megállapítható a Főv. rendelet és az Ör. tartalmi párhuzamossága. A Főv. rendelet 3. § (1) bekezdés a-b) pontjai a magántulajdonban lévő ingatlan tulajdonosát, illetve használóját kötelezik arra, hogy gondoskodjon az ingatlan gondozásáról, tisztán tartásáról, szemét- és gyommentesítéséről, hóeltakarításáról és síkosság mentesítéséről. E rendelkezés szerinti tényállás tehát átfogóan vonatkozik a magánterületi ingatlanok tisztán tartására, beleértve a szemét (adott esetben az etetésből származó hulladék) eltakarítását is. A Főv. rendelet 13-16. §-i pedig rendelkeznek köztisztasági, illetve közegészségügyi kötelezettségek teljesítésének hatósági ellenőrzésére, illetve a szabálytalanságok megszüntetésére vonatkozó mechanizmusról. A Kúria Önkormányzati Tanácsa szerint e jogszabály alkalmas az Ör. kifogásolt rendelkezése által elérni kívánt hatás elérésének biztosítására, azaz a magánterületen szennyező módon történő állattartás által okozott köztisztasági és közegészségügyi veszélyek megelőzésére, illetve elhárítására.

[25] Megállapítható tehát, hogy a köztisztaság védelme – amennyiben valóban ez volt az önkormányzati jogalkotó által elérni kívánt cél – más jogszabályok által már biztosítva van, mind a közterületek, mind pedig a közterületen kívüli ingatlanok vonatkozásában. Az Ör. jelen ügyben vizsgált szabályai a Jat. 3. §-át sértő párhuzamosságot eredményeznek e tekintetben.

[26] Minderre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 8. § a-b pontjai sértik az Alaptörvény 32. § (3) bekezdését, a Mötv. 143. § (4) bekezdését, valamint a Jat. 2. § (1) bekezdését és 3. §-át, ezért e rendelkezéseket a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

Záró rész

[27] A Kúria a törvényellenesség jogkövetkezményeit a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontjára tekintettel állapította meg.

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

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

Budapest, 2017. november 28.

Dr. Balogh Zsolt s. k. a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola s. k. előadó bíró, Dr. Horváth Tamás s. k. bíró