



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-192/2021. számú ügyben

A közterületi pórázhasználat szabályozásával összefüggésben

(Előzmény ügy: 2249/2020.)

Előadó: dr. Vecsera Judit

Érintett szervek:

- Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal
- Agrárminisztérium
- Miniszterelnökség

2021.

Az alapvető jogok biztosának
jelentése
az AJB-192/2021. számú ügyben
(Előzmény: AJB-2249/2020.)

Előadó: dr. Vecsera Judit

Az eljárás megindítása

Egy panaszos egy önkormányzati rendeletnek az ebek közterületi pórázhasználatára vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatos alkotmányossági kritikával fordult az alapvető jogok biztosához.

Tekintettel arra, hogy a panaszban részletezettek alapján potenciálisan felmerült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből fakadó *jogbiztonság követelményének részét képező normavilágosság*, így ezen keresztül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében említett *tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* sérelme, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, így az ügyben — *hivatalból* vizsgálatot indítottam.

A beadvány alapján indult, azonban az abban felvázolt érvrendszerénél szélesebb vizsgálat során megkereséssel éltem Szeged Megyei Jogú Város Címzetes Főjegyzője (a továbbiakban: Főjegyző) és a Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) felé. Ezenkívül az állatok tartására vonatkozó jogszabályok előkészítésére vonatkozó hatáskörében az agrárminisztertől is tájékoztatást kértem.

Az érintett alkotmányos elv és alapvető jog

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (Ávtv.)
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.)
- A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (Jszt.)
- A kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet (Állattartási Kr.)
- Az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bírság Kr.)
- Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 27/2016. (XI.16.) önkormányzati rendelete (Közösségi Ör.)
- Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az állatok tartásáról szóló 30/2012. (X.1.) önkormányzati rendelete (Állattartási Ör.)

A megállapított tényállás

1. Egy panaszos azzal a kifejezett kéréssel fordult az alapvető jogok biztosához, hogy kezdeményezze a Közösségi Ör.-nek a Szeged közigazgatási területén a pórázhasználati

kötelezettség elmulasztását szankcionáló 9. §-ának alkotmányossági felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság előtt. Beadványában a következő részletes indokolást adta elő.

2017. január 1-jén lépett hatályba a Községi Ör., amelyben Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlése (a továbbiakban: Közgyűlés) a Mötv. 8. § (2) bekezdésében és a 143. § (4) bekezdés *d)* pontjában kapott felhatalmazás alapján, valamint az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a községi együttélés alapvető szabályairól rendelkezett. A Községi Ör. keretében tiltott magatartási formák a 2. § *a)* pontja alapján *akkor minősülnek a községi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartásnak*, ha a tevékenység, mulasztás, vagy jogellenes állapot fenntartásában megnyilvánuló magatartás *egyébként nem minősül szabálysértésnek vagy bűncselekménynek, valamint amelyre más jogszabály nem rendeli el közigazgatási bírság alkalmazását.*

A *jogkövetkezményekről* a Községi Ör. 4. § (1) bekezdése rendelkezik, ennek alapján „[a]z e rendeletben meghatározott községi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartások elkövetőivel szemben 20.000.-Ft-tól 50.000.-Ft-ig terjedő helyszíni bírság, illetve az e rendeletben meghatározott mértékű közigazgatási bírság szabható ki”. Ugyanakkor a 4. § (4) bekezdése mérséklésre ad lehetőséget: „[a] közigazgatási bírság kiszabása helyett figyelmeztetés alkalmazható, amennyiben a községi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú, és az intézkedéstől kellő visszatartó hatás várható.

A Községi Ör. a III. fejezetben konkrét, a községi együttélés alapvető szabályait sértő egyes magatartásokat sorol fel: a beadványban sérelmezett 9. § a „8. Állattartási szabályok” alcím alatt szabályozott, ennek értelmében „[a]ki ebet nem a Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének az állatok tartásáról szóló 30/2012. (X. 01.) önkormányzati rendeletének 2. sz. mellékletében megjelölt, az ebek szabadon futtatására kijelölt helyen futtatja, az a községi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást valósít meg és 150.000 Ft-ig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.” A szankcionálandó magatartásként megjelölt „futtatás” fogalma a Községi Ör. 2. § *e)* pontja szerint: „Szeged város közigazgatási területén a közterületeken póráz nélküli eb helyváltoztatása vagy tartózkodása, beleértve az eb sétáltatás közben történő szabadon engedését is.” A futtatásra használható területeket az Állattartási Ör. 1. § (3) bekezdésében hivatkozott 2. melléklet jelöli ki, az ott felsoroltak szerint Szeged közigazgatási területén huszonnégy kutyafuttató áll rendelkezésre, amelyből tizenöt bekerített.

A panaszos a beadványához mellékelte a Községi Ör. megalkotására irányuló előterjesztést¹ (a továbbiakban: Előterjesztés), amelynek 2. pontja szerint *a következő érvek alapján volt szükség a helyi szintű szabályozásra*: „[a] 2013 évi. rendelkezésre álló adatok alapján Szegeden a lakosok mintegy 13 ezer ebet tartanak. Ezek egy része a sűrűn lakott városrészekben él, ahol tartásuk, közterületeken lévő jelenlétük esetenként zavarja a környéken lakókat. Gyakran előfordul, hogy az ebeket sétáltatás során gazdáik póráz nélkül szabadon engedik, így az ebek szabadon futkároznak a lakóházak, játszóterek környékén, ezzel részben zavarva, esetenként riadalmat keltve a helyben lakókban, illetőleg járókelőkben. Ilyen típusú panaszokkal a lakosok nem egyszer megkeresték az önkormányzati képviselőket, illetőleg a Polgármesteri Hivatal segítségét kérték a probléma megszüntetése érdekében. A probléma kezelése érdekében egyrészt indokolt a községi együttélés alapvető szabályai között meghatározni az ebek közterületen való megjelenésének módjára vonatkozó előírásokat, melyek megsértése esetére max. 50 ezer Ft helyszíni, ill. max. 150 ezer Ft közigazgatási bírság kiszabása lenne lehetséges. A további megoldás a jelzett szabályozással egyidejűleg az állatok tartásáról szóló 30/2012. (XII. 21.) önkormányzati rendelet módosítása útján az eb futtató helyek felsorolását tartalmazó 2. sz. melléklet kibővítése az időközben ténylegesen már megvalósult, újabb eb futtató helyek tételes felsorolásával. A szabályozás a Polgármesteri

¹ A Községi Ör.-t Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlése a 2016. november 11-i ülésen fogadta el. Az Előterjesztés letölthető: <https://eservices.szeged.eu/eku/frontend/index.html#/portal/ules/2641>

Hivatal számára többletfeladatot jelent részben a közterületi ellenőrzéseknek, valamint a bírságok kiszabásának és behajtásának elvégzése miatt. A szabályozás környezetre gyakorolt hatása kedvező, hiszen a rendelkezés a lakosság számára az ebekkel kapcsolatosan felmerült problémák enyhítését, megoldását jelentheti.”

A Községi Ör. felvázolt szabályozásával összefüggésben a panaszos több aggályt is megfogalmazott. Egyrészt álláspontja szerint a Községi Ör. 9. §-a *olyan magatartást szabályoz, amelyre vonatkozóan már törvényi előírások vannak*, nevezetesen a Szabs. tv. „147. Veszélyeztetés kutyával” alcím alatt szabályozott két rendelkezése. A Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint szabálysértést követ el az, aki a felügyelete alatt álló kutyát „a település belterületén felügyelet nélkül bocsátja közterületre, vagy kóborolni hagyja”. Ezen szabálysértési tényállást a panaszos – a többről a kevesebbre való következtetéssel – úgy értelmezte, hogy az magában foglalja a Községi Ör. 9. § szerinti magatartást. A másik szabálysértési tényállással összefüggésben a panaszos kifejtette, hogy álláspontja szerint felhatalmazás nélküli önkormányzati rendeleti jogalkotás kérdését veti fel az, hogy a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés *b*) pontja már szabálysértésnek minősíti azt a magatartást, ha valaki a felügyelete alatt álló kutyát „természeti és védett természeti területen, vagy vadászterületen – a vadászkutya és a triflakereső kutya kivételével – póráz nélkül elengedi vagy kóborolni hagyja”. A felhatalmazás nélküli önkormányzati jogalkotás tárgyában a panaszos hivatkozott a Kúria Köf.5.034/2015/3. számú határozatára².

Másrészt a panaszos a Községi Ör.-ben előírt *jogkövetkezmények arányosságára* is felhívta az alapvető jogok biztosa figyelmét: az előbb hivatkozott szabálysértési tényállások megvalósulása esetén a Szabs. tv. 193. § (3) alapján helyszíni bírság szabható ki, amelynek összege a Szabs. tv. 99. § (2) bekezdésének megfelelően „ötezer forinttól ötvenezer forintig, hat hónapon belül újabb szabálysértés elkövetése esetén hetvenezer forintig terjedhet.”³ A Községi Ör. 4. § (1) bekezdése szerinti helyszíni bírság összege 20 ezer forinttól 50 ezer forintig, a 9. § alapján kiszabott közigazgatási bírságé pedig 150 ezer forintig terjedhet.

Harmadsorban a panaszos kifejtette, hogy megítélése szerint *a tulajdonhoz való jognak* a Községi Ör. 9. § szerinti korlátozása nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében az alapvető jogok korlátozhatósága feltételeként rögzített szükségesség és arányosság követelményének. Álláspontja szerint az elérni kívánt cél, vagyis a helyben lakók védelme enyhébb eszközökkel is megvalósítható: a kutyatartás feltételhez (pl. meghatározott vizsgához) kötését vagy akár a kutyáktól féltő személyek kutyával szembeni viselkedésre oktatását is elegendőnek tartja.

Mindezekon túlmenően a panaszos azt is kifogásolta, hogy megítélése szerint *a jogalkotó a szabály betartásának és követésének feltételeit nem teremtette meg*. Beadványa szerint „Szegeden nincs megfelelő számú, méretű, felszereltségű és állapotú kutyafuttató, továbbá azok lokalitása is csupán szórványosnak nevezhető, a közvilágítás hiányáról nem is beszélve.” Az Állattartási Ör. által kijelölt legközelebbi kutyafuttató hozzávetőlegesen három kilométer távolságra van a panaszostól, amely kb. harminc négyzetméter bekerített területet jelent, ahol a tűző nap ellen nem biztosított a védelem. Tudomása szerint a várost körülvevő töltések ugyan szabadon használhatóak, azonban ott a közvilágítás hiánya akadályozza a biztonságos sétát, különösen télen probléma ez, amikor korán sötétedik. Ráadásul a bekerített futtatókban rendelkezésre álló terület a nagy mozgásigényű ebek esetében önmagában, más esetben zsúfoltság okán nem elegendő. A nagy mozgásigény a panaszos megítélése szerint pórázon való sétáltatással sem elégíthető ki.

² A Kúria ezen döntésének részletesebb bemutatása nem indokolt. Az alkalmazhatóságra vonatkozó érvelés a jelentés II/2. pontjának utolsó bekezdésében olvasható.

³ A panaszos érvelése nem tartalmazta, azonban a jogkövetkezmények összehasonlíthatósága szempontjából a tényállás kiegészítendő azzal, hogy a szabálysértési eljárásban kiszabható pénzbírság összege a Szabs. tv. 11. § (1) alapján a következő: „[a] pénzbírság legalacsonyabb összege - e törvény eltérő rendelkezése hiányában - ötezer forint, legmagasabb összege százötvenezer forint, szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések esetén háromezer forint.”

2. A megkeresett szervek válaszában ismertetését megelőzően szükségesnek tartom, hogy rövid áttekintést adjak az ebek, mint ún. „kedvtelésből tartott állatok” tartására vonatkozó törvényi és kormányrendeleti szintű jogszabályokról. Ezen jogszabályok valamint a helyi jogalkotásra gyakorolt hatásuk vizsgálatának eredményét és a kapcsolódó ombudsmani megállapításokat a jelentés III. pontja tartalmazza, ezen a ponton kizárólag a központi szabályozást jelentő normaszöveget ismertetem annak érdekében, hogy a megkeresésekre kapott válaszoknak értelmezési háttérrel adjak, különös tekintettel arra, hogy a panaszos kizárólag a Szabs. tv. szabályozásával vetette össze a Közösségi Ör. sérelmezett rendelkezését, az egyéb állattartási előírásokkal való koherenciára nem terjedt ki a panasz.

Az állatok tartásának alapvető magatartási szabályairól törvényi szinten az Ávtv. rendelkezik: „[a]z állat védelmének általános szabályai” címet viselő II. Fejezetben belül „[a]z állat tartásának általános szabályai” alcím alatt a 4-5. §-ok részletezik – a minden az Ávtv. hatálya alá tartozó állattal, így a kedvtelésből tartott állatokkal összefüggésben is alkalmazandó – főbb magatartási előírásokat. Az Ávtv. 5. § (1) bekezdésének megfelelően „[a]z állattartó gondoskodni köteles az állat megfelelő és biztonságos elhelyezéséről, szakszerű gondozásáról, szökésének megakadályozásáról.” Az 5. § (2) bekezdése alapján „[a] megkötve tartott vagy mozgásában egyéb módon korlátozott állat számára is biztosítani kell a zavartalan pihenés és a sérülésmentes mozgás lehetőségét. Az 5. § (4) bekezdése szerint „[a]z állandóan zárt körülmények között tartott állat számára az állattartó köteles az állat szükségleteihez igazodó, megfelelő mozgásteret biztosítani.” Az 5. § (6) bekezdése pedig – már kifejezetten a kedvtelésből tartott állatokra vonatkozóan – előírja, hogy „[a] kedvtelésből tartott állat ürülékét az állattartó a közterületről köteles eltávolítani.”

A kedvtelésből tartott állatok tartásával kapcsolatos további előírások rendeleti szinten kerülnek szabályozásra. Az Ávtv. 49. § (3) bekezdésének f) pontja alapján a Kormány arra kap felhatalmazást, hogy „a kedvtelésből tartott állatok tartására, forgalmazására és tulajdonjogának nem kereskedelmi célú átruházására vonatkozó részletes szabályokat rendeletben állapítsa meg.” A felhatalmazás alapján megalkotott Állattartási Kr. a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazására vonatkozó szabályokat rögzíti; a tartás köréből a jelen ügyben két rendelkezés releváns. Az Állattartási Kr. 15. § (1) bekezdése szerint „[a]z állatokat úgy kell tartani, hogy ne veszélyeztethessék más állatok – kivéve a ragadozó állatok táplálására szánt élő egyedek –, illetve az ember biztonságát.” Az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdés első fordulata alapján „[b]elterület közterületén – kivéve az ebek futtatására kijelölt területet – eket csak pórázon lehet vezetni.”

A nem megfelelő magatartás szankcionálását illetően az Ávtv. 43. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]ki tevékenységével vagy mulasztásával az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírását megsérti, vagy annak nem tesz eleget, magatartásának súlyához, ismétlődéséhez, és különösen az állatnak okozott sérelem jellegéhez, időtartamához igazodó mértékű állatvédelmi bírságot köteles fizetni.” A 43. § (6) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy állatvédelmi bírság kiszabása helyett vagy azzal egyidejűleg az állattartót a hiányosságok kijavítására, pótlására, továbbá az állatok gondozásával, a velük való helyes bánásmóddal kapcsolatos állatvédelmi oktatáson (továbbiakban: állatvédelmi képzés) való részvételre kötelezzék. Ha az állatvédelmi képzésen való részvételre kötelezett állattartó a kötelezettségének önként nem tesz eleget, az állatvédelmi képzés, illetőleg annak hátralévő része helyébe állatvédelmi bírság lép a 43. § (7) bekezdése értelmében.

Az állatvédelmi bírság részletes szabályait az Ávtv. 43. § (5) bekezdése, valamint a 49. § (3) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján a Kormány rendeletben állapítja meg. A felhatalmazás alapján a Bírság Kr. tartalmaz előírásokat. Az állatvédelmi bírság szabályozási rendszere a következő: a bírság alapösszege 2020. december 31-ig tizenötezer forint volt a Bírság Kr. 2. § (2) bekezdése alapján, amely rendelkezés 2021. január

1-jétől hatálytalan, a bírság alapösszegének szabályozását törvényi szintre emelte a jogalkotó. Az Ávtv. 43. § -ába 2021. január 7-étől két új bekezdés került beiktatásra: az (1a) bekezdés szerint az állatvédelmi bírság alapösszege – az (1b) bekezdés kivételével – tizenötezer forint. Az (1b) bekezdés alapján az állatvédelmi bírság alapösszege hetvenötezer forint, ha az állatvédelmi bírság kiszabására okot adó jogsértés elszenvedője kedvtelésből tartott állat. A bírság mértékének megállapításához a bírság alapösszegét – a jogsértés körülményeitől függően – meg kell szorozni a Bírság Kr. 1-4. melléklete szerinti szorzókkal (2. § (2) bekezdés). A mellékletenként kapott szorzókat összeszorozva kapott számmal meg kell szorozni a bírság alapösszegét, amely által kapott szorzat a bírság mértéke (2. § (4) bekezdés). Az 1. melléklet különböző állatcsoportokhoz (a kedvtelésből tartott állatok kategóriája az f) pontban van felsorolva és természetes személy esetén 1-3 szorzót jelent), a 2. melléklet állatlétszámhoz köthető szorzókat tartalmaz, a 3. és 4. melléklet konkrét (az utóbbi minősített) mulasztói magatartásokat részletez. *A jelen ügy szempontjából két tényállás tekinthető relevánsnak: a Bírság Kr. 3. melléklet g) pontja szerint ötszörös szorzó alkalmazandó, ha a mulasztó „ember egészségét, testi épségét veszélyeztette”, a 4. melléklet h) pontja szerint pedig hatszoros, ha a mulasztó „az állat szökésének megakadályozásáról nem, vagy nem megfelelően gondoskodott”.*

A fent részletezett, a magatartásra és a szankcionálásra egyaránt vonatkozó, kormányrendeleti szintű szabályozásra való felhatalmazás mellett az Ávtv. az önkormányzatoknak is ad felhatalmazást: a 49. § (6) bekezdés alapján „felhatalmazást kap a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, hogy a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait rendeletben határozza meg.”

Az állatvédelmi szabályokon túlmenően, ami – a panaszos által is említett – szabálysértési tényállásokat illeti: a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) pontja szerint „[a]ki a felügyelete alatt álló kutyát a település belterületén *felügyelet nélkül* bocsátja közterületre, vagy kóborolni hagyja” szabálysértést követ el, valamint szintén szabálysértő a b) pont alapján az aki „természeti és védett természeti területen, vagy vadászterületen – a vadászkutya és a triflakereső kutya kivételével – *póráz nélkül* elengedi vagy kóborolni hagyja”.

3. A *Főjegyzőtől* abban a kérdésben kértem tájékoztatást, hogy mi az indoka a Közösségi Ör. 9. §-ában tilalmazott és szankcionált magatartás szabályozásának.

A Főjegyző álláspontja szerint a *központi szabályok két szempontból sem biztosítják* az ebek közterületi jelenlétével kapcsolatos problémák megoldásához szükséges teljes körű szabályozást.

Elsőként azt kifogásolta a Főjegyző, hogy az *Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdése kizárólag a települések belterületi közterületére írja elő a póráz használatát*, a szabályozás nem terjed ki a külterületekre, holott az ebek póráz nélküli közterületi jelenléte mind a bel-, mind a külterületen veszélyt jelenthet a gyalogosokra és a közúti közlekedésre nézve. Ezért a Főjegyző szükségesnek tartotta a pórázon vezetés kötelezettségének előírását a külterületekre vonatkozóan is; álláspontja szerint ezt a hiányt pótolta a Közösségi Ör. sérelmezett rendelkezése.

Másodsorban a Főjegyző szerint az *eb belterületi póráz nélküli vezetésének, azaz az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésének be nem tartásának a szankcionálása a Bírság Kr. alapján nem biztosított*, mivel a Bírság Kr. mellékleteiben a jogsértések között az ebek póráz nélküli vezetése nincs felsorolva, illetve véleménye szerint az a mellékletek egyetlen pontjába sem illeszthető be. Ennek indokolásaként a Főjegyző a Bírság Kr. 4. melléklet h) pontjában felsorolt jogsértést értelmezte, ahol elkövetési magatartásként „az állat szökésének megakadályozásáról nem, vagy nem megfelelően gondoskodott” fordulat szerepel. A Főjegyző álláspontja szerint a „szökés” kifejezés alatt az állat zárt területről történő kijutását lehet érteni. Ezen értelmezés

erősítéseként a Főjegyző hivatkozott arra a jogszabályi előírásra⁴, amelynek értelmében a jegyző építési munka elvégzésére kötelezheti az állattartót az állat szökésének megakadályozása érdekében. Ebből következően a Főjegyző álláspontja az, hogy a „szökés megakadályozása”, mint magatartás az eb közterületen póráz nélkül való vezetésére *nem vonatkoztatható*.

Mindezeket úgy összegezte a Főjegyző, hogy a központi szabályozás nem biztosítja az ebek külterületen póráz nélkül történő vezetésének megakadályozását, valamint ténylegesen nem biztosít intézkedési lehetőséget az eb belterületi, póráz nélküli vezetésének szankcionálásához.

A Főjegyző kiemelte, hogy a Községi Ör. 9. § szerinti *szabályozás célja*, hogy a város teljes területén a tiltás megfogalmazásával és az ehhez kapcsolódó szankció kilátásba helyezésével visszatartsa az állattartókat, hogy ebeiket a közterületeken póráz nélkül vezessék ezzel megelőzve a lakosok körében az esetleges ebharapásokból származó sérüléseket és az ebek magatartása okozta riadalmakat, valamint a közúti közlekedés biztonságának veszélyeztetését.

Végezetül a Főjegyző a Községi Ör. jogrendszerbe illeszkedését érintően a következő érvelést adta elő. Arról tájékoztatott, hogy a Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztályának Törvényességi Felügyeleti Osztálya az „Önkormányzati Helpdesk”-en 2017. március 31-én „A községi együttélés szabályozásának sajátosságai az önkormányzati rendeletalkotásban” című anyagot tett közzé a megye valamennyi jegyzője számára. Az anyag tartalmát a Főjegyző következőképpen foglalta össze: „a magatartási szabályok meghatározásánál a lehető legnagyobb körültekintéssel kell eljárni. Célszerű kerülni a magasabb ágazati normákban lefektetett tényállások ismétlését kiegészítve vagy módosítva azokat. A Kormányhivatal által kiadott anyag azonban összegzésében az önkormányzatok jogalkotási gyakorlatában tapasztalt jogalkotási anomáliák részletezése mellett kifejtette, hogy a községi együttélés szabályaira vonatkozó törvényi felhatalmazás az önkormányzatok részére igen széles mozgásteret biztosít, csekély mankót nyújtva a jogalkotás gyakorlati vonatkozásaiban. A helyi társadalmi viszonyok szabályozása kihívás elé állítja az önkormányzatokat, azonban ahogy a Kúria és az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtette, a rendeletalkotás egyetlen korlátja csak az lehet, hogy szabályai magasabb szintű jogszabállyal tételesen nem lehetnek ellentétesek.” *A Főjegyző álláspontja szerint a Községi Ör. – belterületre is kiterjedő - 9. §-a magasabb rendű jogszabállyal (Bírság Kr.) nem ellentétes, így megítélése szerint nem alkotmányellenes. Hangsúlyozta, hogy a Közgyűlés „az Ávtv. 49. § (6) bekezdésében kapott rendeletalkotási felhatalmazás alapján a fenti egyetlen közösségellenes magatartás megállapítása érdekében önálló rendeletet nem kívánt alkotni.”*

4. A *Kormányhivaltól* az általa esetlegesen folytatott törvényességi felügyeleti eljárásra, valamint a Bírság Kr. alkalmazhatóságával, illetve az Ávtv. 49. § (6) bekezdésében foglalt felhatalmazás tartalmával kapcsolatos álláspontjára vonatkozóan kértem tájékoztatást.

A Kormányhivatal válasza szerint 2019. február 6. napján bejelentés érkezett a Kormányhivatalhoz, amelyben azt kifogásolták, hogy a Közgyűlés rendeletben írta elő, hogy a kutya-futtatóban kötelező az ebeket szájkosárral ellátni. A panasz kivizsgálása során megállapítást nyert, hogy Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a tiltott közösségellenes magatartások szabályozásáról szóló 19/2012. (V.08.) önkormányzati rendelete

⁴ A 2020. február 29-ig hatályos, a települési önkormányzat jegyzőjének az állatok védelmével, valamint az állatok nyilvántartásával kapcsolatos egyes feladat- és hatásköreiről szóló 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet 2. § szerint: „[a] jegyző, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala (a továbbiakban: járási hivatal) az állattartót az állat megfelelő és biztonságos elhelyezése, valamint szökésének megakadályozása érdekében meghatározott építési munka elvégzésére kötelezheti, amely eljárásba szakhatóságként bevonja a járási állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatalt annak elbírálása kérdésében, hogy az állatotthonban az állattartás körülményei megfelelnek-e az állatvédelmi és a járványügyi követelményeknek.”

valóban tartalmazott ilyen rendelkezést, de azt a Közgyűlés már hatályon kívül helyezte. A Kormányhivatal azt is megvizsgálta, hogy az ezt követően elfogadott új rendelet, vagyis a Közösségi Ör. megismétli-e a panaszban kifogásolt rendelkezést. Tekintettel arra, hogy *jogszabálysértést a Kormányhivatal nem észlelt, nem került sor törvényességi felhívás megfogalmazására, sem más törvényességi felügyeleti intézkedés alkalmazására.*

A *Bírság Kr. alkalmazhatóságával összefüggésben* a Kormányhivatal a következő levezetéssel érvelt. Rámutatott az Ávtv. 43. § (1) bekezdésében alkalmazott kifejezésekre: a bírság „állatvédelmi” jelzőjére, valamint hogy az az állatok „védelmére, kíméletére” vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírásaival összefüggésben szabható ki. Megítélése szerint az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésében meghatározott norma (miszerint belterület közterületén – kivéve az ebek futtatására kijelölt területet – ebet csak pórázon lehet vezetni) nem minősül ilyen rendelkezésnek, mert nem az állat, hanem az ember személyének és vagyonának védelmét szolgálja, méghozzá az állat kíméletének szükséges és arányos korlátozása révén.

Az állatvédelmi bírság általános alkalmazhatóságának kizártságáról kifejtett véleményén túlmenően a Kormányhivatal a Bírság Kr. a jelen ügyben releváns két tényállásával kapcsolatban is kifejtette a véleményét. A Kormányhivatal értelmezése szerint a *Bírság Kr. 3. melléklet g) pontja* („a mulasztó ember egészségét, testi épségét veszélyeztette”) alapján bírság csak akkor szabható ki, ha az állat által elszenvedett jogsértés egyébként ember egészségét, testi épségét is veszélyeztette, vagyis a bírság *nem releváns abban az esetben, ha az állatot nem, csak az embert érte sérelem.* A *Bírság Kr. 4. melléklet h) pontjában foglalt magatartás* („a mulasztó az állat szökésének megakadályozásáról nem, vagy nem megfelelően gondoskodott”) pedig a Kormányhivatal megítélése szerint *önmagában az eb póráz nélküli vezetésével nem mérhető ki.* A „szökés” fogalmának értelmezése során a Kormányhivatal nem osztja a Főjegyző azon – nyelvtani alapú – jogértelmezését, amely szerint az állat szökése a zárt területről történő kijutást jelenti, így abba a póráz nélküli vezetés nem érhető bele. Ugyanakkor a Kormányhivatal hangsúlyozta, hogy *a póráz nélküli vezetés csak akkor vezethet az állatvédelmi bírság kiszabásához, ha annak következtében az állat megszökik; így az, hogy „ez a magatartás önmagában veszélyezteti az ember személyhez és vagyonához fűződő jogait”, nem jár közvetlen szankcióval.*

A szankcionálással kapcsolatban részletesen kifejtett érvelése eredményeként a Kormányhivatal arra a következtetésre jutott, hogy az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésének jelenleg csak az a funkciója, hogy a jogellenességet megállapítsa, ami előfeltétele a polgári jogban a szerződésen kívüli kártérítési, ezen felül pedig a büntetőjogi felelősség megállapításának. *Vagyis az Kormányhivatal értelmezésében az eb pórázon történő vezetésének elmulasztása csak közvetetten kerül szankcionálásra, ha ennek eredményeképpen kár, vagy büntetőjogilag védett érdeksérelem következik be.* Mindezekre tekintettel a Kormányhivatal álláspontja szerint a Közösségi Ör. 9. § *nem eredményezi a magatartás* (ebek kutyafuttatókon kívül póráz nélküli vezetése) *kettős szankcionálását.*

Az Ávtv. 49. § (6) bekezdésében foglalt, a települési önkormányzat képviselő-testületét megillető *rendeletalkotási felhatalmazás tartalmának* megítélését illetően a Kormányhivatal a következő tájékoztatást adta. Egyértelműen kijelentette, hogy ez a felhatalmazás nem jogosítja fel a Közgyűlést a belterületre való jogalkotásra az ebek pórázon történő vezetése tekintetében, hiszen ezt a kérdést az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdése már szabályozza. Ugyanakkor *a Kormányhivatal véleménye szerint az önkormányzat mégis rendelkezik felhatalmazással a Közösségi Ör. 9. § megalkotására:* „a Mötv. 143. § (3) bekezdése⁵ alapján, amely lehetővé teszi a közösségi együttélés alapvető szabályainak, valamint ezek elmulasztása jogkövetkezményeinek önkormányzati rendeletben történő megállapítását.” *A Kormányhivatal levezette, hogy a Közösségi Ör. nem új állattartási szabályt állapít meg, hanem az Állattartási*

⁵ A Kormányhivatal által tartalmilag idézett előírást - helyesen - a Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontja tartalmazza.

Kr. 17. § (1) bekezdése által már jogellenessé nyilvánított magatartást minősít olyan jelentőségűvé a helyi sajátosságokra, társadalmi viszonyokra tekintettel⁶, hogy az ellentétes a közösségi együttélés alapvető szabályaival, és így „nem elegendő annak közvetlen⁷ szankcionálása.” Hivatkozott a Mőtv. miniszteri indoklására, amely abban ragadja meg a közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó felhatalmazás lényegét, hogy az ilyen normákat jelentős részben a helyi sajátosságok alakítják. Ezen túlmenően a Kormányhivatal úgy érvelt, hogy „a többről a kevesebbre való következtetés elvéből kiindulva egyértelmű, hogy ha egy magatartást az önkormányzatok úgy is jogellenessé minősíthetnek, hogy az országos viszonylatban jogszerű, akkor az is megengedett, hogy egy, már az országos jogszabályok által eleve jogellenesnek minősített, de közvetlen jogkövetkezéssel nem rendelkező norma megsértése esetére szankciót helyezzenek kilátásba.”

5. A Minisztertől az Ávtv. 49. § (6) bekezdésében foglalt (az önkormányzatokat a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó szabályok megalkotására) felhatalmazó rendelkezés tartalmával, valamint a Bíróság Kr. belterületi közterületen való pórázhasználati kötelezettség elmulasztása esetén való alkalmazhatóságával kapcsolatos álláspontjáról kértem tájékoztatást.

A Miniszter leszögezte, hogy az Ávtv. 49. § (6) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján – a Jat. 2. és 3. § figyelembevételével – olyan önkormányzati rendelet alkotható, amely nem szabályozza ellentétes, párhuzamos vagy ismétlődő módon az állattartást. Véleménye szerint a Főjegyző által jelzett mindkét problémát (külterületi pórázhasználat szabályozatlansága, pórázhasználat negligálása veszélyhelyzet hiányában nem szankcionálható) a hatályos állatvédelmi jogszabályok, valamint a Szabs. tv. szabályozzák.

A Miniszter megítélése szerint a Közösségi Ör. 9. §-ában előírt kötelező pórázhasználat ellentétes az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésével, Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata túlterjeszkedett a szabályozási hatáskörén, tekintettel arra, hogy az nem kiegészítő, hanem a magasabb rendű jogszabályoknál szigorúbb szabályozást vezetett be, ráadásul a párhuzamos szankcionálás lehetőségének megteremtésével.

Ezen túlmenően, a külterületi szabályozással összefüggésben a Miniszter a szabályozás indokait, valamint a külterületi probléma megoldottságát érintően fejtette ki a véleményét.

A Közösségi Ör. 9. § szabályozási indokait illetően a Miniszter felhívta a figyelmemet arra, hogy az Előterjesztés⁸ szerint a jogszabály megalkotását megelőző hatásvizsgálat nem az ebek külterületi, hanem éppen a sűrűn lakott területeken való jelenlétével összefüggésben vetett fel mindennapi problémát.

Mindazonáltal a Miniszter leszögezte, hogy az ebek külterületi jelenlétével kapcsolatos megoldást a hatályos jogszabályok egyébként biztosítják; ez a kör azonban tágabb az állatvédelmi jogszabályok körénél, és komplexen, több szinten jelenik meg. Az állatvédelmi jogszabályok alapvetően az Ávtv. preambulumból kiindulva az állatok észszerű védelmét és kíméletét célozzák, így nem is feladatuk, hogy teljeskörűen szabályozzák – jelen esetben a pórázhasználatot, mint – az emberek és a tágabb lakóközösség védelmét. Utóbbihoz ugyanis további jogszabályokat, jogágakat és eljáró szerveket kell bevonni a teljeskörű védelem érdekében, hangsúlyozta a Miniszter. Véleménye szerint az önkormányzati rendeletalkotás indokaként megadott, külterületi probléma megoldását részben a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés b) pontja szerinti szabálysértési tényállás jelenti. Hozzáfűzte, hogy nem véletlen, hogy a Szabs. tv. hivatkozott rendelkezése sem a külterület egészén, hanem csak a természetvédelmi és más

⁶ Ellenpéldaként hozta fel a Kormányhivatal, hogy egy kisebb településen, ahol jobban ismerik egymást a lakosok, nincsenek kutya-futtatásra kijelölt helyek, ott az állattartás hozzátartozik a mindennapi élethez. Ilyen esetekben elegendőnek tartja, ha az állami beavatkozás a kár bekövetkezése után történik. Ehhez képest egy Szeged méretű településnél az ebek póráz nélküli vezetése a Kormányhivatal megítélése szerint már sértheti a közösségi együttélés szabályait.

⁷ A Kormányhivatal vélhetően a „közvetett” szankcionálás elégtelenségére szándékozott utalni, hiszen előzőleg – a Bíróság Kr. alkalmazhatóságával összefüggésben – azt fejtette ki, hogy közvetlen szankció sincs, kizárólag közvetett.

⁸ Az Előterjesztésre a panaszos is hivatkozott, annak idézése a panaszosi beadvány ismertetésénél korábban már megtörtént.

okok miatt érzékenyebb területek vonatkozásában írja elő a kötelező pórázhasználatot a jogalkotói akarat. A Szabs. tv. alapján olyan külterületen, ami szabálysértési tényállásban felsoroltakon kívül esik (nem természeti, védett természeti vagy vadászterület), ott lehetséges póráz nélkül kutyát sétáltatni, hiszen a veszélyhelyzet lakott terület hiányában jóval kisebb, és a veszélyhelyzet megelőzése/elhárítása is fakultatív pórázhasználaton vagy más (később részletezett) eszközökön, módszereken alapulhat. A Miniszter megítélése szerint ezt a jogalkotói szándékot a Közösségi Ör. 9. § nem kiegészíti, hanem szigorítja és a település teljes egészét egységesen kezeli.

Mindezek összegzéseként a Miniszter kifejtette, hogy a kötelező pórázhasználat meghatározott területtípusokhoz kötött, a tágabb értelemben vehető emberi egészség, testi épség védelméhez pedig további jogszabályok értelmezése és alkalmazása szükséges.

Egyébiránt a Miniszter jelezte, hogy a Közösségi Ör. fogalomhasználata értelmezési problémát is felvet. A Közösségi Ör. 2. § e) pontjában definiált „futtatás” fogalmával⁹ összefüggésben kifejtette, hogy az nyilvánvalóan egy szándékolt cselekmény, az állat lemozgatását jelenti, amely kifejtéséhez, mint folyamathoz logikailag beleérthető a „helyváltogatás” (két pont közötti mozgás) vagy a „tartózkodás” (mint inaktív cselekmény). Azonban véleménye szerint e cselekmények jogszerűtlenséget nem alapozhatnak meg, hiszen *ad absurdum* a definíció szó szerinti alkalmazásával tilalmazott és szankcionálandó cselekményt követ el, aki például a mellette ülő kutyáján pórázcsereét hajt végre, így az inaktív állatot közterületen rövidebb időre póráz nélkül hagyja. A Miniszter felhívta a figyelmemet, hogy a pontatlan fogalomhasználat jogalkalmazási nehézségekhez és felesleges jogorvoslati eljárásokhoz vezet.

A megkeresésemnek a Bírság Kr. alkalmazhatóságára vonatkozó kérdésében a Miniszter a következő véleményt fejtette ki. Megítélése szerint a Bírság Kr. 3. melléklet g) pontja helyesen azt a helyzetet szankcionálja, amikor valaki képtelen az eb irányítására, féken tartására és ezzel „emberek életét, testi épségét veszélyezteti.” Rámutatott, hogy a póráz (vagy más eszköz) használatát és a veszélyhelyzetet együttesen, összefüggésében kell elemezni és értékelni. Ezzel összefüggésben a Miniszter felvázolta, hogy az eb irányításának, féken tartásának – több, eltérő jogág jogszabályának megfelelő, együttes értelmezése alapján – esetenként a kötelező pórázhasználat, esetenként más az eszköze, módszere, és az sem mindegy, milyen jellegű területről van szó. *Véleménye szerint az irányítás, féken tartás eszköze – több jogszabály együttes értelmezésével – a belterületen és a külterület minősített részein a póráz. Belterületen a pórázhasználatról való tartózkodás következménye közigazgatási eljárásban kiszabott állatvédelmi bírság.* A Miniszter szerint ez megfelelő szankcionálási lehetőség az Előterjesztésben hivatkozott, sűrűn lakott területen futkározó kutyákkal kapcsolatban, így a Közösségi Ör. általi szankcionálás megteremtése nem kiegészítő, hanem párhuzamos jellegű az I. fokú állatvédelmi hatósági hatáskör mellett. A Miniszter felhívta a figyelmet, hogy mind az állatvédelmi bírság, mind a közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése miatt kiszabott bírság önkormányzati saját bevétel¹⁰. *Ami a külterület minősített részeit illeti, a Miniszter rámutatott, hogy szabálysértési eljárásban szabálysértési bírság kiszabása lehetséges, amely esetben az ismételt szankcionálhatóság bevezetésével megint fennállhat a kettős értékelés tilalmába ütközés, azonban a dupla bevétel kérdése nem merül fel, tekintve, hogy a szabálysértési hatáskör a kormányhivatalé. A külterület egyéb részeit illetően a Miniszter szerint a pórázhasználat nem kötelező, így hiánya nem szankcionálható sem szabálysértési eljárásban, sem közigazgatási eljárásban (állatvédelmi bírság kiszabásával).* Ugyanakkor, ha a fakultatív pórázhasználat hiánya vagy más eszközök, módszerek (elektromos nyakörv,

⁹ „eb futtatása: Szeged város közigazgatási területén a közterületeken póráz nélküli eb helyváltogatása vagy tartózkodása, beleértve az eb sétáltatás közben történő szabadon engedését is.”

¹⁰ Ehhez annyi kiegészítés szükséges, hogy a Bírság Kr. 2012. július 31-ig hatályos 5. §-ának normaszövege alapján az állatvédelmi bírság az azt kiszabó szerv bevételeként képezte. A jogalkotó 2012. augusztus 1-jétől az 5. §-t hatályon kívül helyezte.

ultrahangos kutyasíp, kutyaiskolásban megszerzett készségek) elégtelen volta emberi egészség, testi épség veszélyeztetéséhez járul hozzá, akkor a Miniszter álláspontja szerint a Bíróság Kr. 3. melléklet g) pontja alapján kiszabható állatvédelmi bírság. Mindezek alapján a Miniszter arra a következtésre jutott, hogy *az Állattartási Ör. nem kiegészíti, hanem felülírja a jogalkotói szándékot*. Hangsúlyozta, hogy a jogszabályok és a szankciók alkalmazása esetfüggő, nem lehet általánosan minden típusú területre kötelezően előírni a pórázhasználatot, mert a veszélyhelyzet eltérő.

A Bíróság Kr. másik releváns tényállásának, vagyis a 4. melléklet h) pontjának alkalmazhatóságával összefüggésben a Miniszter a következőkkel érvelt. Hangsúlyozta, hogy a „szökés” nem feltétlenül csak a Főjegyző szerint értett „zárt helyről” történhet: így az például pirotechnikai eszközök használata vagy időjárás jelenségek miatti félelem okán sétáltatás közben megtörténhet. A Miniszter felhívta a figyelmemet, hogy a „szökés megakadályozásának elmulasztása” tágabb értelemben jelentheti a „kóborolni hagyás”-t is, ez utóbbi esetben alkalmazni lehet a Szabs. tv. 193. §-ában szabályozott veszélyeztetés kutyával tényállást is¹¹, hiszen a kettő együtt adja meg a szökés (tágabb értelemben: kóborolni hagyás) objektív és szubjektív oldalát. Kifejtette, hogy a szökés megakadályozásának elmulasztása objektív felelősségen nyugvó tilalmazott magatartás, vagyis további körülményeket (miért szökött ki a kutya, mi az alanyi és a tárgyi oldala a jogszabálysértésnek) nem szükséges vizsgálni, a pusztán jogszabálysértés állatvédelmi bírság kiszabásával jár. Ehhez képest a veszélyeztetés kutyával szabálysértési tényállás szubjektív felelősségen nyugszik, ennek megfelelően itt vizsgálni kell, hogy a kóborolni hagyás miatt következett be, az állattartónak volt-e tudomása a szökést elősegítő körülményekről (rossz, hiányos kerítés, pórázhasználat elhagyása), és tett-e ellene vagy azokba belenyugodott. Adott egyedi eset elemzése kapcsán tehát *nem pusztán a „zárt helyről” való szökés alapozhatja meg a Bíróság Kr. 4. melléklet h) pontjának alkalmazását, hanem az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésének megsértése is, szögezte le a Miniszter.*

A Miniszter álláspontja szerint a Közgyűlés a közösségi együttélés alapvető szabályai körében a magasabb rendű jogszabályokhoz képest szigorúbb szabályozást alkotott, ezáltal *párhuzamos szankcionálási lehetőséget* teremtett a Közösségi Ör. megalkotásával. Nem vette figyelembe több jogág jogszabályainak közös metszetét, amely megoldást adhat az általa felvetett problémára, így adott tilalmazott cselekmény több eljárásban való vizsgálhatósága és szankcionálhatósága kapcsán *felmerül a kettős értékelés tilalmába ütközés is*. Az eltérő területeken fennálló eltérő veszélyhelyzetek miatt különböző módon szabályozott pórázhasználat Szeged közigazgatási területén egységes kötelezővé tételével szigorúbb szabályozás került bevezetésre az Ávtv. 49. § (6) bekezdésében foglalt felhatalmazásnál, az állatvédelmi jogszabályoknál, valamint a Szabs. tv.-nél, szögezte le a Miniszter.

6. A beadvány nyomán – Szeged mellett – áttekintettem Budapest kerületei, valamint a megyeszékhelyek (mint *méretükből adódóan sűrűbben lakott belvárosi övezettel rendelkező települések*) által a közösségi együttélési szabályokra vonatkozóan alkotott önkormányzati rendeleteket. Ennek eredményeként azt tapasztaltam, hogy *öt budapesti kerület és Szeged mellett további négy megyeszékhely* a konkrét ügyben sérelmezetthez hasonló jogalkotási gyakorlattal rendelkezik: a közterületet (vagy annak egy meghatározott részét) érintően a pórázhasználat elmulasztását a közösségi együttélési szabályokról szóló rendeletében szankcionálja¹².

¹¹ A Miniszter nem jelölte meg pontosan, hogy a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdésében felsorolt veszélyeztetési tényállások közül melyik alkalmazhatóságáról nyilatkozott ebben a részben, azonban valószínűsíthetően az a) pontról van szó.

¹² Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének *a közösségi együttélés alapvető szabályairól* és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 3/2019. (II.1.) önkormányzati rendelet 8. § (1) bekezdés a) pontja szerint: [a]lki a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének az állattartás rendjéről szóló 16/2009. (IV.23.) rendelete szabályainak megszegésével a) az ebet a rendeletben foglaltaktól eltérően vezeti,

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg: a 18. § (1) bekezdésének *b*) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint *helyi önkormányzat* tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (4) bekezdésében biztosított hatáskör szerint az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat, amely *a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság* kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése esetén folytatott önkormányzati hatósági ügyekben *az önkormányzati rendelet alapján fennálló hatáskörében eljáró hatóság tevékenységének vagy mulasztásának vizsgálatára az Ajbt. feljogosít.*

sétáltatja ... százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.” Az állattartás tárgyában hivatkozott rendeletet a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályairól szóló 14/2020 (III.13.) önkormányzati rendelet 8. § (3) bekezdése hatályon kívül helyezte, egyúttal az új szabályok körében a jelen ügy szempontjából relevánsan egy fogalmi meghatározást tartalmaz: a 3. § 7. pont szerint kutyasétáltatásnak „közterületen az ebnek *pórázon* történő vezetése” minősül.

Budapest Főváros *XI. Kerület Újbuda* Önkormányzata Képviselő-testületének a *közösségi együttélés alapvető szabályairól* és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 2/2013. (I. 29.) önkormányzati rendelet 7. § (1) bekezdés *d*) pontja szerint „[a]lki ... *d*) zöldfelületen - kivéve a kijelölt kutyasétáltató és kutyafuttató helyeket - kutyát *póráz* nélkül vezet ... természetes személy esetében kettőszázezer forintig, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében ötszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.”

Budapest Főváros *XII. kerület Hegyvidéki* Önkormányzat Képviselő-testületének a *közösségi együttélés alapvető szabályairól* és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 13/2014. (III. 24.) önkormányzati rendelet 4/A. § (1) bekezdése szerint „[a]lki a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 17. §-ában előírt kötelezettséget megszegve, az ebek futtatására kijelölt területet kivéve, belterület közterületén ebet *póráz* nélkül vezet – ha cselekménye, vagy mulasztása szabálysértésnek nem minősül – a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást valósít meg.”

Budapest Főváros *XIII. Kerületi* Önkormányzat Képviselő-testületének a *közösségi együttélés alapvető szabályairól* és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 5/2018. (III.13.) önkormányzati rendelet 6. § (3) bekezdése szerint „[k]özterületen ebet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet rendelkezéseinek megfelelően, *pórázon* lehet vezetni, kivéve a közterületként kijelölt kutyafuttató területét.”

Budapest Főváros *XVII. kerület Rákosmente* Önkormányzata Képviselő-testületének a *közösségi együttélés alapvető szabályairól*, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 28/2013. (VII.11.) önkormányzati rendelet 6. § (1) bekezdés *c*) pontja szerint „[a]lki ... *c*) közterületen - a kijelölt kutyafuttatók kivételével - ebet *póráz* nélkül szabadon enged vagy sétáltat, illetve bármely fajtájú eb agresszív magatartású egyedét *póráz* és szájkosár nélkül szabadon engedi vagy sétáltatja ... az megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait.”

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a *közösségi együttélés alapvető szabályairól* szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelet 5. § (3) bekezdése szerint „[a]lki ebet *póráz* nélkül a kedvtelésből tartott állatok tartásáról szóló önkormányzati rendeletben meghatározott kutyafuttatásra kijelölt területek kivételével közterületre kivisz, harapós és támadó természetű ebet szájkosár nélkül a tartási helyéről közterületre kivisz vagy kivezet, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.”

Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a *közösségi együttélés alapvető szabályairól* szóló 48/2013.(XII.20.) önkormányzati rendelet 7. § *a*) pontja szerint „[t]ilos: a) a kutyát közterületen - kivéve a *póráz* nélküli futtatásra kijelölt területek - *póráz* nélkül sétáltatni, elengedni.”

Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a *közösségi együttélés alapvető szabályairól*, és ezek elmulasztásának, megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 24/2013. (VI.6.) önkormányzati rendelet 8. § szerint „[e]bet közterületre – a kutyafuttató területeket kivéve – kivinni, ott sétáltatni kizárólag *pórázon* szabad.”

Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a *közösségi együttélés alapvető szabályairól*, valamint ezek elmulasztása, megszegése jogkövetkezményeiről szóló 11/2013. (IV.17.) önkormányzati rendelet 18. § szerint „Az ebtartó a felügyelete alatt álló ebet a belterület közterületein - kivéve az ebek futtatására kijelölt területet - és a tiltó táblával jelölt más közterületeken csak *pórázon* vezetheti. Az ebtartó az ebet – bűncselekménynek, szabálysértésnek vagy állatvédelmi bírság kiszabására okot adó magatartásnak nem minősülő módon – felügyelet nélkül nem bocsáthatja közterületre, nem hagyhatja kóborolni.”

Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy *akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e.* Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy az alapvető jogok biztosa számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelemek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást. *Erre tekintettel a közösségi együttélés alapvető szabályainak, valamint ezzel összefüggésben a közterületi pórázhasználat szabályozási környezetének vizsgálatára az Ajbt. szerint hatáskörrel rendelkezem.*

A Hivatalomhoz benyújtott konkrét ügyben hatósági döntés nem született, ugyanakkor a panasz tárgyát képező szabályozási megoldással összefüggő, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot érintő visszásság gyanúja a kutyatulajdonosok pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti, így az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból folytattam vizsgálatot, amelyet a jelentésem tényállásra vonatkozó részének 6. pontjában részletezett önkormányzatok rendeleteire is kiterjesztettem.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról *jelentést készít*, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. Ha az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására – a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett – *ajánlást tehet a vizsgált hatóság felügyeleti szervének* az Ajbt. 31. § (1) bekezdésének megfelelően. Ha álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 37. § alapján *javasolhatja* a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél *jogszabály* vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz *módosítását*, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Ugyanakkor megjegyzem, hogy a vizsgálatom eredményeként mind az Alkotmánybíróság, mind a Kúria felülvizsgálatát kezdeményezhetem.

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján kezdeményezhetem a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Azonban, ha egy ügyben folytatott vizsgálat eredményeképpen az ott alkalmazott jogszabály tekintetében *mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség gyanúja merül fel*¹³, *a hatásköri szabályok nem teszik lehetővé, hogy erre vonatkozóan önálló indítvánnyal éljek az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát kérve. Ezen eszköz hiányában az ilyen jellegű ügyekben kizárólag jelentés formájában tudom megvilágítani az álláspontomat.* Teszem mindezt annak érdekében, hogy a jelentés, mint a vizsgálatom eredményeként összegzett álláspontom a jogszabály kiegészítése, módosításának előkészítéséhez tájékoztatást adva járulhasson hozzá az alapjogi visszásság jövőbeni elkerüléséhez.

¹³ Az Ávtv. felhatalmazó rendelkezéseinek normavilágosságát érintően merülhet fel mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség kérdése a jelentés III/2. pontjában részletezettek alapján.

Az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdése szerint, ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, *kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát*. Ezt az intézkedést jelenleg nem tartom indokoltnak, tekintve, hogy a Kúriának a jelentésem II/2. pontjában részletezett döntéseiben foglalt érvekre hivatkozással a törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló szerv a felügyeleti jogkörének gyakorlására megalapozottan kérhető fel. Emellett a jelentésben feltárt probléma minél alaposabb és komplexebb megvilágítását egy kúriai felülvizsgálati indítvány szükségszerűen korlátozná. *Mindazonáltal nem zárom ki, hogy a jelentésben foglalt felhívás eredménytelensége esetén a jövőben éljek az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdése szerinti hatáskörömmel.*

II. Az érintett alkotmányos elv és alapvető jog tekintetében

II/1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) kifejtett gyakorlatában a jogállamiság elve alapján értelmezte a közhatalom – benne a jogalkotás – gyakorlásának korlátait, kereteit, és a *jogállamiságból két, a jelen ügy megítélése szempontjából irányadó követelményt vezetett le: a jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét*. Az Alkotmánybíróság Abh1.-ban is következetesen érvényesített álláspontja szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy *a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Az Abh1. szerint az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó követelmény az is, hogy *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket*. Ez a követelmény magában foglalja

azt is, hogy ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, *a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.*

Az Alkotmánybíróság *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze, amelyet többek között a 8/2015. (IV.17.) számú határozatában is megerősített: a tisztességes eljárás követelménye „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy *mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.* Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nemcsak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság több határozatában (vö. pl. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, a továbbiakban: Abh2.) hangsúlyozta, *hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrőség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.*

II/2. Önkormányzati jogalkotás a Kúria gyakorlatában

A jelen ügy egyik központi kérdése, *a helyi önkormányzat jogalkotási hatáskörének korlátai a Kúria joggyakorlatából ismerhetők meg: az Alaptörvény hatályba lépése óta az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének megállapítása és megsemmisítésének jogkörét a Kúria gyakorolja.*

A Kúria a *Köf.5032/2017/4. számú határozatában* (a továbbiakban: Kh1.) az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére *a közösségi együttélés keretein belül megalkotott önkormányzati rendelet egyes rendelkezéseit semmisítette meg.* A testület által vizsgált önkormányzat illetékességi területén helyi szinten két párhuzamos szabályozás volt egy speciális személyszállítási szolgáltatással kapcsolatos hátrányos jogkövetkezmények tekintetében: mind a közösségi együttélési szabályokról szóló, mind pedig az ágazati törvény felhatalmazása alapján alkotott önkormányzati rendelet írt elő szankciókat. A döntés indokolásából a jelen ügyben a következő két érvelés releváns. Egyik szempontból a Kúria által vizsgált önkormányzati rendeletben a szankcionálni kívánt közösségi együttélési tényállás minősítésére vonatkozóan ugyan – a jelen ügyben sérelmezett Közösségi Ör. 2. § a) pontjához hasonlóan – volt egy kizáró rendelkezés, amely szerint nem állapítható meg a közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése, ha a tevékenység vagy mulasztás szabálysértést, bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el. Ezzel összefüggésben a Kúria kifejtette: *„ha tényleg teljesen azonos a tényállás és a felelősségi alakzat is, akkor a Jat. 3. §-a¹⁴ miatt a helyi szabályozás jogellenes. Ha nem teljesen, de nem tisztázott, hogy pontosan mi az eltérés alapja és indoka, akkor a Jat. 2. § (1) bekezdése¹⁵ szerinti normavilágosság követelménye sérül, mert a címzettek számára nem lesz egyértelmű a szabályozási tartalom.”* Ezen túlmenően az is a megsemmisítés mellett szóló érv volt, hogy az adott ügyben a közösségi

¹⁴ Jat. 3. § „Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.”

¹⁵ Jat. 2. § (1) bekezdés „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.,,

együttelési szabályként kezelt szabályozási tárgy egy ágazati törvényben adott felhatalmazáson alapult. A Kúria rögzítette, hogy a felhatalmazáson alapuló önkormányzati rendeletalkotás jogalapja elsődlegesen az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése. Ennek tartalma tekintetében pedig a Jat. 5. § (1) bekezdése irányadó, miszerint jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A (2) bekezdés szerint a felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat. Ugyanakkor a Jat. 3. § szerint a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos. Ebből következően a felhatalmazás körén a (helyi) jogalkotó nem terjeszkedhet túl. A Kúria véleménye szerint „*tekintettel a vonatkozó ágazati törvényre, mint speciális szabályozásra, okkal feltehető a Jat. 5. § (1) bekezdése alapján, hogy a jogalkotó a jogkövetkezmények tekintetében minden felhatalmazási keretet megadott, és amit nem, arról nem kívánt rendelkezni*”. A helyi szabályozásnak egységesnek kell lennie, mégpedig az adott konkrét jogalkotási felhatalmazás keretein belül maradva. *Tekintve, hogy a Kúria által vizsgált közösségi együttelési rendelkezés nem a szabályozási szempontból releváns (ágazati) felhatalmazáson alapult, ezért az ugyanazon ágazatra vonatkozó jogkövetkezményi szabályozását az ágazati felhatalmazó törvény felhatalmazó rendelkezésébe és a Mötv.-nek a közösségi együttelés szabályainak megalkotására az önkormányzatokat felhatalmazó rendelkezéseibe ütközőnek minősítette a Kúria.*

Nemcsak a teljesen azonos tényállás, hanem tartalmi lefedettség esetén is lehet indokolatlanul párhuzamos egy szabályozás. Ugyanúgy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére semmisítette meg a Kúria egy szintén a közösségi együttelés keretein belül megalkotott önkormányzati rendelet egyes rendelkezéseit a *Köf.5026/2017/3. számú határozatában* (a továbbiakban: Kh2.). Az önkormányzati rendelet értelmében a közterületi állatetetés, illetve a magánterületen való állatetetés egyes esetei közigazgatási bírság útján szankcionálhatóak voltak. A törvénysértés oka – többek között – a Jat. 3. § szerinti indokolatlan párhuzamosság volt. *A közterületi állatetetés tekintetében a Kúria leszögezte, hogy teljes mértékű párhuzamosságról, azaz korábbi jogszabállyal tartalmilag megegyező jogalkotásról nincsen szó.* Ugyanakkor a közösségi együttelés alapvető szabályairól szóló rendelet által tiltott etetés körén belül elhelyezhető „közterületet szennyező” etetést illetően a Kúria rámutatott arra, hogy a Szabs. tv. 196. § (1) bekezdése már tartalmazza a köztisztasági szabálysértés tényállását. *A Szabs. tv. által szabálysértéssé nyilvánított – valamennyi szennyező tevékenységre, eredetétől függetlenül kiterjedő – tényállás magában foglalja az önkormányzati rendelet által szankcionálni rendelt közterületi állatetetést is.* Ezen túlmenően az ügyben a fővárosi közgyűlésnek a főváros tisztaságáról szóló rendelete is tartalmazott rendelkezéseket mind a közterületi állatetetés tiltására, mind a magánterületen szennyező módon történő állatetetés által okozott köztisztasági és közegészségügyi veszélyek megelőzésére, illetve elhárítására vonatkozóan. A Kúria összegző megállapítása szerint a köztisztaság védelme – amennyiben valóban ez volt az önkormányzati jogalkotó által elérni kívánt cél¹⁶ – más jogszabályok által már biztosítva van, a közösségi együttelés alapvető szabályairól szóló önkormányzati rendelet vizsgált szabályai a Jat. 3. §-át sértő párhuzamosságot eredményeznek e tekintetben.

A Kúria a *Köf.5032/2014/3. számú határozatában* (a továbbiakban: Kh3.) a származékos önkormányzati rendeletalkotás jogszabály-szerkesztési követelményeit illetően a jelen ügyben is irányadó megállapításokat tett. A döntés indokolása szerint az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése az eredeti és a származékos önkormányzati jogalkotói jogkorról szól: „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati

¹⁶ A Kúria szerint az önkormányzati jogalkotás célja nem volt egyértelmű: a közösségi együttelés alapvető szabályiról szóló önkormányzati rendelet kifogásolt pontjai „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.

rendeletet alkot.” Ehhez igazodik a Jszt. 53. § (2) bekezdése, amely az Alaptörvény e szabályára utalást akkor teszi kötelezővé, ha az önkormányzat eredeti jogalkotói jogkörében jár el. A Jszt. 54. § (1) bekezdése szerint a nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják. „A Kúria megítélése szerint a felhatalmazó rendelkezések önkormányzati rendelet bevezetőjében való pontos megjelölése az önkormányzati rendeletalkotás fontos garanciája, mert ahogy a Kúria korábbi döntésében megállapította, ez alapján lehet eldönteni, hogy az önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. A Kh3.-ben felidézett Köf.5.021/2013/4. számú határozat szerint „a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében azonban a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez.”

Ezen a ponton fejtem ki véleményem a panaszos által hivatkozott Köf.5.034/2015/3. számú kúriai döntés jelen ügyre való alkalmazhatóságával kapcsolatban. A testület ebben a határozatában egy a közösségi együttélési szabályai keretében megalkotott önkormányzati rendelkezést semmisített meg arra tekintettel, hogy a választási eljárásról szóló törvénynek a választási plakát elhelyezésére vonatkozó rendelkezései zárt szabályrendszerként alkotnak és az önkormányzat nem kapott felhatalmazást arra, hogy a zárt rendszerből kilépve a választási plakát elhelyezésével összefüggésben közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartásként külön tényállást határozzon meg. A Hivatalomhoz benyújtott panasz esetében az önkormányzat a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó szabály megalkotására rendelkezik felhatalmazással, kizárólag annak kereteit érintően merültek fel alkotmányossági kérdések. Ebből következően a Kúriának a panaszos által hivatkozott döntését a jelen ügyre nézve nem tartom alkalmazhatónak.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Előzetesen szükségesnek tartom tisztázni, hogy az ombudsmani vizsgálat – elsősorban, de nem kizárólagosan – annak feltárását célozta, hogy egy kormányrendeleti szinten előírt pórázhasználati kötelezettség közösségi együttélési szabályként önkormányzati rendeletben történő szankcionálása a jogállamiságból fakadó jogbiztonság kritériumainak megfelelő módon történt-e.

Vagyis a jelen ügyben kifejtettek nem szolgálnak annak igazolására, hogy az eb irányításának, féken tartásának egyedüli és kizárólag alkalmas eszköze a póráz. A póráz mellett – amint azt a Miniszter is jelezte – elektromos nyakörv, ultrahangos kutyasíp, kutyaiskolában megszerzett készségek is betölthetik – akár teljes mértékben – az irányítás, kezelés, féken tartás funkcióját. Álláspontom szerint a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés, hogy szakértői megállapításokra alapozottan egy konkrét eszközt kijelöl-e erre a célra, és ha igen, akkor melyiket.

A panaszos által a tulajdonhoz való jog korlátozásával összefüggésben előadott érveket illetően vizsgálatot a következők okán nem folytathattam. A pórázhasználat kötelező előírása és elmulasztásának szankcionálása valóban a kutyatulajdonos tulajdonjogi korlátozását jelenti, azonban a korlátozás jogszerű alapja nem a Közöségi Öt. 9. §-a, hanem az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdése. Ennek megfelelően az alapjogi korlátozás szempontjából az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdése releváns. Ugyanakkor az ombudsmani vizsgálat eszközei nem alkalmasak annak megállapítására, hogy az előző bekezdésben felsorolt, a kutya mozgását korlátozó eszközök közül melyik elégíti ki a szükségesség és arányosság követelményét.

A panaszos azon felvetése, hogy megítélése szerint Szegeden a rendelkezésre álló kutyafuttatók mennyisége és minősége nem megfelelő, nem alkotmányossági szempontból

vizsgálható kérdés. Nincs olyan jogszabályi előírás, amely alapján az önkormányzatoknak ilyen területeket kötelezően ki kellene jelölni. Amennyiben további futtatóra vagy a meglévők átalakítására, fejlesztésére igény mutatkozik, és ezeket az igényeket a megfelelő fórumokon (köz meghallgatás, fogadóóra, írásbeli tájékoztatás stb.) az önkormányzat elé terjesztik, az önkormányzatnak az infrastrukturális, valamint pénzügyi lehetőségek felmérése alapján van lehetősége az igények felől dönteni.

A fenti korlátozással folytatott vizsgálatom keretében elsődlegesen (1) a Községi Ör. sérelmezett rendelkezéseit vettem górcső alá, ugyanakkor a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó szabályozási környezet feltárása során (2) mind az Ávtv.-nek a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó szabályok megalkotására felhatalmazó rendelkezéseivel, (3) mind az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésében előírt pórázhasználati kötelezettség szankcionálásának szabályozásával összefüggésben tártam fel problémát. Mindezekon túlmenően (4) a konkrét ügyet érintően a helyi szabályozással kapcsolatban egyéb megállapításokat is tettem.

III/1. A pórázhasználat Községi Ör. keretében való szabályozása

A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét az Alaptörvény 32. cikke szabályozza: a (2) bekezdés szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat *törvény által nem szabályozott* helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott *felhatalmazás* alapján önkormányzati rendeletet alkot. Ennek megfelelően az önkormányzatoknak eredeti és származékos jogalkotói hatáskörük van: a származékos jogalkotásra törvény ad felhatalmazást, eredeti jogalkotói hatáskörükkel ott élhetnek, ahol a helyi társadalmi viszonyokra vonatkozóan nincs törvényi előírás. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

1. A közterületi pórázhasználat Községi Ör. keretében való szankcionálása három szempontból vet fel más jogszabályba ütközés okán alkotmányossági aggályokat: egyrészt a szabályozási tárgy közösségi együttélési szabályként való kezelése, másrészt a bírság tárgyában való jogalkotói felhatalmazás hiánya, valamint a Szabs. tv. előírásaival való indokolatlan párhuzamosság tekintetében.

1.1. Az önkormányzatoknak a *közösségi együttélés alapvető szabályai* meghatározására a *Mötv.* ad felhatalmazást. A közösségi együttélés alapvető szabályait a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a *Mötv.* 8. § (1) bekezdés *b)* pontjában foglalt előírás alapján. A közösségi együttélés alapvető szabályairól, vagyis az ilyen jellegű kötelezettségek tartalmáról, illetve elmulasztásuk jogkövetkezményeiről a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletet alkothat a 8. § (2) bekezdés, valamint a 143. § (4) bekezdés *d)* pontja szerint.

A *kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó alapvető szabályok* az Ávtv.-ben, mint ágazati törvényben kerültek meghatározásra, az önkormányzat rendeletalkotási jogköre a szabályozási tárgyban az Ávtv. 49. § (6) bekezdése szerinti felhatalmazó rendelkezésen alapul.

A konkrét ügyben a Községi Ör. bevezető részében felhatalmazó rendelkezésként a *Mötv.* 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d)* pontja került megjelölésre.

A Kúriának a Kh1.-ben levezetett érvelése annyiban általánosítható, hogy az ágazati törvény felhatalmazása alapján megalkotott helyi szabályozásnak egységesnek kell lennie, mégpedig az adott konkrét, az ágazati tárgyra vonatkozóan megadott jogalkotási *felhatalmazás keretein belül* maradván. A felhatalmazó rendelkezés a származékos jogalkotás *érvényességi kelléke*, az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá, amint azt a Kúria a Kh3.-ben is hangsúlyozta. Mindezekből következően a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó szabályozási tárgyban jogalkotásra kizárólag az Ávtv. felhatalmazása alapján van lehetőségük az önkormányzatoknak, amely felhatalmazó rendelkezés feltüntetése a jogszabály érvényességéhez elengedhetetlen.

Álláspontom szerint a Közösségi Ör. 9. §, valamint a 2. § e) pontja a közösségi együttélés alapvető szabályai körében egy, a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó, ágazati szabályról rendelkezik, amely rendelkezések az ágazati tárgyra vonatkozóan megadott jogalkotási felhatalmazás keretein kívül esnek.

Ez az önkormányzati jogalkotási gyakorlat – a Kúriának a Kh1.-ben foglalt levezetését irányadónak tekintve – a felhatalmazó ágazati törvény felhatalmazó rendelkezésébe, nevezetesen az Ávtv. 49. § (6) bekezdésébe, illetve a közösségi együttélési szabályok megalkotására az önkormányzatoknak felhatalmazást adó rendelkezéseibe, így a Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjába, a (2) bekezdésébe és a 143. § (4) bekezdés d) pontjába ütközik.

1.2. Mindemellett a Közösségi Ör. 9. §, és 2. § e) pontja abból a szempontból is aggályos, hogy tartalmilag egy szankcióról rendelkezik a kedvtelésből tartott állatok tartása körében.

A kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó részletes szabályok megalkotására az Ávtv. 49. § (3) bekezdés f) pontja alapján mind a Kormány, valamint az Ávtv. 49. § (6) bekezdése szerint mind az önkormányzatok rendelkeznek felhatalmazással, ugyanakkor az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály előírásának megsértése esetén kiszabható állatvédelmi bírság szabályozására csak a Kormány kapott felhatalmazást az Ávtv. 43. § (5) bekezdése, valamint a 49. § (3) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján.

A Közösségi Ör. keretében szabályozott szankció formálisan ugyan nem „állatvédelmi bírság”, azonban a szabályozási tárgyat tekintve véleményem szerint tartalmilag annak minősíthető.

A Kúriának a Kh1.-ben levezetett érvelése szerint „tekintettel a vonatkozó ágazati törvényre, mint speciális szabályozásra, okkal feltehető a Jat. 5. § (1) bekezdése alapján, hogy a jogalkotó a jogkövetkezmények tekintetében minden felhatalmazási keretet megadott, és amit nem, arról nem kívánt rendelkezni”. A Jat. 5. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy „[a] jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.”

A Kúriának a Kh1.-ben foglalt levezetését alapul véve arra a következtetésre jutottam, hogy az Ávtv. kifejezett felhatalmazása hiányában az önkormányzatok a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó jogszabályok megsértése esetén kiszabható állatvédelmi bírság tárgyában nem alkothatnak rendeletet, adott esetben még az Ávtv. 49. § (6) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján hozott részletes szabályok esetén is csak a magatartásra vonatkozó szabályokat írhat elő, amelyek megsértése esetén a Kormánynak az Ávtv. 43. § (5) bekezdése, valamint a 49. § (3) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján megalkotott rendelete (Bírság Kr.) alapján lehetséges a szankció kiszabása.

A Jat. 3. §-ában a jogrendszer koherenciája és egységessége érdekében rögzített előírás szerint „[a]z azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.”

Megítélésem szerint egy magasabb szinten már szabályozott tárgykörben a felhatalmazás hiányában megalkotott jogszabályi rendelkezés a Jat. 3. § szerinti indokolatlan párhuzamosságot, többszintűséget eredményez, ennek okán a pórázhasználat elmulasztását szankcionáló Közösségi Ör. 9. §-a, valamint 2. § e) pontja a Jat. 3. §-ába ütközik.

1.3. A jogkövetkezmény tárgyában történő rendelkezés nemcsak a felhatalmazás hiánya okán minősül a Jat. 3. §-ában tiltott indokolatlan párhuzamosságnak, hanem a Szabs. tv.-ben szabálysértésként már szankcionált tényállások okán is.

A Közösségi Ör. 9. §-a, valamint 2. § e) pontja Szeged teljes közigazgatási területén a kutya-futtatókon kívüli közterületeken pórázhasználati kötelezettséget ír elő, és ennek elmulasztását szankcionálja.

A Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) pontja szerint „[a]ki a felügyelete alatt álló kutyát a település belterületén felügyelet nélkül bocsátja közterületre, vagy kóborolni hagyja” szabálysértést követ el, valamint szintén szabálysértő a b) pont alapján az aki „természeti és védett természeti területen, vagy vadászterületen – a vadászkutya és a triflakereső kutya kivételével – póráz nélkül elengedi vagy kóborolni hagyja”.

A Községi Ör. és az említett két szabálysértési tényállás vonatkozásában a következők állapíthatók meg. A belterületi szabályozás tekintetében teljes mértékű párhuzamosságról, azaz korábbi jogszabállyal tartalmilag megegyező jogalkotásról nincsen szó, ugyanakkor a Községi Ör. 9. § és 2. § e) pontja által előírt póráz a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott „felügyelet” egyik eszközeként azonosítható. *A Kúriának a Kh2.-ben levezetett érvelését alapul véve a Jat. 3. §-ába ütköző indokolatlan párhuzamosságnak minősül, ha egy önkormányzati rendelet által szankcionált tényállást a Szabs. tv. egyik szabálysértési tényállása magában foglalja.* A természeti és védett természeti területek, valamint a vadászterületek vonatkozásában a Községi Ör. említett rendelkezései *tartalmilag azonos tényállást* tartalmaznak a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés b) pontjával.

Ebből következően a Községi Ör. 9. §-a és 2. § e) pontja a Jat. 3. §-át sértő indokolatlan párhuzamosságot eredményez a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) és b) pontjai tekintetében.

Összegezve a fentieket megállapítom, hogy a Községi Ör. 9. §-a, és a 2. § e) pontja, mint kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó szabály az Ávtv. 49. § (6) bekezdésébe, illetve a Mötvt. 8. § (1) bekezdés b) pontjába, (2) bekezdésébe és a 143. § (4) bekezdés d) pontjába ütközik, ezenkívül mind a szankcióalkotásra való felhatalmazás hiányában, mind a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) és b) pontjára tekintettel indokolatlan párhuzamosságot eredményezve a Jat. 3. §-ába ütközik. Mindhárom szempontból önmagában fennáll a jogszabályba ütközés, amelynek következtében a Községi Ör. 9. és 2. § e) pontja az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes.

A Községi Ör. alapján a közterületi pórázhasználat elmulasztása esetén lefolytatható hatósági eljárás lehetősége a Községi Ör. más jogszabályba ütközése okán a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő sérelem közvetlen veszélyét jelenti azáltal, hogy az eljárásra irányadó jogszabályi környezet az Alaptörvénybe ütközik.

1.4. A Szabs. tv. tekintetében fennálló párhuzamossággal összefüggésben ezen a ponton szükségesnek tartom rámutatni, hogy a két eljárásban melyik hatóság jogosult helyszíni bírságot kiszabni.

A Községi Ör. megsértése esetében a 3. § (2) bekezdése szerint a közterület-felügyelők jogosultak helyszíni bírság kiszabására.

A Szabs. tv. 39. § (1) bekezdésének általános szabálya értelmében a rendőrség szabálysértési hatóságnak minősül. Ezen túlmenően a 193. § (3) bekezdése alapján a két érintett szabálysértési tényállás vonatkozásában „a közterület-felügyelő, természeti és védett természeti területen a természetvédelmi őr, helyi jelentőségű védett természeti területen az önkormányzati természetvédelmi őr, továbbá a mezőőr is szabhat ki helyszíni bírságot”.

Mint látható, belterületen, valamint a természeti, védett természeti területen és vadászterületen a közterület-felügyelő mind a Szabs. tv., mind a Községi Ör. alapján jogosult eljárni és mindkét eljárásban helyszíni bírságot kiszabni, tehát a hatóság saját döntésén múlik, hogy melyik eljárást/jogkövetkezményt alkalmazza. Egyéb szabálysértési hatóság esetében pedig a kettős szankcionálás veszélye áll fenn.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a Szabs. tv. tekintetében fennálló párhuzamos szabályozás eredményeként a Községi Ör. 9. § és 2. § e) pontja a közterületi pórázhasználat elmulasztásának kettős, illetve (az eljáró hatóság egybeesése esetén annak döntésén múló) eshetőleg szankcionálását teszi lehetővé, amely a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában.

2. Ezen a ponton hangsúlyozni kívánom, hogy aggályosnak tartom a közösségi együttélési szabályok felhívására a Főjegyző által előadott érveket. Amint arra a jelentés tényállásra vonatkozó részében már részletesen kitértem, a Főjegyző azzal indokolta, hogy a Közgyűlés az Ávtv. 49. § (6) bekezdésében kapott rendeletalkotási felhatalmazás alapján egyetlen közösségellenes magatartás megállapítása érdekében *önálló rendeletet nem* kívánt alkotni. A Kormányhivatal szerint a Mötv. 143. § (4) bekezdés *d)* pontja arra *is* felhatalmazza az önkormányzatokat, hogy az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésének, mint közvetlen jogkövetkezménnyel nem rendelkező normának a megsértése esetére szankciót helyezzenek kilátásba. Megítélésem szerint ebben a tekintetben a Kormányhivatal álláspontjának átgondolása is szükséges.

Felhívom a figyelmet, hogy a közösségi együttélési szabályok magatartási tényállásainak megalkotására és szankcionálására való felhatalmazással való élés során a jogalkotónak az alkotmányossági feltételeket be kell tartania. Amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott az Abh2.-ben: a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból nem mellőzhetők.

A jelen ügyben ez azt jelenti, hogy „normatakarékossági” okra való hivatkozással a tárgyi ágazati felhatalmazási keretek nem léphetők át, valamint szintén nem lehetséges a közösségi együttélési szabályok szankcionálására kapott felhatalmazást általános gyógyírként alkalmazni a lex imperfecta-ként érzékelt ágazati szabályozás orvoslására.

III/2. Az Ávtv. felhatalmazó rendelkezései

1. A jelentés előző pontjában arra vonatkozóan tettem megállapítást, hogy a közterületi pórázhasználat, mint magatartási szabály a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó ágazati szabályozási tárgykörbe tartozik. Ezen szabályozási tárgykör ágazati szabályozási rendszerét áttekintve az önkormányzatok jogalkotói hatáskörének egyértelműségével kapcsolatban a következő hiányosságot tártam fel.

A kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó törvényi (Ávtv.) és kormányrendeleti (Állattartási Kr., Bíróság Kr.) szintű jogszabályok normaszövegét a jelentésnek a tényállás bemutatására vonatkozó részének 2. pontja már tartalmazza. Ezekből megállapítható, hogy a kedvtelésből tartott állatok tartásával kapcsolatos részletes előírások rendeleti szinten kerülnek szabályozásra: ezek megállapítására az Ávtv. 49. § alapján mind a Kormány (a (3) bekezdés *f)* pontja szerint), mind a települési önkormányzat képviselő-testülete (a (6) bekezdés szerint) rendelkezik felhatalmazással. *A két felhatalmazás egymáshoz való viszonyáról az Ávtv. normaszövege nem ad iránymutatást, ugyanakkor az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdéséből az következik, hogy önkormányzati rendelet kormányrendelettel nem lehet ellentétes.*

Ehhez kapcsolódóan kiegészítő jelleggel szükségesnek tartom áttekinteni *a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó jogalkotói hatáskör időbeli alakulását.* Az Ávtv. 1998 óta rendelkezik a kedvtelésből tartott állatok tartásának alapvető szabályairól. A részletes szabályok megalkotására először a Kormány kapott felhatalmazást a 49. § (3) bekezdés *f)* pontjának 2003. március 1-jei hatállyal történt beiktatásával. A felhatalmazás alapján az Állattartási Kr.-t a 2010. évben alkotta meg a Kormány. Az Állattartási Kr. hatálybalépésének hatását az Alkotmánybíróság a 146/2011. (XII. 2.) AB határozatában a következőképpen értékelte: az Állattartási Kr. „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.” Ezt követően az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII törvény 43. § (3) bekezdése 2013. január 1-jei hatályba lépéssel az Ávtv. 49. §-ába egy új, (6) bekezdést iktatott be, amely alapján a jogalkotó *(a Kormánynak korábban biztosított jogkör változatlanul hagyásával) a települési*

önkormányzatok képviselő-testületét is felhatalmazta a kedvtelésből tartott állatok tartása szabályainak megalkotására. A módosításhoz fűzött indokolás szerint „a kérdéskör kapcsán előforduló jogértelmezési viták tisztázása érdekében felhatalmazást szükséges adni az önkormányzatok számára, hogy a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó jogszabályokban foglaltakat helyi előírások hatályba léptetésével egészíthessék ki az adott viszonyoknak legmegfelelőbb szabályozás kialakítása érdekében.”

Mindezek alapján az önkormányzatoknak a kedvtelésből tartott állatok tartásának részletszabályai tárgyában jelenleg – az Ávtv. tartásra vonatkozó szabályaira és a felhatalmazó rendelkezésre is tekintettel – származékos és ebből adódóan kiegészítő jellegű a jogalkotói hatáskörük.

Az Alkotmánybíróság – többek között az Abh1.-ban is – rámutatott arra, hogy jogállamiság elvéből fakadó követelmény az is, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. Ez a követelmény magában foglalja azt is, hogy ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, *a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.* A jogállamiságnak ezt a követelményét fogalmazza meg tételes jogi kötelezettségként a Jat. 5. § (1) bekezdése, amikor kimondja: „[a] jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.”

A Jat. 3. §-ában a jogrendszer koherenciája és egységessége érdekében rögzített előírásra szerint „[a]z azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.” Ebből következően párhuzamosság önmagában nem ellentétes a jogbiztonság követelményével, annak indokolatlansága vet fel alkotmányossági kérdéseket. *Megítélésem szerint a felhatalmazás kereteinek egyértelműsége garanciális követelménye a párhuzamosság indokolhatóságának.* Amennyiben a delegált jogalkotási hatáskör alkotmányossági keretei nem beazonosíthatóak, az a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülésével összefüggő visszásságot okoz.

A konkrét ügyben folytatott vizsgálatom eredményeként megállapítottam, hogy az Ávtv. 49. § (3) bekezdés f) pontja és (6) bekezdés szerinti, a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó szabályok megalkotására mind a Kormányt, mind a helyi önkormányzatokat felhatalmazó rendelkezések sem a jogalkotási hatáskör korlátai beazonosíthatóságára vonatkozó, ebből következően sem az indokolatlan párhuzamosságot kizáró garanciális követelménynek nem tesznek eleget, amelyek a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét idézik elő.

Itt szükséges hangsúlyoznom, hogy a pórázhasználatra ki nem terjedően, de *a kedvtelésből tartott állatok tartása tárgyában korábban, AJB-493/2016. számon folytatott vizsgálatom eredményeként a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettessel közösen kiadott jelentésben*¹⁷ hivatali elődöm felkérte – többek között – az akkori földművelésügyi minisztert, hogy kezdeményezze *annak egyértelműsítését, hogy az Ávtv. 49. § (6) bekezdése alapján mely kérdésekben alkothat rendeletet az önkormányzat a kedvtelésből tartott állatok tartása körében.* A jelen ügyben küldött megkeresésre adott válaszában az azonos hatáskörben eljáró Miniszter úgy nyilatkozott, hogy a rendelkezés „olyan önkormányzati rendeletalkotásra ad felhatalmazást, amely nem szabályozhatja ellentétes, párhuzamos vagy ismétlődő módon az állattartást.” Tehát a Miniszter lényegében a Jat. 3. §-ban a jogrendszer

¹⁷ Az AJB-493/2016 számon a biztos és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese - többek között - olyan beadvány kapcsán folytatott vizsgálatot, amelyben a panasz tárgya az volt, hogy a szomszédos ingatlanon, a lakástól kb. 20 méter távolságra tartott 25-30 eb zajt és büzt okoz, ami miatt lehetetlenné vált mind az éjszakai, mind a hétvégi pihenés.

koherenciája és egységessége érdekében rögzített előírásra hivatkozott, amely szerint „[a]z azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”. *Mindebből arra következtettek, hogy az AJB-493/2016. jelentés nyomán a konkrét szabályozási kérdésekre kiterjedő egyedi egyértelműsítés a jelen vizsgálatomig nem történt meg.*

2. A fentiekben levezetett, a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó szabályok megalkotására felhatalmazó rendelkezésekkel kapcsolatban általánosságban fennálló probléma ellenére *a kötelező pórázhasználat, mint konkrét kérdés esetében a szabályozás keretei egyértelműek a következők okán.*

Az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdése által előírt kötelező magatartás a belterület közterületén való kötelező pórázhasználat. A Kúriának a Kh1. indokolásában levezetett érvelésből következően a Jat. 3. §-ában tiltott, indokolatlan párhuzamosságnak minősül, ha egy magatartás kormányrendeleti szinten már eleve szabályozott és a helyi jogalkotás azonos tényállás és felelősségi alakzat mellett azt megismétli.

Tekintettel az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésére, a belterületi kötelező pórázhasználat, mint magatartás előírására a kedvtelésből tartott állatok tartásának körében az Ávtv. 49. § (6) bekezdésében kapott felhatalmazás keretei között sem rendelkezhet az önkormányzati jogalkotó a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményéből következően.

Az Ávtv. 49. § (6) bekezdésében kapott felhatalmazás arra sem ad lehetőséget az önkormányzatoknak, hogy a belterületi pórázhasználat elmulasztása esetében kizárólag a szankció tárgyában rendelkezzenek, mivel ezt – a jelentés III/1. pontjában részletesen levezetett érvelés szerint – a konkrét bírság tárgyában történő felhatalmazás hiánya, valamint a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) pontjával fennálló párhuzamosság is kizárja.

III/3. A belterület közterületén kötelező pórázhasználat elmulasztásának szankciója

Az előző pontokból következően kérdésként merült fel, hogy az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésében szabályozott belterület közterületén való kötelező pórázhasználat elmulasztásának mi a jogszerű szankciója és az a jogrendszerben hol helyezkedik el.

1. Az Ávtv. 43. § (1) bekezdése szerint *állatvédelmi bírságot* akkor kell kiszabni, ha valaki „az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírását megsérti, vagy annak nem tesz eleget”. Az Ávtv. 43. § (1) bekezdése által megjelölt jogszabály(oka)t a jogalkotó ún. *rugalmas hivatkozással* azonosította.

A Jszt. a rugalmas hivatkozás elsődleges alkalmazását írja elő, ugyanis ez a megoldás képes a leginkább kiküszöbölni a jogszabályváltozásból fakadó alkotmányossági és értelmezési problémákat, valamint a jogszabályváltozásból fakadóan utóbb beálló jogalkotási kényszert. A Jszt. 17. § (1) bekezdése szerint főszabályként „jogszabály tervezetében *jogszabályra* vagy jogszabály rendelkezésére *más jogszabály címének*, más jogszabály szabályozási tárgykörének vagy a felhívni kívánt rendelkezések szabályozási tárgykörének a *megjelölésével (a továbbiakban: rugalmas hivatkozás) kell hivatkozni*, kivéve, ha ilyen módon a hivatkozott jogszabály vagy rendelkezés nem azonosítható egyértelműen.”

Ezen előírások alapján a konkrét ügyre vonatkozó levezetésem a következő. Az „Ávtv.” rövidítés az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvényt jelöli. Ebből következően „az állatok védelméről és kíméletéről szóló jogszabály” kifejezés magát az Ávtv.-t, valamint a felhatalmazása alapján kiadott más jogszabályokat, így az Állattartási Kr.-t is jelenti. *Tehát álláspontom szerint az Ávtv. 43. § (1) bekezdésében szabályozott állatvédelmi bírság az Állattartási Kr. megsértése esetén alkalmazható és alkalmazandó jogkövetkezmény.*

A fentiekkel összefüggésben szükséges reagálnom a Kormányhivatal válaszából kiolvasható jogértelmezési gyakorlatra is. A Kormányhivatal álláspontja szerint az Ávtv. 43. § (1) bekezdésében hivatkozott jogszabályi körbe az Állattartási Kr. nem tartozik bele, mert nem az állat védelmét, kíméletét célozza. Az Ávtv. 43. § (1) bekezdése szerinti rugalmas hivatkozás a Kormányhivatal értelmezésében a Bíróság Kr. tényállásainak értelmezésére is kihatott a normaszöveg jogalkalmazói kiegészítése formájában. *A jelentésemmel azt kívánom elősegíteni, hogy az önkormányzatok felett törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló szerv átgondolja a korábbi jogértelmezését és megállapításaimra figyelemmel változtasson az eddigi gyakorlatán.*

2. Visszatérve ahhoz a gondolathoz, hogy az Állattartási Kr. megsértése állatvédelmi bírsággal szankcionálható, a következő kérdés, hogy a *bírság milyen jogforrásban jelenik meg.*

Ezen a ponton visszautalok a jelentés III/1. pont 2. alpontjának azon levezetésére, amelynek eredményeként megállapítottam, hogy az Ávtv. kifejezett felhatalmazó rendelkezése hiányában az *önkormányzatok* a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó jogszabályok megsértése esetén kiszabható *állatvédelmi bírság tárgyában nem alkothatnak rendeletet.*

3. Ugyanakkor a jelen ügyben vizsgált konkrét tényállást tekintve a Bíróság Kr. törvényi tényállásai alkalmazhatóságának jogalkalmazói megállapítása nem mentes az aggályoktól.

A pórázhasználati kötelezettség elmulasztása a Bíróság Kr. 3. és 4. mellékletében felsorolt tényállások között konkrétan nincs nevesítve. A normaszöveg értelmezése alapján azonban *két tényállás relevanciája alappal felvethető*, nevezetesen a 3. melléklet g) pontja (ha a mulasztó „ember egészségét, testi épségét veszélyeztette”), valamint a 4. melléklet h) pontja (ha a mulasztó „az állat szökésének megakadályozásáról nem, vagy nem megfelelően gondoskodott”). Az alkalmazhatóságuk megítéléséhez véleményem szerint *az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésében előírt pórázhasználati kötelezettség célját* kell feltárni. A kötelezettséget az említett jogszabályhely első fordulata írja elő, amely a következő fordulattal folytatódik: „[k]özterületen ebet csak olyan személy vezethet, aki az eb irányítására, kezelésére és féken tartására képes.” Megítélésem szerint mind az első, mind a második fordulat *célja, hogy az eb irányítása, kezelése, féken tartása megtörténjen*: a funkció betöltésére a jogalkotó által vélelmezhetően alkalmas eszköz (póráz), illetve személy által. Vagyis a védett jogtárgy a mások egészsége, testi épsége. Abból, hogy a jogalkotó az állat irányítását, kezelését, féken tartását célzó eszközök közül a legszigorúbbat választotta, álláspontom szerint következik, hogy nemcsak a védett jogtárgy sérelmét, de a veszélyeztetését is el kívánja kerülni. A Bíróság Kr. 3. melléklet g) pontja pedig pont ezt a tényállást tartalmazza. A 4. melléklet h) pontja ennek minősített eseteként sorolható be.

Mindezekből következően megítélésem szerint alapesetben a Bíróság Kr. 3. melléklet g) pontja, minősített esetben a 4. melléklet h) pontja szerinti tényállás alkalmazható az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésében előírt pórázhasználati kötelezettség elmulasztásának szankcionálására.

A megkeresésekre adott válaszok alapján ugyanakkor úgy tűnik, hogy a fenti jogértelmezésben nincs konszenzus a jogalkalmazó szervek között. A Bíróság Kr. felsorolt tényállásait a Főjegyző nem tartja alkalmazhatónak, mivel a Bíróság Kr. mellékleteiben a jogsértések között az ebek póráz nélküli vezetése nincs felsorolva, illetve véleménye szerint a magatartás a mellékletek egyetlen pontjába sem illeszthető be. A Kormányhivatal szerint az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésében előírt pórázhasználati kötelezettség állatvédelmi bírsággal nem szankcionálható, mivel a jogszabályi előírás nem az állat védelmét szolgálja. Ezen értelmezésből következően a Kormányhivatal azt az álláspontot képviseli, hogy a Bíróság Kr. 3. melléklet g) pontja alapján való szankcionálás az állatot ért sérelem hiányában nem lehetséges. A Kormányhivatal megítélése szerint a Bíróság Kr. 4. melléklet h) pontja önmagában a póráz nélküli vezetéssel nem meríthető ki, csak akkor, ha az állat a mulasztás következtében meg is szökik. A Miniszter egy harmadik álláspontot képvisel: véleménye szerint az Állattartási

Kr. 17. § (1) bekezdésének megsértése esetén a Bíróság Kr. 3. melléklet g) pontja alkalmazandó, az adott egyedi eset elemzése eredményétől függően a 4. melléklet h) pontja is szóba jöhet.

Itt szükséges rámutatnom arra, hogy a jelentés tényállási részének 6. pontjában hivatkozott, a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendeletekből az az értelmezés olvasható ki, hogy Budapesten öt kerület, és Szeged mellett további négy megyeszékhely sem tartja alkalmazhatónak a pórázhasználat szankcionálására a Bíróság Kr. előírásait.

4. A jogalkalmazási bizonytalanságot tovább fokozza, hogy az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésének területi hatályaként megjelölt belterületi közterületen tartózkodó ebbel összefüggésben a Szabs. tv. is tartalmaz szankciót. A Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) pontja alapján szabálysértést követ el az, aki a felügyelete alatt álló kutyát „a település belterületén felügyelet nélkül bocsátja közterületre, vagy kóborolni hagyja.” Vagyis szabálysértés szempontjából a kutya *felügyelete* a megítélendő magatartás. Amint azt a jelentés III/1. pontjának 1.3. alpontjában kifejtettem, a póráz a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott „felügyelet” egyik eszközeként azonosítható, vagyis a belterületi közterületen való pórázhasználat elmulasztásának szankcionálására a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) pontja is alkalmas.

Ehhez kapcsolódóan indokoltnak tartom rámutatni, hogy a Szabs. tv. nagykommentárja¹⁸ a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) pontja szerinti elkövetési magatartás magyarázataként a következőket tartalmazza: „[a] kutya felügyelet nélküli közterületre engedése, illetve kóborolni hagyása település belterületén az Állattartási Kr. 17. §-ába ütközik, és az (1) bek. a) pont szerint minősül. Az Állattartási Kr. felhívott szakaszában az áll, hogy kutyát a települési belterület közterületein csak pórázon szabad vezetni. Ebből következik, hogy tilos felügyelet nélkül szabadon engedni. A pórázon tartás alól az ebek futtatására önkormányzati rendeletben kijelölt területek képeznek kivételt.” *Ezen érvelés¹⁹ alapján az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésében előírt pórázhasználati kötelezettség elmulasztásának kizárólagos szankciójaként a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) pontja szolgál, amely következtetés egyetlen a fentiekben részletezett állásponttal sem egyezik.*

Mindezeket összegezve megállapítom, hogy az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésében a belterület közterületén való kötelező pórázhasználat elmulasztása az Ávtv. 43. § (1) bekezdése értelmében állatvédelmi bírsággal szankcionálható. A szankció megalkotására az Ávtv. 43. § (5) bekezdése, valamint a 49. § (3) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján kizárólag a Kormány kapott felhatalmazást, ugyanakkor a felhatalmazás alapján megalkotott Bíróság Kr. konkrét tényállásra való alkalmazhatósága a jogalkalmazó szervek számára nem egyértelmű. Ennek kézzelfogható bizonyítéka az is, hogy jelentős számú önkormányzat – a konkrét ügyben érintett Szegedhez hasonlóan – a közösségi együttélés alapvető szabályai körében a pórázhasználat elmulasztásának szankcionálásáról rendelkezett. Az egyértelműség hiányát még inkább fokozza, hogy a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazhatósága is felmerülhet, sőt egyes jogértelmezés szerint kizárólagosan, vagyis a Bíróság Kr. alkalmazását teljes mértékben kizárva.

A fentiekből következően a belterület közterületén való pórázhasználat elmaradásának szankciójára vonatkozó szabályozás a jogállamiságból fakadó jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményével ellentétes és ezáltal a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülését akadályozza.

¹⁸ Nagykommentár a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényhez - Cserép Attila / Fábrián Adrián / Rózsás Eszter

¹⁹ A panaszos is hasonló érvelést adott elő a Szabs. tv. előírásaival való összevetés körében.

III/4. Szeged helyi szabályozásával kapcsolatban tett egyéb megállapítások

1. Előremutató jelleggel kívánom leszögezni a következőket. A jelentés III/1. pontjában részletezett levezetés szerint a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó szabály a közösségi együttélés alapvető szabályai körében nem alkotható meg.

Ez azonban nem jelenti automatikusan azt, hogy a Községi Ör. sérelmezett szabályozásának hatályon kívül helyezése mellett egy változatlan tartalmú szabály, vagyis a teljes közigazgatási területre kiterjedő kötelező pórázhasználat az Állattartási Ör. keretében előírható és szankcionálható az alábbiakra tekintettel.

A jelentés III/2. pont 2. alpontjában általánosságban már utaltam arra, hogy a belterületi kötelező pórázhasználat előírására és szankcionálására a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó szabályok körében az Ávtv. 49. § (6) bekezdésében kapott felhatalmazás keretei között sem rendelkezhet az önkormányzati jogalkotó, tekintettel az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésére, a bírság tárgyában történő jogalkotásra való felhatalmazás hiányára, valamint a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés a) pontjával fennálló párhuzamosságra.

Ezenkívül a párhuzamos szabályozás problémája a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdés b) pontja alapján a természeti és védett természeti terület, valamint vadászterület tekintetében is fennáll.

2. A fentieken túlmenően a sérelmezett Községi Ör. bevezető része vonatkozásában két jogszabályszerkesztéssel összefüggő problémára is felhívom a figyelmet.

A származékos jogalkotás jogszabály-szerkesztési előírásaként a JsZR. a rendeletek bevezető részében a jogalkotói hatáskört és a feladatkört megalapozó jogszabályi rendelkezést kötelező jelleggel feltüntetni rendeli a következők szerint.

A JsZR. 54. § (1) bekezdése a következőket rögzíti: „[a] nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.” Az idézett jogszabályi előírással összefüggésben a Kúria a Kh3.-ben erősítette meg azon álláspontját, amely szerint a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez.

A felhatalmazó rendelkezés feltüntetése mellett további előírást a JsZR. 55. § (1) bekezdése tartalmaz, amely szerint „[a] bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják.” A JsZR. 55. § (5) bekezdése szerint „[ö]nkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatköréként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni.”

A Községi Ör. bevezető része a felhatalmazó rendelkezés és a feladatkör tekintetében eredetileg a következő jogszabályhelyeket jelölte meg: „Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlése Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. 8. § (2) bekezdésében és a 143. § (4) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján, valamint az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el”.

A Községi Ör. bevezető részében a közösségi együttélés szabályainak megalkotására vonatkozóan a feladatkör megjelölése az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére való hivatkozással történt, amely jogalkotási gyakorlat a JsZR. 55. § (1) és (5) bekezdéseibe ütközött.

Az ombudsmani vizsgálat ideje alatt a Közgyűlés a bevezető részt módosította: Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető

szabályairól szóló 27/2016. (XI.16.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 46/2020. (XI.17.) önkormányzati rendelete 1. § értelmében a Községi Ör. bevezető részének helyébe 2020. december 2-ától a következő bevezető rész lépett: „Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (2) bekezdésében, a 142/C. § (1) bekezdésében és a 143. § (4) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján, valamint az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:”

Tekintettel a Községi Ör. bevezető részének 2020. december 2-ától hatályos módosítására a Községi Ör. bevezető részében a közösségi együttélés szabályainak megalkotására vonatkozóan a feladatkör megjelölése már összhangban áll a Jszt. 55. § (1) és (5) bekezdéseivel, így ezzel összefüggésben további ombudsmani intézkedést nem tartok indokoltnak.

Mindemellett a 2017. január 1-jétől hatályos Községi Ör. „10. Módosító rendelkezések” alcím alatt *más önkormányzati rendeleteket is módosított*: a 11. §-ában a közterület-használat rendjére vonatkozó önkormányzati rendeletet, a 12. §-ában az Állattartási Ör.-t, a 13. §-ában a szervezeti és működési szabályzat tárgyában kiadott önkormányzati rendeletet. Ezen módosítások tekintetében a Községi Ör. bevezető része sem a jogalkotói hatáskört, sem a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést nem jelöli meg.

A Községi Ör. bevezető része a 11-13. §-okban módosított egyéb önkormányzati rendeletek tekintetében fennálló jogalkotói hatáskört, valamint a feladatkört megalapozó rendelkezések feltüntetésének elmaradása miatt a Jszt. 54. § (1) bekezdésébe, valamint az 55. § (1) és (5) bekezdéseibe ütközik.

3. Végezetül a teljesség kedvéért rámutatok, hogy az Állattartási Ör.-t a Kúria a Köf.5048/2016/3. számú határozata szerint korábban már felülvizsgálta, a konkrét megállapítása a jelen ügyben nem releváns²⁰, azonban annyiban általánosítható és kapcsolható a Községi Ör. kapcsán felmerült szabályozási problémához, hogy a testület megállapítása szerint a felhatalmazás alapján fennálló jogalkotói hatáskört a felhatalmazás keretein belül kell gyakorolni.

Intézkedéseim

1. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját*, hogy

- a) jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében a Mötvt. 132. §-ában meghatározott törvényességi felügyeleti jogkörében végezze el a Községi Ör.-nek a jelentésem III/1. pontjában, valamint a III/4. pont 2. alpontjában megfogalmazott aggályok szerinti vizsgálatát, valamint
- b) a jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében fordítson kiemelt figyelmet a jogszabályok értelmezése során a rugalmas hivatkozással megjelölt normák azonosítására.

²⁰ A döntés elvi tartalma szerint „[a]mikor a jogalkotó akként rendelkezik, hogy egy adott szabályozási tárgyat a helyi építési szabályzatnak kell tartalmaznia, akkor ahhoz egyben a helyi építési szabályzat elfogadásához kapcsolódó garanciális rendelkezések érvényesülését is előírja.”

2. A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében – tekintettel arra, hogy a vizsgált szabályozási probléma az ország más településein is jelentkezik – az Ajbt. 37.§-a alapján felkérem az *agrárminisztert*, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 79. § 3. pontjában meghatározott felelősségében a 82. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti feladatkörében

- a) – tekintettel az AJB-493/2016. számú ombudsmani jelentésben foglalt felhívás eredménytelenségére – kezdeményezze az Ávtv. 49. § (3) bekezdés *f*) pontja és (6) bekezdés szerinti, a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó szabályok megalkotására felhatalmazó rendelkezések olyan tartalmú módosítását, kiegészítését, amely a jogalkotási keretek beazonosíthatóságára vonatkozó, így az indokolatlan párhuzamosságot kizáró garanciális követelménynek eleget tesz, valamint
- b) – a tárgy szabálysértési érintettsége okán a *belügyminiszterrel együttműködve* – tekintse át az kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó szankciókat abból a szempontból, hogy milyen jogszabály-módosítás vagy egyéb intézkedés szükséges ahhoz, hogy az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésében előírt belterületi kötelező pórázhasználat elmulasztásának szankciója a jogalkalmazók számára egyértelműen beazonosítható legyen.

3. A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Miniszterelnökséget vezető minisztert*, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés 6. pontja szerint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért való felelőssége keretében a 20. § (2) bekezdés *a*) pontjának megfelelően a *helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben* a kormányhivatalok tevékenysége felett gyakorolt szakmai irányítást keretében – tekintettel a jelentés tényállásra vonatkozó részében jelzett jogalkotási gyakorlatra – szükség szerint állásfoglalás kiadásával, illetve – a kormányhivatalok útján – a tárgykörben alkotott rendeletek célvizsgálat keretében történő ellenőrzésével biztosítsa, hogy a jogrendszerből kikerüljenek az önkormányzatok által a közösségi együttélés alapvető szabályai között a belterület közterületén a pórázhasználat elmulasztásának szankcionálására alkotott rendeleti szabályok.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos