

Az önkormányzati rendeletek bírói kontrollja az állattartási rendeletek példáján^{*}

PAULOVICS ANITA^{**} – JÁMBOR ADRIENN^{***}

1. Bevezetés

Az önkormányzati rendeletalkotás egyik leggyakoribb tárgyköre az állattartás. Az elmúlt két évtizedben szinte minden önkormányzat alkotott ilyen rendeletet. Ezek a rendeletek gyakran okoztak vitákat, és így nem meglepő, hogy az Alkotmánybíróság nem keveset foglalkozott velük. A következőkben azt elemezzük a kedvtelésből tartott állatok tartását szabályozó rendeletek példáján, hogy milyen jogi korlátai vannak e területen az önkormányzati rendeletalkotásnak. Példánk azért is alkalmas az elemzésre, mert ezek a rendeletek a legváltozatosabb ötletekkel, gyakran minden ésszerű indok nélkül, sokszor gyaníthatóan személyre szólóan, korlátozzák az állattartást.

Általánosságban az állattartás két nagy, egymástól igen különböző esetkört ölel fel. Az egyik, amellyel itt nem akarunk többet foglalkozni, a haszonállatok tartása: ez mezőgazdasági tevékenység (állattenyésztés), és ekként ítélandó meg. A másik, amellyel itt foglalkozunk, a kedvtelésből tartott állatok, különösen az ún. társállatok tartása. Ez szinte mindenben különbözik a gazdasági célú állattenyésztéstől. Méreteiben és környezeti hatásaiban nyilván nem hasonlítható össze a mezőgazdasági állattartással, ahogyan célja és társadalmi szerepe is egészen más. A kedvtelésből tartott állatok viselkedése és egyéb tulajdonságai is egészen mások: az ún. társállatok természetes környezete az ember. Ezek az állatok többek, mint pusztán domesztikáltak. Míg a mezőgazdasági célú állattenyésztés jogilag részletesen szabályozott,¹ addig a kedvtelésből tartott állatok tartásáról ez nem

^{*} A tanulmány a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0008 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

^{**} Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

^{***} Nappali tagozatos doktorandusz, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

¹ 1993. évi CXIV. törvény az állattenyésztésről; 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről

mondható el. Ennek következtében — magasabb szintű jogszabályok híján — a legtöbb jogterülethez képest sokkal több lehetőség nyílt az önálló önkormányzati rendeletalkotásra. A kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályozását az Alkotmánybíróság is helyi közügynek ismerte el.²

Az önkormányzatok a helyi állattartásról szóló rendeleteikben jellemzően különféle módokon és szabályokkal korlátozták — és mint látni fogjuk ma is, ma már biztosan jogellenesen — az egy házban vagy lakásban tartható állatok számát. Különösen közelről érinti ez a kedvtelésből tartott állatok tulajdonosait. Magyarországon körülbelül kétmillió kutya és nagyjából hasonló számú házimacska él, így a kérdés sok embert és szinte minden települést érint. A gyakorlatban a korlátozások és ezek kikényszerítése rengeteg problémát okozott, megkeserítve az állattartók és tenyésztők, és részben a jogalkalmazók, mindennapjait. Ilyen tartalmú önkormányzati rendeletekkel az Alkotmánybíróság is sokat foglalkozott.³

Tanulmányunkban a kedvtelésből tartott állatok számának önkormányzati rendeletbe foglalt korlátozásának jogi megítélésével foglalkozunk, az Alkotmánybíróság egy, e kérdésben fordulatot jelentő határozata alapján. Mivel eddig szinte kizárólag önkormányzati rendeletekben szabályozott tárgyról van szó, elkerülhetetlen az önkormányzati rendeletalkotás jogi korlátainak — és e korlátok bírói kikényszerítésének — vizsgálata.

2. Az Alkotmánybíróság határozata

Az önkormányzatok az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján alkották meg állattartási rendeleteiket. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése kimondta, hogy „A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.” Ez alapján az alkotmányos rendelkezés alapján születtek meg az állattartási rendeletek. Megjegyzendő, hogy ezt a rendelkezést lényegében azonos tartalommal fenntartja a 2012. január 1-jétől hatályba lépett Alaptörvény is. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy: „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” A (3) bekezdés pedig rögzíti, hogy: „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes”. Ezért véleményünk szerint a bemutatásra kerülő kérdéskör alkotmányjogi megítélése ez alapján nem változik.

A tartható állatok – különösen a kutyák – számának korlátozása miatt több mint tizenöt éve fordultak az indítványozók az Alkotmánybírósághoz, elsősorban arra hivatkozva, hogy a tartható kutyák (és más kedvtelésből tartott, különösen társállatok) számának korlátozása ellentétben áll az Alkotmányban megfogalmazott tulajdonhoz való joggal.

² 772/B/1997. AB határozat

³ Lásd például 772/B/1997. AB határozat; 23/2000. (VI. 28.) AB határozat; 37/2004. (X. 15.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata azonban nem találta a tulajdonjog aránytalan korlátozásának az önkormányzati rendeletek azon rendelkezéseit, amelyek korlátozták a tartható kutyák számát.

Ezt az Alkotmánybíróság első alkalommal az 1997-es határozatában – azaz még az Állatvédelmi törvény hatálybalépését megelőzően – állapította meg. Ebben a határozatban a testület az önkormányzati rendelet által alkalmazott tulajdonosi (lakáshasználati) korlátozás közérdekűségét és arányosságát vizsgálta. A közérdekűség tekintetében megállapította, hogy „az Alkotmány alapján a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása kiterjed arra, hogy az önkormányzat közvetlenül szabályozzon olyan társadalmi viszonyokat, amelyeket magasabb szintű jogszabály nem szabályozott.”⁴ Már ebben a korai határozatban megjelent az a később szinte valamennyi – a témához kapcsolódó – határozatban visszaköszönő fordulat, amely szerint „az Ör. vizsgált rendelkezéseit a köz érdekében, a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme, a későbbi jogviták elkerülése céljából alkotta meg.”⁵ Végső soron az Alkotmánybíróság ebben a határozatban nem tartotta alkotmányellenesnek az Ör. azon rendelkezéseit, amelyek korlátozták az ingatlanonként tartható kutyák, macskák számát. Szó szerint a fentivel megegyező indoklást tartalmazott számos későbbi – a témához kapcsolódó – határozat is. A 23/2000. AB határozat indoklásában is megjelenik a „lakóközösség védelme” mint a tartható kutyák száma korlátozásának alkotmányos indoka. Az említett határozatban az Alkotmánybíróság a tulajdonjog aránytalan korlátozásának minősítette azt, hogy az állattartási rendelet vizsgált rendelkezése „az ebtartáshoz az ebtartó lakása alatti, feletti, illetve az azonos szinten lakók összességének előzetes írásbeli hozzájárulását követelte meg”.⁶ A határozattal kapcsolatban fontosnak tartjuk kiemelni Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indoklását, melyben rámutat arra, hogy „a támadott szabály lakóépületek lakói közötti viszonyra vonatkozik, nem a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyre, így nem tartozik az Alkotmány megfogalmazásának megfelelő önkormányzati ügyek közé.”⁷ Sajnálatosnak tartjuk, hogy a párhuzamos indoklásban szereplő érvelést az Alkotmánybíróság későbbi határozataiban nem vette figyelembe, illetve nem fejlesztette tovább. Véleményünk szerint az ingatlanonként tartható állatok – különösen a kedvtelésből tartott állatok – megengedett számának korlátozása nem minősül helyi közügynek, sőt egyáltalán közügynek sem. Az Alkotmánybíróságnak már az általunk később részletesen elemzett határozatát megelőzően is ki lehetett volna mondania azt, hogy az önkormányzati rendeleteknek a tartható állatok számának korlátozására irányuló rendelkezései ellentétben állnak az Alkotmánnyal.

Az Alkotmánybíróság egymást követő – témához kapcsolódó – határozatai ugyanakkor azzal indokolták a tartható állatok számának korlátozására irányuló rendelkezések alkotmányosságát, hogy „az önkormányzat dönthet úgy, hogy a lakosság békés együttélése és a későbbi jogviták elkerülése érdekében szabályozza

⁴ 772/B/1997. AB határozat

⁵ 772/B/1997. AB határozat

⁶ 23/2000. (VI. 28.) AB határozat

⁷ Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleménye

az állattartás helyi kérdéseit.”⁸

Ezen a helyzeten változtatott a 146/2011. (XII. 2.) AB határozat, amely figyelembe vette az időközben bekövetkezett jogszabályi változásokat. Az indítványban és a határozatban foglaltak lényege a következő volt.

Az indítványozó Isaszeg Nagyközség Önkormányzatának állattartási rendeletében azt a rendelkezést támadta az Alkotmánybíróságnál, amely *Az eb és macskatartás szabályairól* szóló §-ban rögzítette, hogy „A település belterületén önálló helyrajzi számmal rendelkező ingatlanon háromnál több [nyilván kutya, illetve macska] nem tartható, kivéve a szaporodást követően az elválasztásig, legkésőbb az eb két hónapos koráig.”⁹

Az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezéssel kapcsolatban megállapította, hogy hatályba lépett a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló kormányrendelet,¹⁰ amely az állatvédelmi törvényhez¹¹ képest állapít meg speciális szabályokat.

A kormányrendelet a kedvtelésből tartott állat fogalmát negatív módon határozza meg, azaz a rendelet azt rögzíti, hogy mely állatok nem minősülnek kedvtelésből tartott állatnak, így például rendszertani besorolásától függetlenül az olyan állat, amelyet igavonásra, állati eredetű termék előállítására tartanak. Az Alkotmánybíróság határozatában ebből helyesen vonta le azt a következtetést, hogy a kormányrendelet hatálya kiterjed a kutya- és macskatartásra, illetve tenyésztésre.

Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az önkormányzati rendeletben foglalt korlátozás összhangban áll-e a kormányrendeletben foglaltakkal. A kormányrendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásának részletszabályai körében meghatározza a kedvtelésből tartott állatok tartási helyének méretét. Eszerint „a kedvtelésből tartott állat tartási helyének olyan méretűnek kell lennie, hogy az állat fajára jellemző mozgási igényét ki tudja elégíteni.”¹² A kormányrendelet a tartási helyet m²-ben is meghatározza, kimondva, hogy „tilos ebet tartósan 10 m²-nél kisebb területen tartani.”¹³ A csoportosan tartott ebek esetében az akadálytalanul használható terület minimum 6 m².¹⁴

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a 2010-es kormányrendelet hatályba lépését követően a jogi helyzet alapvetően megváltozott, mivel korábban nem volt a kedvtelésből tartott állatok tartásáról országos szintű szabályozás, amelyhez az önkormányzatoknak igazodniuk kellett volna. 2010 óta van ilyen, így a továbbiakban a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályozása már nem lehet a helyi önkormányzatok képviselő-testületének biztosított jogalkotási tárgy.

⁸ 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 913.

⁹ Isaszeg Nagyközség Önkormányzati Képviselő-testületének az állattartásra szolgáló melléképületek elhelyezésénél betartandó védőtávolságokról és az állattartással kapcsolatos egyéb feltételekről szóló 3/2003. (III. 26.) rendelete 9. § (6) bekezdés

¹⁰ 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról

¹¹ 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről

¹² 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 14. § (4) bekezdés

¹³ 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 14. § (5) bekezdés

¹⁴ 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 14. § (6) bekezdés

Sarkítottan fogalmazva az a véleményünk, hogy a kormányrendelet az állat – esetünkben a kutya – érdekét (jólétét) védi azáltal, hogy megfelelő tartási körülmények biztosítását teszi kötelezővé az állattartó számára, a kutya jó közérzetének, egészségének biztosítása érdekében. Ez egyébként összhangban áll az állatvédelmi törvény szabályozásának egészével.¹⁵

Ezzel ellentétes logikát követnek az önkormányzati állattartási rendeletek, amelyek nem az állat érdekeit védik, hanem a lakóközösség vagy a szomszédok vélt vagy valódi érdekét. Az önkormányzati rendeletek már csak ezért sem – vagy csak kivételesen – szolgálnak állatvédelmi célokat.

Az Alkotmányból és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatából egyaránt következik, hogy az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.¹⁶ Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzati rendeletnek a kutyák és macskák számát korlátozó rendelkezése a 2010-es kormányrendeletbe ütközik, és ezáltal sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, és így az önkormányzati rendelet vizsgált rendelkezését megsemmisítette.

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság konkrét indítvány kapcsán, de általános érvénnyel kimondta, hogy az önkormányzat nem szabhatja meg rendeletében *darabszám szerint* a tartható kutyák számát. Az önkormányzat rendeletében a kormányrendeletben előírt követelményeknek megfelelően, illetve keretei között szabályozhat; tehát a felelős állattartás elvei szerint.

A tartható kutyák és más, főleg társ- (kedvtelésből tartott) állatok megengedett számának ésszerű korlátozására a telkenként tartható állatok számával történő meghatározás eleve alkalmatlan. Az egyes ingatlanok között nagyság, beépítési mód, és más szempontok szerint igen nagy különbségek vannak. A ma legtöbb helyen alkalmazott, és eddig az AB szerint is alkotmányos szabályozási mód alapján egy több száz négyzetméter alapterületű házban, vagy egy ezer négyzetméteres ingatlanon éppúgy két kutya tartható, mint egy száz négyzetméteresben (miközben ezek között is lényeges különbségek vannak). Az ilyen szabályozás figyelmen kívül hagyja az állatok közötti különbségeket is: egy pár kilós törpepincsi vagy egy japán csin éppúgy „egy kutya”, mint egy ötven-hetven kilós dog vagy mastiff.

Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy a kedvtelésből tartott állatokról szóló kormányrendelet – összhangban a Polgári Törvénykönyvvel – úgy határozza meg az állattartás módját, hogy ez a tevékenység tartósan és szükségtelenül ne zavarja a környező lakóközösség – elsősorban a szomszédok – kialakult életvitelét. Amennyiben az állattartás az érintett személyeket (szomszédokat) tartósan és szükségtelenül zavarja tulajdonjoguk gyakorlásában (az ingatlan használatában), akkor a jegyzőhöz, vagy bírósághoz fordulhatnak birtokvédelmi igényük érvényesítése érdekében. Az Alkotmánybíróság utalt a határozatban arra is, hogy a jegyző állatvédelemmel

¹⁵ A 115/2012. (VI. 11.) kormányrendelet 2012. VIII. 1-től hatályba lépett, a 41/2010-es kormányrendeletet módosító rendelkezése ezt a tendenciát azóta tovább erősítette azáltal, hogy a tartási hely méretét úgy határozta meg, hogy tilos kistestű ebet 10 m²-nél, közepes testű ebet 15 m²-nél, nagy testű ebet 20 m²-nél kisebb területen tartósan tartani.

¹⁶ Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés

kapcsolatos hatásköreiről szóló kormányrendelet¹⁷ értelmében az állatvédelmi és az állattartási szabályok megsértése esetén meghatározott cselekmény végzésére, túrésére, vagy abbahagyására kötelezheti az állattartót, illetve az állattartást korlátozhatja, megtilthatja, továbbá bírságot szabhat ki.

Véleményünk szerint ezzel az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy abban az esetben, ha az állattartás – kutyatartás vagy tigrisnevelés – zavarja a lakókörnyezetet, akkor az érintettek birtokvédelem útján léphetnek fel. Ezzel magunk is egyetértünk, sőt úgy gondoljuk, hogy a „jogviták megelőzésének” céljával sem indokolható a kedvtelésből tartott állatok számának önkormányzati rendeletben való korlátozása, mert ugyanannyira, sőt még jobban zavarhatja a lakóközösséget, a szomszédokat az ingatlanon folytatott sok más, a kutya vagy macskatartásnál jóval nagyobb zajjal, esetleg szennyezéssel (is) járó tevékenység (pl. zenélés, zenetanítás, üzlet, műhely fenntartása stb.) mint az állattartás. Nyilván ennek ellenére minden ilyen tevékenységet – helyi közügynek minősítve – nem kell, nem is szabad az önkormányzatoknak rendeletben megtiltani.

3. Az amerikai szabályozás és gyakorlat

Érdekesnek tartjuk, hogy a kedvtelésből tartott állatok megengedett számának korlátozása az Amerikai Egyesült Államokban is számos jogi problémát vetett, illetve vet fel.

Amerikában a vidéki jellegű területeken nincs szabályozva a tartható kutyák száma. Ezeken a helyeken az állattartó mérlegelésén múlik, hogy hány kutyát tart, mindaddig, amíg az állatok nem okoznak valamiféle kárt, vagy kellemetlenséget.¹⁸

Az USA-ban a városok és a nagyvárosok alkothatnak olyan helyi jogszabályt, amely korlátozza a személyenként tartható állatok számát és fajtáját.¹⁹ Lényeges eltérés a hazai szabályozáshoz képest, hogy a tartható állatok száma ezekben az esetekben nem ingatlanonként, hanem személyenként van meghatározva, azaz az amerikai helyi rendeletek egy része azt korlátozhatja, hogy egyazon személy hány kedvtelésből tartott állatnak lehet tulajdonosa. Sok városban ugyanakkor olyan szabályozással is találkozhatunk, amelyek az ingatlanonként tartható kutyák számát korlátozzák, rendszerint két vagy három darabszámban háztartásonként. Kivételt képeznek ezeken a helyeken a korlátozás alól a kölyökkutyák egy bizonyos életkorig, ami többnyire nyolc hetes és négy hónapos kor között van.

Az ilyen korlátozó szabályozások célja csökkenteni a kutyák által okozott problémákat a városias területeken. Ahogyan az egyik amerikai bíróság ki is mondta „ha túl sok kutyát tartanak túl kis helyen, akkor az zajt, bűzt okozhat, vagy más kellemetlen mellékhatást, ami sértheti a lakóközösség mint egész érdekét.”²⁰

¹⁷ 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet a települési önkormányzat jegyzőjének az állatok védelmével, valamint az állatok nyilvántartásával kapcsolatos egyes feladat- és hatásköreiről

¹⁸ Mary Randolph: *Every Dog's Legal Guide: A Must-have Book for Your Owner*, 6th edition, Nolo, 2007. 22. o.

¹⁹ Cynthia Hodges: *Quick Summary of Ordinances for Pet Number Restrictions*.

<http://www.animallaw.info/topics/tabbed%20topic%20page/spusdognumber.htm> (2012. július 1.)

²⁰ Randolph: i. m. 22. o.

A bíróságoknak az ilyen rendelkezések megtámadása sokszor komoly fejtörést okoz, és az esetek többségében a kérelmek elutasításra kerülnek. Ugyanakkor vannak kivételek: Minnesota Állam bírósága érvénytelenné nyilvánította Sauk Rapid helyi rendeletét, amely korlátozta a tartható kutyák számát, azzal az indokkal, hogy a korlátozásnak semmiféle tényszerű indoka nem volt. Georgia Állam legfelső bírósága pedig alkotmányellenesnek nyilvánított egy helyi állattartási rendeletet, mert nem tartalmazott semmiféle olyan követelményt, amelyet a kutyatartó teljesíthetett volna annak érdekében, hogy engedélyt kaphasson a rendeletben szabályozott négynél több kutya tartására.²¹

Randolph felmérése szerint a lakásonként tartható kutyák számának korlátozása egyre gyakoribb, de nem tekinthető általánosnak az USA-ban. Arra is felhívja a figyelmet, hogy az ilyen korlátozó rendelkezések meglehetősen változatosak. Vannak olyan helyi rendeletek például, amelyek értelmében külön engedéllyel kell rendelkeznie az állattartónak ahhoz, hogy három vagy négy kutyánál többet tarthasson. Ez külön költséget jelent a kutyatartónak, sőt helyenként külön jogszabályi rendelkezések is vonatkoznak az ilyen esetekre, és a helyi hatóságok gyakran ellenőrzik az engedélyben foglaltak betartását.²² Mindazonáltal a szerző megjegyzi azt is, hogy a létszámkorlátozással kapcsolatos rendelkezések gyakorlati érvényesülése meglehetősen szűkkörű, még azokban a városokban is, ahol létezik a tartható kutyák számát korlátozó helyi rendelet. Az állatfelügyeleti hatóságok nem járnak házról-házra, hogy összeírást végezzenek. Általában panaszok alapján járnak el, illetve véletlenszerűen saját észlelésük alapján.

Gyakorlatilag tehát az, aki a helyi rendeletben megengedettnél több kutyát tart, csak akkor kerülhet „bajba”, ha a kutyák valamiféle problémát okoznak és emiatt a szomszéd panaszt tesz. Ezért „gyakorlati tanácsként” Randolph megjegyzi: nem az a lényeg, hogy hány kutyád van, hanem az, hogy azok ne zavarják a szomszédjaidat. Ha mégis valami gondot okoznak, akkor hárítsd el, mielőtt a szomszédjaid a hatóságokhoz fordulnak.²³ Azt is hangsúlyozza ugyanakkor, hogy ha egy város helyi rendelete nem tartalmaz korlátozást a tartható kutyák számára vonatkozóan, a szomszéd akkor is perelhet, feltéve, hogy a túl sok állat zavarja. Ha a bíróság ilyen esetekben megállapítja, hogy az állatok valóban zavarnak – erre akkor kerül sor, ha a szomszédot akadályozzák saját tulajdona zavartalan gyakorlásában – akkor a tulajdonost kötelezik, hogy távolítsa el az állatokat.²⁴

Az állattartók elsősorban tulajdonjoguk korlátozását sérelmezik a tartható kutyák számának korlátozásával kapcsolatban. A korlátozó rendelkezések érvényesüléséhez ugyanakkor állítani kell azt, hogy az állattartás kellemetlenséget, vagy kárt okoz. Néhány település úgy próbálja megakadályozni az állatok tartásával együtt járó kellemetlenségeket, hogy az egy személy tulajdonában tartható kedvtelésből tartott állatok számát három-négy darabban korlátozza.²⁵

²¹ Uo. 22. o.

²² Uo. 22. o.

²³ Uo. 23. o.

²⁴ Uo. 23. o.

²⁵ Cynthia Hodges: i. m.

<http://www.animallaw.info/topics/tabbed%20topic%20page/spusdognumber.htm> (2012. július 1.)

Az állattartók a korlátozó rendelkezésekkel szemben esetenként bírósághoz fordulnak. Az amerikai bíróságok csak akkor tartják megengedhetőnek a korlátozást, ha annak ésszerű indoka van. A bíróságok tehát egyfajta „ésszerűségi teszt” alkalmazásával döntenek el, hogy a tartható állatok számának korlátozása megszegése miatt lehet-e hátrányos jogkövetkezményt alkalmazni az állat tulajdonosával szemben. Ésszerűnek tekinthető a korlátozás az amerikai bírói gyakorlat alapján a közegészségügyi, biztonsági követelmények megszegése esetén. Nem alkalmazható ugyanakkor az olyan tulajdonjog korlátozás, amely a kedvtelésből tartott állat speciális jellemzőin alapul, így például a testsúlyán, mivel az ilyen jellemzők változhatnak.²⁶

Véleményünk szerint az amerikai joggyakorlat sokkal inkább a hazai birtokvédelmi igények szabályozásához és gyakorlatához áll közel, mintsem az önkormányzati rendeletekben alkalmazott darabszám szerinti korlátozáshoz. Az amerikai szabályozás további jellemzője – és egyben eltérő jegye a hazai szabályozástól – az, hogy az USA-ban a kutyaugatás, mint „zavaró tényező” egyes helyeken külön tagállami, vagy helyi rendeletben van szabályozva. Massachusettsben például a helyi szabályok kifejezetten lehetővé teszik a szomszédok számára, hogy hivatalos panaszt nyújtsanak be a városi tanácshoz akkor, ha a kutya „nuisance”, azaz kellemetlenséget okoz még hozzá túlzott, mértéktelen ugatásával.²⁷ Ezekben az esetekben a hatóság meghallgatást tart és szükség esetén megszünteti a zavarást, beleértve néhány esetben azt is, hogy kötelezi a tulajdonost, hogy szabaduljon meg a kutyáitól.²⁸ Ilyen, vagy ehhez hasonló szabályozással a hazai önkormányzati állattartási rendeletekben nem találkozhatunk és nem találkozhattunk az elemzés alá vont alkotmánybírói határozat megszületése előtt sem. Az effajta szabályozás jogrendszerünkől rendszeridegen. Az USA-ban is vannak persze olyan tagállamok és városok, ahol nincs külön helyi szabály a kutyák által okozott zavarásról. Ilyenkor a „zavarással” kapcsolatos általános szabályok érvényesülnek, amelyek például – hasonlóan a hazai jogszabályokhoz – tilalmazzák este tíz óra után a hangos zajt, vagy tiltják az ésszerűtlen, az úgynevezett „unreasonable” zajt.²⁹

4. Az engedélyhez kötés alkotmányos megítélése

Az általunk elemzett alkotmánybírói határozatból látható, hogy az indítványozó kifogásolta azt is, hogy az önkormányzati rendelet a kutya- és macskatenyésztést engedélyhez köti. A határozat ezzel kapcsolatos érveléséből fontosnak tartjuk kiemelni azt, hogy az Alkotmánybíró megállapította: „egy tevékenység – itt a kutya- macskatenyésztés – hatósági engedélyhez kötése a tevékenység feltételes tiltásával egyenlő, mivel ilyen esetben a tevékenység engedély nélküli folytatása tiltott. Az önkormányzati hatósági engedélyhez kötés alkotmányjogi feltétele ezért

²⁶ Cynthia Hodges: i. m.

<http://www.animallaw.info/topics/tabbed%20topic%20page/spusdognumber.htm> (2012. július. 1.)

²⁷ "excessive barking"

²⁸ Randolph: i.m. 136. o.

²⁹ Uo. 136. o.

az, hogy az önkormányzatnak egyáltalán joga legyen az engedélyhez kötött tevékenységet megtiltani.”

A kedvtelésből tartott állatokról szóló 2010-es kormányrendelet meghatározza, hogy milyen feltételekkel lehet kedvtelésből tartott állatot tartani, ami a kormányrendelet értelmében a tenyésztést is magába foglalja. Eszerint nem kell hatósági engedély sem a tartáshoz, sem pedig a tenyésztéshez.

Ezt azért tartjuk fontosnak hangsúlyozni, mert az állattartást szabályozó önkormányzati rendeletek többsége a megengedett szám feletti kutya tartását egyedi állattartási engedélyhez kötötte. Ez a helyzet sajnálatos módon számos helyen még jó ideig nem változott az AB határozat kihirdetését követően sem.

5. Az önkormányzati állattartási rendeletek törvényességi kontrolljának hiánya

Azoknak az önkormányzatoknak egy részénél, amelyek a 2012-es év végén módosították állattartási rendeleteiket, feltételezhető, hogy nem – de legalábbis nem elsősorban – az alkotmánybírói határozat hatására tették ezt, hanem a mezőgazdasági haszonállatok tartásával kapcsolatos törvényi szintű szabályozás³⁰ változásának következtében. E törvény 2012. október 1-jétől hatályba lépett módosítása³¹ szerint „Mezőgazdasági haszonállat tartása önkormányzati rendeletben nem korlátozható”³², azaz az önkormányzatok nem korlátozhatják az ingatlanonként tartható haszonállatok számát. Valószínűleg a törvényi szabályozás hatására módosította például Miskolc Megyei Jogú Város állattartási rendeletét.³³ A rendelet a 2012. december 15-én megtörtént módosítást megelőzően a város közigazgatási területét a helyi építési szabályzat előírásait alapul véve négy állattartási övezetre osztotta. Ezek közül három övezetben – gyakorlatilag az összes beépíthető területen – ingatlanonként két eb és három macska tartását engedte meg,³⁴ többlakásos ingatlanban egy eb és két macska tartását.³⁵ Kimondta a rendelet azt is, hogy „azon ingatlanokon, ahol az állattartás e rendelet szerint korlátozott – márpedig szinte mindenütt korlátozott volt – az övezeti besorolástól eltérő állattartás egyedi kérelem alapján engedélyezhető”.³⁶ A miskolci állattartási rendelet rögzítette azt is, hogy „ebtenyésztés létesítéséhez önkormányzati hatósági eljárás keretében kiadott engedély szükséges”.³⁷

Azért hoztam példának a miskolci állattartási rendeletet, hogy rávilágítsak: több

³⁰ 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről

³¹ A módosítást a 2012. évi XVIII. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény módosításáról 5. §-a iktatta be.

³² 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről 6. § (6) bekezdés

³³ Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata 24/2010. (IV. 30.) sz. rendelete az állattartás helyi szabályairól (Egységes szerkezetben a módosításáról szóló 31/2010. (IX. 25.) sz. önkormányzati rendelettel. http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/ren-24-2010-vi30-_allattartas_helyi_szabalyirol.pdf (2012. szeptember 5.)

³⁴ Ör. 9. § (1) bekezdés

³⁵ Ör. 9. § (2) bekezdés

³⁶ Ör. 13. § (2) bekezdés

³⁷ Ör. 14. § (1) bekezdés

mint egy évvel e precedens értékű alkotmánybíróági határozat kihirdetését követően, még egy megfelelő szakértelemmel bíró hivatali apparátussal rendelkező megyei jogú város sem módosította saját állattartási rendeletét. Valószínű, sőt biztosra vehető, hogy számos más önkormányzatnál is ugyanez volt a helyzet.

Miskolc Megyei Jogú Város 2012. december 15-én elfogadott rendeletével³⁸ helyezte hatályon kívül a fentebb bemutatott állattartási rendeletét. Ennek eredményeként – összhangban az alkotmánybíróági határozatban foglaltakkal – már nincs korlátozva a település területén az ingatlanonként tartható kutyák száma.

Az önkormányzati állattartási rendeletek körüli problémákat bizonyítja az is, hogy egyes önkormányzatok a törvény előírásának megfelelően a mezőgazdasági haszonállatokra vonatkozó rendelkezéseket módosították, míg a kedvtelésből tartott állatokra – így a kutyákra és macskákra – vonatkozó szabályokat ugyanakkor nem. Szikszó Város állattartási rendelete³⁹ a haszonállatok tartását nem korlátozza a település belterületén, a kedvtelésből tartott állatok – kutyák, macskák – tartását viszont igen. A rendelet a települést négy állattartási övezetre osztja. A mezőgazdasági haszonállat tartása egyik állattartási övezetben sem korlátozott. A rendelet szerint viszont az I.-II. állattartási övezetek háztömbjeiben, valamint lakóépületben, ahol négy vagy annál több lakás van, lakásonként csak egy eb tartható. A rendelet kimondja azt is, hogy ezen előírás alól – a szomszédos lakások tulajdonosainak írásos beleegyezése esetén – két eb mértékéig felmentés adható.⁴⁰ Ez a szabályozás – amint arra az Alkotmánybíróóság rámutatott – teljes egészében ellentétben áll a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló kormányrendeletben foglaltakkal, és a fent elemzett alkotmánybíróági határozattal is. Szintén magasabb szintű jogszabályba ütközik az a rendelkezés is, amely szerint a III. számú állattartási övezetben ingatlanonként legfeljebb három eb tartható. Ezen előírás alól – a szomszédos ingatlanok tulajdonosainak írásos beleegyezése esetén – felmentés adható.⁴¹ Az állattartási rendeletben foglaltakból így arra következtethetünk, hogy a településen ugyanazon az ingatlanon külön „felmentés” hiányában kutyából legfeljebb egy vagy három darab tartható, míg mezőgazdasági haszonállatokból – tyúkból, disznóból, stb. – az állategészségügyi, közegészségügyi szabályok betartása esetén akár öt, tíz, vagy húsz darab is. A rendelet kimondja azt is, hogy „eb tenyészetet létesíteni a Polgármesteri Hivatal engedélyével lehet”.⁴² E szabály is magasabb szintű jogszabályba és az AB határozatba ütközik. Az Alaptörvény szerint az önkormányzati rendelet nem lehet(ne) ellentétes magasabb szintű jogszabállyal,

³⁸ Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének 42/2012. (XII. 15.) önkormányzati rendeletet az állattartás helyi szabályairól szóló 24/2010. (VI. 30.) önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezéséről és a közterületek rendjéről szóló 13/1998. (III. 30.) önkormányzati rendelet módosításáról. http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/42-2012._allattartas_rend._hatalyon_kivul_kozter_rendelet_mod.pdf (2013. február 24.)

³⁹ 18/2012. (X. 26.) önkormányzati rendelet a helyi állattartásról. http://www.szikso.hu/media/files/rendeletek/a_helyi_allattartasrol.pdf (2013. február 22.)

⁴⁰ Ör. 12. § (1) bekezdés

⁴¹ Ör. 12. § (2) bekezdés

⁴² Ör. 11. §

így a rendeletnek a tartható kutyák számát korlátozó, és az ebtenyészet létesítését engedélyhez kötő rendelkezései álláspontunk szerint alaptörvény-ellenesek. Gyakorlatilag ugyanez a helyzet Aszód Város önkormányzatának állattartási rendelete⁴³ esetében is. Ez a rendelet 2012. október 1-jén került módosításra oly módon, hogy a tartható haszonállatok számát korlátozó rendelkezések kikerültek a rendeletből, a kutyák darabszámának korlátozása és az ebtenyészet engedélyhez kötése ugyanakkor hatályban maradt, és bár véleményünk szerint alaptörvény-ellenes, továbbra is hatályban van.

Az önkormányzati állattartási rendeletek között végül találhatunk olyat is, amely sem a mezőgazdasági haszonállatok, sem a kedvtelésből tartott állatok létszámának korlátozását nem módosította annak ellenére, hogy előbbi törvénybe, míg utóbbi a kormányrendeletbe és az alkotmánybírói határozatba ütközik. Tiszaújváros Önkormányzat állattartási rendelete⁴⁴ a város közigazgatási területét állattartási övezetekre osztja. Az egyes állattartási övezetekben korlátozza a tartható haszonállatok számát. Ez témánkhoz kevésbé kapcsolódik, azt ugyanakkor jól bizonyítja, hogy ezen a ponton az önkormányzati rendelet törvényellenes. A rendelet korlátozza az ingatlanonként tartható kedvtelésből tartott állatok – kutyák, macskák – számát is. Az övezeti besorolással kapcsolatos részletszabályok bemutatása nélkül is megállapítható, hogy a rendelet értelmében többlakásos lakóépületben lakásonként egy kutya tartható, míg családi ház esetében ingatlanonként két kutya tartható. Annak ellenére, hogy az állattartási rendelet 2012. május 31-én – fél évvel az általunk elemzett alkotmánybírói határozat kihirdetését követően – módosításra került, az ingatlanonként tartható kutyák számával kapcsolatos korlátozás szabályai – kormányrendeletbe és az alkotmánybírói határozatba ütköző módon – nem változtak.

A tanulmányban bemutatott alkotmánybírói határozat és az azzal kapcsolatban elemzett önkormányzati állattartási rendeletek véleményünk szerint rámutatnak egy igen komoly problémára, nevezetesen az önkormányzati rendeletek törvényességi felügyeletének hiányosságára a gyakorlatban. A vizsgált önkormányzati állattartási rendeleteket a más jogszabályokkal való összhang szempontjából – ami az Alaptörvényben foglalt alkotmányos követelmény – három csoportba sorolhatjuk. Az első csoportba tartoznak azok a rendeletek, amelyek összhangba kerültek mind a törvényi előírásokkal a mezőgazdasági haszonállatok tartásának szabályozása terén, mind pedig a kormányrendeletben és az AB határozatban foglaltakkal a kedvtelésből tartott állatokra vonatkozó szabályozás módosításával. Ezek az állattartási rendeletek összhangban állnak az Alaptörvénnyel. A második kategóriába azokat az önkormányzati rendeleteket soroljuk, amelyek a törvényi előírással összhangban a mezőgazdasági haszonállatokra vonatkozó szabályokat átalakították, a kedvtelésből tartott állatokra vonatkozó rendelkezéseket ugyanakkor nem módosították a kormányrendeletben

⁴³ Aszód Város Önkormányzatának 15/2011. (VI. 10.) rendelete az állatok tartásáról
<http://www.aszod.hu/?module=news&fname=rendeletek> (2013. február 23.)

⁴⁴ Tiszaújváros Önkormányzata képviselő-testületének a 14/2012. (V. 31.) önkormányzati rendeletével módosított 43/2004. (XII. 23.) rendelete a helyi állattartás szabályairól
<http://onkormanyzat.tujvaros.hu/html/index.php?mod=rendeletek> (2013. február 22.)

foglaltaknak megfelelően az általunk precedens értékűnek minősített alkotmánybíróági határozat kihirdetését követően sem. Végül a harmadik csoportba azok az állattartási rendeletek tartoznak, amelyekben sem a haszonállatok tartását korlátozó, sem pedig a kedvtelésből tartott állatok tartását korlátozó rendelkezések nem kerültek módosításra. Az ilyen önkormányzati rendeletek törvénybe, kormányrendeletbe és az Alkotmánybíróság határozatába ütköznek, így „többszörösen” alaptörvény-ellenesek. Amennyiben az önkormányzati rendeletekre vonatkozó, Alaptörvényben szereplő generálklauzula – miszerint az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal – hatékonyan érvényesülne, akkor az általunk utóbbi két kategóriába foglalt önkormányzati rendeleteknek nem lenne helye jogrendszerünkben.

6. Hatáskörváltozás az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatában

A fent leírtakon és különösen az alkotmánybíróági határozatban foglaltakon nem változtat az, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény szerint jelenleg már nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.⁴⁵ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) tartalmazza részletesen az önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályba ütközésével kapcsolatos szabályokat. A Bszi. szerint ilyen ügyekben a Kúria önkormányzati tanácsa jár el, nemperes eljárásban.⁴⁶ Ha az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet, vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, akkor az önkormányzati rendeletet, vagy annak rendelkezését megsemmisíti, megállapítja a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése más jogszabályba ütközését, vagy kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet, vagy annak rendelkezése nem lép hatályba, elrendeli a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét, és határidő tűzésével elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követően – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.⁴⁷ Gyakorlatilag tehát az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének vizsgálata a korábbi szabályozáshoz hasonló tartalommal az Alkotmánybíróság hatásköréből átkerült a Kúria önkormányzati tanácsához. Azt azonban nem állíthatjuk, hogy a szabályozási változás az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének kiküszöbölésére a korábbinál hatékonyabb eszközt jelentene.

⁴⁵ Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés

⁴⁶ Bszi. 45. § (1) - (3) bekezdések.

⁴⁷ Bszi. 55. § (2) bekezdés

7. Összegzés

Az Alkotmánybíróság határozata mindenkire – így a bíróságokra is – kötelező. Így az általunk precedens értékűnek minősített alkotmánybírósági határozatra bíróság előtt is lehet hivatkozni a jövőben, sőt elvileg előfordulhat az is, hogy a tartási, illetve tenyésztési engedélyt megtagadó önkormányzat korrekt módon visszavonja határozatát, tudomásul véve, hogy engedélyezési hatásköre megszűnt.

A – véleményünk szerint – szükséges szabályozási korrekciót elősegítheti az is, ha a törvényességi felügyeletet ellátó szerv (kormányhivatal) felhívja az önkormányzat(ok) figyelmét a szabályozási problémára és ennek eredményeként az önkormányzatok az alkotmánybírósági határozatban foglaltaknak megfelelően módosítják állattartási rendeleteiket. Megfontolandónak tartjuk azt a szakirodalomban megjelent álláspontot is, amely szerint „az állampolgárokat be lehetne vonni az önkormányzati rendeleteknek a megalkotásába, annak érdekében, hogy megkíséreljék összeegyeztetni a település minden »lakójának«, az embereknek és az állatoknak az igényeit egyaránt.”⁴⁸

Összességében bízunk benne, hogy az általunk bemutatott alkotmánybírósági határozat a jövőben valóban precedens értékűvé válik, megreformálva ez által az önkormányzati „kutyajogot”.

⁴⁸ Rebecca F. Wisch: *Overview of Local and State Dog Laws*. (2004)
<http://www.animallaw.info/topics/tabbed%20topic%20page/spusdoglaws.htm> (2012. július 1.)