



Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének

AJB-4449/2021. számú

KÖZÖS JELENTÉSE

a lakóövezeti használat zavaró hatásaival összefüggésben
(kapcsolódó ügyek: 254-AJB/2021., AJB-257/2021., AJB-258/2021.)

Előadó: dr. Gubek Nóra

Érintett szerv: Agrárminisztérium

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének**

AJB-254/2021. számú

közös jelentése

(kapcsolódó ügyek: AJB-254/2021., AJB-257/2021., AJB-258/2021.)

Előadó: dr. Gubek Nóra

Az eljárás megindítása

Több panaszos a lakóhelyük szomszédságában, belterületen történő haszonállattartásából származó zavaró hatás miatt fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A különböző településekről érkezett ügyekben a panaszolt körülmények hasonlóak, ezért az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv. (a továbbiakban Ajbt.) alapján közös vizsgálatot indítottunk a lakóövezeti haszonállattartás szabályozásának tárgyában.

Vizsgálatunk előzményeként áttekintettük a Hivatalnál korábban már folyamatban volt, hasonló tárgyú panaszokat, valamint az ezekről készült jelentéseket. A mezőgazdasági haszonállattartás problematikáját egy 2013-ban készült jelentésben¹, a kedvtelésből tartott állatokkal kapcsolatos panaszokat egy 2016-os vizsgálatban² elemeztük. A két szabályozási kör közös, valamint eltérő pontjainak összevetése alapján a jogbiztonság elvéből levezethető egyértelmű jogértelmezés és egységes joggyakorlat kialakításának szükségessége is indokolta az ismételt vizsgálatot.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
- *az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)*
- *az önkormányzati önrendelkezés elve (Alaptörvény 32. cikk „(2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”)*

Az alkalmazott jogszabályok

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)
- az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávtv.)
- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.)

¹ AJB-557/2013. számú jelentés

² AJB-493/2016. számú jelentés

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rend. (a továbbiakban: Lvr.)
- a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet
- az állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény végrehajtásáról szóló 41/1997. (V. 28.) FM rendelet az állategészségügyi szabályzatról (a továbbiakban: Áü.Szab.).

A megállapított tényállás

1. A panaszügyek előzményei

1.1. Az AJB-254/2021. számú ügyben a panaszos Poroszló belterületén levő ingatlanon extenzív mélyalmos művelésben tartott, 22 szürkemarhaból és 42 mangalicából álló állomány okozta bűz, legyek és szennyezett belvíz feltételezett veszélyeztető hatása miatt fordult a polgármesteri hivatalhoz, amely vizsgálatot indított. Az ügyben Poroszló Község polgármestere, valamint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya tartott ellenőrzést.”³

1.2. Az AJB-257/2021. számú ügyben a panaszos Békés település belterületén levő ingatlanát érintő sertés- és baromfitartás okozta bűz, legyek és csurgalékvizek miatti fertőzésveszély okán fordult a Békés Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Főosztályához. A panaszt a polgármesteri hivatal tájékoztatása szerint minden érintett hatóság kivizsgálta, azonban „a szakügyintézők nem tapasztaltak az állattartással kapcsolatban olyan tevékenységet vagy körülményt, mely bárminemű hatósági intézkedést alapozott volna meg. Az érintett terület olyan kisvárosi övezet, mely a helyi hagyományokat is figyelembe véve alkalmas a háztáji állattartásra.”⁴

1.3. Az AJB-258/2021. számú ügyben a panaszos Dabas belterületi településrészén sertéstartásból származó bűz és légyinvázió miatt, az itt élők közös petíciójával fordult Dabas Polgármesteri Hivatal jegyzőjéhez, aki birtokvédelmi eljárás keretében kötelezte az állattartót a létszám csökkentésére. Továbbá eljárta a Pest Megyei Kormányhivatal Dabasi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya, valamint az állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatala, mely utóbbi a panaszost arról tájékoztatta, hogy „Az Ön által leírt sertéstelep állategészségügyi szakhatósági szempontból alapvetően a jogszabályoknak megfelelően működik. Az állattartót több műszaki fejlesztés elvégzésére köteleztem, de ez önmagában nem fogja befolyásolni az állattartással természetesen együtt járó szaghatást.”⁵

2. A panaszok vizsgálata során megkeresett hatóságok válaszai

2.1. Az AJB-254/2021. számú vizsgálat kapcsán Poroszló község polgármestere arról számolt be, hogy „Ebben az övezetben a problémát az állattartás módja okozza. Önkormányzatunk a számosállat nagyságrendjét 5 db-ban maximalizálta, de rendeletünket az Éltv. 6. § (6) bekezdése felülírta (...). Véleményem szerint ilyen körülmények között

³ BO/10/00287-22/2017. sz. tájékoztatás

⁴ HIK/10482-1/2018. sz. tájékoztatás

⁵ PE-041/1585-3/2014. sz. levél

lakókörnyezetben, ilyen módú állattartás és ilyen módú trágyakezelésre engedélyt nem lett volna szabad adni.”⁶ Mivel a vizsgált állattartás nem engedélyköteles, a polgármester értelmezésünk szerint azt a helyzetet sérelmezte, hogy az Éltv. módosítása alapján az önkormányzatoknak nincs hatáskörük az állattartás korlátozására. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja vizsgálatunk során közvetlenül adott tájékoztatást, mely szerint: „az ingatlan bejárása során szaghatást, bűzhatást, valamint trágyaszagot a vizsgálatot végző munkatársak nem tapasztaltak”.⁷

2.2. Az AJB-257/2021. számú ügy kapcsán megkeresett Békés Megyei Kormányhivatal válasza az általa lefolytatott vizsgálat mellett a jogi szabályozás értékelését is tartalmazta: „A vonatkozó jogszabályok alapján megállapítható, hogy az állattartás kapcsán több hatóság rendelkezik hatáskörrel (...) A hatóságok együttműködése nehézkes. Az ügyfél számára a hatásköröket egybefoglaló döntés meghozatala volna célszerű, amely a jelenlegi szervezeti és jogi szabályozás mellett nem lehetséges (...) Nehézséget jelent, hogy az eljáró hatóság részére a bűzhatás objektív mérésére eszköz nem áll rendelkezésre, így az csak az ellenőrzés időpontjában fennálló pillanatnyi helyzet alapján, szubjektív megítélés alapján történik.”⁸

2.3. Az AJB-258/2021. számú ügyben a Dabasi Polgármesteri Hivatal jegyzője a fentiekkel azonosan értékelte a problémát: „a helyi, önkormányzati hatósági szerveknek nincs lehetőségük érdemben megakadályozni a területen folyó állattartást, holott a problémát már csak ez tudná kezelni, sőt megelőzni is (...). Közös véleményünk az, hogy a településeknek vissza kellene kapni azt a jogi lehetőséget, hogy helyi rendeletben, övezetek kijelölésével szabályozhassa a településen folyó állattartást. A települések helyi önkormányzatai a települések jellegzetességeire való tekintettel, a helyi lakosság védelme, nyugalma biztosítása érdekében alkalmasak lennének arra, hogy a lakosságot közvetlenül érintő ilyen jellegű problémákat kezeljék, sőt megelőzzék településszintű rendeletek megalkotásával, állattartó övezetek kijelölésével.”⁹

3. A vizsgálat során megkeresett további szervek válaszai

3.1. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége a tag önkormányzatoktól beérkezett válaszok alapján a következő megállapításokat tette: „A módosítást¹⁰ megelőzően az önkormányzati rendeletalkotás egyik leggyakoribb tárgyköre a települési állattartás volt. Az önkormányzatok képviselő-testületei a településük sajátos viszonyait és a lakosság érdekeit, igényeit szem előtt tartva hozták meg önkormányzati rendeleteket, amelyekben nem csak az övezeti besorolásokat rögzítették, de meghatározták a tartható haszonállatok darabszámát és az egyedi, a település jellemzőit figyelembevevő tartási körülményeket is. A megkeresésére válaszoló önkormányzatok többségének tapasztalata szerint a törvényalkotói akarat nem teljesült, szignifikánsan nem növekedett a gazdálkodók száma, ugyanakkor fokozódott az ellentét a gazdálkodók és a lakosság között. Ennek oka, hogy a belterületi állattartók betartva ugyan a tartási szabályokat, a tartásból eredő hatásokkal – szag, környezeti szennyezettség, rovar és rágcsálók elszaporodása – nem törődve zavarják a település más lakóinak nyugalma, egyre több konfliktust generálva. A jegyzői birtokvédelem nem megfelelő eszköz, keretei szűkek, a határozatok végrehajtása nehézkes, a fellebbezésre szolgáló bírósági út a lakosság számára kedvezőtlen. A jogszabály módosítás óta eltelt idő elegendő tapasztalattal szolgált arra, hogy javaslatot tegyünk az önkormányzati szabályozás visszaállítására, hivatkozva a szubszidiaritás elvére, valamint arra, hogy a helyi elvárások

⁶ 157/2017. tájékoztatás

⁷ BO/10/00287-22/2017. sz. tájékoztatás

⁸ BE/25/1875-30/2018. tájékoztatás

⁹ HIV/1974-5/2018. tájékoztatás

¹⁰ Éltv. 6.§ (6)

önkormányzati rendeletben történő rögzítése adekvát eszköz lehet a különböző kulturális háttérrel és igényekkel rendelkező lakosok együttélésének elősegítésében.”¹¹

3.2. Az Agrárminisztérium megkeresésünkre írt válaszában¹² – megismételve a tárgyban korábban már küldött álláspontját – kijelentette, hogy „az elmúlt szűk évtizedben a Módtv.¹³ szerinti szabályozás beváltotta a hozzá fűzött reményeket. A több szintű szabályozás utóvizsgálata során az Éltv. 6. § (6) bekezdésének hatályban tartását messzemenően indokoltnak látom.” Ezen általános értékelést a következő indokok támasztják alá az Agrárminisztérium álláspontja szerint: a közegészségügyi, állategészségügyi, környezetvédelmi szempontok érvényesítése a helyi építési szabályzatban megfelelő eszközrendszer adnak a humán jóléti szempontok érvényesítésére is. Ugyancsak a jólét védelmét szolgálja a közegészségügyi indokból történő tartási korlátozás az Éltv. 6. § (5) alapján, az ezen felüli jogséremlmek, mint a „polgárok egymás közötti nézeteltérései”, a Ptk. szomszédjogi eljárása szerint hatékonyan orvosolhatók. Említésre méltó még két kijelentés, melyek szerint „a vidék kulturális identitásához tartozó elemnek tekintem a kapcsolódó mezőgazdasági tevékenység jellemző zajait, szaghatását, tájkép elemeit, és ezek tartós megőrzése előnyt élvez a vidékre – akár csak időlegesen – kitelepülők magánjelleű érdekeivel szemben. (...) Önmagában az állattartás által okozott kellemetlen szag vagy a rovarok megjelenése olyan természetes körülmény, amely nem ad alapot az állategészségügyi hatóság fellépésére.”

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, továbbá az Ajbt. 28. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

A beadványok alapján megállapítottuk, hogy a panaszosok panaszjogukat kimerítették és jogorvoslati lehetőség nincs számukra biztosítva, ezért az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálat indult.

2. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen,

¹¹ 4449-3/2021. ikt. sz. levél

¹² JgF/625/1/2021.

¹³ 2012. évi XVIII. tv. 5. §

zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság arra mutatott rá¹⁴, 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”.

2.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság 3284/2017. (XI. 14.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, mely a jogi normák kiszámítható és egyértelmű rendszerében valósulhat meg. A jogállamiság elve azt követeli meg az államtól, és elsősorban a jogalkotótól, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek.¹⁵

A fenti elv általános érvényű elvárás a jogalkotással szemben, melyet kifejezetten a környezetvédelmi tárgyú szabályozással kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következővel egészített ki: „Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk.”¹⁶

2.2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, továbbá a XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*. Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti, „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.¹⁷

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot több határozatában is elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte, mely szerint alanyi jogok védelmét az államnak főként törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátni. Az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint: „A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” Kimondta továbbá azt is, hogy a környezethez való jog érvényesítése azt is megkívánja, hogy az „állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

¹⁴ 22/2012. (VI. 11.) AB határozat

¹⁵ 3284/2017. (XI. 14.) AB határozat, 3106/2013. (V. 17.) AB határozat

¹⁶ 28/2017. (X. 25.) AB határozat

¹⁷ 3292/2017. (XI. 20.) AB határozat

Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.”¹⁸

A szabályozási és szervezeti eszközökkel kapcsolatosan azonban az állammal szemben támasztott követelmény az is, hogy módosításuk ne jelentsen visszalépést a már elért védelmi szinthez képest. Az Alkotmánybíróság több döntésében is kimondta, hogy: „[a] visszalépés tilalma egyaránt kiterjed a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. [...] Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti”.¹⁹

Az állattartás, mint gazdálkodási tevékenység, valamint tulajdoni elem felveti annak kérdését is, hogy az Alaptörvényben védett tulajdonhoz való jog hogyan viszonyul az egészséges környezethez való joghoz, ennek sérelme, veszélyeztetése esetén korlátozható-e a tulajdonnal való rendelkezés, azaz jelen esetben az állattartás. Az Alkotmánybíróság ebben a kérdésben kimondta, hogy „A tulajdonjog valamely elemének korlátozása ugyanis csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alaptörvényi jognak az alaptörvény-ellenes korlátozásával, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”²⁰ Az Alkotmánybíróság – korábbi határozatait is felidézve – arra is rámutatott, hogy a tulajdon és annak használata nem lehet korlátlan: „[82] Ebben a tulajdonhoz való jog tartalmát vizsgáló határozatában azt fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy az „alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más”. (ABh 1993, 373, 380.) Ez a határozat széleskörű felhatalmazást biztosított mind a magán, mind a köztulajdon tekintetében a korlátozásra...”²¹

Az egészséges környezethez való jognak kétségtelenül része a tiszta levegő, mely az Lvr. 4. § szerint²² nem csupán a határértéket meghaladó szennyezettségtől, de bűzhatástól mentesként is értendő. Az állattartás korlátozhatóságának alaptörvényi mércéje tehát a szükségesség és arányosság vizsgálatával dönthető el, azaz az egészséges környezet védelméhez szükséges-e és milyen mértékben a tulajdonjog korlátozása, és viszont: megengedhető-e az egészséges környezet védelmében való visszalépés a tulajdonjog védelme indokával. A visszalépés tilalmának elvét az Alkotmánybíróság több alkalommal is elemezte, első döntésében leszögezve: „[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan”²³ A későbbiekben hozott döntéseiben a fogalmat részletesebben kifejtve megállapította: „A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet

¹⁸ 16/2015. (VI. 05.) AB határozat, 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

¹⁹ 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

²⁰ 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat

²¹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

²² 4. § Tilos a légszennyezés, a diffúz forrás környezetvédelmi követelményeknek nem megfelelő működtetése miatt fellépő levegőterhelés, valamint a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelése, továbbá a levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezettséget okoz.

²³ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. A visszalépés tilalma ekként akkor is sérülhet, ha az anyagi jogi szabályozás változatlansága mellett az anyagi jog érvényesítését biztosító szervezeti vagy eljárási szabályozás gyengül. Ugyancsak sérülhet a visszalépés tilalma akkor, ha a szabályozás tárgyának jogi helyzete változik meg a környezet védelme szempontjából kedvezőtlenül, adott esetben akár az anyagi jogi szabályozás változatlansága mellett.”²⁴

2.3. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint: *„Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”*.

Az Alkotmánybíróság több döntésében is vizsgálta a helyi képviselőtestületek jogalkotási kereteit a magasabb szintű jogszabállyal is érintett tárgykörökben. A jelen vizsgálatban releváns döntések meghozatalakor az Alkotmány 44/A. § (2)²⁵, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 16. § volt hatályban, azonban az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének első fordulata tartalmában azonos az Alkotmány hivatkozott rendelkezésével, és a hatályba lépett Möt. 13. § (1) példalódzó felsorolásban rögzíti azokat a helyi közügyeket, helyben ellátandó feladatokat, melyek tárgyában a jogalkotási hatáskört a képviselőtestületek gyakorolhatják. Ezek között szerepel az 5. pont alatt a környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágszálóirtás); 11. pont alatt a helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás. A tartalmi egyezés miatt az Alkotmánybíróság alábbi döntéseit hivatkozási alapnak tekintjük, függetlenül attól, hogy azok kedvtelésből tartott állatokra vonatkozó helyi rendeletek vizsgálata körében születtek:

„Az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában már megállapította: „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A.§ (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.” (ABH 1998, 155.)”²⁶

„A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. §-a alapján az önkormányzat képviselő-testülete nemcsak törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothat rendeletet, hanem a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére is. Az önkormányzatok e jogosultságát fogalmazza meg és védi az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése is.

A lakók közötti jogviták megelőzése a helyi szintű jogszabályalkotás hagyományos szabályozási tárgyköre. Az állattartás kérdését a helyi önkormányzatok általában a köz érdekében, a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme és a jogviták elkerülése céljából szabályozzák.”²⁷

Az Alkotmánybíróság ezen döntésében nem csupán az önkormányzat szabályozási jogkörét elemezte, de arra is kitért – amire már fentebb is utaltunk –, hogy a helyi közérdek védelme érdekében elrendelt korlátozások hogyan viszonyulnak az állattartók, mint tulajdonosok szintén védett tulajdonhoz való alkotmányos jogához: „Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette – először a 7/1991. (II. 28.) AB határozatban –, hogy „a

²⁴ 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

²⁵ (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

²⁶ 23/2000. (VI. 28.) AB határozat

²⁷ 49/2007. (VII. 3.) AB határozat

tulajdonhoz való jog – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján – alapvető jog, amely azonban nem korlátlan. A tulajdonosnak joga gyakorlása során tekintettel kell lennie mások jogaira és jogos érdekére. A tulajdonhoz való jog tehát korlátozható, a korlátozás azonban akkor alkotmányos, ha az másik jog védelme vagy érvényesülése, illetve valamely alkotmányos cél érdekében történik, mely más módon nem érhető el, továbbá ha a korlátozás arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával.” (ABH 1991, 22.) A tulajdonjog tartalmát és védelmét a Ptk. X. fejezete szabályozza részletesen, e rendelkezések keretét adnak azoknak az egyéb jogszabályoknak is, melyek a közérdek vagy jogos magánérdek érvényesülését a tulajdon szabadságával szemben lehetővé teszik. (285/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 827, 828.)

A hivatkozott AB döntések meghozatalakor nem volt kifejezett törvényi rendelkezés az állattartás helyi szintű szabályozásáról: sem korlátozó, mint a haszonállattartás esetén az Éltv. 2012. október 1-jétől, sem felhatalmazó, mint a társállatra vonatkozóan az Ávtv. 2012. december 28-tól hatályos rendelkezése.

3. A vizsgálat eredményében

3.1. A jelen vizsgálat kapcsolódása korábbi jelentéshez

A haszonállattartást érintő szabályozási környezet a 2013-ban készült AJB-557/2013. számú jelentés óta nem változott (az építésjogra vonatkozó végrehajtási rendelet kivételével)²⁸, az abban foglalt megállapítások és jogi értékelés változatlanul érvényesek. A jelentésben hivatkozott Alkotmánybírósági döntések²⁹ jelen vizsgálatban is releváns megállapításai a következők: „Az Ötv. 16. §-a alapján az önkormányzat képviselő-testülete nemcsak törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothat rendeletet, hanem a törvény által nem szabályozott helyi-társadalmi viszonyok rendezésére is. Az Alkotmánybíróság már a 23/2000. (VI. 28.) határozatában is utalt arra, hogy „amikor az önkormányzat az állattartás rendjét szabályozta, akkor a közérdek alapján járt el és hajtott végre közcélú tulajdonkorlátozást.” Az elsődleges önkormányzati jogalkotási jog azon az előfeltételen alapul – egyebek mellett –, hogy az adott tárgykör a lakosság szélesebb körét, azaz közösséget érintő-e, valamint azt a kérdéskört magasabb szintű jogszabály rendezi-e vagy sem. Az AJB-557/2013. számú jelentésben foglalt megállapításokra és a biztosi ajánlásra érkezett miniszteri válasz³⁰ szerint a helyi önkormányzati rendeletalkotás azért sem szükséges, mert „Véleményem szerint a magasabb szintű jogszabályok minden lényeges körülményre figyelemmel szabályozzák az állatok tartásának feltételeit, így nincs szükség arra, hogy helyi önkormányzati rendelet szabályozza ugyanazt, sokszor a magasabb szintű jogszabályi rendelkezéseket megismételve vagy éppen azokkal ellentétesen.” A miniszter válaszában a szabályozás megfelelő részletességéről írva még leszögezte, hogy a nagylétszámú állattartáshoz hasonló „részletes, országos szintű szabályozása álláspontom szerint nem szükséges és nem is célravezető.” A miniszternek írt ombudsmani válasz szerint az Éltv. 6. § (1) bekezdésének³¹ és (2) bekezdésének³² összevetéséből kitűnik, hogy „az Éltv.

²⁸ 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről

²⁹ 49/2007. (VII. 3.) AB határozat, 23/2000. (VI. 28.) AB határozat

³⁰ JF/692-2/2013. ikt. sz. levél a vidékfejlesztési minisztertől

³¹ Éltv. 6. § (1) Állatot tartani csak jogszabályban előírtaknak megfelelő helyen és módon szabad.

³² Éltv. 6. § (2) Az állatok tartása nem veszélyeztetheti az emberek és állatok egészségét, jólétét, nem károsíthatja a környezetet.

sem a veszélyeztetés, sem a károsítás fogalmát nem határozza meg, és azt sem, hogy ezekben az esetekben ki jogosult eljárni.”

Egy újabb, ugyancsak a kislétszámú háziállattartással (lótartással) kapcsolatos problémát vizsgáló ombudsmani jelentés³³ szerint „A vizsgált ügyben is jól felismerhető volt, hogy a szabályozás hiányossága az önkormányzatok számára jelentősen megnehezíti a lakosság állattartásból eredő konfliktusaiban a rendezés lehetőségét. A vizsgálat során megállapítottam, hogy számos hatóság bevonása és eljárása ellenére a beadvány alapjául szolgáló ellentéteket nem sikerült feloldani, a szomszédok közötti viszony súlyosan megromlott.”

A kedvtelésből tartott állatok vonatkozásában felmerült környezeti problémák nagyon hasonlóak, a panaszok jellemzően a szomszédos lakóközösséget zavaró hatások voltak, csakúgy, mint a haszonállattartás esetében. A vonatkozó jogi szabályozási mód is nagyon hasonló: annak ellenére, hogy mind az Éltv. 6. § (2) bekezdése az egészség és a jólét veszélyeztetésének általános tilalmát, mind a 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 14. § (2)³⁴ bekezdése a lakókörnyezet megszokott életvitele tartós és szükségtelen zavarásának tilalmát előírja az állattartás hatásaival érintett környezetre vonatkozóan, mégis az idézett tilalmak fogalommeghatározása, tartalma egyaránt hiányzik. E hasonlóságon túl azonban a társállatok tartására vonatkozóan az Ávtv. 49. § (6) bekezdése felhatalmazást ad a települési önkormányzatok részére helyi rendelet megalkotására³⁵, ugyanakkor az Éltv. a haszonállatok vonatkozásában a korlátozás tilalmával (6. § (6) bekezdése) nagyon szűk keretek közé szorította a helyi jogalkotási hatáskört.

3.2. Az ügyek alapján a következő általános és közös megállapítások tehetők

Az állatok tartásával kapcsolatos általános elvárás az Éltv. 6. § (2) bekezdésben megfogalmazott elv, mely mind az állatok, mind a tágabb környezetük általános jólétének védelmét, a veszélyeztetés tilalmát mondja ki, azonban ezen túl a részletes szabályok, valamint a végrehajtásra kiadott jogszabályok kizárólag állatvédelmi, állatjóléti, állategészségügyi szempontból tartalmaznak rendelkezéseket, az emberi egészség, jólét védelmére vonatkozóan nem.

Bár az állattartás ellenőrzése több hatóság hatáskörébe is tartozik, a panaszokban jellemző elemet, a szaghatást, valamint a rovarok, esetlegesen rágcsálók jelenlétét, mint a szokásos életvitelt zavaró környezeti hatásokat csak a Ptk. 5:23. §-a³⁶ alapján, azaz szomszédjogi sérelemként értékelik. A vizsgált ügyek közül csak egyben indult birtokvédelmi eljárás, mely részlegesen orvosolta a panaszt, ugyanakkor az idézett TÖOSZ válasz szerint az érintett lakosok inkább a hatósági eljárástól várják a problémák megoldását a jegyzői birtokvédelem és a peres eljárás helyett, ami az időfaktor ismeretében teljesen érthető.

A panaszok szomszédjogi eljárásban történő orvoslása, azok megítélése attól is függ, hogy a „szükségtelen zavarás” az adott esetben, a helyi viszonyokra tekintettel megállapítható-e, hiszen a haszonállat tartása minden esetben szaghatással jár, a legkörültekintőbb állattartás esetén is, így az a tevékenység elkerülhetetlen zavaró hatásai közé tartozik. Ez a környezeti hatás azonban sok esetben ellehetetleníti azon szomszédok

³³ AJB-608/2021. ügyben készült jelentés

³⁴ (2) A kedvtelésből tartott állatot úgy kell tartani, hogy az állat tartása lehetővé tegye annak természetes viselkedését, ugyanakkor a környező lakóközösség kialakult élet- és szokásrendjét tartósan és szükségtelenül ne zavarja.

³⁵ 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.

³⁶ A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.

mindennapjait, akik ilyen jellegű tevékenység mellett élnek és állattartást nem végeznek, szokásos életvitelüknek nem része a háztáji gazdálkodás, s bár egyéni érzékenységtől függ a bűzre való reagálás, a vizsgált ügyekben felmerült az Éltv. 6. § (2) bekezdésben foglalt tilalom sérelmének veszélye: „Az állatok tartása nem veszélyeztetheti az emberek és állatok egészségét, jólétét, nem károsíthatja a környezetet.”

Az Lvr. a bűzzel járó tevékenységeket nem sorolja fel tételesen, azonban a fogalom meghatározása szerint egyértelműen vonatkozhat – adott környezetben – az állattartásra: 2. § 6. *bűz: szaghatással járó légszennyező anyag vagy anyagok keveréke, amely összetevőivel egyértelműen nem jellemezhető, az adott környezetben környezetidegen, és az érintett terület rendeltetésszerű használatát zavarja.*

A levegőtisztaság e körben való védelme az Lvr. 36. § (2) d) alapján a járási környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozik, mérési és intézkedési kötelezettséggel.

A hatásköri szabályoktól eltérően a poroszlói ügyben a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya tartott ellenőrzést, mely szerint: „az ingatlan bejárása során szaghatást, bűzhatást, valamint trágyaszagot a vizsgálatot végző munkatársak nem tapasztaltak (...) intézkedés megtétele, illetve hatósági eljárás megindítása környezetvédelmi – jelen esetben levegőtisztaság – és földtani közeg védelmi szempontból nem volt indokolt.”³⁷ A dabasi panasz vizsgálatát a polgármesteri hivatal munkatársa végezte, az ellenőrzés során hol tapasztalt szaghatást³⁸, hol nem.³⁹ A békési panasz esetén a kormányhivatal tájékoztatása szerint a bűzzel kapcsolatos bejelentést áttették az illetékes Békési Járási Hivatalhoz, azonban az esetleges további intézkedésekről nincs információnk.

Elfogadva a hatóságok megállapítását, tényként kell kezelnünk, hogy egyrészt a levegő bűzzel való terheltsége napszaktól, légköri viszonyoktól erősen függő és változó mértéket tud mutatni, ezen kívül tény az is, hogy az állattartás kis egyedszám esetén is szaghatással jár, melyet a telepítés helye, a környező lakóingatlanoktól való távolság, közelség nagyban befolyásol és megítélése függ az egyéni érzékenységtől. Ezen túl azonban azt is meg kell állapítanunk, hogy hatáskör hiányában sem az Éltv. 6. § (2) bekezdésében, sem az Áeü. Szab. 1. számú melléklet 1. § (4)⁴⁰ bekezdésében írt általános tiltó rendelkezés érvényesítését nem tudják kellően hatékonyan elérni az eljáró hatóságok.

A vizsgált ügyekben a levegő bűzzel való terheltségét kizárólag érzékszervi, eseti ellenőrzéssel végezte el a hatóság, szagkoncentráció mérés, intézkedés ezen alapulva nem történt. A szakági hatáskörökben eljáró hatóságok (vízvédelmi, népegészségügyi, környezetvédelmi) jellemzően az állattartásra vonatkozó szabályoknak megfelelő körülményeket állapítottak meg, illetve az előírásoknak megfelelő tartásra kötelezést írtak elő, ezek azonban nem szüntetik meg a panaszolt körülményeket. Tény, hogy a bűzmérésre alkalmazható technológia drága és a hatóságoknak általában nem áll rendelkezésére, valamint az is, hogy a háztáji állattartás esetén rendszeres mérésre és utólagos intézkedésre lenne szükség, mely a megelőzés elvének érvényesülése hiányában legalább szankciókkal biztosított – korlátozott és esetleges – védelmet jelentene. *Fentiek alapján megállapítottuk, hogy a vizsgált ügyekben eljáró hatóságok egy esetben sem alkalmazták a levegő védelméről szóló rendeletnek a bűzzel való terhelés objektív vizsgálatára vonatkozó szabályait.*

³⁷ BO/10/00287-22/2017.

³⁸ 1342-8/2017. panaszos tájékoztatása

³⁹ 1342-2/2017. helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyve

⁴⁰ Az állatok tartása az emberek, az állatok egészségét nem veszélyeztetheti, a környezetet nem károsíthatja.

3.3. Az irányadó jogi szabályozás

Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján „*Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot*”.

A jelen esetben releváns, az Alaptörvény idézett cikkének első fordulatóban írt eredeti jogalkotási hatáskör kettős feltétel esetén gyakorolható. Az egyik a helyi társadalmi viszonyok rendezésére szolgáló szabályozás igénye, melynek lényeges eleme annak elismerése, hogy a sajátos, egyedi, helyben jellemző problémákat mind azonosítani, mind megoldani a helyi közösség keretein belül lehet. A másik feltétel a helyi jogalkotásra az, hogy törvény a konkrét kérdést országosan nem szabályozza.

3.3.1. A haszonállat tartására vonatkozó szabályozás alapelveit és peremfeltételeit az Éltv. 6. §-a tartalmazza. A 6. § (2) és (5)⁴¹ bekezdések a törvény kihirdetésétől változatlan tartalommal hatályban vannak. Az (5) bekezdés az állatok tartásának korlátozását feltételekhez köti, melyek között nem szerepel a (2) bekezdésben megfogalmazott általános veszélyeztetési elem, melyben a védett tárgy a humán egészség és jólét. Főként a jólét fogalmának, valamint annak meghatározásával adós a jogalkotó, hogy a veszélyeztetés mikor, milyen feltételekkel állapítható meg, ahogyan azt az 557/2013. jelentés már leszögezte. Az *Éltv. végrehajtására kiadott törvényi és rendeleti előírások az előző vizsgálat óta eltelt időben sem pótolták ezt a hiányosságot, így változatlanul fennáll a jogbiztonság elvéből következő egyértelmű és kiszámítható normarendszer sérelme*. Ezen túl, álláspontunk szerint a hiányzó szabályozási elem miatt az önkormányzati rendeletalkotási jog előfeltétele is teljesül, hiszen a humán környezet védelmét nem szabályozza a vonatkozó ágazati törvény, továbbá a Ptk. birtokvédelmi szabályai is csak azzal a feltétellel nyújtanak jogorvoslati lehetőséget, ha a zavarás – az eljáró hatóság vagy a bíróság megítélése szerint – „szükségtelen mértékű”-nek bizonyul az eljáró hatóság vagy a bíróság megítélése szerint, így az állattartással szükségképpen együttjáró szaghatás esetében a Ptk. birtokvédelmi eszköze csak feltételesen és viszonylag szűk határok között alkalmazható. A szükségtelen mérték pedig a helyben szokásos mértékhez igazodik.

3.3.2. A mezőgazdasági haszonállatok tartásának önkormányzati rendeletben történő korlátozása tilalmát a 2012. október 1-jétől hatályos módosítással⁴² beiktatott 6. § (6) bekezdés tartalmazza. Ezzel a háziállatokra vonatkozó önkormányzati szabályozási jog kettévált: a mezőgazdasági haszonállatok tartására vonatkozó szabályozási jogkör jelentősen szűkült a korlátozás tilalmával, míg a kedvtelésből tartott állatok vonatkozásában – az Ávtv. 49. § (6) bekezdése, mint törvényi felhatalmazás alapján – a magasabb szintű jogszabályok keretein belül fennmaradt a helyi rendeletalkotás joga. A „tartásának korlátozása” azonban nem egyértelmű kifejezés. Az vonatkozhat fajra, egyedszámmra, tartási helyre, kizáró vagy feltételhez kötött körülmények, előzetes hozzájárulás előírására, melyek nem szerepelnek magasabb szintű jogszabályban. Ilyen tartalmi korlátozásokat a korábban hatályban volt önkormányzati rendeletek nagy változatosságban, a helyi viszonyokra adekvát módon határoztak meg, mely rendeleteket a módosítás hatályba lépését követően az önkormányzatok jellemzően egészében hatályon kívül helyeztek, hiszen a jogértelmezés szerint „tartás” alatt értendő bármely intézkedés és szabályozási terület, azaz mennyiségi, fajta szerinti korlátozás, vagy feltételek meghatározása.

⁴¹ 6. § (2) Az állatok tartása nem veszélyeztetheti az emberek és állatok egészségét, jólétét, nem károsíthatja a környezetet. [...] (5) Állat tartását csak állat-egészségügyi, közegészségügyi, állatjóléti, környezetvédelmi, illetve természetvédelmi indokkal lehet korlátozni.

⁴² 2012. évi XVIII. törvény 5. §

Az ekként alakult és azóta is hatályos törvényi szabályozás tehát különböző mértékben hagy teret a helyi sajátosságokat figyelembe vevő rendeletalkotásnak, holott a kedvtelésből tartott és a mezőgazdasági haszonállat tartásának akár azonos hatásai is lehetnek. A szabályozás szintje és módja adott esetben nem egyértelmű, az állat tartásának céljától függhet. A kedvtelésből tartott állatok fogalmát a forgalmazásukról szóló kormányrendelet így határozza meg: „*a) kedvtelésből tartott állat: a rendszertani besorolásától függetlenül minden olyan állat, amelyet nem kizárólag tudományos kutatás, állati eredetű termék előállítására, igavonás, teherhordás, természetvédelem, géntartalék-védelem és – eb és macska kivételével – közcélú bemutatás céljából tartanak, tenyésztenek, forgalmaznak, továbbá az az állat, amelyet más kedvtelésből tartott állat táplálása céljából tartanak és szaporítanak, valamint a nem gazdasági céllal tartott haszonállat, és a vadászatra használt állat.*”⁴³

A mezőgazdasági haszonállat fogalmát a tartásuk állatvédelmi szabályairól szóló miniszteri rendelet határozza meg: *a) állat: az élelmiszer, gyapjú, bőr vagy szőrme előállításához vagy egyéb mezőgazdasági célra tenyésztett vagy tartott állat, beleértve a halakat, kételtűeket, hüllőket, és a Magyarországon nem vadászható, vadon élő fajok mezőgazdasági haszon céljából tenyésztett vagy tartott egyedeit, valamint a Magyarországon vadászható, vadon élő fajok élelmiszer előállítás céljából tenyésztett vagy tartott egyedeit, továbbá a fogoly, fácán, tőkés réce zárt térben, szárnyasvad állomány utánpótlás céljából tenyésztett vagy tartott egyedeit.*”⁴⁴

Hangsúlyozni kívánjuk, hogy a fentiek szerint tehát jelentős szabályozási különbség kötődik ahhoz a körülményhez, hogy az adott háziállatot milyen célból, kedvtelésből vagy haszonállatként tartja-e tulajdonosa, ehhez kapcsolódóan van vagy nincs az önkormányzatnak rendeletalkotási jogköre. Az idézett fogalom meghatározások alapján azonban nincs olyan objektív azonosítási mód, mely a joggyakorlat számára egyértelművé tenné, hogy bizonyos helyzetekben az adott állatot milyen szándékkal tartják, azaz a helyi önkormányzat jogosult-e helyileg szabályozni annak tartását.

Mivel az Éltv. 6. § (2) és a (5) bekezdései bármely célú állattartással kapcsolatosan ugyanazokat a korlátokat, alapelveket fogalmazzák meg, az egyértelmű jogalkotás, mint a jogbiztonság ismervének követelménye sérül az Éltv. 6. § (6) bekezdésének és az Ávtv. 49. § (6) bekezdésének az összevetésével, mert az emberi egészség, jóllét azonossága ellenére a jogalkotó nagyobb szabadságot adott a kedvtelésből tartott állatok vonatkozásában, illetve vont el helyi szabályozási jogkört a haszonállatok tartásával kapcsolatban.

Az Éltv. 6. § (6) bekezdésének beiktatásával a háztáji gazdálkodás elősegítése volt a cél, mely a vizsgálatunk során megkeresett önkormányzati szövetség válaszából kitűnően – amely a tag önkormányzatok tapasztalatain alapul – nem teljesült. Ezt az álláspontot támasztják alá az utóbbi években az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába érkezett ilyen tárgyú beadványok is. Az agrárminiszter szerint ugyanakkor a vitatott szabályozás beváltotta a hozzá fűzött reményeket.

3.3.3. Ugyancsak kétséges az egységes jogértelmezés az Éltv. 6. § (6) generális tiltásának és az OTÉK 36. § (5) bekezdésének⁴⁵ alkalmazásakor: a helyi építési szabályzat, mint önkormányzati rendelet tartalmazhat olyan feltételeket, megkötéseket, melyek közvetve a mezőgazdasági haszonállat tartását korlátozzák, hiszen az állatok tartására szolgáló építmények elhelyezésével, kialakításával kapcsolatban itt előírható követelmények adott esetben ab ovo ellehetetlenítik, azaz korlátozzák a haszonállat tartását. Mivel itt egy kormányrendelet – egyébként indokolt – felhatalmazása ellentétben áll a magasabb szintű

⁴³ 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet

⁴⁴ 32/1999. (III. 31.) FVM rend.

⁴⁵ „Az állattartó építmények elhelyezésének feltételeit – a közegészségügyi és az állategészségügyi, továbbá a környezetvédelmi követelmények figyelembevételével – a helyi építési szabályzat állapíthatja meg.”

jogszabály egyértelműnek szánt korlátozást tiltó rendelkezésével (Éltv. 6. § (6) bekezdése), a jogbiztonság elve szükségképpen sérül az eseti jogértelmezés és joggyakorlat okán. Ezt az értelmezést a hivatkozott JF/692-2/2013. ikt. számú miniszteri válasz is tartalmazta, mely szerint a kollízió feloldása érdekében kezdeményezni fogják az OTÉK vonatkozó rendelkezésének módosítását.

Így az Éltv. 2012. évi módosítását követően a haszonállattartás helyi szabályozási lehetősége kettévált: direkt, kifejezett módon a tartás nem korlátozható az Éltv. szerint, azonban közvetetten, az építésjogi eszközök meghatározásával maradt hatáskör az önkormányzatoknál. Kérdés, hogy ez a jogkör ténylegesen és érdemben ad-e lehetőséget a helyi viszonyok rendezésére, vagy a konfliktusok feloldására. De a kétirányú szabályozás közötti ellentmondás feloldása is kétséges: mivel a tartható állatlétszám és fajta nem korlátozható, az életterük helyszíne azonban feltételekhez köthető/korlátozható, az önkormányzatok eseti jogértelmezésétől függ, hogy ebben a kérdésben milyen tartalmú rendeleteket alkotnak, alkalmazható-e egyáltalán az OTÉK felhatalmazó rendelkezése, mivel az annak alapján hozott helyi rendelet adott esetben a létszám tényleges korlátozásához is vezethet.

Összességében az Éltv. 6. § (6) bekezdésének és az OTÉK 36. § (5) bekezdésének együttes alkalmazása során nem biztosított a jogbiztonság elve, annak az Alkotmánybíróság által több döntésben is megerősített kibontása, mely szerint: „...a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek”⁴⁶.

A módosított önkormányzati szabályozási jog a vizsgált ügyek tekintetében jellemző probléma, mivel a sajátos helyi viszonyokat figyelembe vevő helyi rendeletalkotás valós és a törvényben is elismert közérdekeket védett: a fent meghatározott tilalom, az emberek jóllétének sérelme nagyon tág fogalom, melynek tartalmát a jogalkotó nem pontosította, annak értelmezése a joggyakorlatra maradt.

3.3.4. A vizsgált ügyekben az alábbi jellemző konfliktus kristályosodott ki: az állattartással nem foglalkozó, de azzal érintett lakosok szokásos életvitelét zavaró szag- és zajhatás, a legyek, esetleg rágcsálók, kórokozók számának jelentős növekedése, mint természetes velejárói a haszonállattartásnak, hatósági eszközökkel nem kezelhető körülmények. Bizonyos hatásokat időleges intézkedésekkel lehet csökkenteni (pl. rovar- és rágcsálóirtással), de ezek a hatások az állattartás természetes részei, végleges megoldásra nincs mód. A levegő bűzzel való terhelésére ugyan határértéket előír az Lvr., azonban akkreditált műszeres mérésről egyetlen vizsgált ügyben sem esett szó, a hatóságok tájékoztatásában kizárólag érzékszervi ellenőrzés szerepelt. A bűzterhelés ilyen módon való mérése nem minden esetben objektív, nagyban függ az észlelő egyéni érzékenységtől, de az ellenőrzésnek az is gátat szab, hogy időben és intenzitásban nagyon változó lehet a szaghatás. Ugyanakkor a hatással érintett lakosok a bűz állandó jelenlétével kénytelenek együtt élni. Az egészséges környezet egyik eleme a tiszta levegő, melynek minőségét mérhető határértékekben meghatározott terhelések maximalizálásával és megfelelő mérési technológia előírásával biztosítja a hatóság.

A bűzterhelés tárgyában az Lvr.⁴⁷ tartalmazza a jelenleg hatályos szabályok közül az egyetlen hatósági jogkört: a bűzzel járó tevékenységekre BAT (best available technology:

⁴⁶ 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat [37]

⁴⁷ 30. § (1) Bűzzel járó tevékenység az elérhető legjobb technika alkalmazásával végezhető.

(2) Ha az elérhető legjobb technika nem biztosítja a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzését, további műszaki követelmények írhatók elő, például szaghatás csökkentő berendezés alkalmazása, vagy meglévő berendezés leválasztási határfokának növelése. Ha a levegő lakosságot zavaró bűzzel való

elérhető legjobb technológia) alkalmazását írja elő, valamint a lakosság védelme érdekében ilyen, a bűzterhelést csökkentő vagy kizáró fejlesztésekre kötelezheti a tevékenység gyakorlóját. Az előírt intézkedés ellenére fennmaradó terhelés esetén a járási környezetvédelmi hatóság a tevékenység korlátozásáról, illetve megszüntetéséről dönthet. Ha az intézkedés megalapozására mérő műszer nem áll a hatóság rendelkezésére, a tevékenység gyakorlóját lehet kötelezni a mérés megrendelésére, meglehetősen költséges eljárással. A hatóság jellemzően eseti, személyes érzékelésen alapuló ellenőrzést végez, mely szubjektív, így az intézkedés elrendelése vagy elmaradása is szubjektív elemeken múlik. *A bűzterhelés mérésen alapuló megállapításának, valamint a határértékek megszabásának hiánya aggályos lehet az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében védett egészséges környezethez való jog szempontjából.* Az Lvr. hivatkozott 30. §-a ugyanis elismeri azt az alapvető igényt, hogy a károsanyagtól mentes, azonban kellemetlen szaghatással bíró levegő is megalapozhat hatósági intézkedést, hiszen az egészséges környezet egyik alapvető eleme a belégzésre alkalmas levegő. *Amennyiben a rendelet által előírt intézkedési lehetőség alapja, a bűzterhelés megállapítására szolgáló eszköz és eljárás nem része a hatóság vizsgálatának, akkor a jogszabályi rendelkezés kiürült, az egészséges környezethez való jog a gyakorlatban nem érvényesül.*

A jogi szabályozással szemben támasztott általános elvárás, hogy a célzott hatást – jelen esetben az Éltv. 6. § (2) bekezdése szerinti emberi egészség, jólét védelmét – elérje. A fent részletezett jogi környezet azonban nem alkalmas e cél elérésére, nem biztosít hatósági eljárásban következetesen és kellően érvényesíthető jogvédelmet az érintett környezet számára. A vizsgált esetek tanúsága szerint a jellemző joggyakorlat nem tud tekintettel lenni a pontosan nem meghatározott jólét – amelyet manapság egyértelműen felvált a materiális javaknál tágabb kört felölelő jól-lét fogalma⁴⁸ – zavarására, így az általános törvényi kötelezettség kiürül. *Az Alaptörvényben védett egészséges környezethez való jogot – melyet az Éltv. 6. § (2) bekezdése az állattartással érintett környezetre vonatkozóan konkretizál – a részletszabályok már nem biztosítják következetesen, így az eljáró hatóság sem tud kiszámítható és objektív eljárásban dönteni, intézkedést elrendelni. A vizsgálat alapján a szabályozás, azon belül a részletszabályok és a fogalommeghatározás hiánya az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

Az Éltv. 6. § (6) bekezdésének beiktatása előtt a megelőzés elve alapján hozott helyi rendeletekben lefektetett korlátok, ha nem is zárták ki, de nagymértékben csökkentették a zavaró hatásoknak való kitétséget.

A jog, kivált a környezetjog elvei közé tartozik a szubszidiaritás elve, mely szerint a környezet védelmét célzó szabályozás megfelelő szintje az, ahol az adott kérdés leghatékonyabban megoldható, figyelemmel arra is, hogy a felsőbb szint csak akkor szabályozzon, ha ez a hatékonyság az alsóbb szinten nem érhető. A fent idézett alkotmánybírói döntések szerint az állattartás magasabb szinten nem szabályozott kérdései hagyományosan a helyi rendeletek tárgyai voltak, tekintettel arra is, hogy településenként eltérő a mezőgazdasági tevékenység volumene, szükségessége, a lakossági attitűd. Ez a változatosság rugalmas és megfelelő szintű szabályozást igényel, különösen olyan területen, ahol a törvény csak elvi szinten szabályoz, attól függetlenül, hogy a Mötv. az adott területet a feladatkörök közé sorolja vagy sem. Az Alkotmánybíróság a helyi rendeletalkotás kereteivel

terhelésének megelőzése műszakilag nem biztosítható, a bűzzel járó tevékenység korlátozható, felfüggeszthető vagy megtiltható.

(3) Légszennyező pontforrás által okozott bűzterhelés csökkentése érdekében a bűzzel járó tevékenységre szagegység/m³-ben kifejezett egyedi kibocsátási szagkoncentráció határérték írható elő. A szagkoncentráció meghatározására az MSZ EN 13725:2003 szabványt kell alkalmazni.

⁴⁸ Kizárólag ezt a fogalmat alkalmazza pl. a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia – 4. előrehaladási jelentése (2019-2020), amit 2021. december 9-én fogadtak el.

kapcsolatban rögzítette, hogy: „[33] A korábbi szabályozásra is figyelemmel az Alaptörvény önkormányzatokra vonatkozó szabályából az következik, hogy az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény összhangjának kereteit nem a Mötv.-nek kell meghatározni, azokat az Alaptörvény maga határozza meg. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése pedig lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok számára biztosított rendeletalkotási felhatalmazás kereteit az Országgyűlés – a helyi közügyek intézése körében – törvényben szabadon jelölje ki.

[36] Ez az értelmezés áll összhangban az R) cikk (3) bekezdésében megjelölt történeti alkotmányunk vívmányaival is. Magyarország alkotmányossága hagyományosan az erős önkormányzatiságon nyugszik, még ha ennek terjedelme a szokásjogot összefoglaló Hármaskönyvtől a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikkig részleteiben többször változott is, amikor a politikai, gazdasági, biztonsági körülmények szükségessé tették az önkormányzati autonómia és a centralizált hatalomgyakorlás viszonyának (arányának) újragondolását.”⁴⁹

A vizsgálatunk során megkeresett önkormányzati szövetség ezzel azonos véleményt adott, azaz meglátásuk szerint az állattartás, s főként az abból származó konfliktusok napjainkban is olyan helyi közügynek számítanak, melyek a helyi adottságokra, körülményekre tekintettel helyi szinten szabályozhatók hatékonyan.

Intézkedéseink

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése és 37. §-a alapján felkérjük az agrárminisztert, hogy

- vizsgálja meg a büzzel járó tevékenységekre vonatkozó hatósági eljárásokat, ellenőrzési módszereket, és dolgozzon ki szakmai útmutatót a járási környezetvédelmi hatóságok számára a büzzel való terheltség objektív megállapítására;
- dolgozza ki az Éltv. 6. § (2) bekezdésében írt jólét – illetve kiterjesztve ezt immár a jólét kérdéskörére – zavarásának fogalom meghatározását;
- vizsgálja meg az Éltv. 6. § (6) bekezdése szerinti korlátozási tilalom és az OTÉK 36. § (5) bekezdésében, valamint a 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 5. sz. melléklet III. fejezetében szabályozott helyi településrendezési eszközök viszonyát, és a joggyakorlat számára adjon értelmezést abban a kérdésben, hogy ha a haszonállat tartását helyi önkormányzat közvetlenül nem korlátozhatja, akkor milyen módon alkalmazhatja mégis a helyi építési szabályzat eszközeit.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos

⁴⁹ 29/2015. (X. 2.) AB határozat