

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**A nagy galambtetés-bűnözés -
a közösségi együttélés alapvető szabályainak állatvédelmi alternatívái**

Szerző: dr. Kajó Cecília

2015. szeptember 7.

I. Internetes sajtószemle

„Egy Újpesten élő idős nő komoly bajba kerülhet, miután enni adott egy elcsigázott macskának. A helyi rendelet ugyanis tiltja, hogy közterületen állatot etessenek. Miután valaki meglátta, mit tett, feljelentette. A rendőrök pedig közölték Erdész néniével, hogy 50 ezertől 500 ezer forintig terjedő bírságot kaphat, ha továbbra is eteti az állatokat.” (forrás: <http://nol.hu/belfold/vigyazat-cicat-etetni-tilos-1554275> (2015. 09. 07.))

„A póráz nélküli kutyák tulajdonosai, a zöldre parkoló autósok 200 ezer forintos büntetésekre számíthatnak. Hasonló rendeletek 2012-ben megbuktak az Alkotmánybíróságon, egy jogi kiskapuval azonban 2013-tól fokozatosan visszatértek.” (forrás: http://index.hu/belfold/budapest/2015/07/31/most_mar_a_ferencvarosban_is_retteghetnek_a_kutyasok/ 2015. 09. 07.))

„Az Alkotmánybíróság késlekedése miatt lehetősége van az önkormányzatoknak irreálisan magas, kétszázezer vagy akár kétmillió forintos büntetést is kiszabni póráz nélküli kutyasétáltatásért, galambetetésért vagy fűvön parkolásért.” (forrás: <http://nepszava.hu/cikk/1065789-onkenyes-birsagok-az-onkormanyzatoktol> 2015. 09. 07.))

II. Jogszabályi háttér

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.v.) eredeti 51. § (4) bekezdése felhatalmazást adott a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek, hogy önkormányzati rendeletben meghatározhatnak „tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokat” és azokat igazgatási bírsággal szankcionálhatják.

E törvényi rendelkezés a későbbiekben kiegészült azzal, hogy ezen igazgatási bírság az önkormányzatok saját bevételeit képezi, majd a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat - többek között más jogszabályhellyel egyetemben - alkotmányellenessé nyilvánította a hivatkozott bekezdést is és megsemmisítette.

A jogalkotó 2013-ban újrafogalmazta a felhatalmazás kereteit, így a Möt.v. 143. § (4) bekezdés d. pontja alapján a képviselő-testületek a továbbiakban a „közösségi együttélés alapvető szabályainak valamint ezek elmulasztásának” jogkövetkezményei rendeletbe foglalására kaptak felhatalmazást. Bár a megfogalmazás változott, a jogalkotói szándék és cél lényegében nem.

De mi is volt a kitűzött cél?

III. Definícióalkotási kísérlet

Sem a hivatkozott eredeti Möt.v. bekezdés, sem annak indokolása, sem a törvényi kommentár nem adott eredetileg definíciót arra nézve, hogy mi az a „közösségellenes magatartás”, később hogy mit jelentenek a „közösségi együttélés alapvető szabályai”, a rendeletalkotások dömpingjében azaz a gyakorlati jogalkotás és később jogalkalmazás során alakultak ki azok az általános jellemzők, melyeket most összegezni lehet.

A gyakorlati tapasztalat során összeszedhető általános jellemzők szerint tehát a közösségellenes magatartások, illetve újabban a közösségi együttélés alapvető szabályai (a hozzájuk kapcsolt szankciókkal együtt értelmezve) legfőképpen olyan:

- helyi jogszabályba foglalt tilalmazott cselekménycsoportok
- melyek tartalma egyrészt döntő módon a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (továbbiakban: új Szabs. tv.) 2012. április 15-i hatálybalépésével egyidejűleg a korábbi, hatályát veszített szabálysértési jogszabályok miatt az azokból „kiesett”, de továbbra is indokoltan tilalmazott cselekmények „továbbélését” jelentik
- tartalmuk másrészt olyan újonnan írásba foglalt, szokásjogi alapú közösséget zavaró magatartások, melyek tilalmazottságának indokát, támogatottságát a helyi jogalkotó alaposan feltárta és ezért építette be rendeletébe, azok korábban szabálysértésként vagy igazgatásellenes cselekményként szabályozva, írott módon nem jelentek meg bár a közösség életét korábban is zavarták.

Nem jellemzője a definíciónak, hanem egyfajta elvárás vele kapcsolatban, hogy a szabálytartalom

összeállításánál és elfogadásánál az elemzés alaposága révén (hatásvizsgálatok) a szabályozott anyag egyfajta egészséges egyensúlyt tartalmazzon a korábban már valamikor szabálysértési tényállásokként megjelenő valamint az „új” tilalmazott cselekmények arányát tekintve. Az ilyen társadalmi hatásvizsgálatot a rendelet-tervezetekhez kapcsolódó képviselő-testületi előterjesztések anyaga elvileg tartalmazza (vagy nem, ennek vizsgálata egy külön tanulmányt is megérdemel).

Nem jellemzője a definíciónak továbbá, hanem leszögezhető tény, hogy tartalmukat tekintve a helyi közösségek eltérő tulajdonságai miatt a szabályozott joganyagok településenként szükségszerűen eltérőek kell, hogy legyenek.

Összegezve az eddigieket, felmerül a kérdés: mi tehát a közösségellenes cselekmény? „Írott szokásjog”? „Bagatell szabálysértés”?

Felmerül továbbá a definícióalkotáson és a kategorizáláson túl, hogy mi a gyakorlati haszna ezen helyi jogszabályok megalkotásának?

Felmerül, hogy az alkalmazott szankciók mennyiben segítik elő a tilalmazott magatartásoknak a visszaszorítását vagy eltűnését a közösségi életből és van-e a szankcionálásnak más, hatékonyabb alternatívája?

A következő fejezetben azokat a jogszabályhelyeket mutatom meg a fővárosi kerületek e tárgyú önkormányzati rendeleteit áttekintve 2015. szeptember 7-i állapotú hatályossággal, melyeknek lehet reális alternatívája a szankcionálás túl vagy egyenesen ahelyett, figyelemmel arra, hogy a tényállásokban jellemzően állattartással kapcsolatos vagy tágabb értelemben vett állatgondozással, állatokról való gondoskodással kapcsolatos cselekmények jelennek meg anélkül, hogy például a velük kapcsolatban kirótt bírságok felhasználásáról további szó esne, vagyis hogy a bírság felhasználása célzottan visszaforgatásra kerül az állatvédelmi intézkedések hiányában elkövetett cselekmények további, jövőbeni orvoslására, így megelőzve a jövőbeni cselekmények elkövetését is, hiszen azokra már a helyes intézkedések megtételével összefüggésben nem kerülhet sor.

IV. A fővárosi kerületek jogalkotási gyakorlata - általános megállapítások

Áttekintve a főváros 23 kerületének közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendeleteit (azok 2015. szeptember 7-én hatályos állapotát vizsgálva) megállapítható, hogy a rendeletek zöme a közterület-használat rendjét (néhányik a magántulajdonú ingatlanok rendjét IS) szabályozza oly módon, hogy tilalmazott magatartásokat sorol fel és azt mondja, hogy ezen tilalmazott magatartások ütköznek a közösségi együttélés alapvető szabályaiba.

A „közösség”, a „közösségi együttélés”, a „közösségi együttélés alapvető szabályai” definiálására egyetlen rendelet vállalkozik így VI. kerület - Terézváros 25/2013. (VI. 27.) sz. rendelete 1. § alapján „e rendelet alkalmazásában a közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése az a Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata (a továbbiakban: Terézváros) más rendeletében meghatározott tiltott tevékenység vagy mulasztás, amely a magasabb szintű jogszabályok által büntetni rendeltettekhez képest kisebb mértékben sérti a társadalmi normákat, de ellentétes a közösségi együttélés szabályaival, sérti vagy veszélyezteti a Terézváros közigazgatási területén élők jogait.”

Mindenki számára világos? A közösségi együttélés szabályait tehát az sérti meg Terézvárosban, aki Terézváros MÁS tartalmú rendeleteiben foglalt tilalmakat sérti meg (leszögezve, hogy e tilalmak kevésbé ellentétesek a közösségi együttélés szabályaival, mint a magasabb rendű jogszabályokba foglaltak, tehát mondhatni kevésbé „bűncselekményebbek”, vagy kevésbé „szabálysértésebbek” mint pl. a Btk-ban vagy az új Szabs. tv-ben foglaltak, melyeknek a közösségellenessége (esetleg társadalomellenessége) már pusztán jogági elhelyezkedéséből is jóval magasabb mértékű).

A jogalkotási technika és logika tehát alapvetően továbbra is azon a felhatalmazó rendelkezésen alapul, melyet a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat már megsemmisített: továbbra is a „tiltott, közösségellenes cselekményeket” definiálják többségében, ahol pedig üdítő kivételként definiálni próbálják a közösségi együttélés alapvető szabályait, ott véleményem szerint a definíció egy elhibázott koncepció alapul és így ütközik a kétszeres értékelés tilalmába is (lásd az idézett terézvárosi példát).

A rendeletek zömében túlteng a korábbi szabálysértési tényállások továbbélése, ami elsősorban az eljárásjogi háttér változása miatt érdekes és lényeges. A közlekedési tényállások kivételével a szubjektív felelősségi alapon nyugvó szabálysértések eljárási háttéréhez képest (ahol tehát még jelentősége volt a cselekmény háttérét adó alanyi és tárgyi oldal elemeinek, bizonyos feltételek fennállása esetén a felelősségre vonás alól pl. ily módon indokolt esetben „menekülni lehetett”) azzal szembeállítva az

objektív felelősségi alapú közigazgatási eljárásokat, azok lefolytatásával kapcsolatban felmerül, hogy sikerült-e olyan garanciákat, eljárási jogokat adni a helyi jogszabályokban a szubjektívól objektívba átúszó felelősségi alappal összefüggésben, hogy ne tűnjék maga az egész eljárás jogszerűtlennek, ezáltal ne csak a „bírságyár” zakatoljon alapvető garanciák nélkül.

Elenyésző számú a korábban jogszabályban nem szabályozott, helyi szokásjogon alapuló tilalmazott cselekménytípusok feltárása és rendeletbe foglalása, azok viszont többségükben olyan állattartással összefüggő problémáknak mutatkoznak, melyeknek van reális állatvédelmi alternatívája a tiltáson és a szankcionáláson túl is.

Lássunk az előbb fejtegetettre konkrét példákat!

V. A fővárosi kerületek rendeleteinek áttekintése 2015. szeptember 7-én hatályos állapotukban - az állatvédelmi „különös részek”

Elsőként rögzíteni kell, hogy a fővárosi kerületek közül a II., III., VIII., X., XV., XIX. és XXI. kerületnek nincs a tárgykörben hatályos rendelete 2015. szeptember 7-i határnappal a honlapjukon közzétett rendelettárak áttekintése alapján.

A XXII. kerületnek van a tárgykörben hatályos rendelete, azonban az állatok tartásával, gondozásával összefüggő cselekményeket nem tilalmaz.

Lássuk először az etetéssel kapcsolatos szabályozásokat!

I. kerület - Budavár 15/2013. (V. 31.) sz. rendeletének 10. § (1) bekezdése alapján közterületen idegen vagy gazdátlan állat etetése, továbbá - állatok által hozzáférhető módon - élelmiszer, tápszer vagy élelmiszerhulladék elhelyezése tilos.

A 11. § (1) bekezdése alapján tilos közterületen galambokat etetni.

A 11. § (2) bekezdése alapján a vadon élő egyéb madarak etetése kizárólag madáretetőből, a lakók zavarása nélkül megengedett. A madáretetésből származó szennyeződések eltávolításáról a madáretető létesítője köteles gondoskodni.

Fenti szakaszok értelmezésével összefüggésben megállapítható, hogy az idegen vagy gazdátlan állat alapvetően kóbor vagy kóborló (utóbbi tehát gazdával rendelkező, azonban annak felügyelete alól időlegesen kiesett) lehet.

A kóbor vagy kóborló állatok befogását és elhelyezését kötelező feladatkörében a fővárosi önkormányzat látja el a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatóságának Állategészségügyi Szolgálatával (közismert nevén az Illatos úti Ebtelep) útján.

Az ebtelep nyilván adott keretek és korlátok között működő infrastruktúrával és szervezeti egységben dolgozik, hogy érthető legyen: nem tudja egy időben egyszerre és azonnal az összes kóbor és kóborló állatot befogni a főváros területén (ezek elhelyezésére egyébként kapacitása sem lenne, fajokat tekintve pedig kizárólag kutyát és macskát tud befogadni).

A folyamatosan végzett tevékenységgel adott pillanatban még le nem fedett településrészen a még befogásra nem került kóbor vagy kóborló állatot etető közösségellenes cselekményt elkövetőnek titulálni és szankcionálni akkor lenne indokolt, ha a befolyt bírság (legalább részben) az ebtelep folyamatos bővítésére és fejlesztésére fordítható összeg lenne (hiszen ez az oka a kezeletlen kóborállat-populációnak döntő hányadban) valamint többek között alátámasztást nyerne (így kimentési ok lehetne), hogy az etető személy már bejelentést tett (akár több ízben is) de kapacitáshiány vagy más ok miatt az ebtelep munkatársai a befogást nem végezték vagy nem tudják elvégezni.

A „nagy galambetetés-bűnözés” visszatérő témája a szabályozásnak, már a korábbi szabálysértési joganyag is tartalmazta.

A Magyar Madártani Egyesület több ízben tényként szögezte le kiadványaiban, hogy a főváros a galambok elleni csatát régen elvesztette.

A megtelepedést és fészkelést akadályozó eszközök és a különböző riasztó alkalmatlanságok ellen gyorsan alkalmazkodnak, számuk egyenletesen folyamatosan nő, természetes ellenség hiányában a populáció csökkenésére nincs esély, a ragadozómadarak „mesterséges bevetése”, ahogy pl. a repülőtereken is a kifutópálya rágcsálómentesítése érdekében illetve a fel- és leszálló repülőgép előtt felszálló madárrajok kiküszöbölése érdekében alkalmazzák őket, pedig olyan szakértelmet kíván, melyhez szükségszerűen együttműködésre van szükség az önkormányzatok és a szakemberek között. Ugyanakkor az énekesmadarak

etetése kívánatos és üdvözlendő dolog, hiszen többek között a galambok térnyerése miatt is egyre jobban eltűnőben vannak a kistestű madárfajok a fővárosból is, ezzel összefüggően viszont nő a táplálékul szolgáló rovarállomány a főváros területén.

A kóbor állatok etetésével kapcsolatban - tehát csak a madarakra fókuszálva akkor lehetne indokolt a szankcionálás, ha az adott önkormányzat a túlszaporodott populáció kezelése érdekében már felvette a kapcsolatot a madártani szakemberekkel és az azokkal közösen kidolgozott intézkedési terv (és annak közvéleménnyel való megismertetése után) az etetéssel valaki a már kezelés alatt álló probléma ellen hat, vagyis etetésével tovább növeli a csökkentés alatt álló populációs számot.

Összességében a felvetett fenti nézőpontokon túl magát a megfogalmazást is pontosítani kellene az összes ilyen tartalmú rendelkezésben: nem maga az állat etetése közösségellenes ugyanis az olvasatomban, sőt, az egyenesen kívánatos lehet állatvédelmi szempontból HA együtt jár a kóbor populációk becsapdázásával és ivartalanításával például, hanem az etetéssel együtt járó szennyeződés vagy egyenesen károkozás az, ami közösségellenesnek minősülhet.

Ezzel kapcsolatban megint felmerül az, hogy mennyiben más és ezzel együtt mennyivel hatékonyabb egy köztisztasági szabálysértés miatt lefolytatott szabálysértési eljárásban kiszabott szankció, mint egy közösségi együttélés alapvető szabályait megszegő cselekménnyel kapcsolatban lefolytatott közigazgatási eljárás, van-e helye a kettőnek egymás mellett, lehet-e párhuzamos értékelést és bírságolást alkalmazni, melyik „közösségellenesebb” a közösségellenesség képzeletbeli felrajzolt skáláján, melyik eljárásban kiszabott bírság hatékonyabb és képvisel nagyobb visszatartó erőt, és itt megint felmerült a kétszeres értékelés tilalma is, amellet hogy mennyire hatékony egy pusztán szankcionáláson alapuló intézkedés.

Az állatvédelmi aspektusú etetés fontosságát egy kerület ismerte fel: Budapest XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2015. (IX. 21.) önkormányzati rendelete 11. § (4) bekezdés szerint a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást valósít meg az, aki közterületen gazdátlan állatot etet. Ez alól kivételt képez kóbor macska, kutya, vadászgörey ny etetése, amennyiben az etetés az állat befogásának céljából történik, és az etető biztosítja a kóbor állat megfelelő elhelyezését és tartását. Ez alól kivételt képez továbbá az énekesmadarak etetése, amennyiben az madáretetőben és rendszeres időközönként történik.

Az etetés és az azzal okozott szennyezés különbségét felismerve Belváros-Lipótváros - V. kerület 57/2012. (XII. 21.) sz. önkormányzati rendelete véleményem szerint helyesen nem magát az etetést, hanem az általa keletkezett szennyeződést tartja szankcionálандónak: a 9. § (1) bekezdés f.) pontja alapján: aki az állattartás rendjéről szóló 16/2009. (IV. 23.) rendelet szabályainak megszegésével gazdátlan állatot környezetet szennyező vagy másokat zavaró módon etet, illetve madarat az épületbe szokat százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

Itt egyértelmű a kimentési módozat: amennyiben az etetés nem szennyezi a környezetet, az nem is ütközik a közösségi együttélés alapvető szabályaiba.

Szintén nem az etetést hanem a vele járó szennyeződést szankcionálja XII. kerület - Hegyvidék Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2014. (III. 24.) önkormányzati rendelete: a 4. § (1) bekezdése alapján tilos állatot - különösen galambot és macskát - épület közös használatára szolgáló területén szennyező módon etetni.

A szennyező módon történő etetést szankcionálják még a következő önkormányzatok: VII. kerület - Erzsébetváros 2/2013. (I. 25.) sz. önkormányzati rendelete: a 11. § (1) bekezdése alapján a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást követ el, aki (...) b.) gazdátlan állatot környezetet szennyező, másokat zavaró módon etet, illetve madarat az épületbe szokat, kivéve az énekesmadarak téli (november 1-től április 1-ig tartó) énekesmadarak számára készült madáretetőből történő etetése, melynél szintén gondoskodni kell a keletkező szennyeződés eltávolításáról.

XIV. kerület - Zugló 15/2013. (IV. 29.) sz. önkormányzati rendelete 6. § (1) bekezdés b.) pontja alapján aki állatot úgy etet vagy itat, hogy ennek következtében mások lakásának loggiája, erkélye, terasza, ablakpárkánya, házfala vagy az épület közös használatra szolgáló területei szennyeződnek, c.) állatot úgy tart, hogy az azzal okozott zaj- vagy szaghatással másokat rendszeresen megzavar, d.) gazdátlan állatról gondoskodik (...) az a közösségi együttélés alapvető szabályait sérti és százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

A szennyeződéstől függetlenül, pusztán az etetést szankcionálják a következő önkormányzatok a bevezetőben említett I. kerületi Önkormányzat mellett: IV. kerület - Újpest 17/2015. (V. 29.) sz. önkormányzati rendelete 8. § alapján aki a.) közterületen állatot etet, b.) közterületnek nem minősülő

ingatlanon vadon élő vagy kóbor állatot etet, ide nem értve az énekesmadarak madáretetőből történő etetését, (...) kétszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

IX. kerület - Ferencváros 11/2015. (IV. 28.) sz. önkormányzati rendelete 12. § alapján aki közterületen galambot vagy kóbor állatot etet, megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait és kétszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

XI. kerület - Újbuda 2/2013. (I. 29.) sz. önkormányzati rendelete 1. § (1) bekezdése alapján az a természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki a) a többlakásos lakóépület nem lakás céljára szolgáló közös használatú helyiségeibe és területeire állatot felügyelet nélkül kienged, ott etet, valamint kóborló, gazdátlan állatot, madarat odaszoktat, b) a többlakásos lakóépület nem lakás céljára szolgáló közös használatú helyiségeibe és területén az állat által okozott szennyeződést haladéktalanul nem távolítja el (...) százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

XIII. kerület 7/2013. (III. 26.) sz. önkormányzati rendelete 9. § (1) bekezdése alapján állatot tartani a vonatkozó jogszabályok és a rendeletben meghatározottak betartásával lehet. A 10. § (2) bekezdés b.) pontja szerint gazdátlan állatot közterületen etetni, így különösen lakókörnyezetben nem fogságban élő galambot.

XVII. kerület - Rákosmente 28/2013. (VII. 11.) sz. önkormányzati rendelete 6. § (2) bekezdés alapján aki a.) közterületen, közös használatú helyiségekben vagy udvaron idegen illetve gazdátlan állatot etet, b.) a tartásában lévő állat által a közös használatú helyiségekben vagy udvaron okozott szennyeződést eltakarítatlanul hátrahagyja az megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait.

Az etetésen túl a további széles körben tilalmazott cselekmények a kutya időleges felügyelet nélkül hagyása, a pórázhasználat hiánya, és olyan jellemzően (osztatlan) közös tulajdonban álló ingatlanok területén elkövetett cselekmények, melyek alkalmazásával az önkormányzatok feladat- és hatáskörükön túlterjeszkedve jellemzően egy tulajdonközösség belső viszonyaiba avatkoznak be, és a tulajdonközösség rendelkezési jogát a közös tulajdonú ingatlanrészek fölött indokolatlanul korlátozzák közigazgatási eszközökkel akkor, amikor az adott probléma olyan magánjogi jogvita lehet, melyet tipikusan bíróság előtt lehet érvényesíteni, illetve kivételes esetben közigazgatási eljárás keretében de polgári ügytípusként: a jegyző által lefolytatható birtokvédelmi eljárásban.

Lássunk erre is példákat!

Jellemző a magasabb rendű állatvédelmi jogszabályokban már szabályozott állattartói magatartásformák ismételt rögzítése, melyekkel csak a fölösleges redundancia növekszik.

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 5. § (1) bekezdése szerint az állattartó gondoskodni köteles az állat megfelelő és biztonságos elhelyezéséről, szakszerű gondozásáról, szökésének megakadályozásáról.

A kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2012. (II. 26.) sz. Kormányrendelet 15. § (1) bekezdése szerint az állatokat úgy kell tartani, hogy ne veszélyeztethessék más állatok - kivéve a ragadozó állatok táplálására szánt élő egyedek -, illetve az ember biztonságát.

A 17. § (1) bekezdés szerint belterület közterületén - kivéve az ebek futtatására kijelölt területet - ebet csak pórázon lehet vezetni. Közterületen ebet csak olyan személy vezethet, aki az eb irányítására, kezelésére és féken tartására képes.

A (2) bekezdés alapján közterületen az eb tulajdonosának biztosítania kell, hogy az eb sem más állatot, sem embert harapásával ne veszélyeztethessen. A (3) bekezdés alapján szájkosarat használni a (2) bekezdésben foglaltak végrehajtása érdekében - ha törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet a szájkosár használatát nem írja elő - kizárólag az egyed jellemzően agresszív magatartásának ismerete esetén kell.

IV. kerület - Újpest 17/2015. (V. 29.) sz. önkormányzati rendelete ismétli a magasabb rendű állatvédelmi jogszabályban írottakat: a rendelet 8. § c.) pontja alapján aki a felügyelete alatt álló állat közterületen való tartózkodására vonatkozó jogszabályi előírásokat megszegi, d.) játszótérre vagy sportterületre állatot beenged vagy bevisz, kétszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

Kérdés, hogy a kedvtelésből tartott állatokról szóló kormányrendelet megszegése alapján kiszabható állatvédelmi bírság állhat-e párhuzamban az önkormányzati rendelet megszegése alapján kiszabott bírsággal, nem áll-e a kétszeres értékelés tilalma alatt?

Belváros-Lipótváros - V. kerület 57/2012. (XII. 21.) sz. önkormányzati rendelete 9. § (1) bekezdés alapján aki a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének az állattartás rendjéről szóló 16/2009. (IV. 23.) rendelete szabályainak megszegésével a.) az ebet a rendeletben

foglaltaktól eltérően vezeti, sétáltatja, (...) d.) az állatot a rendeletben tiltott helyre beengedi vagy beviszi, százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

VII. kerület - Erzsébetváros 2/2013. (I. 25.) sz. önkormányzati rendelete 11. § (1) bekezdése alapján a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást követ el, aki a.) a lakóház közös tulajdonú helyiségeiben, területein az általa tartott állat által okozott szennyeződést nem távolítja el, b.) gazdátlan állatot környezetet szennyező, másokat zavaró módon etet, illetve madarat az épületbe szoktat, kivéve az énekesmadarak téli (november 1-től április 1-ig tartó) énekesmadarak számára készült madáretetőből történő etetése, melynél szintén gondoskodni kell a keletkező szennyeződés eltávolításáról.

A 11. § indokolása szerint a szakasz a hatályos állattartási eljárásokat szabályozó normák, különösen az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény, valamint a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) korm. rendeletben meg nem határozott állattartási szabályokkal kapcsolatos előírások megsértése esetére állapít meg a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást. Itt nem is a magasabb rendű jogszabályba ütközés tilalmával van a gond, hanem azzal, hogy egy tulajdonközösség rendelkezési jogát csorbítja azzal az önkormányzat, ha meghatározza, hogy a közös tulajdonú ingatlanrészeken mi a tiltott cselekmény. Differenciálással világossá lehetne tenni, hogy a teljesen vagy részben magántulajdonú ingatlanokra gondolt-e a jogalkotó, melyekben tehát vannak önkormányzati albetétek is, azonban véleményem szerint még a vegyes tulajdonú ingatlanokban is elsősorban a tulajdonközösség döntéshozó szerve, a közgyűlés az, amely meghatározhatja, hogy a közös tulajdonú részeken mit enged és mit tilt.

IX. kerület - Ferencváros 11/2015. (IV. 28.) sz. önkormányzati rendelete 11. § alapján aki közparkba ebet póráz nélkül bevisz vagy beenged, megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait és kettőszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható. A 24. § (1) bekezdés alapján aki többlakásos lakóépület nem lakás céljára szolgáló közös használatú helyiségeiben és közös tulajdonban álló területén a.) állatot felügyelet nélkül hagy, b.) az állat által okozott szennyeződést nem távolítja el, (...) megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait és kettőszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

XI. kerület - Újbuda 2/2013. (I. 29.) sz. önkormányzati rendelete 1. § (1) bekezdése alapján az a természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki a.) a többlakásos lakóépület nem lakás céljára szolgáló közös használatú helyiségeibe és területeire állatot felügyelet nélkül kienged, ott etet, valamint kóborló, gazdátlan állatot, madarat odaszoktat, (...) c.) a többlakásos lakóépület nem lakás céljára szolgáló közös használatú helyiségeibe ebet póráz nélkül vezet, sétáltat, d.) játszótér területére kutyát bevisz, beenged, százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

XIII. kerület 7/2013. (III. 26.) sz. önkormányzati rendelete 10. § (2) bekezdés alapján tilos az ebet táblával tiltott helyre beengedni vagy bevinni, b.) gazdátlan állatot közterületen etetni, így különösen lakókörnyezetben nem fogságban élő galambot.

A (3) bekezdés alapján mindenki köteles a tulajdonában lévő vagy felügyelete alatt álló más eb tulajdonában lévő magánterületre való átjutását megakadályozni.

(4) Közterületen ebet pórázzal lehet sétáltatni, futtatni, kivéve a kijelölt kutyafuttató területét. Közterületen ebet csak olyan személy vezethet, aki az eb irányítására, kezelésére és féken tartására képes.

Az (5) bekezdés alapján közterületen az eb tulajdonosának biztosítania kell, hogy az eb embert, más állatot harapásával ne veszélyeztethessen, fenyegető magatartásával ne zavarja mások közterület-használatát.

XIV. kerület - Zugló 15/2013. (IV. 29.) sz. önkormányzati rendelete 5. § alapján aki az állatbetegségek megelőzésére vagy elfojtására, így különösen az állatbetegségek bejelentésére, az állatok oltására, gyógyítására, elkülönítésére, az állati tetemek megsemmisítésére, valamint a fertőtlenítésre vonatkozó jogszabályt vagy az azon alapuló állategészségügyi rendelkezést megszegi, az a közösségi együttélés alapvető szabályait sérti és százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

Ez a szakasz lényegében közösségi együttélés szabályaiba ütközőnek minősíti és ezáltal szankcionálja a veszettség elleni védekezés részletes szabályairól szóló 164/2008. (XII. 20.) FVM rendelet kötelező védőoltásra vonatkozó szakaszait. Ez ugyan nem ellentétes a magasabb rendű jogszabállyal, azonban fölösleges ismétlést okoz.

XVII. kerület - Rákosmente 28/2013. (VII. 11.) sz. önkormányzati rendelete 6. § (1) bekezdés alapján aki a.) ebet úgy tart, hogy az a tartásául szolgáló ingatlan területéről a közterületre kiharaphat, b.) ebet a

kijelölt kutyafuttató területén szabadon enged úgy, hogy az a kutyafuttató határait elhagyhatja, illetve a szomszédos közterületre átharaphat, c.) közterületen - a kijelölt kutyafuttatók kivételével - ebet póráz nélkül szabadon enged vagy sétáltat, illetve bármely fajtájú eb agresszív magatartású egyedét póráz és szájkosár nélkül szabadon engedi vagy sétáltatja, d.) kutyaiskolát engedély nélkül működtet, e.) játszótér területére ebet bevisz vagy beenged, f.) a II. számú mellékletben felsorolt parkok közterületeire és a II. számú mellékletben felsorolt, közterületen lévő, gondozott zöldfelületekre ebet rávisz vagy ráenged, g.) a közterületen lévő, gondozott virágágyások területére ebet bevisz vagy beenged, az megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait.

XVIII. kerület - Pestszentlőrinc - Pestszentimre 22/2013. (VII. 05.) önkormányzati rendelete 8. § (1) bekezdése alapján tilos játszótérek játszótéri eszközeit rendeltetésellenesen használni, különösen azokkal kapcsolatban másokat zavaró magatartást tanúsítani, állatot a játszótér területére bevinni, illetve nyitvatartási időn túl a játszótéren tartózkodni.

Budapest XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2015. (IX. 21.) önkormányzati rendelete 11. § (1) bekezdése alapján a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást valósít meg az a.) az ebtartó, aki arról nem gondoskodik, hogy az eb a tartási helyét, vagy az ebtartó ingatlanának határait felügyelet nélkül ne hagyassa el, b.) az ebtartó aki az eb kiharapásának megakadályozását szolgáló kerítésről nem gondoskodik, c.) az ebtartó aki a felügyelete alatt álló ebet a kijelölt kutyafuttató területén úgy engedi szabadon, hogy az a kutyafuttató határait elhagyhatja, illetve a szomszédos közterületre átharaphat, d.) aki közintézménybe állatot - a vakvezető, illetve a segítő kutyát kivéve - bevisz vagy beenged, amennyiben az állat zavarja a közintézmény működését, vagy ha az intézmény házirendje erről rendelkezik, e.) aki Pesterzsébet önkormányzata által kijelölt közterületi zöldterületre e rendelet 2. melléklete szerint kihelyezett tiltás esetén - a vakvezető, illetve a segítő kutyát kivéve - bevisz vagy beenged, f.) aki az általa tartott állattól származó, a lakóingatlan közös használatú területén található szennyeződést nem takarítja el.

Budapest XXIII. kerület Soroksár Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2013. (V. 17.) önkormányzati rendelete 8. § (1) bekezdése alapján az ebtartó köteles gondoskodni, hogy az eb tartási helyét, vagy az ebtartó ingatlanának határait felügyelet nélkül ne hagyassa el.

A (2) bekezdés alapján az ebtartó köteles az eb kiharapásának megakadályozását szolgáló kerítésről gondoskodni.

A (3) bekezdés alapján osztatlan tulajdonközösségben és társasházi ingatlanok esetében a közös udvarban ebet a tulajdonostársak 51%-ának hozzájárulásával lehet tartani úgy, hogy az a tulajdonos, illetve tulajdonostársak ingatlanát, ingatlanrészét ne szennyezze, a lakók egészségét ne veszélyeztesse, a lakókat ingatlanuk rendeltetészerű használatában ne akadályozza.

A (4) bekezdés alapján többlakásos lakóház közös használatú területein a tulajdonosok többségének ellenkező tartalmú döntése hiányában eb csak pórázon, biztonságot távolságot tartva vezethető.

Az (5) bekezdés alapján közintézménybe, közterületi zöldterületre kihelyezett tiltás esetén állatot bevinni vagy beengedni tilos, kivéve a vakvezető illetve a segítő kutyát.

A 9. § (1) bekezdése alapján osztatlan tulajdonközösségben és társasházi ingatlanok esetén a közös udvarban macskát a tulajdonostársak 51%-ának hozzájárulásával lehet tartani úgy, hogy az a tulajdonos illetve a tulajdonostársak ingatlanát, ingatlanrészét ne szennyezze, a lakók egészségét ne veszélyeztesse, a lakókat ingatlanuk rendeltetészerű használatában ne akadályozza.

A (2) bekezdés alapján osztatlan tulajdonközösségben és társasházi ingatlanok esetében lakásonként kettő macska és annak szaporulata tartható (legfeljebb kettő hónapos koráig) a tulajdonostársak 51%-ának hozzájárulásával.

A 10. § (1) bekezdése alapján a kedvtelésből tartott állatok tartására szolgáló létesítmények tisztaságát az állattartó köteles folyamatosan biztosítani.

A (2) bekezdés alapján a kedvtelésből tartott állatok tartásával kapcsolatban keletkezett állati ürülék még átmenetileg sem tárolható közterületen.

A (3) bekezdés alapján közterületen kedvtelésből tartott állatot etetni tilos.

A (4) bekezdés alapján kedvtelésből tartott állat csak az állattartással érintett közvetlen szomszédok nyugalmanak szükségtelen zavarása nélkül tartható.

Az állattartáshoz való jogot abszolút módon korlátozni helyi önkormányzati rendeletben - egyedi közigazgatási hatósági eljárás lefolytatása nélkül, ingatlanhoz kapcsolt példányszám maximálással - a kedvtelésből tartott állatokról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet hatályba lépése óta jogszerűtlen, mivel a Korm. rendelet hatálybalépése után a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályozása nem lehet a helyi önkormányzatok képviselő-testületének biztosított jogalkotási tárgyköre, csak annyiban amennyiben a jogszabályi hierarchia legalsó szintjén elhelyezkedő önkormányzati rendelet nem ellentétes vagy nem szabályoz szigorúbban a magasabb rendű jogszabályhoz képest.

Jelenleg állattartást jogszerűen korlátozni tehát - a példányszámmal összefüggésben (is) - vagy az állattartástól egyenesen eltiltani az állattartót az önkormányzatok részéről kizárólag a települési önkormányzat jegyzőjének az állatok védelmével, valamint az állatok nyilvántartásával kapcsolatos egyes feladat- és hatásköreiről szóló 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján lehetséges, hangsúlyozottan csak állatvédelmi, állattartási szabályok megsértése esetén (tehát egyedi közigazgatási hatósági eljárásban felderített olyan jellegű hiányosság esetén, melyet az állattartó kötelezés ellenében, kitűzött határidőre nem pótolta vagy a hiányosság természete miatt pótolni eleve lehetetlen volt).

A soroksári rendelet idézett szakaszai tehát ellentétesek a magasabb rendű állatvédelmi jogszabállyal annyiban, amennyiben tulajdonostársak engedélyéhez köti a tartható állatok számát, tekintettel arra hogy a Korm. rendelet 14. § (5) bekezdése az ebek vonatkozásában négyzetméterben határozza meg a szükséges minimum tartási helyet. Ezen szabályozási logikát megfordító, az ingatlan nagyságát mint objektív tényét és egyben tartható ebszámot meghatározó mérőt figyelmen kívül hagyó, a tartási hely nagyságától függetlenül minden ingatlant egységesen kezelő, példányszám-maximáláson alapuló, illetve engedélyhez kötött korlátozást nem végezhet egy önkormányzat sem.

VI. Mi a jövő?

A magam részéről saját gyakorlat alapján tapasztaltam, hogy mekkora segítséget nyújthat a mindennapos hatósági munkában egy állatvédő szervezet, amellyel az önkormányzat együttműködési megállapodást köt és amely a hatósági munkához mindennapi segítséget tud nyújtani. Hosszabb távon az együttműködési megállapodás mögé olyan intézményi rendszert kell kialakítani, ami olyan háttér infrastruktúrát ad a civil szervezetnek, hogy kezelni tudja a napi bejelentéseket, gyorsan, hatékonyan, operatív módon eljusson egy-egy bejelentett helyszínre, az ott tapasztalt állapotokat dokumentálni tudja, ha beavatkozás szükséges és állat kiemelés, elszállítása gyepmesteri telepre vagy állatorvoshoz, ahhoz is rendelkezésre álljon minden szükséges eszköz, és ez az egész feladat olyan hatósági kontroll alatt áll, melynek során szükséges esetben hatósági eljárás azonnal meg is indítható és szankció kiszabható.

Mi lehet az erre alkalmas háttér infrastruktúra?

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 48/A. §-a a következőképpen rendelkezik: (1) A települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat önkormányzati állatvédelmi járórszolgálatot működtethet.

A főváros 23 kerületéből kettőben működik jelenleg állatvédelmi járórszolgálat: Újpesten és Kispesten, több kerület tervezi a bevezetését, XVII. kerület - Rákosmente Önkormányzat állatvédelmi koncepció elfogadását tervezi 2015. utolsó negyedében, melyben hivatkozik arra, hogy állatvédelmi járórszolgálat felállítását tervezi.

Újpest és Rákosmente közösségi együttélés szabályait rendező rendeletével foglalkoztam az V. pont alatt, Kispesten jelenleg nincs ilyen tárgyú hatályos rendelete.

Meggyőződésem, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályait zavaró, sértő magatartások állatokkal kapcsolatos tényállásait jelentősen meg kellene ritkítani, és a hatósági fellépés helyett sokszor döntően inkább civilekkel történő összefogás eredményeként javítani a zavaró állapotokon. A bírságból befolyt bevételt - legalább részben vissza kellene forgatni azoknak a problémáknak a megoldására, melyekkel kapcsolatban a tilalmazott cselekményeket szankcionálja a jogalkotó. Ezzel összefüggésben meg lehetne változtatni azt a gondolkodásmódot, hogy az állatokkal való foglalkozás, törődés, gondoskodás közösségi élet szabályaiba ütköző cselekménynek minősül, ugyanakkor az állattartással együtt járó és az állatokat nem tartó embereket zavaró problémákat egy újfajta jogi és jogon kívüli szemléletmóddal kellene kezelni.