



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

nyíregyházi állattartással kapcsolatos panasz tárgyában

Ügyszám: JNO-398- /2010.
Ügyintéző: dr. Kovács Anikó

I. A panasz

1. A panaszos 2010 júniusában e-mailben fordult a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához (továbbiakban: Biztos), mivel a szomszédban tartott lovak miatt, a bűz és a legyek egyre elviselhetetlenebbé teszik az életét. A panasz szerint a nyíregyházi Önkormányzat nem tesz semmit, nem nyújt segítséget a probléma megoldásához.

II. A hatáskör megalapozása

2. Az Alkotmány 18. §, illetve 70/D. § (2) bekezdései szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot – többek között – az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

3. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 27/B. § (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

4. Elsődlegesen azt vizsgáltuk jelen ügyben, hogy a panaszos beadványában foglaltak alapján fennáll-e alkotmányos visszasság, sérült-e az egészséges környezethez való jog, a hatóságok eleget tettek-e a jogszabályokban foglalt előírásoknak, a bejelentések alapján eljártak-e, tettek-e intézkedéseket a sérelmezett állapot megszüntetésére.

III. Tényállás

5. A beadványban foglaltak megvizsgálása érdekében megkerestük Nyíregyháza Megyei Jogú Város Jegyzőjét, akinek tájékoztatása alapján a következő tényállást állapítottuk meg:

6. A panaszos, valamint ugyanezen állattartás miatt az Önkormányzathoz forduló szomszédok panaszának kivizsgálása, illetve a tényállás tisztázása céljából két esetben tartott az Önkormányzat Polgármesteri Hivatala – előzetes értesítés nélküli – helyszíni ellenőrzést.

7. 2010. június 17-én, az első ellenőrzés alkalmával, az állattartók nem tartózkodtak otthon, de a nyitott udvari kapun keresztül bejutva az ellenőrzést végzők megállapították, hogy a Nyíregyháza, Szőlő u. 50. szám alatt a nyitott istállóban, illetve az ingatlan udvarán állatok nincsenek.

8. A második bejárás alkalmával, 2010. július 15-én a Nyíregyháza, Szőlő u. 50. szám alatt lakó Jakab Sándor az ellenőrzés alkalmával elismerte, hogy időnként valóban tart lovakat az udvaron, illetve az istállóban. Elmondása szerint, fuvarozási és kereskedelmi célból tartja az állatokat, így létszámuk folyamatosan változik.

9. A szemlén az ellenőrzést végzők megállapították, hogy az állattartás körülményei megfelelőek. Ugyanakkor felhívták Jakab Sándor figyelmét az állattartással kapcsolatos higiénés körülmények fokozott betartására: a keletkezett trágya megfelelő tárolására, illetve gyakori elszállítására. Figyelmeztették az állattartót arra is, hogy kizárólag az általa használt ingatlanon belül legeltetheti az állatait, közterületen nem.

10. A Jegyző levélben tájékoztatta a panaszosokat az ellenőrzés során tapasztaltakról, valamint arról, hogy a hivatal nem rendelkezik hatáskörrel az állattartás megszüntetése tárgyában és, hogy a bíróságnál kezdeményezhetik birtokvédelmi eljárás keretében panaszuk megnyugtató megoldását. (A több éve fennálló tartós birtokállapot miatt a panasz közigazgatási szinten birtokvédelmi eljárás keretében nem kezelhető.)

11. A Jegyző Irodánkknak írt tájékoztatása szerint Nyíregyháza Megyei jogú Város Önkormányzata önkormányzati rendeletben jelenleg nem szabályozza az állatok tartására vonatkozó előírásokat.

IV. Jogi elemzés

12. Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (továbbiakban: panasz törvény) 141.§ (2) bekezdés alapján a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, államigazgatási - eljárás hatálya alá. A helyi állattartással kapcsolatos problémák részbeni megoldására vannak ugyan jogi lehetőségek, a már említett birtokvédelem, a különböző közegészségügyi, agrárigazgatási (állatvédelmi stb.) vagy akár kereskedelmi jog szabályaiban, ám egyik sem fedí le teljes mértékben a helyi állattartási konfliktust. Erre a helyi állattartási rendelet volna hivatott, ennek hiányában a panaszjog alá tartozik az ügy.

13. A panasz törvény 142.§ (1) bekezdése előírja, hogy a panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni.

14. A panaszos tájékoztatása szerint, írásban nem, de személyesen már számtalanszor fordult a Jegyzőhöz, aki ígéretet tett arra, hogy helyszíni szemlét tart az érintetteknél.

15. A Jegyző Úr által Irodánkknak megküldött iratanyagban a panaszos által előterjesztett kérelemről felvett jegyzőkönyv nem található, így nem tudjuk megállapítani, hogy a vonatkozó eljárási szabályokat betartották-e, egyebek között azt sem, hogy a panasz kivizsgálása 30 napon belül történt-e.

16. Ugyanakkor a panasz törvény 142.§ (4) bekezdése kimondja, hogy az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről - az indokok megjelölésével - köteles a panaszost, illetőleg bejelentőt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni. Ezen kötelezettségének a Jegyző eleget tett, amikor a 2010. július 15-i helyszíni szemlérről és annak eredményéről július 26-án írásban értesítette a panaszost.

17. A Jegyző arról tájékoztatta a panaszost és Irodánkat, hogy Nyíregyháza Város Önkormányzata nem rendelkezik az állattartás kapcsán hatáskörrel, tekintettel arra, hogy a városnak nincs állattartási rendelete.

18. Az állattartás, az állattartással kapcsolatos életviszonyok területe magasabb szintű jogszabályok által jelentős mértékben szabályozott, ám vannak olyan területek, amelyekre nincsenek előírások.

19. Az állattartás szabályozása helyi közügy, az önkormányzati rendeleti szabályozás alapját az Alkotmány 44/A. §-a, valamint az Ötv. 16. § (1) bekezdése képezi. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, továbbá Ötv. 16.§ (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

20. Néhány magasabb szintű jogszabály egy-egy témakör kapcsán utal az állattartásról szóló önkormányzati rendelet megalkotásának lehetőségére, illetve szükségességére. Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 36. § (5) bekezdés értelmében az állattartás céljára szolgáló épületek, helyiségek és melléképítmények építési telken való elhelyezésénél irányadó védőtávolságokat és más építési feltételeket – a közegészségügyi és állategészségügyi, továbbá a környezetvédelmi követelmények meghatározásával – az állattartásról szóló helyi önkormányzati rendeletben kell megállapítani, illetve a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 31. § (2) bekezdés kimondja, hogy a közterületen megvalósuló állattartás részletes szabályait a települési önkormányzat rendeletben állapítja meg.

21. Az állatok tartásának engedélyezése a férőhely számtól függően a környezetvédelmi felügyelőséghez, az állat-egészségügyi hatósághoz vagy a helyi önkormányzat képviselő-testületéhez tartozik.

22. A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (Khvr.) 1-3. számú mellékletei határozzák meg azon paramétereket, amelyek felett (egyes esetekben a felügyelőség előzetes döntésétől függően) környezeti hatásvizsgálat köteles, illetve egységes környezethasználati engedélyhez kötött az állattartási tevékenység. A Khvr. hatálya alá tartozó állattartók tehát a felügyelőség döntésétől, engedélyétől függően kezdenek meg tevékenységüket.

23. A Khvr. 1-3. számú mellékletében felsoroltaknál kevesebb haszonállatot tartókra vonatkozik az Állat-egészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló 41/1997.(V.28.) FM rendelet 4.§ (1) bekezdése, amely kimondja, hogy nagy létszámú állattartó telepet benépesíteni csak az illetékes állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomás előzetes engedélyével lehet. A nagy létszámú állattartó telep fogalmát illetően az FM rendelet 1. számú függelékének 4.

pontja ad eligazítást. E szerint nagy létszámú állattartó telep az olyan állattartó telep, amelyen az elhelyezhető állatok száma állatfajonként legalább

- harminc ló, vagy
 - ötven szarvasmarha, vagy
 - kétszáz juh, kecske vagy
 - száz sertés, vagy
 - kettőezer broiler baromfi, vagy
 - ötszáz kifejlett baromfi (tyúkfélék, víziszárnyasok, pulyka stb.) vagy
 - ötven strucc, vagy
 - ötven anyanyúl és szaporulata
- elhelyezését teszi lehetővé.

Ezen férőhely számok jelentik a felső korlátját az önkormányzatok által még engedélyezhető állat- létszámnak.

24. Az Alkotmánybíróság több határozatában¹ rámutatott arra, hogy a lakók közötti jogviták megelőzése a helyi szintű jogszabályalkotás hagyományos szabályozási tárgyköre. Az állattartás kérdését a helyi önkormányzatok a köz érdekében, a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme és a jogviták elkerülése céljából szabályozzák.

25. Helyi rendelet hiányában előfordulhatnak olyan esetek, amikor az állattartás semmilyen engedélyhez nem kötött – és így ellenőrzéshez sem – és jelentősen zavarja a szomszédok életét, életminőségét.

26. Az egészséges környezethez való jog az Alkotmány 18. §-ban jelenik meg. Eszerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az Alkotmánybíróság értelmezésében² ezen alapjog speciális, ugyanis nem alanyi jogról van szó, hanem az egészséges környezethez való jog, „önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.” Eszerint az alapjog elsősorban állami feladat, de mégsem pusztán deklaráció, sőt az alanyi oldal hiányát az államnak életvédelmi kötelezettségével kell pótolnia. Az állam ezen kötelezettségét a jogszabályok megalkotásával és az intézményrendszer működtetésével teljesíti. Ebből következően az egészséges környezethez való jog megvalósulását segítve fokozott figyelmet kell fordítanunk a jogalkotási folyamatokra, mind állami, mind önkormányzati szinten.

27. Lényeges, hogy a képviselő-testületek jogszerű és célszerű előírásokat tartalmazó önkormányzati rendeleteket alkossanak az állattartás terén, elősegítve ezzel az állattartók és a nem állattartók közötti konfliktusok megelőzését, illetve az állattartás tényének a szomszédok számára történő elfogadhatóvá tételét.

V. Összefoglalás

28. A Biztoshoz érkezett beadványban a panaszos a szomszédságában folyó állattartás kapcsán az Önkormányzat intézkedésének hiányát kifogásolta. A vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése nem alkotott az állattartásról önkormányzati rendeletet, így nincsenek előírások arra

¹ 49/2007.(VII.3.) AB határozat, 23/2000.(VI.28.) AB határozat

² 28/1994.(V.20.) AB határozat III. fejezet 3.pont a)

nézve, hogy a település területén milyen állatok, milyen létszámban és milyen előírások mellett tarthatók, így az önkormányzat hatásköre, ellenőrzési és szankcionálási lehetőségei korlátozottak. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog olyan sajátos alapjog, amelynek objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó, vagyis a közhatalom gyakorlói – az állam és az önkormányzatok – elsődleges feladata a jogalkotás és jogalkalmazás, így az állattartás jogi szabályozásának hiányából adódóan sérülhet az emberek egészséges környezethez való joga.

29. Álláspontunk szerint, a panaszban megfogalmazott probléma – az Önkormányzat hatáskörének korlátozottsága – jogalkotási kezdeményezésünk révén megoldódik.

VI. Intézkedés

30. Az Obtv. 27/B.§ (3) bekezdés e.) pontja szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa véleményezi a feladatkörével összefüggő jogszabályok, illetve más kormányzati előterjesztések tervezeteit, feladatkörében **jogalkotásra tehet javaslatot**.

31. Az Obtv. 27/B.§ (3) bekezdés e.) pontja alapján javasolom Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének, hogy alkosson rendeletet arról, hogy a település területén milyen állatok, milyen létszámban és milyen előírások mellett tarthatók, és a rendeletben nevezze meg az önkormányzati hatósági ügyben eljáró személyt vagy szervezetet.

VII. Utóvizsgálat, másodlagos intézkedések

32. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodájának ügyrendje alapján minden állásfoglalást követően utóvizsgálatot kell tartani. Az utóvizsgálat eredményéhez mérten a jelen ügyben a biztos a következő intézkedést teheti.

33. Az Obtv. 26. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a visszásságot előidéző, a Biztos által megkeresett szerv vagy annak felettes szerve érdemi állásfoglalás kialakítását, és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az országgyűlési biztos az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, a Biztos – az éves beszámoló keretében – kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre.

Budapest, 2010. október 25.

Dr. Fülöp Sándor
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa