

Gyomaendrődi Közös Önkormányzati Hivatal
Pap-Szabó Katalin jegyző részére

Gyomaendrőd

Selyem út 124.
5500

Tisztelt Jegyző Asszony!

A Békés Megyei Kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos 2021. évi ellenőrzési munkaterve alapján elvégezte az illetékességi területén működő települési önkormányzatok által megalkotott közösségi együttélést szabályozó rendeletek törvényességi vizsgálatát. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX tv. 133. § (3) bekezdése alapján (a továbbiakban: Mötv.) Gyomaendrőd Város Önkormányzatának **a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről** szóló 33/2016. (XII.19.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) **kapcsán az alábbi**

szakmai segítségnyújtással élek.

Az Mötv. 132. § (3) bekezdése alapján a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett

- a) működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;
- b) **döntéseinek jogszerűségét;**
- c) jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését.

Az Mötv. 133. § (3) bekezdése alapján a kormányhivatal **szakmai segítséget nyújt** az érintett részére az általa alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben az érintett jogszerű működése céljából.

1./ Az önkormányzat rendeletalkotásának korlátai

A helyi önkormányzatok az Mötv. 8. § (2) bekezdésében és a 143. § (4) bekezdésében kaptak felhatalmazást, hogy rendeletben határozzák meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

Az önkormányzatok közösségi együttélési rendeletek alkotásra való **felhatalmazásának kereteit** – tekintettel arra, hogy a felhatalmazás alapvető jogok korlátozására irányul – **közvetlenül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése**, valamint az azt közvetítő jogszabályok jelölik ki, amelyekkel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében nem lehet ellentétes (29/2015. (X. 2.) AB határozat 39. pont).

A Kúria Önkormányzati Tanácsa – részben követve az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát (lásd: a 17/1998. (V. 13.) AB határozatot) – elvi élel rámutat: **önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak.** (Köf.1.5019/2014/4.)

A Kúria az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján rögzíti, hogy az önkormányzati normaalkotás eredeti és végrehajtási jellegű normák között különböztet. A helyi önkormányzatok az eredeti jogkörben megalkotott rendeleteikkel „a törvény által nem rendezett helyi viszonyok” szabályozására kaptak felhatalmazást, így azok korlátját értelemszerűen az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése jelentette. A hagyományosan erős önkormányzatiság kiteljesítése érdekében, a történeti alkotmányosság vívmányaként a jövőben a törvényi felhatalmazás alapján, tehát végrehajtó jelleggel megalkotott önkormányzati normák esetében is **az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése jelenti majd a törvényességi korlátot.** (Köf.5.052/2015/2.)

A normavilágosság követelményének fokozottan kell érvényesülni a szankciót megállapító önkormányzati rendeleti rendelkezés esetében. A helyi önkormányzat a helyi közügyek körében a központi jogszabályokkal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat. (Köf.5042/2015/3.)

A Kúria megállapította, hogy meghatározott cselekmény vonatkozásában a többes jogkövetkezmény kilátásba helyezése önmagában nem jogellenes, hiszen elvileg egyidejűleg különböző felelősségi alakzatok valósulhatnak meg (szabálysértési tényállás, kárfelelősség, objektív felelősség stb.). **Ugyanazon felelősségi alakzat tekintetében a többes szankcionálás azonban már sérti a jogbiztonság elvét,** ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétes. (Köf.5032/2017/4.)

2./

Az Ör. az állattartásról az alábbiak szerint rendelkezik:

„4. § A közösségi együttélés alapvetőszabályaiba ütköző magatartást követ el az állattartó, aki

- a) a belterületen tartott jószágállomány nagyságának megfelelő, környezetétől elszigetelt trágyatárolót nem létesít,*
- b) az állatok elhelyezésére szolgáló helyiségből a trágyát naponta nem hordja ki, és a helyiséget megfelelően nem tisztítja és fertőtleníti,*
- c) a hígtrágyát nem zárt csővezetéken keresztül vezeti az aknába,*
- d) a trágya- és trágyalégyűjtő kiürítéséről szükség szerint nem gondoskodik. A tárolóból a trágyalé*

kifolyását, illetőleg a csapadékvíz oda való befolyását nem akadályozza meg."

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) a következő állattartásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.

„6. § (1) Állatot tartani csak az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban előírtaknak megfelelő helyen és módon szabad. (...)

(2) Az állatok tartása nem veszélyeztetheti az emberek és állatok egészségét, jólétét, nem károsíthatja a környezetet."

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény kimondja:

„4. § (1) Az állattartó köteles a jó gazda gondosságával eljárni, az állat fajának, fajtájának és élettani szükségleteinek megfelelő életfeltételekről gondoskodni. (jó gazda gondossága: az az emberi tevékenység, amely arra irányul, hogy az állat számára olyan életkörülményeket biztosítson, amely az annak fájára, fajtájára és nemére, korára jellemző fizikai, élettani, tenyésztési és etológiai sajátosságainak, egészségi állapotának megfelel, tartási, takarmányozási igényeit kielégíti: elhelyezés, táplálás, gyógykezelés, tisztán tartás, nyugalom, gondozás, kiképzés, nevelés, felügyelet)

(3) Az állattartónak gondoskodnia kell az állat igényeinek megfelelő rendszeres, de legalább napi egyszeri ellenőrzéséről.

5. § (1) Az állattartó gondoskodni köteles az állat megfelelő és biztonságos elhelyezéséről, szakszerű gondozásáról, szükségének megakadályozásáról.

(6) A kedvtelésből tartott állat ürülékét az állattartó a közterületről köteles eltávolítani."

„43. § (1) Aki tevékenységével vagy mulasztásával az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírását megsérti vagy annak nem tesz eleget, magatartásának súlyához, ismétlődéséhez, és különösen az állatnak okozott sérelem jellegéhez, időtartamához igazodó mértékű **állatvédelmi bírságot** köteles fizetni.

(2) Az állatvédelmi bírságot **az állatvédelmi hatóság szabja ki.**"

A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016.

(XII. 2.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) 5. § (1) bekezdése értelmében állatvédelmi hatóságként a Kormány

a) a minisztert,

b) a NÉBIH-et,

c) a Pest Megyei Kormányhivatalt,

d) az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró megyei kormányhivatalt,

e) az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró **járási hivatalt** (a továbbiakban ezen alcím tekintetében: **járási hivatal**),

f) a települési önkormányzat **jegyzőjét**, fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzőjét, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyzőt (a továbbiakban együtt: jegyző) jelöli ki.

A Korm. rendelet 6. § (12) bekezdése kimondja, hogy a jegyző, illetve járási hivatal az állatvédelmi és az állattartási szabályok megsértése esetén meghatározott cselekmény végzésére, tűrésére vagy abbahagyására kötelezheti az állattartót az állatok védelme érdekében, illetve - a (13) bekezdés kivételével - az állattartást korlátozhatja vagy megtilthatja.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Ör. 4. §-a tartalmilag megegyező, párhuzamos jogalkotást valósít meg, mert az Éltv. 6. § (1), (2) bekezdéseinek tényállása, valamint az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 4-5. §-a, és 43. §-a magában foglalja az Ör. által előírt szabályt.

3./ Az Ör. 5. §-a kimondja: A közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el az ingatlan használója, kezelője, ennek hiányában tulajdonosa, aki

- b) az ingatlanát határoló kerítés jókarban tartását elmulasztja
- c) a tevékenységével vagy a tevékenységének elmulasztásával ingatlanon olyan körülményeket teremt, mely alkalmas a rágcsálók és egyéb kártevők megtelepedésére,
- d) a rágcsálók és egyéb kártevők rendszeres irtását elmulasztja,
- e) az ingatlanon található növényzet ápolását, a gyepfelületek rendszeres nyírását, a fák és cserjék szükség szerinti nyesését és növényvédelmét elmulasztja.

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

A Kúria Köf.5.042/2015/3. számú határozata kimondja, hogy a normavilágosság követelményének fokozottan kell érvényesülni a szankciót megállapító önkormányzati rendeleti rendelkezés esetében.

Az Ör. nem határozza meg a „rendszeres nyírás, jókarban tartás, növényzet ápolása” fogalmát, ami a szabályozási tartalom felismerését teszi kérdésessé, jogértelmezési nehézséget, jogbizonytalanságot okozhat a jogalkalmazás során.

A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) számú NM rendelet 36. §-a az alábbiak szerint rendelkezik.

A fertőző betegséget terjesztő vagy egyéb egészségügyi szempontból káros rovarok és egyéb ízeltlábúak, valamint a rágcsálók és egyéb állati kártevők megtelepedésének és elszaporodásának megakadályozásáról, ártalmuk megelőzéséről, távoltartásukról, rendszeres irtásukról gondoskodni kell. Az egészségügyi kártevők elleni védekezésről, a költségek fedezéséről, valamint a szükséges rendszabályok és eljárások végrehajtásáról az érintett terület vagy épület tulajdonosa (bérője, használója, kezelője), illetőleg a gazdálkodó szerv vezetője vagy üzemeltetője (fenntartója) köteles gondoskodni. Amennyiben a fenntartó a kötelezettségének nem tesz eleget, a járási hivatal kötelezi az egészségügyi kártevők elleni védekezésre.

Továbbá a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 239. § (1) bekezdés b) pontja figyelembe vételével:

„239. § (1) Aki

....

b) a rágcsáló és rovarirtásra vonatkozó egészségügyi jogszabályt, vagy az ilyen jogszabály alapján kiadott egészségügyi rendelkezést megszegi, szabálysértést követ el.”

Fentiek alapján, a Jat. 3. §-a figyelembe vételével megállapítható, hogy önkormányzati rendeletben nem minősíthető tiltott, közösségellenes magatartásnak olyan magatartás, amelyet magasabb szintű jogszabály szabályoz, ahhoz szankciót fűz, ezért az Ör. 5. § b) - e) pontjainak hatályon kívül helyezése szükséges.

4./

Az Ör. 10. § (1) bekezdés rögzíti:

„Aki az e rendeletben meghatározott alapvető közösségi együttélési szabályok betartását elmulasztja százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható, a közterület-felügyelő ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

A helyszíni bírság maximuma 50.000 Ft-ban van meghatározva, de a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (Szankciótv.) 11. § (5) bekezdése értelmében törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a kiszabott helyszíni bírság összege nem lehet magasabb, mint az ugyanezen tényállás mellett megállapítható közigazgatási bírság legmagasabb összegének **negyede**.

Az (5) bekezdés értelmezése alapján az egyes tényállásokra megállapított maximális közigazgatási bírság legfeljebb egynegyedében lehet a helyszíni bírság összegét meghatározni, azaz ha egy tényállás esetében a bírság mértéke csak 150.000 Ft, akkor a helyszíni bírság összege legfeljebb 37.500 Ft lehet és nem a generális maximumként meghatározott 50.000 Ft.

5./

Az Ör. 3. §-a kimondja: *„A közösségi együttélés alapvetőszabályaiba ütközőmagatartást követ el, aki a közterületen használaton kívüli gépjárművet, 3.5 tonnánál nagyobb össztömegű járművet, munkagépet, mezőgazdasági gépet, vagy munkaeszközt engedély nélkül 10 napon túl tárol.”*

A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 59. § (3) bekezdése alapján:

„Azt a hatósági jelzéssel nem rendelkező járművet, amely a közúti forgalomban csak ilyen jelzéssel vehet részt, főútvonalon tilos, mellékútvonalon - közterület-használati engedély nélkül - legfeljebb 10 napig szabad tárolni. Az úton e rendelkezések megszegésével tárolt járművet a rendőrség, a közterület felügyelet, a közút kezelője - a tulajdonos költségére - eltávolíthatja.”

Az Ör. 3. §-a párhuzamosan szabályoz a KRESZ 59. § (3) bekezdésével, ezért az **törvénytértő**, a Jat. 3. §-ába ütközik, amely értelmében a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű, ezért az Ör. 3. §-ának hatályon kívül helyezése szükséges.

6./

Az Ör. 2. § a) pontja kimondja: *„A közösségi együttélés alapvetőszabályaiba ütköző magatartást követ el az az ingatlan használó, kezelője, ennek hiányában tulajdonosa, aki az ingatlannal határos árokszakaszban, a járműbehajtók áteresztésében és a folyókákban a víz szabad folyását nem biztosítja.”*

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 5. § (5) bekezdése értelmében a csapadékvíz-

elvezető csatornák az önkormányzat tulajdonát képezik, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.) 7. § (4) bekezdés g) pontja értelmében az önkormányzat feladata az árkok fenntartása. A Vgt. továbbiakban az alábbiak szerint rendelkezik:

„16. § (1) A vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása - a védőművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a védekezés - az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy **elhárításában érdekeltek kötelezettsége.**

...

(5) A helyi önkormányzatok feladata:

a) a legfeljebb két település érdekében álló védőművek létesítése, a helyi önkormányzat tulajdonában lévő védőművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása;

b) a település belterületén a patakok, csatornák áradásai, továbbá a csapadék- és egyéb vizek által okozott kártételek megelőzése - kül- és belterületi védőművek építésével - a védőművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása;

c) a vizek kártételei elleni védelemmel összefüggő - külön jogszabályban meghatározott - feladatok ellátása.

(6) A vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges állami vagy helyi önkormányzati feladatkörbe nem tartozó tevékenységek ellátása az érdekelt tulajdonosok, illetve az ingatlant egyéb jogcímen használók feladata.”

„22. § (1) Az ingatlan tulajdonosa (használója):

a) az ingatlant csak úgy hasznosíthatja, művelheti, hogy ezáltal a vizek természetes lefolyását ne akadályozza; a meder, valamint a parti és a part menti létesítmények és egyéb közcélú vízlétesítmények állapotát, üzemeltetését, fenntartását ne veszélyeztesse, továbbá a víz minőségét ne károsítsa;

b) a meder használatát és hasznainak szedését csak a jogszabályban meghatározott feltételekkel; vízjogi engedélyköteles tevékenység esetén a vízjogi engedély szerint végezheti.”

A vizek és a közcélú vízlétesítmények fenntartására vonatkozó feladatokról szóló **120/1999. (VIII.6.) Kormányrendelet** 10. § (1)-(2) bekezdése szerint:

„10. § (1) A települési vízrendezési feladatok körében **a fenntartó**

a) a természetes vízfolyások és belvízcsatornák,

b) a nyílt csapadékvíz-elvezető csatornák, árkok,

c) a zárt rendszerű csapadékvíz-csatornák,

d) a tározók, záportározók, szivattyútelepek és egyéb műtárgyak

fenntartásával gondoskodik arról, hogy azok az önkormányzat jogszabályban meghatározott, helyi vízkárelhárítási és vízrendezési feladatainak ellátása során, a tervezett funkció ellátására alkalmasak legyenek.

(2) A **fenntartási feladatok során** - ideértve a melléklet szerinti munkákat is - **gondoskodni kell különösen**

a) a vízfolyás- és csatornamedrek **vízszállító képességének megtartásáról** (így például kaszálás, iszapoltás);

b) az elfajult medrek helyreállításáról;

c) a töltések, burkolatok helyreállításáról, gyepfelület pótlásáról;

d) kapubejárók alatti csőátereszek tisztán tartásáról;

e) a tározótér feliszapolódásának eltávolításáról.”

A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII.26.) Kormányrendelet 8. § (1) bekezdése értelmében a védekezésre kötelezett feladata a védőművek, azok műtárgyai és tartozékai karbantartása és annak rendszeres, évenkénti felülvizsgálata, valamint a Szabs. tv. 246. § (1)-(2) bekezdése értelmében szabálysértést követ el, aki

a) az ár- vagy belvízvédelmi biztonságot, az árvízvédelmi vagy belvízvédelmi védőmű megóvását, vagy a vízfolyások és természetes tavak medrének épségét biztosító szabályokat vagy hatósági előírásokat megszegi,

b) az ár- vagy belvízvédelmi védőműveket, eszközöket rongálja,

c) a vizek medrébe olyan tárgyat vagy anyagot juttat, építményt helyez el, vagy ott olyan tevékenységet folytat, amely a víz lefolyását akadályozza vagy megváltoztatja.

Nem határozható meg közösségi együttélés alapvető szabályaként olyan magatartás, melyet magasabb szintű jogszabály az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekelt, az ingatlanok tulajdonosainak, használoinak kötelezettségként határoz meg, illetve a csapadékvíz elvezető árokban, árokszakaszban a víz szabad folyásának akadályozása szabálysértésnek minősül, így az Ör. 2. § a) pontja hatályon kívül helyezése szükséges.

Kérem Jegyző Asszonyt, hogy az Ör. utólagos hatásvizsgálatának keretében, a rendelet megalkotása óta eltelt időszak tapasztalatai alapján értékelje az Ör. fent idézett bekezdéseinek alkalmazását, a szabályozás fenntartásának szükségességét.

Kérem továbbá Jegyző Asszonyt, hogy a kialakult törvénysértő szabályozás megszüntetése érdekében szíveskedjen megtenni a szükséges intézkedéseket.

Az Mötv. 133. § (3) bekezdése alapján ugyancsak kérem Jegyző Asszonyt, hogy a szakmai segítségnyújtásban foglaltakat vizsgálja meg, és legkésőbb 2021. június 30-ig tájékoztasson arról, hogy a szakmai segítségnyújtás alapján milyen intézkedést tett, illetve szándékozik tenni.

A törvényességi felügyeleti eljárásunk során fokozott figyelmet fordítunk a most jelzett törvénysértések megszüntetésére, és szükség esetén az Mötv.-ben biztosított törvényességi felügyeleti eszközöket fogjuk alkalmazni.

Békéscsaba, 2021. május 19.