



BÁCS-KISKUN VÁRMEGYEI KORMÁNYHIVATAL

Iktatószám: BK/TH/3765-2/2026.

Ügyintéző: Dr. Pismán-Király Judit

Bács-Kiskun vármegye valamennyi települési önkormányzata jegyzőjének

Székhelyén

NJT-TFÍK rendszeren továbbítva

Tárgy: Szakmai segítségnyújtás a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló önkormányzati rendeletek vizsgálati tapasztalatai alapján

Tisztelt Címzetes Főjegyző Asszony/Úr!

Tisztelt Jegyző Asszony/Úr!

A Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal a Társaság a Szabadságjogokért (a továbbiakban: TASZ) jogvédő szervezet beadványára törvényességi felügyeleti eljárást folytatott a vármegye egyes településein hatályos, a közösségi együttélés szabályairól szóló önkormányzati rendeleteket érintően. A bejelentés a rendezett lakókörnyezetre vonatkozó feltételek, így a lakásbelsőre és higiéniára, az udvar, kert tisztántartására, művelésére, az ingatlanl határos terület, járda tisztántartására, valamint a hajléktalanságot, guberálást szankcionáló rendelkezések vizsgálatára irányult.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján indított vizsgálat a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló önkormányzati rendeletek (a továbbiakban: Ör.) Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendeletek felületén közzétett normaszövegének teljes terjedelmű vizsgálatát érintette.

A vizsgálat megállapításain alapulva a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 133. § (3) bekezdésében biztosított felügyeleti jogkörömben eljárva az alábbi szakmai segítségnyújtást teszem.

Az Mötv. felhatalmazza a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit arra, hogy meghatározzák a közösségi együttélés alapvető szabályait és elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Mötv. 8. § (1)-(2) bekezdése értelmében „A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.”

Az Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontja szerint „*Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.*”

A közösségi együttélési normákat megállapító és szankcionáló önkormányzati jogalkotás 2012 előtt a szabálysértések területéhez tartozott. **A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény** (a továbbiakban Szabs. tv.) azonban törvényi hatáskörbe utalta a szabálysértések megállapítását, kizárva ezzel az önkormányzatok rendeletalkotási lehetőségét. Mindezzel párhuzamosan az Mötv. lehetővé tette a közösségellenes magatartások szankcionálását a helyi önkormányzatok képviselő-testülete számára. Az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozata, majd a 29/2015. (X. 2.) AB határozata nyomán a jelenleg is hatályos szabályozás az Mötv. 8. §-ának keretjellegű felhatalmazása alapján az, hogy a közösségi együttélési szabályokat teljes egészében a helyi önkormányzatok határozzák meg és azt szabadon töltik ki tartalommal.

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXLIX. törvény indokolása kiemeli, hogy *a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga korlátozott, a tiltást csak az Alaptörvény által szabott keretek között, egyes, meghatározott területeken és a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy és a kulturális értékek védelme érdekében tehetik meg.*

Az Mötv. javaslatának indokolása szerint: *„Az emberi közösségek akkor életképesek, akkor élhető egy település, ha megvannak és működnek az együttélés alapvető íratlan és írott szabályai. Az ilyen normákat jelentős részben a helyi sajátosságok alakítják, generális érvényű taxatív felsorolásuk lehetetlen. Arra azonban van lehetőség, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja.”.*

Az önkormányzati rendeletek jogszerűségéhez elengedhetetlen **a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény** (a továbbiakban: Jat.) rendelkezéseinek betartása. Kiemelendő a Jat. többszintű szabályozást tiltó 3. §-a, mely rögzíti, hogy *„Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.”.*

A többszintű szabályozás, illetve a többes jogkövetkezmény kilátásba helyezése önmagában nem jogellenes, amennyiben egyidejűleg különböző felelősségi alakzatok valósulnak meg, mint például szabálysértési felelősség, kárfelelősség, objektív felelősség. Az ugyanazon felelősségi alakzat többes szankcionálása viszont már sérti a jogbiztonság elvét, ezáltal ellentétes lesz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakkal. A Kúria Köf.5.032/2017/4. határozatában kiemelte, hogy *„ha tényleg teljesen azonos a tényállás és a felelősségi alakzat is, akkor a Jat. 3. §-a miatt a helyi szabályozás jogellenes. Ha nem teljesen, de nem tisztázott, hogy pontosan mi az eltérés alapja és indoka, akkor a Jat. 2. § (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelménye sérül, mert a címzettek számára nem lesz egyértelmű a szabályozási tartalom.”.*

Fentiek értelmében tehát csak abban az esetben indokolt a helyi jogalkotás, amennyiben nincs magasabb szintű jogszabály, amely lefedné a helyi sajátosságok alapján megfogalmazott normasértő magatartásokat és azok szankcionálását. A közösségi együttélés szabályozása tárgyában azonban sok esetben létezik magasabb szintű jogszabály, éppen ezért a helyi jogalkotás során – jogsértő rendelkezések elfogadását megelőzendő céllal – körültekintően kell eljárni a jelen szakmai segítségnyújtásban részletezett szabályozási tárgykörökben.

A közösségi együttélési szabályozás törvényességi felügyeleti eljárás során feltárt önkormányzati gyakorlata

A közösségi együttélés szabályainak megsértése kapcsán megalkotott önkormányzati rendelet keretét és korlátját az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint az azt közvetítő jogszabályok jelölik ki, amelyekkel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésének értelmében nem lehet ellentétes.

Az önkormányzati rendeletek bevezető részének, illetve preambulumának megszövegezésekor felhatalmazó rendelkezésként az Mötv. fentiekben idézett 143. § (4) bekezdés d) pontját, az önkormányzat feladatköreként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontját továbbá az Mötv. 8. § (2) bekezdését szükséges feltüntetni. A vizsgált önkormányzati rendeletek egy része ezen jogszabályszerkesztési előírásoknak megfelel, azonban sok esetben jellemző a felhatalmazó rendelkezés pontos megjelölésének elmaradása, valamint egyes rendeletek szerkezeti tagolásának hiányossága is.

Az önkormányzatoknak a közösségi együttélési rendeletek megalkotása során – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére tekintettel – vizsgálni szükséges, hogy az egyes alapjogokat a közösségi együttélés alapvető szabályaira hivatkozva ténylegesen **más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával** korlátozzák-e. Az Alkotmánybíróság 29/2015. (X. 2.) AB határozata szerint vizsgálandó az is, hogy **a helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartásokat és azok jogkövetkezményeit.**

Az önkormányzati rendeletek összevetése eredményeként megfigyelhetők hasonló, illetve szó szerint megegyező szabályozások. Szükséges ezért felhívni a figyelmet arra, hogy a szabályozások adaptálása a helyi sajátosságoknak nem feltétlenül felel meg. A helyi sajátosságoknak megfelelő jogalkotás érdekében az önkormányzati rendeletalkotást megelőzően **előzetes hatásvizsgálatot** kell végezni. A Jat. 17. §-a alapján *„a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit”*.

A közösségi együttélés alapvető szabályairól és elmulasztásuk jogkövetkezményeiről önkormányzati rendeletet alkotó képviselő-testületek többnyire a közterületek használatával, a közszolgáltatások igénybevételeivel, az avar és kerti hulladék kezelésével, építési és egyéb hulladék tárolásával, az állattartással, az üzletek és vendéglátó egységek működési rendjével, a parkolás rendjével kapcsolatosan fogalmaztak meg szabályokat.

Ugyanakkor a szabályozások között nagy számmal találhatók olyanok, amelyek magasabb szintű jogszabályban is megtalálhatók, illetve azzal ellentétes, vagy az Alaptörvénybe ütköző rendelkezéseket tartalmaznak.

Az alábbiakban a TASZ beadványa alapján vizsgált önkormányzati rendeletekben jellemzően előforduló jogsértő szabályozásokra hívom fel a figyelmet.

A rendezett lakókörnyezetre vonatkozó szabályok megalkotása

- A lakásbelső tisztántartása, higiéniája

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése értelmében *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák”,* a (2) bekezdés alapján pedig *„Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalmaát.”*

Ez törvényi szinten a **Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény** (a továbbiakban: Ptk.) 2:42. § (1) bekezdésében fogalmazódik meg, amely szerint *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy törvény és mások jogainak korlátai között személyiségét, így különösen a magán- és családi élet, az otthon, a másokkal való – bármilyen módon, illetve eszközzel történő – kapcsolattartás és a jóhírnév tiszteletben tartásához való jogát szabadon érvényesíthesse, és hogy abban őt senki ne gátolja.”*

Az önkormányzati rendeletek vizsgálata alapján megállapítható, hogy több település rendezett lakókörnyezetre vonatkozó szabályai a lakóingatlanok rendezettségére, tisztántartására is kiterjedtek, adott esetben a helyi szabályozás betartását hatósági ellenőrzéssel és – kötelezettségszegés esetén – közigazgatási bírság kilátásba helyezésével társították.

Az ingatlantulajdonosok **lakásának belseje, annak tisztántartása, higiéniája** nincs összefüggésben a közérdekkel, és a magánszféra elemeként az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint a Ptk. 2:42. § (1) bekezdése értelmében általános jogvédelem alatt állnak. Az Alaptörvény VI. cikkének Indokolása kiemeli, hogy **a magánszférajogok védelmi köre kiterjed arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik.**

Az Alkotmánybíróság a **magánszféra védelméhez való jogot** az egyén autonómiájának védelmére szolgáló olyan alapjogként határozta meg, amely az ember veleszületett méltóságából ered, amelynek tehát az általános személyiségi jog – az emberi méltósághoz való jog – szubszidiárius alapjoga [56/1994. (XI. 10.) AB határozat]. A *„magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek”* [36/2005. (X. 5.) AB határozat]. A testület megállapította, hogy *„a magánlakás sérthetetlenségéhez való alapjog az emberi méltósághoz való jog, mint általános személyiségi jog alkotóelemeinek egyike, az Alkotmány által nevesítetten biztosított alakzata, amely a magánszféra egyik jelentős összetevőjének sérthetetlenségét alapozza meg. A magánlakás sérthetetlenségéhez való alapjog a védett tárgykörben a kívülállók bizonyos zavaró, beavatkozó, sértő megnyilvánulásaitól való mentességre és a mentesség állami védelmére jogosít.”* [1115/B/1995. AB határozat].

A lakásbelső tisztántartására, higiéniájára megalkotott közösségi együttélési szabályok **sértik az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot**, valamint **az otthon nyugalmaát**, adott esetben **az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogot**.

- Udvar, kert tisztántartása, rendezettsége

A telekhatáron belüli **udvar, kert** esetében már jelentkezhethet mérlegelendő igény a magánszféra-jogok korlátozására közösségi érdek védelmében, ugyanis megjelenhetnek olyan – elsősorban közegészségügyi, tűzvédelmi, környezetvédelmi, szomszédjogi – szempontok, amelyek lehetővé teszik a szabályozást a szomszédok és a környéken lakók jogainak védelme vagy a közérdek védelmében.

Azonban az udvar, kert tisztántartását, rendezettségét előíró, jelen törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgált önkormányzati szabályok jelentős része esztétikai céllal került megalkotásra, amely rendelkezések jellemzően

- fű folyamatos kaszálására, gyep nyírására,
- növényápolásra, növényvédelmi kötelezettségekre,
- gazmentesítésre, gyom- és allergén növények folyamatos irtására,
- kert megművelésére,
- szemet, építési és egyéb hulladék tárolására megállapított kötelezettségekre,
- rovar- és rágcsáló irtására,
- kórokozók és kártevők elleni védekezésre,
- lágyszárú és fás szárú növények ápolására,
- kultúrnövénynek nem minősülő növények magasságának meghatározására,
- trágyatárolási szabályokra

terjedtek ki.

A közegészségügyi, illetve a szomszédos lakókat zavaró tevékenységekre vonatkozó rendelkezések azonban nem helyi sajátosságokat, helyi közügyeket szabályoznak, hanem **ágazati törvények által már lefedett tárgyköröket**. Az ilyen tárgyú önkormányzati rendeletek **ellentétesek az Alaptörvénnyel és sértik a Jat. 3. §-ában biztosított azon alapelvet, mely szerint a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.**

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 153. § (1) bekezdés b) pontja szerint „A települési önkormányzat a környezet- és település-egészségügyi feladatok körében biztosítja a 73. § (1) bekezdése szerinti külön jogszabályban meghatározott rovarok és rágcsálók irtását”. Az Eütv. 73. § (1) bekezdése szerint „A betegségeket terjesztő vagy egészségügyi szempontból káros, miniszteri rendeletben meghatározott rovarok, rágcsálók irtásáról, és a madarak távoltartásáról a terület, épület tulajdonosa, illetve kezelője rendszeresen gondoskodik. A terület, illetve épület használói az irtást tűrni kötelesek”.

A fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása körében a Szabs. tv. 239. § (1) bekezdés b) pontja is rendelkezik, miszerint „aki a rágcsáló és rovarirtásra vonatkozó egészségügyi jogszabályt, vagy az ilyen jogszabály alapján kiadott egészségügyi rendelkezést megszegi, szabálysértést követ el”. A szabálysértés miatt az eljárás az egészségügyi államigazgatási szerv hatáskörébe tartozik, illetve a hivatásos katasztrófavédelmi szerv erre felhatalmazott ügyintézője is szabhat ki helyszíni bírságot.

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) 17. § (4) bekezdése értelmében „A földhasználó köteles az ingatlanon a parlagfű virágbimbójának kialakulását megakadályozni, és ezt követően ezt az állapotot a vegetációs időszak végéig folyamatosan fenntartani”.

A parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól

szóló 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés b) pontjában a jogalkotó speciális szabályt alkotott az allergia kiváltására alkalmas növényekkel szembeni közérdekű védekezésre: „Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Tv.) 17. § (4) bekezdésében előírt **parlagfű elleni védekezés elmulasztása esetén belterületen** – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – **a települési** (fővárosban kerületi) **önkormányzat jegyzője**, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző (a továbbiakban: jegyző) **rendeli el a közérdekű védekezést.**”

A **hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény** (a továbbiakban: Hulladéktv.) 88. § (4) bekezdés c) pontja értelmében „**Felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat.**”

A hulladékkal való rendelkezés törvényi szintű legfontosabb szabályai az illegális hulladéklerakás elleni fellépés érdekében expressis verbis kimondásra kerülnek a Hulladéktv. 1/A. §-ában. Az 1/A. § (1) bekezdése 12. § (1) bekezdése a hulladék gyűjtésére vonatkozó általános rendelkezéseket akként határozza meg, hogy „a hulladéktermelő az ingatlanon képződött hulladék gyűjtését az ingatlan területén hulladékgazdálkodási engedély nélkül legfeljebb 1 évi végezheti.”

A Hulladéktv. 12. § (1a) bekezdése szerint „Természetes személy tulajdonában vagy használatában álló ingatlanon legfeljebb 3 m³, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 1. melléklet 1. pontjában meghatározott ártér (a továbbiakban: ártér) területén álló ingatlanon legfeljebb 1 m³, egyértelműen az ingatlanon képződő, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevőként nem tartozó és nem építési-bontási hulladék, valamint legfeljebb 10 m³, ártér területén legfeljebb 3 m³, egyértelműen az ingatlanon képződő építési-bontási hulladék gyűjthető.”

Az Mötv. közösségi együttélési rendeletek megalkotására felhatalmazást adó rendelkezéseinek célja az, hogy az önkormányzatok olyan szabályokat alkossanak, amelyek a helyi közösség zavarmentes együttélését biztosítják olyan területeken, amelyek közösség számára nyitva állnak – közterületek -, a felhatalmazás viszont a fentiekben részletezettek alapján nem terjed ki a magánterületekre. Az esztétikai, településképi rendelkezések, mint a fű kaszálására, növénygondozásra, kertművelésre vonatkozó rendelkezések ezáltal **túlterjeszkednek a felhatalmazáson.**

A fenti jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel az ingatlan tisztántartásának, rendezettségének kötelezettsége nem írható elő a közösségi együttélés alapvető szabályaként. A kert megművelését előíró helyi szabályok átlépik a közösségi együttélés legalapvetőbb szabályaira vonatkozó, a 29/2015. (X. 2.) AB határozat által is kijelölt kereteket.

A közterületek használatának szabályozása

- Az ingatlannal határos közterület tisztántartásának szabályozása

A lakóingatlanok közterülettel határos területén szélesebb körben merülhetnek fel olyan közösségi érdekek, amelyek indokolhatják, hogy az önkormányzati rendeletek az ingatlan lakói számára kötelezettségeket írjanak elő. Ilyen rendelkezést valamennyi vizsgált önkormányzati rendelet tartalmazott, jellemzően a járdaszakasz, árok, zöldsáv úttestig terjedő területére előírt gondozási, tisztántartási, hóeltakarítási, síkosságmentesítési kötelezettséget, továbbá a közterületre az ingatlan területéről benyúló ágak, bokrok nyesését meghatározó előírásokat határoztak meg.

A vizsgált rendeleti előírások nem mutatnak túl a helyi közösség által észlelhető, a lakókörnyezettel szemben jogszerűen támasztható elvárás kritériumain. Ezen szabályozások a magánszférának az a közösség oldaláról észlelhető, a tágabb lakókörnyezet rendezettségével kapcsolatos jogszerű elvárásai, amelyek úgy biztosítják a közösségi együttélés alapvető feltételeit, hogy nem okoznak aránytalan jogsérelmet az ingatlan tulajdonosának, használójának.

Az önkormányzati rendeletek normaszövegének megalkotásához – a párhuzamos szabályozás elkerülése céljából – szükséges figyelembe venni a **köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységekről szóló 1/1986. (II. 21.) ÉVM-EüM együttes rendelet** (a továbbiakban: ÉVM-EüM rendelet) 6. § (1) bekezdését is, amely az alábbiakról rendelkezik:

„Ha a jogszabály eltérően nem rendelkezik, a tulajdonos köteles gondoskodni

a) az ingatlan előtti járdaszakasz (járda hiányában egy méter széles területsáv, illetőleg ha a járda mellett zöldsáv is van, az úttestig terjedő teljes terület);

b) a járdaszakasz melletti nyílt árok és ennek műtárgyai, továbbá

c) tömbtelken a külön tulajdonban álló egyes épületek gyalogos megközelítésére és körüljárására szolgáló terület

tisztán tartásáról, a csapadékvíz zavartalan lefolyását akadályozó anyagok és más hulladékok eltávolításáról.”

Tartalmában ugyanezen szabályozást tartalmazza a **helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól szóló 5/2004. (I. 28.) GKM rendelet** (a továbbiakban: GKM rendelet) Mellékletének 3.2.2. b) pontja¹.

Az önkormányzati rendeletek tartalmi felülvizsgálatának szükségességét támasztotta alá a **Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.015/2012/6. számú határozata**, elsősorban az alábbiak figyelembe vételével:

„Az önkormányzatok a település tisztaságát közszolgáltatásként biztosítják, de az ahhoz kapcsolódó önkormányzati szabályozást nem helyi közügyként, hanem törvényi felhatalmazás alapján alkotják meg. A tárgykörben szabályozó törvények és más jogszabályok pedig megadják az önkormányzati jogalkotó szabadságának kereteit. (...)

Valamennyi hivatkozott jogszabályi rendelkezésből egyértelmű, hogy a **kötelezettség a kérdéses területek rendeltetésszerű használatához szükséges tisztán tartására, a környezet közegészségügyi és környezeti károk megelőzésére irányuló rendben tartására vonatkozhat csupán. Ebbe a körbe a növénytelepítés, avagy növények kertészeti szakmunkának minősülő gondozása, ápolása kötelezettséggé már nem tartozik bele.**”

„Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta különböző települési önkormányzatoknak (...) hasonló tartalmú rendelkezéseit. (...) megállapította, hogy „nem minősül alkotmányellenesnek az állampolgárok kötelezése a járda felületét meghaladó közterületnek minősülő útfelületek, zöldsávok, nyílt árkok, illetve ezek műtárgyai tisztán tartására. A települések tisztasága, a közterületek, a járdák, illetve a közöttük lévő területek tisztán tartása, hó- és síkosságmentes igénybevételének biztosítása ugyanis az Alkotmányban védeni rendelt értékek megóvását szolgálja”. (1122/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 856-859.) Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „olyan alkotmányos védelemben részesülő értékek, mint a polgárok egészsége, testi épsége, környezete megóvása

¹ „Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az ingatlan tulajdonosának (kezelőjének, használójának) kell gondoskodnia az ingatlan előtti járdaszakasz (járda hiányában 1 m széles területsáv, illetve ha a járda mellett zöldsáv is van, az úttestig terjedő teljes terület), valamint a járdaszakasz melletti nyílt árok és ennek műtárgyai tisztántartásáról, a csapadékvíz zavartalan lefolyását akadályozó anyagok eltávolításáról.”

érdekében az önkormányzat korlátozó, illetve kötelező tartalmú előírások megalkotására is jogosult”. (1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 796.)

A korlátozó, együttműködésre kötelező magatartási normák azonban nem léphetnek túl a felhatalmazó, más jogszabályokban az önkormányzati jogalkotó számára megadott kereteken.”

Amennyiben az önkormányzati rendelet az ingatlannal határos közterületre vonatkozó szabályozása gyommentesítési előírásokat is tartalmaz és azzal nem pusztán környezetsztétikai szempontú magatartásokat kíván szabályozni, hanem a szabályozás közegészségügyi célú, akkor az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága a gyommentesítés tárgyában viszonylag nagy, mint ahogyan azt a Kúria Köf.5.010/2016/4. számú határozatában is rögzítette.

A helyi szabályozás kialakításakor figyelemmel kell lenni **a településrendezési és építési követelmények alapszabályzatáról szóló 280/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet** (a továbbiakban: TÉKA) 56. §-ában meghatározottakra is:

„(1) Közterületen, közterület alatt és közterület fölött építményt, építményrészt elhelyezni, kialakítani csak **a helyi építési szabályzat alapján**, valamint a (2)–(4) bekezdés, a 47. § (2) bekezdése és (3) bekezdés b) pontja, továbbá az 57. § előírásai szerint lehet.

(2) A járdán építmény, köztárgy, berendezés csak abban az esetben állhat, ha

a) az a járda előírt legkisebb hasznos szélességét (gyalogossáv) – más hatósági előírás hiányában 0,75 méter többszöröse, de legalább 1,50 méter – nem csökkenti,

b) a rendeltetésszerű használata a gyalogosok közlekedését nem zavarja, biztonságát nem veszélyezteti,

c) a járművezetők kilátását nem gátolja, a közúti forgalmi jelzések felismerését nem akadályozza, a közút forgalmát nem veszélyezteti, és

d) a közművek elhelyezését, üzemeltetését, karbantartását nem akadályozza.

(3) A járdán építmények, köztárgyak, berendezések, korlátok csak az előírt hasznos szélességű gyalogossáv és az úttest felőli biztonsági sáv közötti berendezési sávban állhatnak.”.

Az **ingatlanok előtti közterület** füvesítését, növényzettel történő beültetését megelőzően a lakóknak a helyi építési szabályzat rendelkezéseit is figyelembe kell venniük. Több településen okoz gondot a lakosság által, az ingatlanuk előtti közterületi füvesítést védendő nagyméretű kövek, karók kihelyezése is. Ezen tárgyak eltávolítása nemcsak kár- és balesetmegelőzési szempontok miatt szükséges. **A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet** (a továbbiakban: KRESZ) 41. § (2) bekezdés c) pontja értelmében ugyanis „*Tilos várakozni [a 40. § (5) bekezdésében említetteken túlmenően]: ahol a jármű az útmenti ingatlanra való behajtást vagy az onnan történő kihajtást – az ingatlannal rendelkezni jogosult hozzájárulása nélkül – akadályozza*”.

Fentiek szerint tehát minden ingatlan tulajdonosának feladata az ingatlan és a közút közötti terület gondozása, tisztán tartása, azonban azt – a kapubejáró kivételével – nem használhatja sajátjaként, csak a megjelölt jogszabályi keretek között helyezhet ki építményt, berendezést, azonban parkolási akadályt az ingatlana előtti közterületen nem létesíthet.

- Szennyvíz- és csapadékvíz elvezetése

A helyi önkormányzat kötelező feladatellátásának jogszabályi alapja az Mötv. 13. § (1) bekezdés 11. pontja, mely szerint a helyi közügyek, valamint **a helyben biztosítható közfeladatok** körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé tartozik – többek között – **a vízgazdálkodás**.

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 4. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a település belterületén a csapadékvízzel történő gazdálkodás a települési önkormányzat feladata. A Vgtv. 6. § (4) bekezdés c) pontja továbbá arról rendelkezik, hogy „Az ingatlan tulajdonosának a tulajdonában vannak az ingatlanra lehulló és az ingatlanon maradó csapadékvíz”. A Vgtv. IX/A. Fejezete szabályozza a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatásokat. A 44/C. § (2) bekezdése felhatalmazást ad a települési önkormányzatok képviselő-testülete számára, hogy önkormányzati rendeletben állapítsa meg a közszolgáltatásra vonatkozó helyi szabályokat.

A csapadékvíz elvezetését szolgáló létesítmények műszaki szabályairól a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó műszaki szabályokról szóló 30/2008. (XII.31.) KvVM rendelet (a továbbiakban: KvVM rendelet) rendelkezik. A KvVM rendelet a 61-63. §-ai szabályozzák a belterületi (települési és beépített területi) vízrendezés kérdését. E jogszabályi rendelkezések határozzák meg a felszíni víz elvezető-csatorna, a zárt csapadékvíz-csatorna és a nyílt csapadék-elvezető árok, vápa tervezésének és kialakításának műszaki szabályait.

A vizek és a közcélú vízellátási létesítmények fenntartására vonatkozó feladatokról szóló 120/1999. (VIII.6.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat a települési vízrendezési feladatait több módon láthatja el. Például nyílt csapadékvíz-elvezető csatornák, árkok, vagy zárt rendszerű csapadékvíz-csatornák fenntartásával gondoskodhat a csapadékvíz által okozott kártételek megelőzéséről.

A TÉKA rendelkezik – többek között – az építmények közműellátására vonatkozó szabályairól. A közműves szennyvízelvezetés hiányában alkalmazandó szabályokat, a zárt szennyvíztárolásra, a szennyvízelvezetésre, a csapadékvíz-elvezetésre és vízviisszatartásra vonatkozó rendelkezéseket a TÉKA 66. és 67. §² tartalmazza.

Idézett szabályozások értelmében a csapadékvíz-, szennyvíz elvezetésére alkotott helyi rendelkezésekben rögzítettek nem szabályozhatók a közösségi együttélés körében, így meglévő szabályozás esetén azok hatályon kívül helyezése indokolt.

² „TÉKA 66. § (1) Ha nincs közműves szennyvízelvezetés, úgy korszerű közműpótló berendezést kell alkalmazni a szennyvíz ártalmatlanítására.

(1a) A zárt szennyvíztárolás – szivárgásmentes kialakítással, rendszeres ürítéssel, ellenőrzött elszállítással – csak végső megoldásként alkalmazható.

(2) Szennyvíz csak zártszelvényű csatornában vezethető.

(3) A használaton kívül helyezett kútba hulladékot betölteni, szenny- és csapadékvizet bevezetni tilos.

67. § (1) A csapadékvizet a telken belül meg kell tartani. A vízviisszatartás, öntözés és egyéb hasznosítás érdekében a csapadékvizet a telek zöldfelületén el kell szivárogtatni vagy a telek egyéb területén hasznosítási célból tárolni szükséges olyan mértékben és módon, hogy ez a telek és a szomszédos telkek, továbbá az építmények állékonyságát és rendeltetésszerű használatát ne veszélyeztesse. A telekről csak a nem hasznosítható, nem elszivárogtatható és hasznosítási célból nem tárolható csapadékvíz vezethető el. A vízviisszatartás módjáról és mértékéről a helyi építési szabályzat rendelkezhet.

(2) Ha az (1) bekezdés szerinti, telken belüli kezelés nem megoldható, a csapadékvíz, talajvíz és kiemelt bányavíz – a vonatkozó hatósági előírások megtartásával – nyílt árokban vagy a szennyvíztől elkülönített, zárt rendszerben is elvezethető.

(3) A telekről csapadékvizet a közterületi nyílt vízelvezető árokba csak zártszelvényű vezetékben és az utcai járdaszint alatt szabad kivezetni. Amennyiben a vízelvezető árok a közút tartozéka, úgy abba a környezetéből – a telkekről – csapadékvíz bevezetése csak az út kezelőjének hozzájárulásával történhet.”.

- Közterület rendeltetésszerű használata

A vizsgált rendelkezések között előfordult olyan is, amely a **közterület rendeltetésének megfelelő célú használatára** vonatkozóan állapított meg szabályokat.

A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 27. § a) pontja értelmében *„e törvény alkalmazása során közterület: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat”.*

A Kúria Önkormányzati Tanácsának a közterület használatával kapcsolatos döntéseinek elvi kiindulópontja, hogy a közterületet „véges közjóságnak” tekintik, amiből a helyi önkormányzat közhatalomként való eljárása következik. A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.026/2025/4. számú határozata kiemeli, hogy „[21] Mind a Kúria Önkormányzati Tanácsának joggyakorlata (Köf.5030/2017/3., Köf.5033/2017/4., Köf.5031/2019/5., Köf.5010/2021/4. számú határozatok), mind az 1/2022. jogegységi határozat alapján kiemelhető, hogy a közterület, mint „véges közjóság” rendelkezésre állásának biztosításában a kormányzatnak különböző szinteken van szerepe. **A közterület-használat bárki számára történő hozzáférhetőségének biztosítása helyi szinten az Mötv. 13. § (1) bekezdésének 2. pontjában adott feladatellátási felhatalmazással összefüggésben a települési önkormányzat feladata.** Azaz a közterülettel kapcsolatos használati viszonyok egyik alanya mindig az állam, illetve annak nevében eljáró közigazgatási szerv, beleértve ebbe a helyi önkormányzatot is.

[22] **A közterületet rendeltetésszerűen, főszabályként bárki, ellenérték nélkül használhatja. A - jogszerű, mégis - rendeltetéstől eltérő használat (a közterület tartós egyéni igénybevétele) csak szabályozott módon történhet.** A közterület végessége okán a többlet-, vagy meghatározott keretek között kizárólagos jogosultság gyakorlása fizetési kötelezettséggel járhat (Köf.5033/2017/4.). Ugyanakkor a közterület-használati jogviszonyban az önkormányzat nem magántulajdonosi minőségében jelenik meg, hanem mint a köztulajdonnal való rendelkezésre törvényi felhatalmazással bíró jogalany. Az önkormányzat, mint tulajdonos helyzete azért is sajátos, mert nemcsak szerződő félként vesz részt a jogviszonyban, hanem mint szabályozója is az önmagát érintő jogviszonynak, amelyben a helyi közhatalom az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján eredeti jogalkotói jogkörében alkot normatív aktust (önkormányzati rendeletet).

[23] A Köf.5033/2017/4. számú határozat alapján kimunkált gyakorlat szerint a közterület használatával kapcsolatos jogviszony közjogi jogviszony, ugyanakkor komplex is, ahol a közjogi és a magánjogi viszonyok olykor egymáshoz kapcsolódhatnak. **A rendeleti szabályozásnak ugyanis nem egyetlen célja a kizárólagos használat feltételeinek rögzítése.** A jogforrás rendeltetése elsősorban az egyéni közterület-használók számára a közjóság élvezete zavartalanságának a biztosítása, különös tekintettel arra, hogy „zsúfoltság”, azaz túlhasználat viszonyai közepette kell fenntartani a hozzáférés jogát, figyelemmel a bárki által való igénybevételre.”.

A közterületet ugyan bárki szabadon használhatja, azonban a tartós egyéni igénybevétel csak szabályozott módon, határok között történhet. A helyi szabályozás elsősorban a közösségi érdeket védi, mindenki használati esélyének lehetőség szerint egyenlő biztosítása érdekében. Ehhez képest kerülhet sor, például kereskedelmi célból, bizonyos kizárólagos igénybevételt lehetővé tevő jog gyakorlására, vagyis a közterület időleges vagy rendszeres módon megengedett elfoglalására. (Köf.5033/2017/4. határozat [18], [22] és [39] pont.)

Egyes önkormányzati rendeletek a közterület berendezéseinek, építményeinek, felszereléseinek rendeltetésszerű használatára, azok megrongálása és beszenyezése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekre, valamint a közterület-használati engedélytől eltérő használatra is alkottak szabályokat. A párhuzamos szabályozás elkerülése érdekében figyelemmel kell lenni a Szabs. tv. és a **Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény** (a továbbiakban: Btk.) rendelkezéseire. A Szabs. tv. 196. § (1) bekezdés a) pontja értelmében *aki a közterületet, a közforgalom céljait szolgáló épületet, vagy a közforgalmú közlekedési eszközt beszenyezi, szabálysértést követ el.* A rongálás tényállását a Btk. 371. §-a szabályozza, mely szerint *„Aki idegen vagyontárgy megsemmisítésével vagy megrongálásával kárt okoz, rongálást követ el”.*

A közterület-használati engedély kérdése a **gépjárművek közterületen történő tárolása** során is felmerült több önkormányzati rendeletben. A vállalkozói tevékenységhez, mezőgazdasági munkavégzéshez használt járművek közterületen történő tárolása is problémát okozhat a település közterületein, ennek szabályozásához a KRESZ és a **közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzemben tartásáról szóló 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet** (a továbbiakban: MT rendelet) rendelkezéseinek figyelembe vétele szükséges.

A **tárolás** fogalmát a KRESZ 59. § (3) bekezdése az alábbiak szerint szabályozza: *„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.”.*

A tárolás fogalmát a KRESZ idézett rendelkezésén túl nem határozza meg jogszabály, azonban az MT rendelet 7. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy *közúti közlekedési szolgáltatáshoz használt jármű – a (3) és (4) bekezdésben foglalt esetet kivéve – közúton vagy más közterületen nem tárolható.* Az MT. rendelet 7. § (3) bekezdése értelmében *ha az üzemben tartó a közúti közlekedési szolgáltatást legfeljebb 3500 kg legnagyobb megengedett össztömegű gépkocsival végzi, e járművet a közúton vagy más közterületen is tárolhatja.* Az MT rendelet 7. § (4) bekezdése szerint a közút kezelője kivételesen indokolt esetben – olyan helyen, ahol a jármű a közúti forgalmat nem zavarja – hozzájárulhat a közúti közlekedési szolgáltatáshoz használt bármely jármű (járműszerelvénnyel) közúton való tárolásához. Más közterületen az ilyen jármű tárolásához közterülethasználati engedély szükséges.

Fenti rendelkezések értelmében tehát a közúton vagy más közterületen történő gépjármű-tárolás tilalma csak bizonyos járműkörre vonatkozik: a közúti közlekedési szolgáltatáshoz használt járműre, ha a 3500 kg-os legnagyobb megengedett össztömeget meghaladja. Az MT. rendelet hatályára [MT. rendelet 1. § (1)-(2) bekezdés] tekintettel a fogalom szerint ebbe a körbe tartozik a járművel üzletszerűen, díj ellenében, vagyis gazdasági tevékenységként végzett személy- és áruszállítás.

Az MT rendelet értelmében tehát megengedett bizonyos gépjárművek tárolása közúton vagy más közterületen, a jogszabály azonban nem határozza meg sem a tárolás fogalmát, sem a tárolás időtartamát, továbbá nem rendelkezik az egyéb gépjárművekről.

Amennyiben a település rendelkezik közterület-felügyelettel, úgy a közúti forgalom biztonságát vagy a közbiztonságot veszélyeztető, közterületen szabálytalanul elhelyezett jármű eltávolítására a Kftv. 20. § (1) bekezdése adja meg a felhatalmazást.

- **Zöldterület védelmével kapcsolatos helyi szabályozás (zöldterületre járművel történő ráhajtás, azon parkolás, autómosás)**

A Kúria a Köf.5.015/2024/5. számú ügyben elvi éllel azt fogalmazta meg, hogy a behajtási korlátozás, illetve a közterületen (akár védett övezetben) történő várakozás szabályozása **nem a közösségi együttélés, hanem a közterület használatával, a közterületen történő parkolással összefüggő szabályozás tárgykörébe tartozik. Annak a közösségi együttélés általános szabályaival ellentétes magatartássá nyilvánítására vonatkozó szabályozásra felhatalmazást nem ad sem a Mötv. 8. § (2) bekezdése, sem a 143. § (4) bekezdés d) pontja.**

A közterület használatával, a közterületen történő parkolással összefüggő magatartások szabályozásához figyelembe kell venni a Szabs. tv. 224. §-ában szabályozott, a Közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésének tényállását is.

- **Közút beszennyezése, közúti jelzőtábla eltakarása**

A vizsgált önkormányzati rendeleti szabályozások egy része a közútra történő sárfelhordás, a közúton építési törmelék engedély nélküli szállítása, illetve közúti jelzőtábla beszennyezése vagy eltakarása tárgyában is tartalmazott rendelkezéseket.

A **közút**, valamint a **közúti jelzőtábla** beszennyezéséről, eltakarásáról, jogosulatlan leszereléséről az alábbi, magasabb szintű jogszabályok rendelkeznek. A közúti közlekedésben résztvevők alapvető jogai és kötelezettségei alcím alatt szabályozza a **közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény** (a továbbiakban: Kkt.) 7. § (1) bekezdése, hogy „*a közutat, a közúti jelzést megrongálni, beszennyezni, a közútra a közlekedés biztonságát vagy zavartalanágát hátrányosan befolyásoló tárgyat kitenni, kidobni nem szabad*”.

A Szabs. tv. 177. § (3) bekezdése szerint „*Aki a kulturális örökség védett elemeit, a vármegye-, város-, községhatár vagy a birtokhatár megjelölésére szolgáló hivatalos jelet vagy létesítményt, tömegközlekedési vagy távközlési eszközt, közúti jelzést, parkot vagy ahhoz tartozó felszerelést, természetvédelmi hatósági és tájékoztató táblát vagy egyéb közérdeket szolgáló jelet vagy létesítményt gondatlanul megsemmisít, megrongál, elvisz, áthelyez vagy elmozdít, szabálysértést követ el*”.

A Btk. 232. § (1) bekezdése értelmében „*aki közlekedési útvonal, jármű, üzemi berendezés vagy ezek tartozéka megrongálásával vagy megsemmisítésével, akadály létesítésével, közlekedési jelzés eltávolításával vagy megváltoztatásával, megtévesztő jelzéssel, közlekedő jármű vezetője ellen erőszak vagy fenyegetés alkalmazásával vagy más hasonló módon más vagy mások életét vagy testi épségét veszélyezteti, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő*”.

Avar és kerti hulladék nyílt téri égetése

Az avar és a kerti hulladék égetése jogszabály szerint tiltott, és a tiltás alól csak a települési önkormányzat adhat felmentést meghatározott időre, helyi rendeletben, az alábbiak figyelembe vétele mellett.

A **környezet védelméről szóló 1995 évi LIII. törvény** (a továbbiakban: Kt.) lehetőséget ad az önkormányzatoknak, hogy önkormányzati rendeletben szabályozzák az avarégetést. A Kt. 48. § (4) bekezdés b) pontja alapján „*A települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, valamint az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása.*”

A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 27. § (2) bekezdése értelmében „Hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos. Nyílt téri hulladékegetésnek minősül, ha a hulladék – az elemi kár kivételével – bármilyen okból kigyullad.

A Korm.r. 27. § (3) bekezdése szerint „Lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetése tilos.”.

E § rendelkezéseitől – a Korm.r. 27. § (1) bekezdése alapján – jogszabály eltérően rendelkezhet.

A rendelkezések felülvizsgálata során figyelemmel kell lenni az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet, valamint a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet rendelkezéseire is, utóbbi esetében kiemelten a tűzvédelmi bírság kiszabására felhatalmazott hatóságok kijelölésére és amellet az 1. mellékletben meghatározott bírságható magatartásokra és a kiszabható bírságmértékekre.

Mivel az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó rendelkezések nem közösségi együttélést szabályoznak, így – amennyiben azt a képviselő-testület szabályozni kívánja – az erre vonatkozó helyi szabályok önálló tárgyú önkormányzati rendeletben alkothatók meg a fenti jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

Állattartásra vonatkozó rendelkezések

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 49. § (6) bekezdése alapján a települési önkormányzatoknak csak a kedvtelésből tartott állatok tartási szabályainak meghatározására terjed ki a jogalkotói jogköre.

A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 6. § (9) bekezdése alapján „Az Ávtv. 48/A. § (1), (3) és (4) bekezdése tekintetében a jegyző a kijelölt állatvédelmi hatóság”; továbbá a 6. § (10) bekezdése értelmében „A jegyző, illetve járási hivatal az állattartót az állat megfelelő és biztonságos elhelyezése, valamint szökésének megakadályozása érdekében meghatározott építési munka elvégzésére kötelezheti”.

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) 2. § (2) bekezdés e) pontja szerint „A törvény alkalmazási köre kiterjed (...) e) az állat tartására, tenyésztésére, forgalomba hozatalára, szállítására, levágására, leölésére, gyógykezelésére, egészségi állapotának vizsgálatára, valamint az állatszaporítási létesítmények és technológiák higiéniai körülményeire.” Az Éltv. 18. § (1) bekezdés a) pontja értelmében „Az állattartó köteles állata rendszeres ellátásáról és felügyeletéről gondoskodni (...)”.

Az önkormányzati rendeletek megalkotása során különös figyelemmel kell lenni az Állategészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló 41/1997. (V. 28.) FM rendelet – mint az Éltv. végrehajtására szóló rendelet – 18. számú függelék – Útmutató a fertőtlenítésről – II. rész 6. pont a) alpontjára, amely rendelkezik a trágyatakarási szabályozásról.

Az Éltv. 56-57. §-ai, valamint 59. §-a határozza meg a vonatkozó, hatóság által alkalmazható jogkövetkezményeket, szankciókat, bírságokat, így azokat illetően a helyi jogalkotónak szabályozási jogköre nincs.

A közterületen történő kutyasétáltatásra vonatkozó rendelkezések megalkotásakor a párhuzamos szabályozás elkerülése érdekében figyelembe kell venni az alábbi, magasabb szintű jogszabályi rendelkezéseket is.

A Szabs. tv. 193. § (1) bekezdése a veszélyeztetés kutyával tényállását az alábbiak szerint szabályozza: „(1) Aki a felügyelete alatt álló kutyát

- a) a település belterületén felügyelet nélkül bocsátja közterületre, vagy kóborolni hagyja,
 - b) természeti és védett természeti területen, vagy vadászterületen – a vadászkutya és a triflakereső kutya kivételével – póráz nélkül elengedi vagy kóborolni hagyja,
 - c) szájkosár és póráz nélkül közforgalmú közlekedési eszközön – segítő kutya kivételével – szállítja,
 - d) vendéglátó üzlet kivételével élelmiszer-elárúsító üzletbe, közfürdő területére vagy játszótérre – segítő kutya kivételével – beengedi, illetve beviszi,
- szabálysértést követ el.”

További szabályozást tartalmaz a Ptk. 5:5 § (1) bekezdése, amelynek alapján „A birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják (a továbbiakban: tilos önhatalom).”

A hivatkozott jogszabályhelyhez tartozó nagykommentár többek között azon utalást tartalmazza, mely szerint „BH2012. 260. Kedvtelésből 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. A szomszédjogi szabályok megsértésén alapuló birtokvédelmi perben figyelembe kell venni a szerzett jogok védelmének jogelvét is.”.

Kereskedelemmel és szolgáltatással összefüggő szabályok megsértése

A vizsgált önkormányzati rendeletek egy része közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartásként szabályozta a szórakozó- vagy árusító helyek, üzletek előtti járdaszakaszra vonatkozó tisztántartási, hó- és síkosságmentesítési kötelezettségek elmulasztását is.

A már fentebb hivatkozott GKM rendelet mellékletét képező Szabályzatnak (A helyi közutak kezelésének szakmai szabályai) a járda, a gyalogút, valamint a kerékpárút tisztántartásának szabályait meghatározó 3.2.2. pont c)-d) pontja értelmében „3.2.2. A járda, a gyalogút, valamint a kerékpárút tisztántartása
(...)”

c) A szórakozó, a vendéglátó és az elárúsítóhelyek, üzletek előtti járdaszakaszt a nyitvatartás ideje alatt – a közútkezelő és a helyiséget használó eltérő megállapodásának hiányában – a használó köteles tisztántartani.

d) Ingatlanhoz nem csatlakozó burkolt járda, lépcső, lejtő, gyalogút, valamint a közcélú zöldterületeken átvezető és az ezek körüli burkolt gyalogutak és sétányok tisztántartásáról, hóeltakarításáról és síkosságmentesítéséről a helyi közút kezelője gondoskodik.”.

„Guberálást” és „néma koldulást” szankcionáló rendelkezések

A Hulladéktv. 88. § (4) bekezdése ad felhatalmazást a települési önkormányzat képviselő-testülete részére, hogy rendeletben állapítsa meg a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat. A guberálás szankcionálásának alkotmányellenességét a **176/2011. (XII. 29.) AB határozat** mondta ki, mely indokolásában az alábbiakat fejtette ki:

„Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa szerint a guberálás, vagyis a szemét, hulladék között hasznosítható holmik után való kutatás szabálysértéssé nyilvánítása és az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezmények rendeleti szintű szabályozása formai és tartalmi szempontból is alkotmányosértő. Egyfelől ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, amelynek értelmében az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja. A guberálásra vonatkozó szabályok alapvető jogot csorbítanak, érdemi alkotmányos indok nélkül korlátozzák ugyanis az eljárás alá vont személyek emberi méltóságából fakadó általános cselekvési szabadságát [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], és sértik az egyenlő bánásmód követelményét [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés].”

„A guberálás kifejezés a köznapi szóhasználatban a még használható, esetleg értékkel bíró dolgok szemétként való keresésére, kiválogatására utal. Ez a cselekmény – például, ha a guberáló a talált holmikat összeszedi és elviszi – nem jár szükségképpen együtt a környezet szennyezésével, ezért általában és önmagában a környezetvédelem, köztisztaság szempontja nem indokolja a guberálás szankcionálását. (...) Ha pedig a magántulajdonban lévő szemétyűjtő edény tulajdoni sorsát osztja az abba dobott dolog, akkor a Szabs. tv. 157. §-a és a Btk. 316. §-a alapján az elkövető lopás miatt felelősségre vonható.”

„Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy az önkormányzat által szankcionált guberálás többnyire egzisztenciális kényszerűségből következő emberi cselekvés. A szemétként és hulladékban hasznosítható holmit keresők ugyanis az esetek túlnyomó többségében nem szabad választásuk eredményeképpen guberálnak, hanem azért, mert nincs más választásuk, vagy nem látnak más választást.

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése alapján az állam kötelessége az emberi jogok védelme. A guberálás ugyan nem alapvető jog, de nem lehet eltekinteni attól, hogy a guberálásra kényszerülő, jellemzően a megélhetési minimumhoz szükséges javakat nélkülöző, nyomorúságos helyzetben lévő ember az összes többi, emberi minőségéhez kapcsolódó joggal sem tud élni.”

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján **„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”** Az Alaptörvény II. cikke értelmében **„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”**

Az Alkotmánybíróság határozata alapján a guberálás cselekményének szankcionálása alkotmány- és alaptörvény-ellenes.

Amennyiben a guberálás a közterületet szennyezi, úgy a magatartást a Szabs. tv. 196. §-a alapján kell megítélni. A Szabs. tv. 196. § (1) bekezdés a) pontja értelmében **„Aki a közterületet, a közforgalom céljait szolgáló épületet, vagy a közforgalmú közlekedési eszközt beszennyezi, szabálysértést követ el.”**

Az Alkotmánybíróság fent idézett 176/2011. (XII. 29.) AB határozatában kinyilvánította, hogy a guberálás szabályozása stigmatizáló jellegű. A **néma koldulás** vonatkozásában még nem született ilyen döntés, de **az alapvető jogok biztosának jelentése szerint az idézett AB határozat analógiájára megállapítható lehet az Alaptörvénybe ütköző jelleg.**

„Az önkormányzati szabályozás kapcsán érvényesítendő alkotmányos elvek közé tartozik tehát, hogy a szabályozás ne tartalmazzon sem közvetlen, sem közvetett hátrányos megkülönböztetést³ és megfelelően a jogállamiság követelményének, a szabályozás ne sértse a jogállamiság elvét, a jogbiztonságot és a normavilágosság követelményét. Szükséges pontosan megjelölni a területi és személyi hatályt, a szabályozandó magatartásnak egyértelműnek kell lennie, a fogalmak egyértelműsítését adott esetben fogalomalkotással – értelmező rendelkezések beiktatásával – kell elősegíteni. Szükséges az is, hogy a jogalkalmazó mérlegelési lehetőségét lehetőség szerint minimálisra szorítsák, így nem alkalmazhatóak olyan generálklauzulák a szankcionáló normában, mint például „az elvart magatartási szabályok megsértése”.

Az alapvető jogok biztosának az AJB-6727/2012. számú ügyben tett jelentése az emberi méltóság, mint alapjog kapcsán az alábbiakat fogalmazza meg: „Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az emberi méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként.”.

A néma koldulás önkormányzati rendeletben történő szabályozása alapjogokat érint, ezért meg kell felelnie az esetleges korlátozásnak a szükségességi arányossági követelményeknek is, ám **az alapjog lényeges tartalma az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján nem korlátozható,** valamint különös figyelemmel érvényesítendő a általános jogszabályszerkesztési elvek és a tartalmi követelmények.

A társasházi együttéléssel kapcsolatos szabályokra vonatkozó észrevételek

Az önkormányzati rendeletek között előfordult olyan rendelkezés is, amely a társasházak közös használatú helyiségeire vonatkozó, illetve a társasház házirendjében foglalt szabályok be nem tartására állapít meg jogkövetkezményt.

A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Társasházi tv.) 13. § (2) bekezdése tartalmazza a közösség szervezeti- és működési szabályzatának tartalmi elemeit, melynek c) pontja a társasházi lakóépület házirendje. A Társasházi tv. 26. § (2) bekezdése

³ Az Alkotmánybíróság 63/2008. (IV. 30.) AB határozata kimondta, hogy "[a]z elfogadott jogszabálynak nemcsak látszólag kell semleges előírásokat tartalmaznia. Azt is biztosítani kell, hogy a minden[kire] egyformán érvényes jogi norma végül a [személyek] egy jól körülhatárolható csoportja esetében de facto ne eredményezzen alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést."

⁴ Árvai Zsuzsanna: A modern magyar közigazgatási büntetőjog (Jog-Állam-Politika, 2014/2., 49-65. o.)

értelmében „A közösség a házirendben meghatározza a közös tulajdonban lévő épületrészek, területek és helyiségek használatára vonatkozó részletes szabályokat is”.

A Társasházi tv. 13. § (3) bekezdése alapján „A legfeljebb hatlakásos társasház közössége dönthet arról, hogy szervezetére és működésére az e törvényben meghatározott rendelkezéseket alkalmazza. Ha a közösség ilyen határozatot nem hoz, e törvénynek a szervezeti-működési szabályzatra, a közgyűlésre, a közös képviselőre, illetőleg az intézőbizottságra és a számvizsgáló bizottságra vonatkozó rendelkezései helyett a Ptk. közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.”.

A helyi szabályozások között előfordult olyan is, amelyik több épület elhelyezésére szolgáló építési teleknél az épület körüli járdának és az ott lakók által használt közterületen lévő várakozóhelyeknek a tisztántartását egyetemlegesen az épület vagy telek használója számára írta elő.

A lakók általi várakozóhely-tisztántartásra vonatkozó szabályozás felülvizsgálatához az alábbi jogszabályi rendelkezéseket szükséges alapul venni.

A TÉKA 28. § (1) bekezdése alapján „A **közüti közlekedési terület** az országos és a helyi közút, a kerékpárút, a **gépjármű-várakozóhely (parkoló)** – a közterületnek nem minősülő telken megvalósuló kivételével –, a járda és gyalogút (sétány), a köztér, mindezek csomópontja, a csapadékvíz-elvezetési rendszer, az átereszt, a környezetvédelmi építmények, valamint a közúti közlekedés, a közmű és a hírközlés építményei **elhelyezésére szolgál.**”

A Kkt. 34. § (5) bekezdése értelmében „A **közút tisztántartásáról a közút kezelője gondoskodik.** A közút síkosságmentesítését a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény eltérő rendelkezése hiányában a közút kezelője végzi.”

A Kkt. 46. § (1) bekezdés a) pontja szerint „A **közút kezelőjén** a helyi közutak tekintetében a) 3. § (2) bekezdésében, 7. § (3) bekezdésében, 9/D. § (1) bekezdésében, 12. § (5) bekezdésében, 14. § (1) bekezdés a) pontjában, 15. § (1) bekezdésében, 29. § (4) és (9) bekezdésében, 29/B. § (2) bekezdésének a) pontjában, 33. § (2) bekezdésében, **33/D-35. §-ban**, 36. § (1), (3) és (4) bekezdésében, 37. § (2) és (3) bekezdésében, 41. §-ban, 42. § (3) bekezdésében, 42/A. § (1) és (2) bekezdésében, 43. § (1) bekezdésében és a 45. § (1) bekezdésében **a helyi önkormányzat képviselő-testületét;**
(...)

kell érteni.”

Emellett javasolt alapul venni a GKM rendelet Mellékletének az út, a híd és egyéb műtárgyak, valamint az úttartozékok üzemeltetésére vonatkozó alábbi rendelkezéseit is:

„3.1. Általános rendelkezések

A Kkt. értelmében a közút kezelője köteles gondoskodni arról, hogy a közút a biztonságos közlekedésre alkalmas, közvetlen környezete pedig esztétikus és kulturált legyen.

Ennek érdekében:

- a helyi közutakat a közút kezelőjének közlekedésre alkalmas állapotban kell tartania;
- a közút kezelője a helyi közútnak a forgalombiztonságra veszélyes megrongálódását köteles haladéktalanul kijavítani, vagy a közút forgalmának biztonságát veszélyeztető helyzetet elhárítani;
- a közút kezelőjének a helyi közutakat tisztán kell tartania. (A közút tisztántartása magában foglalja a közút tisztítását – ideértve a hulladék eltávolítását is –, a közútról a hó eltakarítását, továbbá az út síkossága elleni védekezést.

3.2. Az utak tisztántartása

Az úttisztítás feladatai körébe tartozik az úttest burkolatának, a járdának, a gyalogútnak és a kerékpárútnak, a tömegközlekedési pályáknak és megállóhelyeknek, a járdaszigeteknek, az úttartozékoknak, a várakozóhelyeknek és kijelölt rakodóhelyeknek, a zajárnyékoló falaknak és az út menti közlekedési létesítményeknek a tisztítása.”.

Mivel ezen rendelkezések nem a közösségi együttélésre vonatkozó szabályokat tartalmazzák, így azok önkormányzati rendeletben történő szabályozására nincs lehetősége a képviselő-testületnek.

Eljárásjogi rendelkezések

A vizsgált önkormányzati rendeletek egy része a közösségi együttélés alapvető szabályait megsértő magatartások esetén a közigazgatási hatósági eljárás megindítására időkorlátot állapított meg, illetve az eljárási szabályok között rögzítette, hogy az eljárás kizárólag hivatalból indítható, mely akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha a közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartást természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jelenti be.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)

104. § (1) bekezdése tartalmazza az eljárás megindításának szabályait.

Ennek értelmében „A hatóság az illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást, ha

- a) az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására,
- b) erre bíróság kötelezte,
- c) erre felügyeleti szerve utasította,
- d) életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást, vagy
- e) ezt egyébként jogszabály előírja.”

Az Ákr. 50. § (1) bekezdése alapján az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik. Az Ákr. 104. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a hivatalbóli eljárás az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik. A jogszerű helyi szabályozás kialakításához szükséges figyelembe venni az Ákr. vonatkozó rendelkezéseit.

Ákr. 3. §-ában megfogalmazott **hivatalbóliság elvével** azonos tartalommal bíró önkormányzati rendeletek szabályozásának hatályon kívül helyezése szükséges a párhuzamos szabályozás elkerülése érdekében. Ugyanakkor a közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartásra irányuló bejelentés esetén **a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény** (a továbbiakban: Panasztv.) rendelkezéseit is figyelembe kell venni.

A Panasztv. 3. §-a rendelkezik arról, hogy a panaszt és a közérdekű bejelentést – a törvényi feltételeknek megfelelően és határidőn belül – **az eljárásra jogosult önkormányzati szerv köteles kivizsgálni**. A rendelkezés (4) bekezdésének értelmében „Ha az eljárásra jogosult szerv a panasz vagy a közérdekű bejelentés vizsgálata keretében észleli, hogy a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézése más eljárás hatálya alá tartozik,

- a) erre vonatkozó feladat- és hatásköre esetén a más eljárás megindításáról,
- b) erre vonatkozó feladat- és hatásköre hiányában a más eljárás megindítására, illetve lefolytatására jogosult szervezethez való áttételről haladéktalanul gondoskodik, és ezzel egyidejűleg erről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt értesíti.”.

Összefoglalva tehát a közösségi együttélési normákat meghatározó önkormányzati rendeletalkotásra csak tényleges helyi szabályozási igény esetén, széles körű helyi társadalmi támogatottsággal és az Alaptörvényben meghatározott alapjogok tiszteletben tartásával kerülhet sor. Kérem, hogy a közösségi együttélést szabályozó önkormányzati jogalkotás során a fentiekben kifejtetteket szíveskedjen alapul venni.

Jelen szakmai segítségnyújtás megküldésére a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése alapján elektronikus úton, a NJT-TFÍK rendszeren keresztül kerül sor.

Kecskemét, időbélyegző szerint

Tisztelettel:

*A főispán helyett eljáró
főigazgató helyett eljáró
Dr. Havassy Sándor igazgató
nevében és megbízásából:*

Humné Csaplár Anikó
*osztályvezetői feladatokat ellátó
vezető-hivatalifőtanácsos*



A dokumentum elektronikusan hitelesített.
2026.09.09 14:42:55
Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal
Kiadmányozta: Humné Csaplár Anikó Zsuzsanna



A dokumentum elektronikusan hitelesített.
2026.09.09 14:56:30
Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal
Kiadmányozta: TFIK TFIK