

Az alapvető jogok biztosa
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös jelentése
az AJB-493/2016. számú ügyben
(kapcsolódó ügyek: AJB-456/2016 és AJB-490/2016.)

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszosok azért fordultak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert a *szomszédos ingatlanon, lakásaiktól kb. 20 méter távolságra tartott 25-30 eb szajt és bűzt okoz.* A kellemetlenségeket a leginkább érintett család és a szomszédok egyre nehezebben viselik, az állandó ugatás, bűz miatt lehetetlenné vált mind az éjszakai, mind a hétvégi pihenésük. Beadványuk szerint hatékony hatósági segítséget nem kaptak.

Egy másik, szintén állattartást érintő ügyben egy budapesti társasházi lakásban *olyan körülmények között* tartanak 24 macskát és 2-3 kutyát, hogy a ház egészében és még a szomszédos házban is *elviselhetetlen bűz terjeng.* A beadvány szerint a megkeresett hatóságok – jogi eszköz hiányában – nem tudtak hatékony intézkedést hozni.

Mivel a panaszok alapján felmerült a panaszosok testi és lelki egészséghez való joga és az egészséges környezethez való alapvető jog, továbbá az elmaradt hatékony hatósági fellépés miatt a jogállamiság elve sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajt.) 20. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított, melynek során megkereste Baracska Önkormányzat jegyzőjét, a birtokvédelmi ügyben – kijelölés alapján – eljáró Martonvásár Önkormányzat jegyzőjét, Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzat jegyzőjét és Budapest Főváros Kormányhivatala vezetőjét.

Az érintett alapvető jogok

- A testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.*”)
- Az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”)
- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”)

Az alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávt.);
- A kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet);
- Az állatvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet);
- A települési önkormányzat jegyzőjének az állatok védelmével, valamint az állatok nyilvántartásával kapcsolatos egyes feladat- és hatásköeiről szóló 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet);
- Az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 244/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet).

A megállapított tényállás

1. A baracskai jegyző a képviselő-testületi ülések jegyzőkönyveit és az ügyben keletkezett valamennyi dokumentumot (a panaszosok elmúlt években írt beadványai másolatát is) a rendelkezésünkre bocsátotta. A hivatalunkhoz forduló panaszosok kollektív, az utcában lakókkal közös beadványukat is benyújtották, majd az elhúzódó probléma érzékeltetésére, vizsgálatunk folyamán két ízben is csatolták a szomszédban tartott állatokról készült videofelvételeket is¹. Mindezek alapján az alábbi tényállás állapítható meg:

A településen található 1142 nm-es telken az elmúlt években kezdett ebtartás következtében a panaszok állandók. A panasszal érintett állattartó aktív, elkötelezett állatmentő. A panaszosok újabb és újabb problémákról, az állandó ugatás okozta stresszről, a valós hatósági segítség hiánya miatti tehetetlenségről számoltak be. A legnagyobb gondot összességében a zajterhelés okozza, de kiszökő állatokról, bűzről is említést tettek. Kezdetől fogva nem az állatok, vagy az esetleges menhely ellen érveltek, hanem annak áthelyezését szerették volna elérni.

A baracskai képviselő-testület már 2013-ban foglalkozott a benyújtott panaszokkal. A panasszal érintett állattartó ebrendészeti telep kialakításához kért segítséget a képviselő-testülettől, megfelelő ingatlan kijelöléséről gondolkodjon, egyebekben a panasszal érintett területen *nem támogatta* annak kialakítását.

A jegyzőt – megkeresésre – 2013-ban a Fejér Megyei Kormányhivatal Dunaújvárosi Járási Hivatalának Járási Népegészségügyi Intézete levelében² arról tájékoztatta, hogy a helyszínen arról győződtek meg, hogy 20-nál több kutya van a telken, de a hangos ugatás *nem közegészségügyi probléma*. A hatóság álláspontja szerint a rossz szomszédi viszony volt az alapp probléma és javasolta a birtokvédelmi eljárás kezdeményezését. Az ügyben megkeresett hatósági állatorvos – egyben a telken tartott állatok állatorvosaként – többször úgy nyilatkozott, hogy (a 2013-ban) 29 db kutya tartása „állategészségügyi és közegészségügyi szempontból mindenféle követelménynek megfelel.” A 2014-ben és 2015-ben indult eljárásokban is ezt állapították meg.

A baracskai képviselő-testület álláspontja szerint – melyről a rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok szerint a panaszosokat is többször tájékoztatták – a hatályos jogszabályok és az Alkotmánybíróság döntése nyomán³ – mivel hatályon kívül helyezte a korábban elfogadott és hatályban lévő magasabb szintű jogszabályokkal ellentétessé váló helyi rendeletét, mely azokat a szabályokat is tartalmazta, melyekre vonatkozóan az önkormányzat képviselő-testületének időközben megszűnt a jogalkotási felhatalmazása – nincs lehetősége korlátozni az ebtartást.

A jegyző arról tájékoztattott, hogy „jelen jogi állapot szerint tehát a képviselő-testületnek nincs olyan magasabb szintű jogszabályból eredő felhatalmazása, mely körében a kedvtelésből tartott állatok tartására, illetve annak megtiltására vonatkozóan helyi rendeletet alkosson.”

2014-ben a jegyző újabb panaszbejelentés alapján megkereste a Járási Hivatalt és kérte az ügyben érintett, panaszolt állattartó kutyáinak állatorvosa helyett másik hatósági állatorvos kijelölését.

A jegyző állatvédelmi hatósági jogkörében eljárva 1327-5/2014. számú végzésében az állattartót felhívta a helyes állattartásra, az állatok *szökése* lehetőségének megakadályozására.

A jegyző beszámolt arról, hogy a hatósághoz korábban benyújtott panaszbejelentés, valamint a birtokvédelmi eljárást megindító kérelem vonatkozásában kérte a Kormányhivatal vezetőjétől saját, illetve *az egész hivatal kizárását* az eljárás lefolytatásából. Mindkét ügyben a kijelölés alapján Martonvásár Város jegyzője járt el. A martonvásári jegyző 3026-6/2014. számú határozatával a birtokvédelmi eljárást időntúliség miatt megszüntette. Az ebtartás körülményeinek vizsgálatára indított állatvédelmi hatósági jogkörében hozott Ph-3005-12/2014. számú, 2015. november 17-én kelt határozatában megállapította, hogy az ebek tartása nem kifogásolt, *a körülmények megfelelőek*.

¹ A felvételeken látható, hogy a panaszos ablakai a kutyafuttatóra néznek, ahol éppen hangosan ugat 5-6 kutya egyszerre. Egy másik felvételen az ebek egymásnak ugranak, ekkor percekgig hangos csaholás hallható.

² Iktatószám: VII-R 044/1863-3/2013

³ Ld. jelentésünk 3.1. pont megállapításoknál: 146/2011. (XII.2.) AB határozat

Az eljárásba szakhatóságként bevont hivatalok a Fejér Megyei Kormányhivatal Dunaújvárosi Járási Hivatal Állategészségügyi és Élelmiszerlánc- biztonsági Hivatala, valamint a Járási Népegészségügyi Intézete voltak. A határozat ellen a panaszosok jogorvoslással nem éltek.

Miután a martonvásári hivatal jegyzője is eljárta, a baracskai jegyző újabb bejelentések alapján és hivatalból is, állatvédelmi hatósági jogkörében helyszíni szemlét tartott 2015-ben több ízben. 381-5/2015 számú határozatában egy olyan eset alapján, amikor kiszökött egy kutya, 15.000 Ft bírsággal sújtotta az állattartót. A határozat ellen az állattartó jogorvoslással élt a Fejér Megyei Kormányhivatalhoz, mely elbírálás után visszaküldte azt az elsőfokú hatósághoz, mivel a határozat hiányos volt.

A jegyző 2015. április 30-án 381-7/2015. számú határozatával az állattartót az állat közterületen tartózkodásának megakadályozása elmulasztása miatt 90.000 Ft pénzbírsággal sújtotta, mely a jogszabály alapján a legalacsonyabb bírság összeg. Az állattartó ismét fellebbezést nyújtott be a kormányhivatalhoz, melyben hangsúlyozta önzetlen, áldozatos, társadalmilag hasznos állatvédelmi feladatainak ellátását. A Kormányhivatal 2015. május 15-én kelt, Élelmiszer-lánc biztonsági és Földművelésügyi Főosztályának hatósági állatorvosok és a baracskai polgármester álláspontja alapján készült feljegyzése szerint munkatársai a helyszínen problémát nem észleltek, az állattartás a jogszabályoknak megfelelő. A jegyző 2015. június 5-én kelt 381-9/2015. számú határozatában a korábbi álláspontját és a bírság összegét fenntartotta.

A Dunaújvárosi Járási Hivatal FE-021/ÉBÁI/00399-03/2015. számú, június 11-én kelt, közérdekű bejelentőnek küldött értesítése, tájékoztató levele szerint az állattartás helyszíni vizsgálata során mindent rendben találtak. Ebben a dokumentumban utalás történik arra, hogy az állattartó „ideiglenes befogadó ebrendész, állatvédőr”. Megkeresésünkre adott válaszában a martonvásári jegyző arról tájékoztattott, hogy „menhelyé nyilvánítási eljárásról tudomása nincs”.

2. Egy budapesti IX. kerületi társasházban uralkodó állapotok miatt több lakó fordult a hivatalunkhoz. Panaszuk szerint a macskavizelet bűze áthatja az egész házat, sőt a szomszédos háztömböt is. Helyszíni szemlén több hatóság is megerősítette ezt a tényt. Az ügyben megkeresett hatóságok szintén a rendelkezésünkre bocsátották az iratokat, melyek alapján a lényeges információk az alábbiak:

A lakók szerint az ügyben – bár kétségtelenül rendkívül gyorsan eljárta a megkeresett jegyző, aki a birtokvédelmi kérelmüknek helyt adott – *valódi súlyú, a problémát megoldó érdemi intézkedés nem történt*. A birtokvédelmi kötelezés nem teljesítése miatt a jegyző 20.000 Ft eljárásbírságot szabott ki (ügyiratszám: Kp/19865/522015/V.), ennek teljesítése szintén elmaradt.

Mindezek alapján, figyelemmel arra is, hogy több későbbi panaszban is megjelentek az állattartás problémái – fókuszálva a nagyvárosi együttélés alapján előforduló ilyen jellegű panaszok megoldási lehetőségeire – a fővárosi kormány megbízottól *a hatékonynak tartott eljárási renddel* kapcsolatos álláspontjáról érdeklődtünk. Kértük, hogy amennyiben a panasz alapján hatósági intézkedést tart szükségesnek, annak eredményéről is tájékoztasson.

Budapest Főváros Kormányhivatala (BFKH) válasza szerint a hivatalukhoz a 2014. és 2015. években a konkrét állattartást sérelmezve *több panasz is érkezett*. A BFKH Budapest VI. Kerületi Népegészségügyi Intézete a panaszokat kivizsgálta és arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy a jegyzőnél birtokvédelmi eljárás lefolytatását kezdeményezhetik a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet alapján. Az Intézet hivatkozott továbbá arra is, hogy a lakásban élő állatokra vonatkozóan a 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján „Állatvédelmi hatóságként a Kormány a jegyzőt, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalát jelöli ki.” Figyelemmel arra, hogy a panaszosok a beadványaikat az illetékes jegyzőnek is megküldték, a panaszokat az Intézet a jegyzőnek nem tette át.

Tekintettel arra, hogy a kedvtelésből tartott állatokkal kapcsolatos panaszok, közérdekű bejelentések elsősorban a Kerületi Hivatalokhoz érkeznek, a kormány megbízott arra kérte ezek vezetőit, hogy a gyakorlati tapasztalataikról számoljanak be, illetve tájékoztassák az esetleges javaslataikról.

A Kerületi Hivatalok által nyújtott tájékoztatások értelmében az állattartással kapcsolatos panaszok igen változatosak, és számuk a többi panaszhoz képest kevés (2015. évben 13 db). Általánosságban elmondható, hogy a Kerületi Hivatalok ezen panaszok intézésére hatáskörrel nem rendelkeznek, így azokat a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1. § (5) bekezdése alapján, hivatkozással a 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet 2., 3., 4., és 7. §-ára, átteszik az illetékes kerületi önkormányzat jegyzőjéhez, illetve a 334/2006. Korm. rendelet 1. §-ára és a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról szóló 68/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 3. §-a és 2. számú melléklet 13. 3./13. 4. pontjára tekintettel az illetékes járási hivatalhoz.

A lakásban tartott állat okozta szennyezés esetén tájékoztatást nyújtott az érintett Kerületi Hivatal arról, hogy a társasház közös képviselője a Szervezeti és Működési Szabályzatban és a Házirendben foglaltak alapján léphet fel a többi tulajdonostársnak kárt okozó tulajdonostárral szemben, valamint a lakók birtokvédelmi eljárást kezdeményezhetnek az illetékes jegyzőnél.

Nagyszámú állat tartása *közegészségügyi szempontból* az alábbi hatással lehet a környezetre:

1. bűz,
2. zaj (ugatás),
3. ektoparaziták elterjedése pl. bolha, rühatka (széklettel bélférgék terjedésének lehetősége),
4. ürülék szóródása fertőzésveszélyt jelenthet
5. balesetveszély (karmolás, harapás), ezzel összefüggésbe hozható fertőzésveszély oltás elmaradása esetén (pl. veszettség),
6. allergia (állati szőr).

A leírt hatások tekintetében a korábban kifejtettek alapján a vonatkozó jogszabályok elsősorban nem a népegészségügyi szerv, hanem a jegyző, illetve az állategészségügyi hatóság tekintetében írnak elő intézkedési kötelezettséget.

A Kormány megbízott válasza szerint „A kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet hatékonyabb alkalmazását elősegítheti, ha a társasházak a házirendjükben, szervezeti működési szabályzatukban meghatározzák az állattartás szabályait.

A jogalkalmazás hatékonyságát növelheti továbbá, hogy a kerületi önkormányzatok rendeletben szabályozzák a kedvtelésből tartott állatok számát. Segítséget nyújthat a jogalkalmazó számára az is, ha a birtokvédelem szabályait a szaghatás és hanghatás tekintetében szigorítja a jogalkotó.”

A panaszosok *mindkét ügyben* ügyfélszolgálati osztályunkon történt személyes meghallgatásukkor, valamint kiegészítő írásos beadványaikban azzal érveltek, hogy a helyi hatóságok, valamint a képviselő-testület (a baracskai ügyben) tisztában vannak a problémával, ezért a megoldást is tőlük várják. Méltánytalannak érzik, hogy olyan helyi ügyben, ahol egyértelmű a probléma és hatósági fellépésre lenne szükség, közigazgatási hatósági segítséget nem kapnak, ehelyett pert kell(ene) indítaniuk a szomszédjuk ellen.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy az érintett önkormányzatok jegyzői hatósági jogkörükben eljárva az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősülnek, tehát az ügy vizsgálatára a biztos hatásköre kiterjed.

A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

A 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

2. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyetteseként is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az *egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az egészséges környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam⁴ nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséghez való jog az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetetlenségéből vezetendő le, ezért korábbi értelmezését fenntarthatónak nyilvánította.

⁴ Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.

Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.” Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti.⁵ Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

Abogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet biztosíthat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít. Hangsúlyozzuk tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a jogállamisággal, jogbiztonsággal. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi éllel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon⁶.

3. Az ügy érdemében

3. 1. Az Ávt. tartalmazza az állatok tartásáról szóló általános szabályokat. Ezek szerint az állattartó gondoskodni köteles az állat megfelelő és biztonságos elhelyezéséről, szakszerű gondozásáról, szökésének megakadályozásáról.

⁵ 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat

⁶ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

A 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 14. § (2) bekezdése szerint a kedvtelésből tartott állatot úgy kell tartani, hogy az állat tartása lehetővé tegye annak természetes viselkedését, *ugyanakkor a környező lakóközösség kialakult élet- és szokásrendjét tartósan és szükségtelenül ne zavarja.*

Az Ávt. 43. § (2) és (3) bekezdésében foglaltak (állatvédelmi bírság kiszabása) tekintetében állatvédelmi hatóságként a jegyző, a járási hivatal, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatóság, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi feladatkörében eljáró megyei kormányhivatal járhat el. A települési önkormányzat jegyzője hatósági jogkört gyakorol az állattartással kapcsolatban. A 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében a jegyző általános állatvédelmi hatóság.

A 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében a jegyző az állatvédelemre, valamint az állattartásra vonatkozó szabályok megsértése esetén – természetvédelmi oltalom alatt álló, illetve nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó állat tartása kivételével – az állattartást korlátozhatja, illetve megtilthatja.

A 146/2011. (XII.2.) AB határozat értelmében a kedvtelésből tartott állatok vonatkozásában önkormányzati rendelet alkotása nagyon szűk körben lehetséges. Az önkormányzat helyi rendeletben *nem korlátozhatja* a kedvtelésből tartott állatok egyedszámát, nem kötheti szomszédok hozzájárulásához az állattartást. Az Alkotmánybíróság több korábbi – a tulajdonjog érintettségének kérdéseit is elemző – határozatában foglalkozott az állattartás helyi rendeleteinek alkotmányossági kérdéseivel.⁷

Az állatvédelmi törvény felhatalmazása alapján született a 41/2010.(II.26.) Korm. rendelet és a 244/1998. (XII.31.) Korm. rendelet, mely jogszabályok alapján a jegyző hatósági jogkörben eljárva az állatvédelmi és állattartási szabályok megsértése esetén meghatározott cselekmény végzésére, tűrésére vagy abbahagyására kötelezheti az állattartót, az állattartást korlátozhatja, vagy megtilthatja. Ezen eljárása során azonban kötve van a kormányrendelet szabályaihoz, miszerint „a kedvtelésből tartott állat tartási helyének olyan méretűnek kell lennie, hogy az állat fajára jellemző mozgási igényét ki tudja elégíteni.” Ezen túl a kormányrendelet a tartási hely területét m²-ben is meghatározza: „tilos ebet tartósan 10 m²-nél kisebb területen tartani”. A csoportosan tartott ebek esetében az akadálytalanul használható terület a kormányrendelet alapján minimum 6 m².

Az Ávt. 49. §-ának (6) bekezdése felhatalmazást ad a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése számára, hogy a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait rendeletben határozza meg. *A jegyző hatósági jogkörben eljárva tehát az állatvédelmi és állattartási szabályok megsértése esetén felléphet. Közegészségügyi veszélyre, a lakók szokásrendjének extrém zavarására vonatkozó konkrét rendelkezést nem tartalmaznak a jogszabályok.*

Álláspontunk szerint ebben a körben szabályozható kérdés lehetne – az Alkotmánybíróság döntését figyelembe véve tehát nem az egyedszámra fókuszálva – az állattartás mikéntje, a szomszédságot érintő zavarás mibenléte, az intézkedési lehetőségek feltételei.

Egészséget veszélyeztető, azt károsító, közegészségügyi problémát okozó, túlzott állattartás esetén szükséges tisztázni, mely feltételek alapján állapíthatja meg az állatvédelmi hatósági jogkörében a jegyző, hogy az állattartás nem jogszerűen történik és milyen feltételek alapján korlátozhatja, tilthatja meg azt.

Az önkormányzatok jogosultak arra, hogy olyan rendeletet alkossanak, amely a lakók közötti későbbi vitákat megelőzi, részletszabályokat határoz meg a meglévő magasabb rendű jogszabályok figyelembe vételével.

3.2. A kistelepülésen lakó kb. 20 család nyugalma, de leginkább a közvetlen szomszédságban, mintegy 20 méterre lakó panaszosokat *egyértelműen zavarta* a megnövekedett, 25-35 eb okozta zajterhelés és bűz. Több tiltakozó levelet küldtek a közvetlen szomszédok, de néhány esetben *az egész utca együttesen fejezte ki aggodalmát* a zavarás okozta ártalmak, *a pihenés hiányából eredő egészségügyi problémák miatt.*

⁷ 27/2004. (VII.7.) AB határozat, 1/2003.(I.14.) AB határozat

A baracskai hatóság állategészségügyi szempontból nem tartotta aggályosnak a tömeges állattartást, egy évnél hosszabban fennálló birtokháborítást megállapítva pedig a bírósági vitarendezést javasolta eszközül.

A tiltakozások ellenére tény, hogy a képviselő-testület a menhelyé⁸ nyilvánításról, anyagi, eljárási együttműködés kialakításáról is tárgyalt a kutyatartóval, *bár ezt – a tiltakozás hatására – elvetette.*

Mindamellet, hogy a falusi, kistelepülési életformához bizonyos mértékig természetesen hozzá tartozhat az állattartással együtt járó hangok, szagok jelenléte, állaspontunk szerint az állandó és intenzív kutyaugatás, a bűz és a kiszökő állatok okozta problémák ellen hatósági eszközökkel kell fellépni.

Megjegyzendő, hogy a hivatalunkhoz a vizsgálat idején eljuttatott baracskai videofelvételek szerint az állatok egymásra is veszélyesek, ezért az állatvédelmi hatósági jogkörben történő fellépés ismételten indokolt lehet!

Azonosulva az állatvédelmi feladatok ellátásának fontosságával javasoljuk, hogy amennyiben az állatotthon, menhely alapítása szükséges a településen, annak működtetését helyi szinten egy másik ingatlan igénybe vételével rendezzék (ebben az esetben is, az állatkert és az állatotthon létesítésének, működtetésének és fenntartásának részletes szabályairól szóló 3/2001. (II. 23.) KöM-FVM-NKÖM-BM együttes rendelet szabályainak betartásával.)

A birtokvédelem eszközének igénybevétele az idő múlására tekintettel helyi szinten nem volt már lehetséges. Aggályosnak tartjuk a településen lakó tiltakozók egészséghez és egészséges környezethez való jogával, valamint a jogállamiság elvével összefüggésben azt, hogy a képviselő-testület hosszú ideig figyelmen kívül hagyta a panaszokat és nem utasította el egyértelműen a menhely működtetésének ötletét.

A budapesti esetben a nagyvárosi környezet adottságait figyelmen kívül hagyva, lakás jellegétől idegen módon, tömegesen tartott emlősállatok ügyében szintén több év telt el érdemi hatósági segítség nélkül. Bár az ilyen panasz a BFKH válasza szerint sem gyakori, *nem egyedi jelenség.* Közegészségügyi problémát, egészséget károsító, veszélyeztető (a járási hivatal által adott tájékoztatás szerint allergiát és egyéb, pl. a stressz okozta problémákat okozó) mértékű állattartás esetén az állampolgárok nem maradhatnak hatósági segítség nélkül.

Mindkét ügyben a helyi hatóságok, valamint a baracskai ügyben a képviselő-testület ismeri a panaszokat, a jogalkalmazási nehézséget. A jegyző és a képviselő-testület több ízben eljár a panaszok alapján.

Eljárásunk során nem igazolódott, hogy az ügyben eljáró jegyzők elmulasztották volna a jogszabályban meghatározott állatvédelmi hatósági feladataikat; mind panaszbejelentésre, mind hivatalból eljárást indítottak, határozatot hoztak, bírságot szabtak ki, amikor pedig erre az indok a baracskai ügyben (elfogultság) felmerült, a közigazgatási eljárási szabályoknak megfelelően kérte a hatóság az eljárásból történő kizárását az elfogulatlan döntés meghozatala érdekében. Figyelemmel arra, hogy az adott ügyben a panaszosok az állatvédelmi hatósági határozat ellen jogorvoslati lehetőségekkel nem éltek, ebben a tekintetben további vizsgálat lefolytatására nem volt jogi lehetőségünk.

Megítélésünk szerint *ugyanakkor a panaszosok* arra a *jelenségekre* hívták fel a figyelmet, hogy akár egészségügyi, népegészségügyi kockázat esetén sem kap a jegyző támpontot, milyen indok alapján korlátozhat, tilthat állattartást.

Az állattartást pártoló hozzáállás nem jelenthet korlátok, feltételek nélküli állattartást és a panaszok figyelmen kívül hagyását.

⁸ *Menhely* létesítése esetén az állatvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet értelmében „az Ávt. 41. § (1) bekezdésében foglaltak tekintetében állatvédelmi hatóságként az állatotthon tervezett helye szerint illetékes települési, a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzője jár el. Az engedélyről, annak visszavonásáról tájékoztatást ad az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság részére, amely azt nyilvántartásba veszi. A Kormány az állatotthon létesítése engedélyezésére irányuló eljárásban, – az állat-egészségügyi szabályoknak való megfelelés kérdésében –, első fokú eljárásban az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóságot, másodfokú eljárásban a NÉBIH-et szakhatóságként jelöli ki.”

A zaj és a bűz a hatásainak kitett személyeknek az ártalmak különböző tüneteket okoznak és rontja a közérzetüket, életminőségüket. *A BFKH által megküldött véleményben konkrét egészségügyi ártalmak szerepeltek.* A stressz, a kialvatlanság hosszútávon komoly egészségügyi problémákat okoz.⁹

Megállapítható, hogy jogszabályban meghatározott konkrét eljárási rend híján a jegyzők eszköztelenek voltak a probléma hatósági kezelésében, megoldásában. A népegészségügyi szerv hatásköre nem terjedt ki a bűz problémájának minősítésére, egészséget veszélyeztető voltának megállapítására. *Baracskán a kiszűkítő állatok miatt kiszabott bírságoló határozat nem oldotta meg a nagy számú kutya okozta ugatás, bűz, illetve Budapesten a birtokvédelmi határozat, bírságoló határozat sem a nagy számú macska okozta bűzproblémákat. Az egészségkárosító hatást a hatósági eljárásban nem értékelték.*

Mindkét vizsgált esetben az *elkeseredettség, eszköztelenség*, a hatóságok által is felismert negatív helyzet, (tehát nem egy szűk kör szubjektív problémája) megoldásának a hiánya irányította rá a figyelmet arra, hogy az eljárási gyakorlati és a jogi környezet felülvizsgálata szükséges.

Az Alkotmánybíróság több határozatában¹⁰ 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.¹¹ A pihenéshez való jog védelme az egészséghez és az egészséges környezet megóvásához kötődően nyert megfogalmazást. Az Alkotmánybíróság a már idézett 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az önkormányzati autonómia lényegi vonása, hogy a helyi önkormányzat a törvény keretei között önállóan, szabadon mérlegelve járhat el. Az Alkotmánybíróság is kiemelte a lakók közötti jogviták megelőzésének fontosságát a helyi jogalkotás funkciói között. Ennek az elvnek a jegyében álláspontunk szerint álláspontunk szerint szükséges lenne a településen lakók békés együttélése és a későbbi viták elkerülése érdekében a kedvtelésből tartott állatok tartásának módjáról rendeletet alkotni. Az állattartás körülményeinek részletszabályai tipikusan a helyi adottságok ismeretében rendezhetők. Az önkormányzat részletszabályokra vonatkozó szabályozási jogköre álláspontunk szerint megfelel az alkotmányos követelményeknek.

Bár az Ávt. 49. § (6) bekezdése felhatalmazta az önkormányzatokat a kedvtelésből tartott állatok tartása szabályainak rendeleti meghatározására, de a magasabb jogszabályi előírásoknak a helyi rendeletben érvényesülni kell. A Kúria az EBH2014. K.29. számú döntésében megállapította, hogy törvényt sértő az az önkormányzati rendelet, mely a mezőgazdasági haszonállatok tartását korlátozza, illetve a kedvtelésből tartott állatokat más jogszabállyal ellentétesen, a fogalmakat is *eltérő tartalommal szabályozza*. Ebben a kúriai döntésben hasznos támpontok szerepelnek a rendeletalkotás módjára vonatkozóan. A döntés részletezi, melyek az állattartással kapcsolatos azon kérdések, amelyek magasabb szintű jogszabályban szerepelnek, ezért nem szabályozhatók és mely kérdésekről alkothatók részletszabályok. Érdemes itt megemlíteni, hogy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK) 36. § (5) bekezdése szerint: az állattartás céljára szolgáló épületek, helyiségek és melléképítmények építési telken való elhelyezésénél irányadó védőtávolságokat és más építési feltételeket – *a közegészségügyi és az állategészségügyi, továbbá a környezetvédelmi követelmények meghatározásával* – az állattartásról szóló helyi önkormányzati rendeletben kell megállapítani. Ezek a szabályok jellemzően a kedvtelésből tartott állattartásra *nem* alkalmazhatók, a haszonállattartás problémakörébe tartoznak. Az ilyen jellegű panaszokkal kapcsolatos tapasztalatainkat *külön vizsgáljuk*.¹²

⁹ Ld. a szaghatásokról pl. Béres A. – Ágoston Cs.: A szag, mint környezeti probléma. In: Biohulladék Magazin III. évf. 3-4. 2008. december. A zajhatások okozta stressz és egészség összefüggéséről ld. pl. a 2015. október 13-án, Budapesten tartott konferencián elhangozottakat: http://www.hoi.hu/sites/default/files/roman_zs_-_egeszsegkarosito_hatasok.pdf

¹⁰ 49/2007. (VII.3.) AB határozat; 23/2000.(VI.28.) AB határozat

¹¹ Ld. AJB-557/2013. számú ügy megállapításai

¹² Ld. AJB-521/2016

Fontos hangsúlyozni a 41/2010. (II. 26.) Korm. rend. 14. § (2) bekezdésében meghatározott elvet, amely szerint a kedvtelésből tartott állatot úgy kell tartani, hogy az állat tartása lehetővé tegye annak természetes viselkedését, ugyanakkor *a környező lakóközösség kialakult élet- és szokásrendjét tartósan és szükségtelenül ne zavarja.*

Álláspontunk szerint a lakók ilyen mértékű zavarása sem a vidéki élet szokásos zajai közé nem tartozik sem a városi környezetbe, ezért az ilyen körülmények között élők igénye méltányolható, a hatósági jogalkalmazási gyakorlatnak illetve a jogi környezetnek erre reagálnia kell.

Az állatvédelmi jogszabályokban az állatok jólétének veszélyeztetése adhat okot bírság kiszabására, vagy állatvédelmi oktatásra való kötelezésre. Azonban a hatósági intézkedés megindításának feltételei nincsenek meghatározva, ezért a jogszabályban megjelölt, „szomszédságot zavaró” voltának megítélése tekintetében (pl. bűz, zaj mértéke) az eljáró hatóságok számára nem áll rendelkezésre értelmezési támpont. A hatóságok ezért is jellemzően inkább a birtokvédelmi eljárás megindítását javasolják a panaszosok számára, és ők maguk nem intézkednek a probléma megszüntetése érdekében. Továbbá nincs pontosan és egységesen meghatározva az ismertetett jogszabályokban, hogy mely közegészségügyi probléma, illetve zavaró hatás esetén lehet és kell lépni az állattartóval szemben. A jogalkalmazási gyakorlat ezekben a kérdésekben nem egységes.

Mindezek alapján szükségesnek tartanánk olyan jogalkotási megoldás kialakítását, amelynek révén a hatósági jogalkalmazás helyi szinten értékelni tudja a bűz, illetve hanghatások okozta problémákat akár a népegészségügyi szerv bevonásával, akár önkormányzati rendeleti jogalkotás útján. Ezáltal az egészséghez, egészséges környezethez való jogok, a pihenéshez való jog a jövőben érvényre juthat, így a konfliktusok könnyebben elkerülhetők lennének.

Megállapítjuk, hogy a lakók egészséghez és egészséges környezethez való jogával, valamint a jogállamisággal összefüggő visszásságot okoz a hatósági eljárások megindításának, kimenetelének bizonytalansága, a rendeleti jogalkotás eszközeinek jelenlegi szabályok szerinti korlátozott lehetősége és a fogalmak egyértelműségének hiánya.

Fontosnak tartjuk a szakminisztérium szakmai állásfoglalását – és ezek alapján a szükséges jogi környezet megteremtését – annak érdekében, hogy az önkormányzatok kedvtelésből tartott állatokra vonatkozó rendeletalkotási jogköre, valamint a jegyzők hatósági jogköre egyértelművé váljon. Szintén elengedhetetlennek tartjuk az állatvédelmi hatósági intézkedések esetén a jogorvoslati rendszer áttekintését és mind a helyi mind a központi szinten a jogorvoslati lehetőségek egyértelmű meghatározását. *Olyan hatósági fellépésre van szükség, amely gyors, hatékony segítséget nyújt a közegészségügyi, egészséget károsító (veszélyeztető) problémák, így a túlzott állattartás esetén az állampolgárok számára. Jogállami keretek között működtetett közigazgatási rendszerben ilyen esetekben nem hagyhatók az állampolgárok hatósági segítség nélkül.*

Intézkedések

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése, valamint jövőbeni bekövetkeztenek megelőzése érdekében – tekintettel arra, hogy a vizsgált problémák az ország más településein is jelentkeznek – az Ajbt. 37. §-a alapján a biztos felkéri a földművelésügyi minisztert, hogy

- dolgozza ki a kedvtelési állattartás körében az egységes jogalkalmazást, valamint a jogorvoslati rendszer áttekinthetőségének elősegítését célzó intézkedéseket azokban az esetekben, amikor a túlzott mértékű állattartás esetén *közegészséget, egészséget veszélyeztető* hatások elleni fellépés szükséges,
- kezdeményezze annak egyértelműsítését, mely kérdésekben alkothat rendeletet az önkormányzat a kedvtelésből tartott állatok tartása körében, valamint felkéri a népegészségügyi szakigazgatást vezető országos tisztifőorvost, hogy
- dolgozzon ki a népegészségügyi szerv hatáskörének állattartással kapcsolatos bővítésére vonatkozó javaslatot, illetve
- fontolja meg a járási hivatalok számára a témát érintő szakmai utasítás megfogalmazásának szükségességét.

Az ügyben érintett Baracska Község Önkormányzat jegyzőjének és a Budapest Főváros Önkormányzat IX. Kerületi Önkormányzat jegyzőjének figyelmét nyomatékosan felhívjuk a jelentésben megfogalmazott szempontok figyelembevételére.

Budapest, 2016. november

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.