



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-608/2021. számú ügyben
a Kiskunhalason kisvárosias lakókörnyezetben tartott lovak zavaró
hatásai tárgyában benyújtott közérdekű bejelentés kivizsgálásával
összefüggésben
(Előzmény ügy: 1947/2019.)

Előadó: dr. Kohár Katalin

Érintett szerv:

- Kiskunhalasi Közös Önkormányzati Hivatal

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-608/2021. számú ügyben**

Előadó: dr. Kohár Katalin

Az eljárás megindítása

A Panaszos személyesen a Hivatal panaszirodáján előadott, **közérdekű bejelentés kezelésére irányuló felülvizsgálati kérelmében** kifogásolta, hogy a Kiskunhalasi Közös Önkormányzati Hivatalban (a továbbiakban: Önkormányzati Hivatal) személyesen, majd felhívást követően írásban is előterjesztett – állattartással és ahhoz kapcsolódó építmények létesítésével kapcsolatos – közérdekű bejelentését nem vizsgálták ki megfelelően.

Sérelmezte, hogy Kiskunhalas belterületén kisvárosias lakóterületen az utóbbi években lovak tartására alkalmas épületek – véleménye szerint jogszerűtlen – létesítése mellett, lovakat tartanak. A környéken élőknek ez a mindennapi kellemetlenségeken túlmutatóan, anyagi veszteséget is jelent, mert álláspontja szerint az állattartásból adódóan a szomszédos ingatlanok elértéktelenednek.

Az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, az egészséges környezethez való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének a gyanúja, ezért hivatali elődöm vizsgálatot indított, amely során megkereste az Önkormányzati Hivatalt.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”* [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.)
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infó tv.)
- az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (Ávt.)
- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (Éltv.)

- a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTEK)
- a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 31/2012. (XI.8.) Korm. rendelet
- a végrehajtására vonatkozó, a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (11.24.) Korm. rendelet
- a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VI.21.) Korm. rendelet
- a tartási helyek, a tenyészetek és az ezekkel kapcsolatos egyes adatok országos nyilvántartási rendszeréről szóló 119/2007. (X.18.) FVM rendelet
- Kiskunhalas Város helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervének jóváhagyásáról szóló 8/2001. (III.1.) rendelete

Megállapított tényállás

Panaszos arról tájékoztatta az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát, hogy **2017. november 6-án** az egyik önkormányzati képviselővel **személyesen** keresték fel az Önkormányzati Hivatal Jegyzőjét (a továbbiakban: Jegyző), és tájékoztatták a Panaszos közvetlen szomszédjában zajló építkezés kapcsán arról az aggályukról, hogy kisvárosias lakóövezetben állattartó épületek létesítése és lovak tartása nem lehet jogszerű. Közérdekű bejelentését Panaszos **2017. november 17-én írásban** is benyújtotta az Önkormányzati Hivatalba, melyben az ingatlanok elértéktelenedése mellett kifogásolta a megnövekedett porterhelést, az állatok trágyájából adódó talajszennyezést, a közegészségügyi következményeket és aggályosnak tartotta a tűzrendészeti szabályok betartását is. Közérdekű bejelentésében Panaszos hivatkozott a Jegyző állatvédelmi hatósági jogkörére és a nyilvántartások vezetésének kötelezettségére is.

Panaszos sérelmezte, hogy a Jegyző **2017. december 15-én kelt válaszában** más hatóság hatásköréről adott tájékoztatást, ugyanakkor a közérdekű bejelentés áttételéről nem értesítették.

A Panaszos **2018. január 13-án** kelt beadványában kiegészítve korábbi közérdekű bejelentését **kifogásolta**, hogy a Jegyző más hatóság érintettsége esetén miért **nem tette át közérdekű bejelentését az érintett szervezetnek**, és miért nem jelölte meg, hogy saját építésügyi jogkörében mely jogszabály helyek alapján tartja jogszerűnek az állattartó létesítmények építését és – állatvédelmi hatóságként – lovak tartását kisvárosias környezetben, nem kizárólag a szomszédja vonatkozásában, hanem az egész településre vonatkozóan.

Kérte továbbá a Jegyzőt, hogy tájékoztassa arról, hogy a lovak tartásáról az állattartók a szükséges bejelentéseket megtették-e, és rendelkeznek-e a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: BKM KH) engedélyével tartási hely létesítésére.

Panaszos kifogásolta a Jegyző **2018. február 16-án kelt** hiánypótló megkeresését, és arra hivatkozott, hogy a közvetlen szomszédjában létesített állattartó hely címét és az állattartókat már korábban személyesen többször is megjelölte, de beadványa általánosságban vonatkozik a kisvárosias lakókörnyezetben létesített többi állattartó hely jogszerűségének kivizsgálására is.

Panaszos a **közérdekű bejelentése intézését kifogásoló panaszát személyesen 2019. március 29-én** adta elő az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában, meghallgatásán csatolta a Jegyző S/327-30/2018. számú tájékoztató levelét, valamint a BKM KH Bajai Járási Hivatal Építésügyi Osztály által indított építésrendészeti eljárásban született dokumentumokat is.

A Panaszos személyes meghallgatásán a közérdekű bejelentése nem megfelelő intézését kifogásolta, ezért a felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az

Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben az Önkormányzati Hivatalt.

A Jegyzőtől az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

1. Tett-e Panaszos – a kisvárosias környezetben engedélyezhető állattartás és azt szolgáló létesítmények építhetőségének tárgyában – közérdekű bejelentést személyesen az Önkormányzati Hivatalban, a 2017. november 17-én kelt írásbeli beadványát megelőzően? Amennyiben igen, akkor, megtörtént-e annak írásba foglalása? Panaszos szóbeli bejelentése alapján indult-e kivizsgálás, és milyen jellegű?
2. Az írásban (is) benyújtott közérdekű bejelentés felvetései érintették-e a Jegyző hatáskörét? Folytatott-e vizsgálatot a Jegyző saját hatáskörében (építésügyi, állatvédelmi stb.) 30 napon belül, illetve a vizsgálat elhúzódása esetén értesítette-e Panaszost a kivizsgálás várható befejezésének időpontjáról?
3. Vizsgálata kiterjedt-e a Panaszos által kifogásolt többi állattartó hely létesítésének jogszerűségére?
4. Megállapította-e a Jegyző más eljáró szerv érintettségét a közérdekű bejelentés alapján?
5. Történt-e áttétel a más hatóságok hatáskörébe tartozó ügyek vonatkozásában és értesítették-e Panaszost az áttételről?
6. Megállapította-e más eljáró szerv a saját érintettségét, folytatott-e vizsgálatot, illetve indított-e hatósági eljárást a bejelentésben kifogásoltak alapján?
7. Kapott-e tájékoztatást a Panaszos a más hatóságok által folytatott vizsgálatokról és a megindított hatósági eljárásokról közvetlenül az érintett eljáró szervektől, vagy a Jegyzőtől?
8. Álláspontja szerint tájékoztatása kiterjedt-e minden, a közérdekű bejelentésben kifogásolt körülményre?
9. Eleget tett-e a Jegyző a közérdekű bejelentés kezelése kapcsán a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (továbbiakban: Pkbt.) rendelkezéseinek?
10. Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

A Jegyző válasza

Panaszos **2017. november 6-án**, egy önkormányzati képviselővel a Jegyzői fogadóórán kívül **személyesen** kereste fel a Jegyzőt és előterjesztette aggályait. Szóban tájékoztatást kapott az általa elmondottak alapján a birtokvédelmi eljárás megindításának lehetőségéről, amely a Jegyző álláspontja szerint alkalmas eszköze lehet az előterjesztett probléma megoldására.

Ezt követően a Panaszos **2017. november 17-én** a Jegyző email címére küldött elektronikus levélben már **közérdekű bejelentésként** adta elő a korábban általa személyesen elmondottakat. A bejelentés kivizsgálása már a következő munkanapon megindult és a Jegyző a bejelentés kapcsán megkereste a Hivatal Építésügyi Csoportját is. A csoportvezető arról adott tájékoztatást, hogy a felmerült probléma vonatkozásában OTÉK alkalmazandó.

A Jegyző az S/1739-2/2017. számú, **2017. december 15-én** kelt – elektronikus úton megküldött – levélben arról tájékoztatta Panaszost, hogy annak vizsgálatára, hogy az állattartó épület jogszerűen vagy jogszerűtlenül épült-e – azaz engedélyköteles, de nem rendelkezik

építési engedéllyel – 2013. január 1-jétől a **BKM KH Bajai Járási Hivatal Építésügyi Osztálya** (a továbbiakban: Építésügyi Osztály) rendelkezik hatáskörrel.

Ezt követően a Jegyző tájékoztatása alapján a Panaszos a **2018. január 13-án** kelt – kritikus hangvételű – levelében általános megállapításokat tett a rideg lótarással kapcsolatban és annak negatív, Kiskunhalas Városára gyakorolt hatásairól. Ebben kifogásolta, hogy álláspontja szerint nem történt meg az előző levelének kellő kivizsgálása és vitatta az OTÉK szabályozását.

A Jegyző S/327-2/2018. számú **2018. február 16-án** kelt levélben arról tájékoztatta Panaszost, hogy a rideg lótarással összefüggő szakkérdések – jogszerű építkezés, az állattartási kötelezettség bejelentése, a por és levegőszennyezettség, tűzrendészeti szabályok betartása – tisztázása érdekében szükséges a rideg lótarással és az építkezéssel érintett ingatlan, valamint a lótarató személy pontos megnevezése. Panaszos a **2018. február 27-én** kelt levelében továbbra sem jelölte meg a lótarással érintett ingatlant és az állattartót sem, de hivatkozott korábbi személyes előadására ezzel kapcsolatban.

Panaszos **2018. március 22-én személyes megbeszélést** kezdeményezett a polgármesternél, aki tájékoztatta a társhatóságok március 21-i bevonásáról. Felhívta a figyelmét a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 31/2012. (XI.8.) Korm. rendelet 45. § (3) bekezdésére, amely alapján, ha a település vonatkozásában – az (1) és (2) bekezdésben meghatározottak szerint – az OTÉK 2012. augusztus 6-án hatályos szabályaira épülő településrendezési eszköz hatályos, akkor a hatósági eljárások során az OTÉK ekkor hatályos településrendezési követelményeit (II. és III. fejezet) és jelmagyarázatát, valamint az ezekhez kapcsolódó értelmező rendelkezéseket kell figyelembe venni.

A polgármester és a Jegyző arról is tájékoztatta Panaszost, hogy az OTÉK alapján a 36. § (5) bekezdés szerint, az állattartó építmények elhelyezésének feltételeit – a közegészségügyi és állategészségügyi, továbbá a környezetvédelmi követelmények figyelembevételével – a helyi építési szabályzat állapíthatja meg. **Kiskunhalas vizsgálat idején hatályos Helyi Építési Szabályzata nem rendelkezett az állattartó építmények elhelyezésének feltételeiről.**

A Jegyző intézkedései

- I. Megkereste az érintett ingatlan tulajdonosát**, hogy a levél kézhezvételétől számított 8 napon belül nyilatkozzon a közérdekű bejelentéssel összefüggésben.
- II. A közérdekű bejelentés tartalmával összefüggésben a Jegyző 2018. március 21-én az alábbi társhatóságokat kereste meg.**
 1. Az **Építésügyi Osztályt** a lótarással érintett ingatlanon történt építkezés jogszerűségével összefüggésben.
 2. A **BKM KH Kecskeméti Járási Hivatal Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztály Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztályt** (a továbbiakban: Állategészségügyi Osztály) azzal, hogy az állattartó eleget tett-e a tartási helyek, a tenyészetek és az ezekkel kapcsolatos egyes adatok Országos nyilvántartási rendszeréről szóló 119/2007. (X.18.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVM rendelet) szerinti kötelezettségének és szerepel-e az országos adatbázisban.
 3. A **BKM KH Kecskeméti Járási Hivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály Környezetvédelmi és Természetvédelmi Szakértői Osztályt** (a továbbiakban: környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság);

4. és az **Élelmiszerlánc-biztonsági és Földhivatali Főosztály Növény és Talajvédelmi Osztályát** (a továbbiakban: talajvédelmi hatóság), hogy az állattartó eleget tett-e az állattartással összefüggő ágazati jogszabályoknak.
5. A **Bács-Kiskun Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Kiskunhalasi Katasztrófavédelmi Kirendeltségét** azzal, hogy az állattartó eleget tesz-e a tűzrendszettel összefüggő ágazati szabályoknak.
6. Végül a Panaszos kérésére a **BKM KH Hatósági Főosztály Törvényességi Felügyeleti Osztály állásfoglalását kérte.**

I. Az ingatlan tulajdonosának nyilatkozata

A lótartással érintett ingatlan tulajdonosa határidőben eleget tett a nyilatkozattételre felszólító levélnek, és előadta, hogy az ingatlant megközelítőleg két éve újították fel, és az ingatlanon kedvtelésből két lovat tartanak. Becsátolta a járási állatorvos helyszíni ellenőrzésének Jegyzőkönyvét, amelyre 2018. április 3-án került sor. Az ellenőrzésen megállapították, hogy az ingatlan udvarán egy kb. 100 m²-es karám található, melynek sarkán 30 m²-es féltetőt helyeztek el, ahol két lovat tartanak. A lovak jó tápláltsági és egészségi állapotban vannak. Az állattartó a trágyát heti két alkalommal összeszedi és a helyszínről azonnal elszállítja. Az állatok a karámban szabadon mozognak. A környéken rovar, rágcsáló ártalom nem észlelhető. A szaghatás nem számottevő. Az állatok lóútlevéllal rendelkeznek. FKV (Fertőző kevésvérűsége történetű) vizsgálatuk legutóbb 2017. május 2-án történt. Az ingatlan tulajdonosa eredetben bemutatta a lóútleveleket, melyeket a NÉBIH állított ki.

II. A társhatóságok tájékoztatásai

1. Az **Építésügyi Osztály** előzetesen arról tájékoztatta a Jegyzőt, hogy az ügyben **külön hatósági eljárást folytat le** és ennek keretében gondoskodik a szükséges intézkedések megtételéről. Az eljárás megindításáról az Építésügyi Osztály a Panaszost és a Jegyzőt is értesítette.
2. Az **Állategészségügyi Osztály** arról tájékoztatta a Jegyzőt, hogy a megnevezett ingatlan tulajdonosa, mint állattartó a nyilvántartásukban nem szerepel, tenyészetkóddal és tartási hely azonosítóval nem rendelkezik.
3. A **környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság** arról adott tájékoztatást, hogy az FVM rendelet 3. § (1) bekezdése alapján, a tartási helyek létesítéséhez, tenyészetek kialakításához a megyei kormányhivatal – jelen esetben az Állategészségügyi Osztály – hozzájárulása szükséges. A továbbiakban a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság kifejtette, hogy az FVM rendelet 8. § (1) bekezdése szerint az Országos Adatbázis létrehozásával, fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatos feladatokat a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) látja el. Az FVM rendelet 8. § (3) bekezdésében foglaltak alapján az állattartó feladatai végrehajtásának hatósági ellenőrzését pedig a tenyésztési hatóság (NÉBIH) és a megyei kormányhivatal illetékes osztálya (jelen esetben az Állategészségügyi Osztály) látja el. A fentiek alapján **az állattartással összefüggésben az eljáró hatóság a NÉBIH (lásd 8. pont),** valamint a megyei kormányhivatal **Állategészségügyi Osztálya (2. pont).** Ezért a **környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság** a megkeresést további ügyintézés céljából a jelölt két hatósághoz áttette.
4. A **talajvédelmi hatóság** arról nyújtott a Jegyző részére tájékoztatást, hogy az Ákr. 17. §-a alapján vizsgálta hatáskörét és illetékességét a beadványban megnevezett ingatlanra vonatkozóan, mert a lótartással érintett ingatlan művelési ága az ingatlan-nyilvántartás adatai alapján kivett lakóház és udvar. A talajvédelmi hatóság hatáskörét a termőföld

védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 32. § (1) bekezdése határozza meg. A fentiek alapján a talajvédelmi hatóság eljárást nem indított.

A BKM KH Élelmiszerlánc-biztonsági és **Földhivatali Főosztálya** arról adott tájékoztatást, hogy a Tenyészet Információs Rendszer adatbázisában az ingatlan tulajdonos vagy az állattartó nevében tenyészet nincs rögzítve, nyilvántartva. Az állattartó, aki a bejelentés szerinti ingatlanon két lovat tart, nem rendelkezik az FVM rendelet szerinti tenyészetkóddal és tartási hely azonosítóval. Az állatok mikrochippel jelöltek és lóútlevéllal rendelkeznek, fertőző kevésvérűsége történő vizsgálatuk legutóbb 2017. május 2-án történt meg.

5. A Bács-Kiskun Megyei **Katasztrófavédelmi Igazgatóság** (a továbbiakban: Katasztrófavédelmi Igazgatóság) tájékoztatása szerint, a közérdekű bejelentést a Katasztrófavédelmi Igazgatóság 2018. március 27-én nyilvántartásba vette, melynek kivizsgálása felől a Kiskunhalasi Kirendeltség kijelölése útján gondoskodott. Megállapították, hogy a közérdekű bejelentés **vízügyi, környezetvédelmi, valamint népegészségügyi hatáskört is érint**, ezért a bejelentést **részben átette a Csongrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (lásd 7. pont), a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság (3. pont), valamint a Kiskunhalasi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya (lásd 9. pont) részére.**

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság 2018. április 25-én érkezett, második levele arról adott tájékoztatást, hogy a **Kiskunhalasi Kirendeltség**, mint az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv a bejelentésben érintett helyszínen **2018. április 9-én hatósági céllenőrzést tartott**. A helyszíni szemle során a hatóság vizsgálta a közérdekű bejelentésben szerepeltetett állapotokat, az azokkal kapcsolatos tűzvédelmi előírások teljesülését. Az ellenőrzés során megállapítást nyert a **bejelentés megalapozottsága, ezért a hatóság megtette a szükséges intézkedéseket** a jogszerű állapot helyreállítása érdekében.

6. A BKM KH Hatósági Főosztály **Törvényességi Felügyeleti Osztálya** (a továbbiakban: Törvényességi Felügyelet) a korábbiakban már általánosságban megállapította, hogy a ló tartásra vonatkozó szabályok helyi önkormányzati rendeletben történő szabályozásának több vetülete lehet.
- a. Első lehetőség, hogy az **állattartó építmény és a kisegítő létesítményei** (pl.: trágyatároló, állatkifutó, egyéb) **elhelyezése feltételeinek megállapítására a helyi építési szabályzatban** kerül sor. Az OTÉK 36. § (5) bekezdése alapján az építmény elhelyezés részletes követelményeit a képviselő-testületek helyi építési szabályzatában (a továbbiakban: HÉSZ) kell rögzíteni. Az OTÉK rögzíti, hogy az egyes építési övezetekben milyen típusú építmények helyezhetőek el, ugyanakkor az OTÉK 111. § (1) bekezdése kimondja, hogy az e rendelet II-III. Fejezetében meghatározott településrendezési követelményeknél szigorúbb követelményeket a helyi építési szabályzat megállapíthat. Az állattartó építmények és a kiszolgáló létesítményei elhelyezési feltételeinek rögzítése, bizonyos övezetekben létesítésük megtiltása nincs ellentétben az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) 6. § (6) bekezdésének tilalmával.
- b. A helyi szabályozás második megoldása lehet a **kedvtelésből tartott állatok tartási szabályainak rögzítése önkormányzati rendeletben**. A kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó legfontosabb szabályokat az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávt.) és a végrehajtására vonatkozó, a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (11.24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló Korm. rendelet) tartalmazza. Az Ávt. 49. § (6) bekezdése felhatalmazást ad az önkormányzatoknak arra, hogy a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait

rendeletben meghatározzák. Tekintettel arra, hogy az állatvédelem legtöbb kérdése központi szinten leszabályozott, ezért az önkormányzatok felhatalmazása a helyi előírások hatályba léptetésével, a helyi viszonyoknak megfelelő szabályozás kialakítása érdekében kiegészítő jellegű. Fontos hangsúlyozni, hogy magasabb szintű jogszabályokban található rendelkezéseket az önkormányzat helyi rendeletben nem ismételheti meg és nem is módosíthatja. Annak megítélése, hogy a ló haszonállatnak, avagy kedvtelésből tartott állatnak minősül, nem az általános szabályokat lefektető jogalkotótól, hanem minden esetben az egyedi, konkrét ügy megítélésétől függ.

A Jegyző 2018. március 29-én ismét megkereste a **Törvényességi Felügyeletet** a konkrét ügyre vonatkozó **állásfoglalása** kialakítása érdekében.

A Törvényességi Felügyelet a 2018. május 8-án küldött levelében szakmai véleményt fogalmazott meg a ló tartást kifogásoló közérdekű bejelentéssel összefüggésben. Levelében hangsúlyozta, hogy a korábbiakban leírtakat változatlanul fenntartja, és az alábbi kiegészítéseket tette.

Az OTÉK 36. § rendelkezése alapján az építmény elhelyezés részletes követelményeit a képviselő-testületek helyi építési szabályzatban kell rögzíteni. Az OTÉK meghatározza, hogy az egyes építési övezetekben milyen típusú építmények helyezhetők el, ugyanakkor az OTÉK 111. § (1) bekezdése kimondja, hogy az e rendelet II- III. fejezetében meghatározott településrendezési követelményeknél szigorúbb követelményeket a helyi építési szabályzat megállapíthat.

Kiskunhalas Város helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervének jóváhagyásáról szóló 8/2001. (III.1.) rendelete az állattartó építmények tekintetében övezeti tilalmat nem tartalmaz, ezért a hatályos jogszabályok alapján **nincs elvi akadálya annak, hogy a város belterületén ilyen célú létesítményeket helyezzenek el és azokban lovakat tartsanak**. Fontosnak tartotta azonban hangsúlyozni, hogy az elvi lehetőség nem jelent korlátlanyságot és ellenőrizhetetlenséget, hiszen az építmények engedélyezésével és fenntartásával kapcsolatban az illetékes járási hivatal építésügyi osztálya, az állattartással kapcsolatban pedig többek között az Állategészségügyi osztály, valamint a talajvédelmi hatóság további hatósági engedélyezési és ellenőrzési jogkörrel rendelkezik.

7. A **BMK Katasztrófavédelmi Igazgatóság** áttételét követően a **Csongrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság** 2018. május 8-án arról tájékoztatta a Jegyzőt, hogy Hatósági Osztálya a tényállás tisztázása érdekében 2018. április 5-én **helyszíni szemlét** tartott a ló tartással érintett ingatlanon. A helyszíni ellenőrzésen a már a társhatóságok által korábban megállapítottakkal összhangban a két ló tartási körülményeit vizsgálta. Ezzel összefüggésben megállapították, hogy kiépített trágyatároló nem volt a területen, de a karám trágyamentes volt a helyszíni ellenőrzés idején.

A Csongrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság megállapította továbbá, hogy a kivett lakóház és udvar művelési ágban lévő ingatlan belterületen helyezkedik el. Az érintett ingatlanon a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VI.21.) Korm. rendelet 3. § 28. pontjában meghatározott **magánszemélyek háztartási igényeit meg nem haladó állattartási tevékenységet folytatnak**. A fentiek alapján az érintett ingatlanon a trágyaelhelyezéssel kapcsolatban a hatóság hatáskörébe tartozó, eljárás indítására okot adó körülmény nem merült fel, azaz a közérdekű bejelentéssel kapcsolatosan vízügyi és vízvédelmi vonatkozású további intézkedés megtétele nem indokolt.

8. A **NÉBIH Állategészségügyi és Állatvédelmi Igazgatósága** 2018. május 10-én elektronikus levélben **megkereste a megyei főállatorvost az illegális ló tartás kivizsgálása tárgyban**. A NÉBIH a fent jelölt levelében rögzítette, hogy a

környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság 2018. április 20-án kelt végzésben a lovak rideg tartása tárgyú megkeresés – a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező NÉBIH-hez történő – áttételéről gondoskodott. A végzésében a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság megállapította, hogy a tevékenység az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet hatálya alá nem tartozik, továbbá nem érint védett természeti, valamint Natura 2000 területet sem. Továbbá megállapította, hogy az FVM rendelet 8. § (1) bekezdése szerint az Országos Adatbázis létrehozásával, fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatos feladatokat a NÉBIH látja el, illetve az FVM rendelet 8. § (3) bekezdésében foglaltak szerint az állattartó feladatai végrehajtásának hatósági ellenőrzését a tenyésztési hatóság (NÉBIH) és a megyei kormányhivatal illetékes Állategészségügyi Osztálya látja el.

A **NÉBIH Állategészségügyi és Állatvédelmi Igazgatósága** lekérdezése alapján, Kiskunhalason mintegy húsz ló tartási hely szerepel különböző helyrajzi számokon, amelyek között négyet, mint nagy létszámú állattartó tenyészetet tartanak nyilván az Országos Állat Információs Rendszerben. Megállapította a hatóság azonban, hogy a fenti tárgyú megkeresésben szereplő tartási helyek egyikén sem található bejelentett ló tartó tenyészet. Fentiek alapján a megyei főállatorvosnak 2018. május 25-ig igazoló jelentést kellett küldenie a NÉBIH Állategészségügyi és Állatvédelmi Igazgatósága részére.

9. A Katasztrófavédelmi Igazgatóság 2018. május 16-án érkezett tájékoztatása szerint, a közérdekű bejelentést – tekintettel annak korábbi részbeni áttételére – a **BKM KH Kiskunhalasi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya** (a továbbiakban: Népegészségügyi Osztály) is kivizsgálta. A ló tartással érintett ingatlanon a Népegészségügyi Osztály kollégái 2018. április 24-én **helyszíni ellenőrzést** végeztek, amely során a már ismert körülményeket tárták fel. A szemle alatt a Népegészségügyi Osztály bűz, por, zajhatást nem tapasztalt a helyszínen.

Összefoglalás

A Jegyző álláspontja szerint, a társhatóságok bevonásával, a Törvényességi Felügyelet megkeresésével és állásfoglalásának kikérésével, valamint a társhatóságok által fogatosított intézkedésekkel – különösen az állattartással érintett ingatlan több szempont szerinti ellenőrzésével, a szükséges kötelezések megtételével – a Pkbt. 3. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltaknak maradéktalanul eleget tett és a közérdekű bejelentést kellő alaposággal kivizsgálta. Erről a Panaszost az S/327-30/2018. iktatószámú levélben tájékoztatta. További intézkedés megtételére a Jegyzőnek nem volt hatásköre.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés (a-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszasság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és

a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen.

Az Ajbt. 18.§ (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – **ide nem értve a közigazgatási pert** – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Járási Hivatal, a Kormányhivatal és az Önkormányzat, mint közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságoknak minősülnek.

Az Abt. 18. § (3) bekezdés e) pontja rendelkezése szerint, **az alapvető jogok biztos a nem vizsgálhatja a bíróság tevékenységét.**

Megállapítottam, hogy a Panaszos felülvizsgálati kérelme hatáskörömet érintette, mivel közérdekű bejelentést nyújtott be az Önkormányzati Hivatalhoz, és kifogásolta a bejelentés kivizsgálását.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az országgyűlési biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, 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 Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinék joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz*

való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárési garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének*. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők*. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság több döntésében hivatkozik a fenti megállapításra [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”*. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárési jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárési garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárési garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárési szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

4. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy e jog érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – *a környezet védelmének biztosításával segíti elő*.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését *az egészséghez való jog* alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti.

Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.” [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát és kimondta, hogy alapvetően nem alanyi jogként, hanem alkotmányi követelményként értelmezendő: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

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 ügy érdemében

A bejelentésből, valamint a megkeresésre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

1. A jogszabályi háttér

Először a közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálata során irányadó törvényi szabályozást tekintettem át.

A Pkbt. 1. § (3) bekezdése alapján, *a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.*

Az 1. § (5) bekezdés rendelkezése szerint, *ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a Panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.*

A 2. § értelmében *a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.*

A 3. § (1) bekezdése előírja, hogy *a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell*

a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről,

b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről,

c) az okozott sérelem orvoslásáról és

d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

2. A Jegyző közérdekű bejelentés vizsgálata a jogbiztonság és tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jogok vonatkozásában

2.1. A Panaszos beadványa, a Jegyző megkeresésemre adott tájékoztatása, valamint a csatolt iratok alapján megállapítottam, hogy **Panaszos 2017. november 6-án kereste fel a Jegyzőt**, és osztotta meg vele aggályait a szomszédjában épülő állattartó létesítmény kapcsán, a kisvárosias környezetben történő állattartás vonatkozásában. A személyes találkozón Jegyzőkönyv felvételére nem került sor, a Jegyző megkeresésemre adott válasza szerint, a **birtokvédelmi eljárás lehetőségéről adott tájékoztatást Panaszos részére.**

Panaszos **2017. november 17-én érkezett írásbeli beadványát** már a Jegyző is **közérdekű bejelentésként kezelte** és arra 2017. december 15-én válaszolt, amelyben többek között az Építésügyi Osztály hatásköri érintettségéről adott tájékoztatást.

Panaszos 2018. január 13-án kelt levelében azt kifogásolta, hogy más hatóság érintettsége esetén, **miért nem történt** meg a beadványának a Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerinti **áttétele.**

A Jegyző és Panaszos között **több tényállás tisztázó levélváltás** is történt, melyek során Panaszos az állattartásból eredő konfliktus egyre több aspektusát mutatta be és kérte azok kivizsgálását is. **Végül a Jegyző 2018. március 21-én megkereséseket küldött a beadványokban kifogásolt körülmények vonatkozásában hatáskörrel érintett szervek részére.** A közérdekű bejelentés vizsgálatáról szóló – a megkeresett hatóságok válaszát is magában foglaló – tájékoztató levelet a Jegyző 2018. május 18-án küldte meg Panaszos részére.

A Pkbt. 2. § előírása szerint harminc napon belül kell a közigazgatási szervnek a bejelentést kivizsgálania, a szükséges intézkedést megtenni és bejelentőt tájékoztatni. A Pkbt. lehetőséget biztosít a harminc napos határidőnek a közigazgatási szerv által megállapított ésszerű határidővel történő meghosszabbítására, erről azonban a közérdekű bejelentőt tájékoztatnia kell. **A vizsgált közérdekű bejelentés alapján indult eljárásban a Panaszos tájékoztatása a határidő túllépésről nem történt meg.**

Jóllehet az iratanyagból megállapítható, hogy a Jegyző az ügy vizsgálata során számos megkeresést írt és a tényállás tisztázása érdekében sokrétűen tájékozódott, ugyanakkor **a közérdekű bejelentés vizsgálatának elhúzódásáról szóló tájékoztatás elmaradásával összefüggésben sérültek a Panaszos jogbiztonsághoz és tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jogai.**

2.2. A közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálata során, a **Pkbt. 1. § (5) bekezdése rendelkezéseinek érvényesülése is a vizsgálat tárgyát képezte.** A Jegyző 2017. december 15-én kelt tájékoztatásából is kiderült, hogy **a közérdekű bejelentés nem kizárólag a Jegyző hatáskörét érintette**, továbbá a Panaszos 2018. január 13-án benyújtott beadványa jelentős mértékben kiterjesztette a feltárandó problémák körét, és így az érintett hatóságok száma is megnövekedett, ugyanakkor a Jegyző **továbbra sem élt áttétellel.**

Fentiek alapján megállapítottam, hogy a feltárt mulasztások – a vizsgálat késedelmes megindítása, valamint a hatáskörrel érintett hatóságok felé a szükséges áttétel elmaradása – összességében megalapozottá tették Panaszos kifogását, miszerint az Önkormányzati Hivatalhoz benyújtott közérdekű bejelentése nem megfelelően került kivizsgálásra és ezzel a Jegyző a Panaszos jogbiztonsághoz és tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott.

3. Az építésfelügyeleti eljárás vonatkozásában tett megállapítás

Panaszos beadványát a vizsgálat során számos alkalommal kiegészítette.

A kiegészítéseiben részletesen kifejtette azon álláspontját, hogy a szomszédjában és általában Kiskunhalas kisvárosias övezetbe sorolt részein, nem lehet jogszerűen állattartó

épületet létesíteni. Kifogásolta az Építésügyi Osztály eljárásait és a döntéseiben foglaltakat, továbbá a másodfokon eljáró Kormányhivatal BK/TH/4496-4/2018. számú megsemmisítő határozatát és a Szegedi Munkaügyi és Közigazgatási Bíróság 1. K.27.836/2018/9. számú, – a másodfokú közigazgatási határozatot hatályában fenntartó – bírósági ítéletét.

Az **Építésügyi Osztály** tájékoztatta a Jegyzőt, hogy az ügyben külön hatósági eljárást folytat le és ennek keretében gondoskodik a szükséges intézkedések megtételéről. A hatósági eljárás megindításáról az Építésügyi Osztály a Jegyző mellett a Panaszost is értesítette.

Hivatkozni szeretnék egy korábbi, AJB-1333/2014. számú jelentésben részletesen kifejtettekre, miszerint **a közérdekű bejelentések intézését el kell határolni a bejelentés alapján megindult hatósági eljárástól.**

„A Pkbt-ben meghatározott közérdekű bejelentés elintézése olyan folyamat, amely esetenként egy, az adott ügyben eljáró szerv további lépésének alapjául szolgálhat. Ez az eljárás tehát nem a bejelentő jogsérelmének reparálására irányul, hanem a köz érdekében alkalmazott szankció, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítását eredményező, hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti.”

Az Ákr. 2018. január elsején történt hatályba lépését megelőzően a Ket. 29. § (8) bekezdésére figyelemmel ügyféli jogállás hiányában is szükséges volt tájékoztatni a bejelentőt a közigazgatási eljárás megindításáról, valamint az eljárás további szakaszaiban a foganatosított hatósági intézkedésekről is.

Az Ákr. hatályba lépését követően indult eljárásokban ugyanakkor a közérdekű bejelentőt illető tájékoztatás szabályozása módosult. A Ket. 29. § (8) bekezdésétől eltérően az Ákr. nem tartalmaz előírást a hatósági eljárásban megtett intézkedésekről szóló tájékoztatási kötelezettségről.

Fontosnak tartom továbbá – az Építésügyi Osztály eljárása vonatkozásában – kihangsúlyozni, hogy az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e.) pontja **alapján kizárt az ombudsman vizsgálati lehetősége olyan ügyben, amelyben bírósági eljárás indult, folyamatban van, illetve amelyben jogerős bírósági határozat született,** vagy amelyek a bíróságok tevékenységét érintik.

Tekintettel arra, hogy a Panaszos szomszédjában létesített állattartó építmények vonatkozásában indult építéshatósági eljárásban jogerős bírósági ítélet született, így az építéshatósági eljárás – tehát **az állattartó létesítmények építése jogszerűségének – vonatkozásban a vizsgálati hatásköröm kizárt,** arra a felülvizsgálati eljárásom nem terjedt ki.

4. Az érintett hatóságok eljárása

Panaszos Hivatalomba küldött kiegészítő beadványaiban kifogásolta a Jegyző által megkeresett hatóságok válaszaiban foglalt megállapításokat is.

Tekintettel arra, hogy a Jegyző a Pkbt. 1 § (5) bekezdése szerinti áttételi kötelezettségét elmulasztotta, valamint azért mert **Panaszos – az Építésügyi Osztály kivételével – közvetlenül nem fordult az érintett hatóságokhoz, ezért felülvizsgálati eljárásom – hatáskör hiányában – nem terjedt ki az érintett hatóságok által megtett, illetve elmulasztott intézkedések vizsgálatára.**

5. A városi környezetben történő állattartás hatásai az egészséges környezethez való jogra

Panaszos az eredetileg benyújtott közérdekű bejelentésében, annak kiegészítő beadványaiban, majd a felülvizsgálati eljárás megindítását követően megküldött leveleiben is több alkalommal kifogásolta a kisvárosias környezetben történő állattartás megengedését és felhívta a figyelmet az állattartásból származó környezeti veszélyekre és a szomszédokat zavaró hatásokra is.

Hivatkozni szeretnék a hivatali elődöm által korábban, AJB-557/2013. számon kiadott jelentésben foglalt megállapításokra.

„A korábbi vizsgálatok megállapították, fontos és lényeges, hogy a képviselő-testületek jogszerű és célszerű előírásokat tartalmazó önkormányzati rendeleteket alkossanak az állattartás terén, elősegítve ezzel az állattartók és a nem állattartók közötti konfliktusok megelőzését, az állattartás tényének a szomszédok számára történő elfogadhatóvá tételét, illetve a kialakult viták megoldását. Az állásfoglalások kiemelték, hogy szükség van az állattartás helyi önkormányzati rendelettel történő, a helyi viszonyokat és adottságokat figyelembe vevő szabályozásra.

Az Éltv. 2012. október 1-jén hatályba lépett 6. § (6) bekezdése – amely szerint mezőgazdasági haszonállat tartása önkormányzati rendeletben nem korlátozható – álláspontom szerint számos konfliktus forrása lehet. Ennek kapcsán csak arra utalnék, az önkormányzatok számára ugyan jogalkotási szempontból nem volt meghatározva, hogy az egyes építési övezetekben milyen állatok és milyen létszámban tarthatók, azonban sok önkormányzat az övezeti besorolás jellegéhez igazodva meghatározta a tartható állatok fajtáját és számát, ezzel is biztosítva, hogy egy nagyvárosias lakóterület övezetében élő lakost – az esetek többségében – ne fenyegetse az a veszély, hogy állattartó telep költözik a szomszédságába.”

„Éppen ezért javasolta a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa korábbi jelentésében¹, hogy a helyi önkormányzatok a helyi viszonyoknak megfelelően (építési övezetek, kerületek vagy utcák szerinti bontásban) szabályozzák a tartható állatok fajta és darabszám szerint, lehetőséget biztosítva az állattartással kapcsolatban felmerülő panaszok önkormányzat által történő rendezésére.

„Az OTÉK övezeti besorolását alapul véve, annak felhasználásával – akár központi jogszabállyal, de még inkább helyi szinten történő szabályozással, az egyes övezetek jellegéhez igazodva – kellene meghatározni, illetve megtiltani az övezetekben tartható állatok, fajta és darabszám szerint, azon érvelést alapul véve, hogy más az állattartással együtt járó hatások iránti érzékenység egy városias jellegű település részen, mint falusias környezetben.”

Fenti megállapítások alapján hivatali elődöm az Ajbt. 37. §-a alapján felkérte a vidékfejlesztési minisztert, hogy az Éltv. 6. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően szabályozza az állatok tartásának helyét és módját, különös tekintettel a kis létszámú állatok tartására, valamint vizsgálja meg és tegyen javaslatot az állatok tartásának az OTÉK övezeti besorolásán alapuló differenciált, a helyi viszonyokat figyelembe vevő, önkormányzati szintű szabályozására.

¹ JNO-412/2011.

A vizsgált ügyben is jól felismerhető volt, hogy a szabályozás hiányossága, az önkormányzatok számára jelentősen megnehezíti a lakosság állattartásból eredő konfliktusaiban a rendezés lehetőségét. A vizsgálat során megállapítottam, hogy számos hatóság bevonása és eljárása ellenére a beadvány alapjául szolgáló ellentéteket nem sikerült feloldani, a szomszédok között viszony súlyosan megromlott.

Az állattartás hivatkozott szabályozási hiányossága ugyanakkor túlmutat a konkrét közérdekű bejelentés intézésére irányuló felülvizsgálat keretein, és nem akadályozhatja a Jegyzőt abban, hogy a közérdekű bejelentés vizsgálata során a Pkbt. szabályainak megfelelően járjon el.

Intézkedés

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Kiskunhalasi Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjét, hogy

- intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására;
- fontolja meg a Kiskunhalas Város helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervének jóváhagyásáról szóló 8/2001. (III.1.) rendelete módosításának kezdeményezését, az állattartó építmények és a kiszolgáló létesítményei elhelyezési feltételeinek rögzítése, bizonyos övezetekben létesítésük megtiltása vonatkozásában;
- fontolja meg önkormányzati rendelet alkotása kezdeményezésének lehetőségét a kedvtelésből tartott állatok tartási szabályainak vonatkozásában.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos