



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB- 581/2020. számú ügyben  
egy kizárási kérelem elbírálásának elhúzódásával összefüggésben

*Előadó: dr Bódis Cecília*

**Érintett szervek:**

- Kiskunlacháza Polgármesteri Hivatal Jegyzője
- Pest Megyei Kormányhivatal

2020.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-581/2020. számú ügyben**

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos a helyi jegyzőnél indult, kizárási ok miatt más hatóság kijelölése iránti kérelem kormányhivatali elbírálásának elhúzódását sérelmezve fordult az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalához. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján hivatali elődöm vizsgálatot indított. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást és az iratok megküldését kérte Kiskunlacháza Polgármesteri Hivatal jegyzőjétől és a Pest Megyei Kormányhivaltól.

### **Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

- A jogállamiság elve és a 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.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- 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);
- 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 hatóság kijelöléséről szóló 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet);
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Sztv.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)

### **A megállapított tényállás**

2018. október 25-én délelőtt a panaszos szomszédjának kutyái a kerítést megrongálva átmentek az ingatlanára és elpusztították a kutyáit, majd a másik oldali szomszédja felé a kerítésen át távoztak. A panaszos az esetről másnap bejelentést tett a kiskunlacházai jegyzőhöz (a továbbiakban: jegyző). Kérelmében az esetet leírta és az ebek gazdája elleni fellépést kért, továbbá előadta, hogy a kanári-szigeteki kutyák nagytestű, veszélyes faj egyedei, még kerítésen keresztül is félelmet keltenek a környékbeli lakosokban.

A panaszos a beadványában nem a jegyzői eljárást, hanem a jegyző által kezdeményezett, eljárásból való kizárása iránti előterjesztést elbíráló felettes szerv Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Hivatal) hónapokig elhúzódó eljárását sérelmezte. Véleménye szerint annak ellenére nem döntöttek a kizárási indítványról, hogy a Hivatalnak tudomása volt a tényekről: tehát a veszélyes állatokról.

### **A jegyző kérelem alapján tett intézkedése**

A kérelmet 1341-1/2018. számon, 2018. október 29-én iktatták. A jegyző azzal az indokkal, hogy a panaszos a polgármesteri hivatal dolgozója, 2018. október 30-án kelt I./1341-2/2018. számú kizárási és eljáró szerv kijelölése iránti kérelemmel fordult a Hivatalhoz, melyben leírta, hogy a bejelentőnek (a panaszosnak), mint köztisztviselőnek a munkáltatója, ezért tőle nem várható el az ügy tárgyilagossága megítélése. Kérelméhez mellékelte a panaszos 2018. október 26-án kelt beadványát.

A Hivatal a 2019. január 11. napján kelt PE/040/00277-1/2019. számú levelében arról tájékoztatta a jegyzőt, hogy kizárási kérelme hiányos, mert nem jelölte meg, mely hatáskörében eljárva kéri más hatóság kijelölését. Kérte, hogy – az ügyben keletkezett teljes iratanyag felterjesztésével – nyilatkozzon a hatóság előtt folyamatban lévő eljárásról, továbbá a hatáskört megállapító jogszabályi rendelkezésről.

A jegyző 2019. január 22-én – elektronikus úton – ismét megküldte a Hivatalnak a bejelentő beadványát, azonban a Hivatal szerint arra vonatkozó nyilatkozatot továbbra sem tett<sup>1</sup>, hogy milyen hatáskörben kíván eljárni és mely jogszabályhely alapján kéri az eljárásból történő kizárását.

A jegyző 2019. március 3-án kelt 01/590-3/2019. számú levelében arról nyilatkozott, hogy a 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet 2. §-ában szabályozott eljárásból kéri kizárását és más eljáró hatóság kijelölését.

### **A Pest Megyei Kormányhivatal eljárása**

A Hivatal a jegyzőnek adott válaszában kifejtette, hogy az Ákr. kérelemre és hivatalból induló eljárások között tesz különbséget.

A kérelem az ügyfél jogának, jogos érdekének érvényesítése érdekében előterjesztett olyan nyilatkozat, melynek hatóság általi kedvező elbírálása esetén számára valamilyen jogosultságot eredményez vagy őt valamilyen kötelezettség alól mentesít. A kérelemre induló eljárásokban az ügyfél az „ügy ura”, kérelme a hatóság feltétlen eljárási kötelezettségét hozza létre. Minden más nyilatkozat, beadvány, amely ugyan köznyelvi értelemben vett kérelmet tartalmaz, az Ákr. fogalomrendszerében nem minősül kérelemnek. Ha tehát a jogszabály egy adott ügyfajtában nem teszi lehetővé az eljárás megindításának kérelmezését (mert például az eljárásra csak hivatalból kerülhet sor), úgy a beadvány elintézésére a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény – és nem az Ákr. – rendelkezései az irányadóak. Az ilyen kérelemnek nem minősülő beadványok a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasz tv.) szerint vizsgálhatóak, melynek eredménye lehet az, hogy a hatóság hivatalból eljárást (hatósági ellenőrzést, hatósági eljárást) indít.

A hivatalból induló eljárások esetében az Ákr. 104. § (1) bekezdésében foglalt valamely feltétel fennállása teremt eljárási kötelezettséget a hatóság számára.

A hivatkozott bekezdésben foglaltak szerint a hatóság hivatalból megindítja az eljárást, ha

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

Az előzőekben megjelölt esetekben tehát a hatóságnak kötelessége hivatalból eljárást indítani. A hivatalból indított eljárás elsődleges célja a közérdek érvényre juttatása (még akkor is, ha a

---

<sup>1</sup> A jegyző arról tájékoztatót, hogy a Hivatal 2019. január 15-én, PE/040/00277-1/2019. számú, a jegyzői hivatalnál 01/590-1/2019. szám alatt iktatott levélben a kizárási ok pontosítását kérte, amelyet 01/590-2/2019. és 01/590-3/2019. számú iratokban megtett.

hivatalból indított eljárás – közvetlenül vagy közvetett módon – eredményezheti más, az eljárásban részt nem vevő személy(ek) magánérdekének érvényre jutását vagy a magánérdekben esett jogsérelem orvoslását). A hivatalból való eljárás általában valamilyen ügyféli kötelezettség, joghátrány, jogkorlátozás, közigazgatási szankció előírásával, tehát az ügyfél terhére előírt hátránnyal zárul.

Az Ákr. 10. § (1) bekezdése szerint ügyfél az, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit hatósági ellenőrzés alá vontak.

Ha tehát a hatósággal kapcsolatba kerülő személyt az ügy közvetlenül nem érinti (vagy nem közvetlenül őt érinti), nem tekinthető ügyfélnek, őt semmilyen eljárást kezdeményező nyilatkozata, kérelme, bejelentése nem teszi ügyféllé. Ebből adódóan nem válik automatikusan ügyféllé az a bejelentő sem, akinek a bejelentése alapján a hatóság a hatósági ellenőrzést lefolytatja, vagy hivatalból eljárást indít.

Ügyféli jogállás hiányában a bejelentő vagy más személy az ügyféli jogok gyakorlására nem tarthat igényt.

Az állattartási, állatvédelmi ügyekben a bejelentő az a személy, akinek *nincs kimutatható jogos érdeke* a hatósági ügyben, de maga észlel valamilyen hatósági beavatkozást igénylő történést, eseményt.

Amennyiben a hatóság a beadvány tartalmából úgy ítéli meg, hogy az abban jelzett probléma állatvédelmi jellegű (pl. nem megfelelő állattartási körülmények), úgy a kérdés vizsgálata hivatalból való eljárás megindítását és lefolytatását igényli. A hivatalból indult eljárásban a bejelentő – akinek a bejelentése alapján az eljárás tárgyát képező helyzetről az eljáró hatóság értesült – nem tekinthető ügyfélnek, ügyféli jogokat fő szabály szerint nem gyakorolhat, az eljárást lezáró döntések vele nem közölhetőek. A bejelentő személyt azonban erre irányuló kérelem esetén tájékoztatni kell a lefolytatott eljárási cselekményekről és a foganatosított hatósági intézkedésről.

A Hivatal szerint a jegyző a panaszos bejelentése alapján az érintett ingatlanon helyszíni szemlét nem tartott, az ügyben hivatalból eljárást nem indított. Miután pedig a bejelentő – a hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján – az állattartási ügyben nem minősült ügyfélnek, a jegyzővel, mint a bejelentő munkáltatójával szemben nem állt fenn az Ákr. 22. §-ában meghatározott kizárási ok.

2019. április 16. napján kelt, PE/040/00277-5/2019. számú végzésében a Hivatal a jegyző kizárási kérelmét elutasította.

### **A jegyző újabb eljárása**

2019. április 2-án a jegyző a Pest Megyei Kormányhivatal Ráckevei Járási Hivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztályánál kezdeményezte a kutyák veszélyes ebbé nyilvánítását. Az Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztály PE-13/ÉÁO/00736-2/2019. számú végzésével 2019. május 27-re idézte meghallgatásra az érintett állattartót.

2019. április 4-én hasonló tényállás alapján a szóban forgó ebtartó másik szomszédja is kérelmezte, hogy a jegyző vizsgálja ki az állattartás körülményeit.

2019. április 5-én a helyszínen kivizsgálták a bejelentést, a megállapításokat jegyzőkönyvben rögzítették. Az ügyben a jegyző a 01/4811-2/2019. számú határozatában az állattartót kötelezte az állatvédelmi törvény szerinti biztonságos kutyatartási körülmények biztosítására és betartására.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló

közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

## II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

A biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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 Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatósága tekintetében.

A Testület ezzel kapcsolatban elvi éllel azt mondta ki, hogy „*az 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 indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve tekintetében* nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzultát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé 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 jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni itt arra az alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. 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 a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidők betartását.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontom szerint a jogállamiság elvének és a tisztességes eljárás követelményének nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

### **III. Az ügy érdemében**

#### **1. A kizárási kérelem és a hivatalból való eljárás összefüggései**

A települési önkormányzat jegyzője hatósági jogkört gyakorol az állattartási ügyekben. A 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében a jegyző általános állatvédelmi hatóság.

Az Ávt. 45/B. § (1) bekezdése szerint: „Ha az állattartó az e törvényben, illetve a külön jogszabályban foglalt rendelkezéseket nem vagy nem megfelelően teljesíti és ez által az állat vagy ember egészségét súlyosan veszélyezteti, az állatvédelmi hatóság az állat tulajdonosának költségére elrendelheti – a feltételek biztosításáig – az állat megfelelő helyre való szállítását és a várható tartási költségek tulajdonos általi megelőlegését.”

A 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet 2. §-a szerint a jegyző, (illetve a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala) az állattartót az állat megfelelő és biztonságos elhelyezése, valamint szökésének megakadályozása érdekében meghatározott építési munka elvégzésére kötelezheti.

A 3. § alapján, ha – a jegyző – az Átv. 6-8. §-aiban meghatározott rendelkezések megsértését észleli, illetve ezek megsértése miatt hozzá bejelentés érkezik, köteles haladéktalanul eljárni vagy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság intézkedését kezdeményezni. (Az Ávt. 6-8. §-ai az állatkínzásnak, ill. a nem megfelelő állattartásnak a szabályait részletezik.)

A 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.

Az állattartással, állatvédelemmel kapcsolatos eljárások a jogszabály rendelkezései szerint valóban a hivatalból induló eljárástípusba tartoznak, melynek lefolytatására számos esetben bejelentés alapján kerül sor.

A vizsgált ügyben a jegyző az október 29-én iktatott bejelentés másnapján a Hivatalhoz fordult és kizárási kérelmet terjesztett elő. Kérelmében előadta, hogy a bejelentőnek, mint köztisztviselőnek a munkáltatója, ezért vele szemben kizárási ok áll fenn, *tőle nem várható el az ügy tárgyilagossága megítélése.*

A Hivatal megkeresésünkre adott válasza szerint „a hatósági eljárásokban elsősorban és jellemzően az ügy elintézésében részt vevő személy és az eljárás ügyfele között fennálló kapcsolat minősége (pl. baráti, rokoni, haragos viszony, perben állás stb.) keletkeztethet relatív kizárási okot”. Ilyen jellegű kizárási okok valóban felmerülhetnek. Ugyanakkor az Ákr. általános szabálya szerint *az ügyben* nem vehet részt az, akitől az ügy tárgyilagossága megítélése nem várható el. Az elfogultság tehát generálklauzulaként általános kizárási ok és ehhez képest vezet be az Ákr. különös (abszolút) kizárási okokat.

A kizárási okok részben individuálisak, egyes személyekkel szembeniek, részben pedig intézményesek, azaz a hatósággal szemben állhatnak fenn.

A kizárási alapvetően az eljárási pozíciókhoz (hatóság, ügyfél), az eljárási cselekményekhez kapcsolódik, ezért ideiglenes. Ezzel szemben az összeférhetlenség bizonyos munkakörökhöz, tisztségekhez kötődik, amelyek tartósak. A kizárási okot adó tény, körülményt nevezzük kizárási oknak.

Az Ákr., szakítva a korábbi eljárási törvények azon szabályozási modelljével, amelyek az objektív kizárási okokra helyezték a hangsúlyt, a kizárási általános szabálya elnevezéssel első helyen azt a korábban szubjektív kizárási okként definiált rendelkezést rögzíti, amely szerint az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagossága megítélése.<sup>2</sup>

Nem intézheti tehát az ügyet az, akitől az ügygel való kapcsolata vagy az ügyfélhez fűződő viszonya miatt nem várható el a tárgyilagosság, azaz a részrehajlásmentes, pártatlan ügyintézés.

Az Ákr. 22-24. §-ai a kizárási okokat sorolja fel az ügyintéző, a másodfokú eljárás, a hatóság, a jegyző és a szerv vezetője esetében. Ha a kizárási ok a hatósággal szemben merül fel, az ügyben főszabályként a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el. A kizárási okot nem csak az ügyintéző, hanem az ügyfél is bejelentheti, mely alapján a kizárásról a hatóság végzésben dönt, és azt az ügyféllel is közli.

Kizárási okra utaló körülményt a Hivatal szerint a jegyző nem jelölt meg, a tényállás tisztázására tett kísérlet (jegyző megkeresése további nyilatkozat, illetve iratok beszerzése céljából) „nem juttatta a hatóságot többlet információhoz, a rendelkezésre álló adatok alapján pedig – álláspontjuk szerint – nem volt megállapítható kizárási ok fennállta.” Mindez azt jelenti, hogy a jegyző eljárási kötelezettsége (hatásköre és illetékessége révén) nem szűnt meg. A végzésbe a következő indokolás került: „... a bejelentő az állatvédelmi, állattartási ügyben az Ákr. 10. § (1) bekezdése, valamint a 104. § (1) bekezdése alapján nem minősül ügyfélnek, míg a jegyző és a bejelentéssel érintett állattartó (ügyfél) relációjában relatív kizárási ok fennálltára utaló tény, körülmény vagy egyéb adat nem merült fel.,,

## 2. Az eljárás elhúzódnása, késedelmes döntés

„A pártatlanság hiánya tehát az ügyintéző és/vagy a döntéshozó személyével kapcsolatos olyan tényező, amelyet az ügyre vonatkozó jogi tények, körülmények határozhatnak meg (objektív kizárási ok), vagy az ügyfélhez fűződő viszonyában fejeződik ki elfogultság formájában (szubjektív kizárási ok). Ha az ügy elintézésében részt vevő személy tárgyilagosságának kérdése az eljárásban vitathatóvá válik, a kizárásról (vagy szubjektív kizárási ok felmerülésekor a kizárási kezdeményezés mérlegelés alapján történő esetleges visszautasításáról) döntenet kell. Ez az Ákr. kizárási szabálya. A hatóságot „tisztá helyzetet” teremtve olyan eljárásjogi pozícióba kell hozni, hogy az ügy elintézése során megtett intézkedéseivel, az ügyre vonatkozó döntésével szemben ne merülhessen fel a részrehajlás, az elfogultság gyanúja.”<sup>3</sup>

A jogalkotó ezt az igényt absztrakt módon határozza meg: ne intézhesse az ügyet az, akitől

<sup>2</sup> Ld: Gyurita E. Rita-Hulkó Gábor-Józsa Fábrián-Lapsánszky András-Varga Zs. András: A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei /Dialog Campus Kiadó, 2019./

<sup>3</sup> Uott. 106. o.

nem várható el annak tárgyilagos megítélése. Felmerült a kérdés, hogy valóban az ügyfél és bejelentő közötti megkülönböztetés alapján kell-e külön választani a kizárási kérelem elbírálást?

Miután a jogalkotó általános követelménnyé tette, hogy a szubjektív kizárási okot a normaszöveg külön ne nevesítse (csak az ügynevezett objektív kizárási okokat sorolja fel), éppen általános érvényű megfogalmazása húzza alá különös jelentőségét.

A Hivatal érvelése a hivatalból indítandó eljárásról tehát helyesnek mondható, de az a kizárási szempontjából nem tekinthető relevánsnak. Álláspontom szerint a hivatalból megindítandó ügyekben benyújtott kizárási kérelmet sem azért kell elutasítani, mert hivatalbóli eljárásról van szó, és „nem elemezhető az ügyfél és a hatóság közötti viszony”, hanem úgy dönthet a végzésében a hatóság, hogy az adott ügyben nem zárja ki a jegyzőt, mert nem derül ki olyan indok, amely miatt ne lenne képes tárgyilagos döntést hozni. Álláspontom szerint ez számunkra levélben írt érvelés és helyes, viszont a határozatban (idézett végzésben) megjelölt, ügyféli minőség alapján történt döntés nem felel meg az Ákr. szabályainak.

A hivatalból való eljárás – álláspontom szerint – nem azonos fogalmilag az eljáró szerv elfogulatlanságával. Azáltal, hogy másik szervet jelöl ki a felügyeleti szerv, a hivatalbóli eljárási kötelezettség nem sérült volna. Ha a hatóságnak olyan adat, tény, körülmény, jogsértő helyzet, állapot, magatartás jut a tudomására, amelyek esetében jogszabály alapján hivatalból jár el, az eljárásindítást nem mérlegelheti, azt meg kell indítania.

A vizsgált ügyben utalnom kell arra, hogy a már idézett Ákr. az alapelvek között rögzíti a közigazgatási hatóságnak az ésszerű időben való eljárási kötelezettségét.

Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikke szerint a közigazgatási hatóságok főszabályként illetékességi területükön, hatáskörükbe tartozó ügyekben úgy kötelesek eljárni, hogy mindenki ügyét részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Ezt a szabályt ismétli és részletezi az Ákr. 2. §-a: „A hatóság a hatásköre gyakorlása során

a) a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően,

b) a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül,

c) a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben jár el.”

A panaszos ügyében a kizárási kérelem elutasításáról szóló végzés meghozataláig hónapok teltek el úgy, hogy az alapügyben semmilyen intézkedés nem történt. A téves indok és a több hónapig elhúzódó döntés komolyabb problémákhoz is vezethetett volna.

Amennyiben a Hivatal nem tartotta elegendő indoknak a jegyző kérelmében előadottakat, végzésben, ésszerű határidőn belül kellett volna elutasítania. .

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az eljárás elhúzódása, illetve a késedelmes döntés – függetlenül annak indokától – sértette a tisztességes hatósági eljárásból való jog érvényesülését.*

### **3. A veszélyes ebbé nyilvánítás és szabálysértési eljárás megindításának elmaradása**

Az Sztv. (veszélyeztetés kutyával tényállása) 147. § a) és b) pont így szól: Aki a felügyelete alatt álló kutyát

a) a település belterületén felügyelet nélkül bocsátja közterületre, vagy kóborolni hagyja,

b) póráz nélkül elengedi vagy kóborolni hagyja, szabálysértést követ el.

Ha ismert a kóbor kutya gazdája és a kutya a jegyzői nyilvántartás szerint be van jelentve, akkor az ügyet hivatalból át kell tenni a járási hivatalhoz szabálysértés elkövetése miatt, hiszen megvalósulhat a szabálysértési tényállás.

A szóban forgó kiszökött kutyák közterületen is kárt okozhattak volna. Teljesen esetleges volt, hogy milyen irányba szöknek/szöktek ki zárt területükről.



Az Ávt. 24/A. § (1) bekezdése szerint: Az állatvédelmi hatóság az ebet egyedileg veszélyesnek minősítheti, amennyiben

a) az eb fizikai sérülést okozott, és megvalósulnak a veszélyesnek minősítés e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott feltételei, vagy

b) az eb fizikai vagy pszichikai állapota alapján feltételezhető, hogy az embernek fizikai sérülést okozhat, és ez a veszélyhelyzet kizárólag az eb veszélyesnek minősítésével hárrítható el.

(2) Veszélyes eb az állatvédelmi hatóság által egyedileg veszélyesnek minősített eb.

A veszélyes ebbé nyilvánítást a jegyző egy másik bejelentő kérelme alapján, az eredetihez képest öt hónappal később kezdeményezte.

Kiemelném, hogy a jegyző 2019 áprilisában helyesen járt el a veszélyessé minősítési eljárás kezdeményezésekor, viszont – álláspontom szerint – már az első jelzés alapján, öt hónappal korábban meg kellett volna tennie azt, hiszen a panaszos beadványában utalt a veszélyes ebek félelmet keltő magatartására.

A rendelkezéseimre álló információk alapján megállapítható, hogy a jegyző az ügyben *eljár*t, hiszen a kizárási kérelem felterjesztésével gyakorlatilag az eljárás megindult. Veszélyes ebbé nyilvánítást viszont *nem kezdeményezett*, azonnali intézkedést, szabálysértési eljárás indításának lehetőségét *nem vizsgálta*, ezáltal *visszásságot okozott a tisztességes eljárás követelményével összefüggésben*.

A panaszos másik szomszédja által kezdeményezett ügyben – bár jelentősen hosszú idő után – megoldódni látszik a probléma. Ezért ez ügyben – a megtett intézkedésekre is tekintettel – *a jegyző késedelmes eljárása miatt a felügyeleti szervnek ajánlást nem tartottam indokoltnak tenni*.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli elkerülése érdekében az Ajbt 32. §-a alapján felkérem

- *a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját*, hogy a jövőben a kizárási kérelmeket a jelentésemben megfogalmazottak figyelembevételével, határidőben bírálja el, valamint
- *Kiskunlacháza jegyzőjét*, hogy a jövőben ésszerű határidőben teljesítse a kormányhivatal megkereséseit és az ebtartás szabályait megszegő állattartókkal szemben a szükséges eljárásokat haladéktalanul indítsa meg, illetve veszélyes állat tudomására jutása esetén késedelem nélkül tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos