



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-438/2023. számú ügyben

A közterületi pórázhasználat elmulasztásának közterület-
felügyelő általi bírságolásával összefüggésben

(Előzmény ügy: AJB-1419/2022.)

Előadó: dr. Vecsera Judit

Érintett szerv:

- Budapest Főváros I. kerület Budavári Polgármesteri Hivatal Jegyzője

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
jelentése
az AJB-438/2023. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-1419/2022.)**

Előadó: dr. Vecsera Judit

Az eljárás megindítása

Egy magánszemély beadványozó a Budapest Főváros I. Kerület Budavári Polgármesteri Hivatal Közterület-felügyeleti Irodájának (a továbbiakban: Közterület-felügyeleti Iroda) a *pórázhasználat elmulasztásának szankcionálására vonatkozó gyakorlata* kapcsán fordult hivatalomhoz.

Tekintettel arra, hogy a beadványban előadottak alapján potenciálisan felmerült az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített *tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* sérelme, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, így a beadvány nyomán *hivatalból* vizsgálatot indítottam.

A beadvány kapcsán megkereséssel éltem az állatvédelmi hatósági ügyekben hatáskörrel bíró Budapest Főváros I. Kerület Budavári Polgármesteri Hivatal Jegyzője (a továbbiakban: Jegyző) felé.

Az érintett alkotmányos elv és alapvető jog

- A jogállamiság elve „*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 és közjogi szervezetszabályozó eszközök

- Magyarország Alaptörvénye;
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Ktftv.);
- Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény (Erfesztv.);
- Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (Ávtv.);
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.);
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)¹;
- A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (Szankció tv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (Kijelölési Kr.);

¹ 2017. december 31-ig hatályos.

- A kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet (Állattartási Kr.);
- Az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bírság Kr.);
- Budapest Főváros I. kerület Budavári Polgármesteri Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzata (legutóbb módosítva 25/2022. (II. 24.) önkormányzati határozattal) (SZMSZ)²;
- Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat Polgármesterének a Budapest Főváros I. kerület Budavári Polgármesteri Hivatal Ügyrendjéről szóló 6/2022. (VI. 30.) normatív utasítás (Hivatali Ügyrend);
- Budapest Főváros I. kerület Budavári Polgármesteri Hivatal Jegyzőjének a jegyző hatáskörébe tartozó ügyek kiadmányozásának a rendjéről szóló 1/2020. (I. 31.) jegyzői normatív utasítás (Kiadmányozási Utasítás).

A megállapított tényállás

Egy magánszemély beadványozó Budapest Főváros I. Kerület Budavári Polgármesteri Hivatal Közterület-felügyeleti Irodájának *a pórázhasználat elmulasztásának szankcionálására vonatkozó gyakorlata* kapcsán fordult hivatalomhoz.

A beadványozó az általa csatolt, 2021. december 8-i keltezésű Irodavezetői utasítással (a továbbiakban: Irodavezetői Utasítás) kapcsolatban fogalmazta meg aggályait: a *közterület-felügyelők állatvédelmi helyszíni bírság kiszabási jogosultságát* kifogásolta a következők szerint. Az Irodavezetői Utasítás 2. pontja értelmében *a közterület-felügyelőknek a szabályszegés fényképes dokumentálása mellett helyszíni bírságot kell kiszabniuk* arra, aki kutyafuttatásra (időszakosan vagy teljes mértékben) ki nem jelölt területen póráz nélkül sétáltatja a kutyáját. A bírság jogalapjaként az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdése³ van megjelölve. A helyszíni bírság alkalmazandó alapösszege hetvenötezer forint, amit az Irodavezetői Utasítás az Ávtv. 43. § (1b) bekezdésére⁴ hivatkozással tart alkalmazandónak. Ezen alapösszeg szorzója 1-3 a Bírság Kr. I. melléklet f) pontja⁵ alapján. A bírságot közigazgatási bírságként kell kiszabni, a nyomtatványon fel kell tüntetni, hogy „állatvédelmi bírság”. Amennyiben a szabályszegő a helyszíni bírságot nem fogadja el, akkor az eljáró közterület-felügyelőnek *feljelentést kell tenni* a Synaptel rendszerben, rögzíti az Irodavezetői Utasítás.

A beadványozó álláspontja szerint az Irodavezetői Utasításban a bírság alapjaként megjelölt *jogszabályok nem adnak lehetőséget arra, hogy egy közterület-felügyelő közigazgatási helyszíni bírságot szabjon ki, megítélése alapján az kizárólagosan a jegyző hatáskörébe tartozik*. Hozzáfüzte, hogy véleménye szerint kormányrendelet alapján általánosságban sem lehetséges közigazgatási helyszíni bírságot kiszabni a közterület-felügyelőknek.

² A Budavári Önkormányzat honlapján közzétett közjogi szervezetszabályozó eszközök közé a 2022. február 24-én elfogadott egységes hivatali SZMSZ van feltéve: <https://kozadat.budavar.hu/category/15> Ugyanakkor a képviselő-testületi ülésekkel összefüggésben a honlapra feltett tájékoztató anyagok szerint a testület ezt követően több alkalommal, legutóbb 2022. november 24-én tárgyalta a polgármesteri hivatali SZMSZ módosítását. A módosítások a jelentésben idézett rendelkezéseket nem érintették.

³ „Belterület közterületén – kivéve az ebek futtatására kijelölt területet – ebet csak pórázon lehet vezetni. Közterületen ebet csak olyan személy vezethet, aki az eb irányítására, kezelésére és féken tartására képes.”

⁴ „Az állatvédelmi bírság alapösszege hetvenötezer forint, ha az állatvédelmi bírság kiszabására okot adó jogsértés elszenvedője kedvtelésből tartott állat.”

⁵ Az 1. melléklet az állatvédelmi bírság tételes mértékének megállapítása során alkalmazandó, állatcsoporthoz köthető szorzókat tartalmazza, az f) pontja alapján 1-3 mértékű szorzó alkalmazandó, ha a mulasztó természetes személy és a bírság kiszabására okot adó jogsértés elszenvedője kedvtelésből tartott állat.

A beadványozó által előadottakon túlmenően *további kérdésként* merült fel, hogy az Irodavezetői Utasításban a helyszíni bírság el nem fogadása esetére kötelező jelleggel előírt „feljelentés” *tartalmilag milyen közigazgatási cselekményre utal, illetve annak nyomán milyen eljárás indul és abban milyen közigazgatási hatóság jár el.*

Az állatvédelmi hatóság hatáskörében megkeresett *Jegyző* a következő tájékoztatással szolgált.

Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat (a továbbiakban: Budavári Önkormányzat) 2013. január 1. napjától létrehozta az Igazgatási és Közterület-felügyeleti Irodát, amely a Polgármesteri Hivatal szervezeti egységként működött. Jelenleg a közterület-felügyeletet az önálló státusszal rendelkező Közterület-felügyeleti Iroda látja el, amelynek főbb feladatait a SZMSZ 35. pontja sorolja fel. Ezen pont *a)-m)* alpontjai szerinti feladatok közül a *Jegyző* a *h)* alpontot emelte ki, amely szerint *a Közterület-felügyeleti Iroda közreműködik az állategészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában.*

A *Jegyző* a válaszában pontos jogszabályi hivatkozásokat idézve hangsúlyozta, hogy általánosságban *a jegyző* mint jogszabályban kijelölt állatvédelmi hatóság⁶ az Ávtv. 43. § (1), (2) és (2a) bekezdései⁷ alapján, az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésében előírt pórázhasználati kötelezettség megszegése esetén, *a szankcionálás – ezen belül a helyszíni bírság kiszabása vonatkozásában – hatáskörrel bír.*

A *Jegyző* rámutatott, hogy *a Közterület-felügyelet* az ebet a belterület közterületén póráz nélkül vezető személyekkel szemben *nem önálló hatáskörben* jár el, hanem *az SZMSZ 35. pont h) alpontja alapján „a jegyző, mint állatvédelmi hatóság nevében és megbízásából”.* A *Jegyző* álláspontja szerint ekként eljárva jogosult a Közterület-felügyelet a szabályszegőkkel szemben helyszíni bírság kiszabására. Az *eljárás jogalapjaként* két jogszabályi rendelkezést kifejezetten meg is jelölt a *Jegyző*. Egyrészt hivatkozott az Erfesztv. 11. § (1) bekezdésére, amely szerint „[a] rendészeti feladatokat ellátó személy köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha illetékességi területén, a törvényben meghatározott feladatai ellátása során jogszabálysértő tény, tevékenységet, mulasztást észlel vagy olyan tény, tevékenységet, mulasztást hoznak tudomására, amely törvényben meghatározott feladatai ellátásával összefüggő ügyben beavatkozást tesz szükségessé.” Emellett kiemelte a Kfttv. 1. § (4) bekezdés *g)* pontját, amely alapján a közterület-felügyelet közreműködik az állat-egészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában. A *Jegyző* megítélése szerint e két jogszabályi rendelkezés képezi a jogi alapját annak, hogy a *jegyző* hatáskörébe tartozó ügyekben (állatvédelmi szabályok megszegése esetén) a *jegyző* nevében és megbízásából eljárva a közterület-felügyelő az általa észlelt szabályszegés esetén az Erfesztv. által számára lehetővé tett intézkedési formákat – a fokozatosság elvének megtartása mellett – alkalmazza.

⁶ Kijelölési Kr. 5. § (1) bekezdés: „A Kormány *állatvédelmi hatóságként* a) a minisztert, b) a NÉBIH-et, c) a Pest Vármegyei Kormányhivatalt, d) az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró vármegyei kormányhivatalt, e) az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró járási hivatalt (a továbbiakban ezen alcím tekintetében: járási hivatal), *f) a települési önkormányzat jegyzőjét, fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzőjét, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyzőt (a továbbiakban együtt: jegyző) jelöli ki.*”

Kijelölési Kr. 6. § (1) bekezdés: „Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 43. § (2), (2a) és (9)-(12) bekezdésében, 45. § (1) bekezdésében, 45/B. §-ában és 48/C. §-ában foglaltak tekintetében a NÉBIH, az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró Pest Vármegyei Kormányhivatal, vármegyei kormányhivatal, járási hivatal, a területi természetvédelmi hatóság, valamint a *jegyző a kijelölt állatvédelmi hatóság.*”

⁷ Ávtv. 43. § (1)-(2) bekezdés: „(1) Aki tevékenységével vagy mulasztásával az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály vagy hatóság előírását megsérti vagy annak nem tesz eleget, magatartásának súlyához, ismétlődéséhez, és különösen az állatnak okozott sérelem jellegéhez, időtartamához igazodó mértékű állatvédelmi bírságot köteles fizetni. (2) Az állatvédelmi bírságot az állatvédelmi hatóság szabja ki. (2a) Az állatvédelmi hatóság állatvédelmi bírság helyszíni bírságként történő kiszabására jogosult.”

Végezetül a Jegyző kitért arra a kérdésre is, hogy a helyszíni bírság el nem fogadása esetén pontosan milyen eljárásrendre utal az Irodavezetői Utasítás *a Synaptel rendszerben való feljelentési kötelezettséggel*. Részletezte, hogy amennyiben a szabályszegést az érintett személy nem ismeri el (ezáltal vele szemben helyszíni bírság kiszabására nincs lehetőség) vagy a helyszíni bírság befizetésére szolgáló átutalási megbízást nem veszi át, akkor *az intézkedő közterület-felügyelő* – az elkövető személyi adatainak és az elkövetés körülmények írásos és fényképes dokumentálásával egy időben – *közigazgatási eljárás lefolytatását kezdeményezi*.

A kezdeményezés alapján indított közigazgatási eljárás lefolytatására a Jegyző mint állatvédelmi hatóság rendelkezik hatáskörrel, arra az Ákr. rendelkezései az irányadóak. A Synaptel rendszer a közterület-felügyelők által használt munkaerőirányítási informatikai szakrendszer, amelybe előzetesen kialakított mintanyomtatványok kerültek feltöltésre. Ezek a nyomtatványok a közterület-felügyelőket segítik abban, hogy az intézkedésük során minden, az eljárások folytatása szempontjából releváns körülményre kitérjenek. A rendszerben az egyes nyomtatványok csoportosításra kerültek: *a közigazgatási eljárások kezdeményezésére szolgáló nyomtatványok a „feljelentés” csoportba vannak besorolva*.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg: a 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint *hatóság* tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (4) bekezdésében biztosított hatáskör szerint az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat, amely *a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság* kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A beadványozó a beadványát közérdekű bejelentésként kívánta benyújtani, azonban az tartalmilag egy hatósági gyakorlattal szemben megfogalmazott kritika volt. A beadványozó arra kért, hogy fontoljam meg *a Közterület-felügyeleti Iroda tevékenységének vizsgálatát, és annak alapján észrevételek, ajánlás kiadását*. A beadvány vizsgálata – annak tartalma és formája alapján – az Ajbt. 38/A. §-ában a közérdekű bejelentések vizsgálatára biztosított különleges hatáskörömben nem volt lehetséges. Ebből következően *a beadványt az Ajbt. általános szabályai alapján a kifogásolt hatósági gyakorlat alapjogi szempontú vizsgálatára irányuló kezdeményezésként volt lehetőségem értékelni*.

Az Irodavezetői Utasításban előírányzott gyakorlat szerint a közterület-felügyelők közigazgatási (állatvédelmi) hatósági ügyben helyszíni bírságot kiszabó személyként lépnek fel, így a tevékenységük vagy mulasztásuk vizsgálatára az Ajbt. feljogosít.

A Hivatalomhoz benyújtott beadvány tárgyát képező bírságolási gyakorlat a kutyasétáltatók pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportjának a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát érintő visszásság gyanúját vetette fel, így az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból folytattam vizsgálatot.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztos a az általa lefolytatott vizsgálatról *jelentést készít*, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Ha a rendelkezésre álló adatok szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot a vizsgált hatóság saját hatáskörben meg tudja szüntetni, az alapvető jogok biztosa *kezdeményezheti a vizsgált hatóság vezetőjénél a visszásság orvoslását az Ajbt. 32. § (1) bekezdésének megfelelően.*

II. Az érintett alapvető jog tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal mondta ki azt, 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.”

Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) a *jogállamiságból* két irányadó követelményt vezetett le: a jogbiztonság és a *közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét*. Ez utóbbival összefüggésben az Abh1. szerint az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó követelmény az is, hogy *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket*. A testület a 25/2018. (XII. 28.) AB határozatban mindehhez még annyit fűzött hozzá, hogy *a közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítania kell*.

Az Alkotmánybíróság *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze, amelyet többek között a 8/2015. (IV. 17.) AB határozatában is megerősített: a tisztességes eljárás követelménye „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán.

Az Alaptörvény XXIV. cikkének 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 és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nemcsak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A beadvány alapján az Irodavezetői Utasításnak megfelelően eljáró közterület-felügyelők eljárási jogosultsága képezte a vizsgálatom tárgyát.

Nem vitatott, hogy egyes szabálysértési ügyekben a közterület-felügyelő a Szabs tv. felhatalmazása alapján szabálysértési helyszíni bírság kiszabására jogosult⁸. E körben pedig kifejezetten a pórázhasználat elmulasztásával összefüggésben is van intézkedési jogosultsága a következők szerint. A „Veszélyeztetés kutyával” szabálysértésnek két olyan tényállása is van, ahol a pórázhasználat elmulasztása a tényállás részét képezi: a minősített területeken (természeti terület, védett természeti területen, vadászterület), illetve közforgalmú közlekedési eszközön kötelező a póráz.⁹ Ezekben az esetekben a közterület-felügyelő szabálysértési helyszíni bírságot szabhat ki.¹⁰

A jelen ügyben ettől eltérően a közterület-felügyelők közigazgatási (ezen belül is állatvédelmi) hatósági ügy keretében való eljárását vizsgáltam.

Mindenekelőtt a közterület-felügyelet fő jogszabályi előírásai tisztázandók. A Ktftv. 1. § (4) bekezdése határozza meg a közterület-felügyelet feladatait, amelyek legfőképpen a közterületi rend és tisztaság fenntartására irányulnak, de emellett – amint arra a Jegyző is hivatkozott a válaszában – az állategészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában való közreműködést is magukban foglalják. A közterület-felügyelő köztisztviselőnek minősül, közszolgálati jogviszonyban áll (Ktftv. 2. § (1) bekezdés), feladatkörében eljárva hivatalos személynek számít (Ktftv. 1. § (5) bekezdés első mondat). A Ktftv.-ben meghatározott feladatkörében eljárva jogosult és köteles a közterületen ellenőrizni a jogszabályban előírt kötelezettségek megtartását, jogszabálysértés esetén eljárást kezdeményezni vagy Erfesztv.-ben meghatározott intézkedést megtenni (Ktftv. 1. § (5) bekezdés második mondat). A közterület-felügyelő eljárására az ügy jellegétől függően az Ákr. vagy a Szabstv. rendelkezéseit kell alkalmazni (Ktftv. 23. § (1) bekezdés). A Ktftv. számos konkrét intézkedés megtételére jogosítja fel, illetőleg kötelezi a közterület-felügyelőt (14-22. §). További intézkedéseket rögzít az Erfesztv. (III. fejezet) is.

Az Irodavezetői Utasításban érvényesíteni kívánt magatartás és jogkövetkezmény az alábbi jogszabályi előírások alapulvételével értékelhető.

A belterület közterületén a pórázhasználat kötelezettsége és a használat elmulasztásának szankcionálása az állatvédelmi jogszabályokban a következőképpen jelenik meg. A szabályozásban az ebek az ún. „kedvtelésből tartott állatok” kategóriájában tartoznak.

⁸ Szabs. tv. 39. § (2) bekezdésének e) pontja alapján a közterület-felügyelő „törvényben meghatározott esetben szabálysértés észlelése esetén – amennyiben ezt e törvény külön említi – helyszíni bírságot szabhat ki.”

⁹ Szabs. tv. 193. § (1) bekezdése szerint, aki a felügyelete alatt álló kutyát:

„b) természeti és védett természeti területen, vagy vadászterületen – a vadászkutya és a triflakereső kutya kivételével – póráz nélkül elengedi vagy kóborolni hagyja,

c) szájkosár és póráz nélkül közforgalmú közlekedési eszközön – segítő kutya kivételével – szállítja,” szabálysértést követ el.

¹⁰ Szabs. tv. 193. § (3) bekezdése: „[a]z (1) és (2) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő, természeti és védett természeti területen a természetvédelmi őr, helyi jelentőségű védett természeti területen az önkormányzati természetvédelmi őr, továbbá a mezőőr is szabhat ki helyszíni bírságot.”

Az állatok tartásának alapvető magatartási szabályairól *törvényi szinten* az Ávtv. rendelkezik: „[a]z állat védelmének általános szabályai” címet viselő II. Fejezetben belül „[a]z állat tartásának általános szabályai” alcím alatt a 4-5. §-ok részletezik – a minden az Ávtv. hatálya alá tartozó állattal, így a kedvtelésből tartott állatokkal összefüggésben is alkalmazandó – főbb magatartási előírásokat. Az 5. § (4) bekezdése szerint „[a]z állandóan zárt körülmények között tartott állat számára az állattartó köteles az állat szükségleteihez igazodó, megfelelő mozgásteret biztosítani.”

A kedvtelésből tartott állatok tartásával kapcsolatos *további előírások rendeleti szinten* kerülnek szabályozásra: az Állattartási Kr. a kedvtelésből tartott állatok tartására és forgalmazására vonatkozó szabályokat rögzíti. Ebben a körben az *Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdés első fordulata rögzíti, hogy „[b]elterület közterületén – kivéve az ebek futtatására kijelölt területet – ebet csak pórázon lehet vezetni.”*

A nem megfelelő magatartás szankcionálását illetően az Ávtv. 43. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]ki tevékenységével vagy mulasztásával az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírását megsérti, vagy annak nem tesz eleget, magatartásának súlyához, ismétlődéséhez, és különösen az állatnak okozott sérelem jellegéhez, időtartamához igazodó mértékű *állatvédelmi bírságot köteles fizetni.*”

Az állatvédelmi bírságot az Ávtv. 43. § (2) bekezdése alapján *az állatvédelmi hatóság szabja ki.* Az Ákr. 43. § (2a) bekezdése feljogosítja az állatvédelmi hatóságot, hogy az állatvédelmi bírságot *helyszíni bírsággként szabja ki.*

Az állatvédelmi hatóságot a Kijelölési Kr. jelöli ki: a 6. § (1) bekezdése alapján „*az Ávtv. 43. § (2), (2a) és (9)-(12) bekezdésében, 45. § (1) bekezdésében, 45/B. §-ában és 48/C. §-ában foglaltak tekintetében a NÉBIH, az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró Pest Vármegyei Kormányhivatal, vármegyei kormányhivatal, járási hivatal, a területi természetvédelmi hatóság, valamint a jegyző a kijelölt állatvédelmi hatóság.*”

Tehát a fentiekben részletezett állatvédelmi jogszabályi előírások alapján az Állattartási Kr. 17. § (1) bekezdésében foglalt pórázhasználati kötelezettség megszegése esetén állatvédelmi bírságot kell kiszabni, erre az állatvédelmi hatóságként kijelölt jegyző a jogosult, aki az állatvédelmi bírságot helyszíni bírsággként is kiszabhatja. Minderre a beadványozó is hivatkozott, és azokat a Jegyző sem vitatta.

A jogszabályi előírások körében végül *a helyszíni bírság sajátosságaira és alkalmazhatóságának feltételeire* szükséges kitérnem. Az Ávtv. a helyszíni bírság kiszabásának lehetőségén túlmenően további speciális szabályokat nem ír elő, ennek megfelelően a közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések (közigazgatási szabályszegések) szankcionálásának általános szabályait tartalmazó Szankció tv. alkalmazandó. A Szankció tv. a helyszíni bírságot a közigazgatási bírság altípusaként nevesíti azzal, hogy lényegében alacsonyabb fizetési kötelezettséggel honorálja a jogsértés elismerését és a jogorvoslati jogról való lemondást.

A részletszabályokat a Szankció tv. 11. §-a rögzíti:

„(1) A hatóság közigazgatási bírság kiszabása feltételeinek teljesülése esetén – a célszerűség figyelembevételével, mérlegelése alapján – közigazgatási bírsággként helyszíni bírságot szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél *a jogsértést teljes mértékben elismeri*, és azt törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi.

(2) A jogsértés teljes mértékben való elismerésével az ügyfél *lemond a helyszíni bírsággal szemben őt megillető jogorvoslati jogról.*

(3) A helyszíni bírság kiszabását megelőzően az ügyfelet tájékoztatni kell a jogorvoslati jogról történő lemondás és a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről, továbbá a hatóság által megállapítható bizonyítékok köréről.

(4) *A helyszíni bírságról szóló döntést a hatóság a helyszínen közli az ügyféllel.* A döntés indokolásában elegendő az ügyfélnek a jogsértés elismeréséről szóló írásbeli nyilatkozatát rögzíteni.

(5) *Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a kiszabott helyszíni bírság összege nem lehet magasabb, mint az ugyanezen tényállás mellett megállapítható közigazgatási bírság legmagasabb összegének negyede.*”

Mindezek tisztázását követően kérdésként merült fel, hogy *az állatvédelmi helyszíni bírság kiszabásával összefüggésben a közterület-felügyelő eljárására milyen jogalappal kerülhetne sor*, mivel az Ávtv. 43. § (2a) bekezdése kizárólag az állatvédelmi hatóságot jogosítja állatvédelmi helyszíni bírság kiszabására. A közterület-felügyelők helyszíni bírság kiszabási jogosultságáról az Ávtv. nem tartalmaz rendelkezést.

A Jegyző a válaszában az Kfttv. 1. § (5) bekezdésében rögzített azon általános szabályra hivatkozott, amely szerint a közterület-felügyelő az Kfttv.-ben meghatározott feladatkörében eljárva jogosult és köteles a közterületen ellenőrizni a jogszabályban előírt kötelezettségek megtartását, jogszabálysértés esetén eljárást kezdeményezni vagy az Erfesztv.-ben meghatározott intézkedést megtenni.

Álláspontom szerint a Jegyző által hivatkozott jogalap egy általános, a közterület-felügyelőt konkrét intézkedésre nem jogosító felhatalmazás. *Sem a Kfttv., sem az Erfesztv. nem tartalmaz olyan konkrét intézkedési lehetőséget, amely alapján a közterület-felügyelő állatvédelmi hatósági ügyben helyszíni bírság kiszabására lenne jogosult.* A közterület-felügyelő helyszíni bírságolási jogosultságát a Kfttv. az egyes szabálysértésekkel, valamint közlekedési szabályszegésekkel összefüggésben említi.¹¹ Az Erfesztv. további ilyen lehetőséget nem említ.

Ezen a ponton szükséges kitérnem arra, hogy a közlekedési szabályszegések mellett más közigazgatási hatósági ügyben is jogosultak a közterület-felügyelők helyszíni bírság kiszabására, azonban ezeket a jogosultságokat *az egyes ágazati törvények kifejezetten rögzítik.* Példaként említhető a településképi bírság¹², a kiemelt nemzeti emlékhely használatával összefüggő bírság¹³, illetve a hulladékgazdálkodási bírság¹⁴.

¹¹ Kfttv. 17. § és 17/A. §

¹² A településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 11/E. § (1)-(3) és (5) bekezdései: „(1) Aki idegen vagyontárgyon a tulajdonos, a bérlő, illetve állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő vagyontárgy esetén a vagyontárgy jog gyakorlójának hozzájárulása nélkül plakátot helyez el (tartósan rögzít), közigazgatási bírsággal sújtható. (2) *A közigazgatási bírság kiszabására a közterület-felügyelet jogosult.* (3) *A helyszíni intézkedés során helyszíni bírság alkalmazásának is van helye.* ... (5) A közigazgatási bírság, a helyszíni bírság kiszabása során a (2) bekezdés szerinti *eljáró hatóság* a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság mértékét korlátlanul enyhítheti vagy a jogsértő magatartás csekély súlya miatt a kiszabását mellőzheti, feltéve, hogy a jogsértő magatartást tanúsító személy a plakátot nyomban eltávolítja.”

¹³ A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 61/L. §: „(1) A 61/K. § (1) bekezdése szerinti rendeletben meghatározott egyes szabályokat megsértő természetes személlyel szemben - ha a 61/I. § (12) bekezdése nem alkalmazható - közigazgatási bírság szabható ki. (2) *A közigazgatási bírság kiszabására a kiemelt nemzeti emlékhely területe szerint illetékes közterület-felügyelet jogosult.* (3) Ha a helyszíni intézkedés alkalmával az (1) bekezdés szerinti természetes személy a jogsértést teljes mértékben elismeri, a (2) bekezdés szerinti *eljáró hatóság helyszíni bírságot szabhat ki.* ... (5) A közigazgatási bírság, a helyszíni bírság kiszabása során a (2) bekezdés szerinti *eljáró hatóság* a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság mértékét korlátlanul enyhítheti vagy a jogsértő magatartás csekély súlya miatt a kiszabását mellőzheti.”

¹⁴ A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 86. § (10) bekezdés: „A hulladékgazdálkodási bírság helyszíni bírságként is kiszabható. (11) A hulladékgazdálkodási hatóság *mellett* hulladékgazdálkodási bírságot helyszíni bírságként a) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, b) a rendőr, c) a jegyző, d) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv erre felhatalmazott ügyintézője, e) *a közterület-felügyelő*, f) a természetvédelmi őr, az önkormányzati természetvédelmi őr, g) a mezőőr, a hegyőr, h) az állami halőr, i) az erdészeti hatóság rendészeti feladatokat ellátó tagja, j) az erdészeti, vadászati, természetvédelmi hatóság arra felhatalmazott ügyintézője, k) az élelmiszer-rendész (a továbbiakban együtt: *közreműködő hatóság*) is kiszabhat.”

Ezekben az esetekben – eltérően az Ávtv. 43. § (2a) bekezdésétől – a közigazgatási bírság helyszíni bírsággént történő kiszabására lehetőséget adó törvényi szabályok kitértek arra is, hogy a közterület-felügyelő jogosult helyszíni bírságot kiszabni. Ezen szabályok alapján a közterület-felügyelő a településképi bírság és a kiemelt nemzeti emlékhely használatával összefüggő bírság esetében mind a közigazgatási bírság, mind a helyszíni bírság kiszabására jogosult, a hulladékgazdálkodási bírság esetén a közterület-felügyelő (ún. közreműködő hatóságként) csak helyszíni bírság kiszabására jogosult. Mint látható, ezekben az esetekben a közterület-felügyelő kifejezett törvényi felhatalmazás alapján gyakorolhat hatósági hatáskört. *Hasonló felhatalmazás az állatvédelmi hatósági eljárással összefüggésben nem azonosítható.*

Mindebből következően a közterület-felügyelő saját hatáskörben állatvédelmi helyszíni bírság kiszabására nem jogosult, kizárólag arra van lehetősége, hogy az eljárás lefolytatására jogosult jegyző eljárását kezdeményezze.

A Jegyző válasza szerint a közterület-felügyelők a Jegyző „nevében és megbízásából járnak el”. Ez a fordulat arra utal, hogy az Irodavezetői Utasítás végrehajtása során, vagyis a pórázhasználat elmulasztása miatt kiszabott helyszíni bírság kiszabása esetén *a közterület-felügyelők nem saját hatáskörben, hanem a Jegyző hatáskörében, kiadmányozási jogot gyakorolva járnak el.*

A kiadmányozás és a hatáskör kapcsán szükséges kitérnem néhány alapvetésre. Az állatvédelmi helyszíni bírság hatósági döntés. Az Abh1. szerinti közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye az általános közigazgatási eljárásjogi kódexként szolgáló Ákr.-ben a jogszerűség elveként jelenik meg. Az Ákr. 2. § (1) bekezdése szerint „[a] közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetészerűen gyakorolva jár el.” Az Ákr. 9. §-a alapján „hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.” A kiadmányozásról az Ákr. már kifejezetten nem rendelkezik, ugyanakkor a jogintézmény létezését elismeri, két helyen utal is rá.¹⁵ A 2017. december 31-ig hatályban volt Ket. mint a korábbi közigazgatási eljárási kódex a hatáskörhöz kapcsolódóan rögzítette, hogy „nem minősül a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte.”¹⁶ Ezzel összefüggésben a közigazgatási határozat kötelező tartalmi elemeként jelölte meg a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával, valamint a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát.¹⁷

A kiadmányozás intézményével kapcsolatban az Alkotmánybíróság irányadó megállapításokat tett. A testület a 23/2018. (XII.28.) AB határozatában összehasonlító céllal elemezte a kiadmányozás fogalmának tartalmát a hatósági és a bírósági eljárások vonatkozásában. A döntés indokolásában az Alkotmánybíróság a következőket tartotta megjegyzésre érdemesnek: „a kiadmányozás fogalmának tartalma eltérő a hatósági eljárások és a bírósági eljárások esetében. A bírósági eljárásoknál a bíró a hatáskör címzettje és gyakorlója is egyben, helyette más nem járhat el. Ezzel szemben a közigazgatási (és ezen belül a hatósági) eljárásokban a hatáskör címzettje a közigazgatási szerv, gyakorlója a szerv maga vagy valamely vezetője, illetve alkalmazottja, azaz elválhat egymástól a hatáskör címzettje és gyakorlója. Ebből következően a kiadmányozás is mást jelent a kétféle eljárásban. A bíróság esetén a kiadmányozás csak a bíró, illetve a bírói tanács által meghozott és aláírt döntés további példányainak hitelesítését jelenti.

¹⁵ Ákr. 24. § (7) bekezdés és 86. § (6) bekezdés

¹⁶ Ket. 19. § (3) bekezdése

¹⁷ Ket. 72. § (1) bekezdés f) és g) pont

A közigazgatási, és főként a hatósági eljárásban a kiadmányozás emellett a hatáskör gyakorlását, a döntés tényleges meghozatalát is magában foglalja. A kiadmányozási jog e gyakorlása ténylegesen nem érinti a hatáskört, csupán a látszólagos hatáskör-átruházás egyik esetét valósítja meg. A látszólagosság azt jelenti, hogy ténylegesen nem az a személy vagy testület [...] gyakorolja a hatáskört, akire nézve azt a jogszabály megállapította, hanem annak felhatalmazása alapján egy belső szabályzatban [...] a hatáskör címzettje által feljogosított személy, akinek eljárási cselekményeit és döntéseit azonban a hatáskörrel rendelkező hatóságnak kell betudni. A hatáskör címzettje és gyakorlója közti megkülönböztetést a hatósági eljárások gyakorlatában számos szükségszerű (pl. a hatáskör címzettje jogi személyként ténylegesen nem képes eljárni), vagy hatékonysági, gazdaságossági megfontolás (az elintézendő ügyek nagy száma) indokolhatja.”

A hatáskör és a kiadmányozás jog tartalmát és különbségét a Kúria a közigazgatási döntés semmisségéről szóló 1/2019. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozatában részletesen elemezte. A Kúria döntéséből a következő megállapítások emelhetők ki a jelen ügygel összefüggésben. A Kúria leszögezte, hogy „a hatáskör az ügyek intézésére, a közhatalom gyakorlására, a társadalom tagjai magatartásának tényleges befolyásolására való felhatalmazottságot, azaz eljárási, és döntéshozatali jogosultságot jelenti. Azon jogi eszközök összessége, amelyek biztosítják a jogszabályban kijelölt feladatok ellátását.” A tényleges eljárási cselekmények elvégzésével összefüggésben a Kúria kiemelte: „[a] hatáskör adott közigazgatási hatósághoz történő telepítése az adott szervnél meglévő szaktudás, képzettség, jártasság alapján történik, amelyet nem, illetve nemcsak a szerv, vagy annak vezetője, hanem az egész hivatali apparátus együttesen képvisel. A hatáskörök sokasága, az ügyek bonyolultsága miatt nem reális elvárás az, hogy minden ügyet a hatáskör címzettje, illetve gyakorlója egymaga intézzen, valamennyi hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági eljárást, az elejétől a végéig kizárólag ő maga folytasson le. Ez különösen igaz arra az esetre, ha a hatáskör címzettje testületi szerv. A hivatali működésben a munkamegosztás természetes, a feladatok belső szervezeti egységekre, ügyintézőkre való kiosztása a hatékony ügyintézés záloga.” A kiadmányozási jog átengedése kapcsán a Kúria hangsúlyozta: „[a] közigazgatási eljárásjogi értelemben vett kiadmányozási jogot a hatáskör címzettje, illetve – ha tőle különbözik – gyakorlója átengedheti a hivatal meghatározott tisztviselőjére. A kiadmányozási jog átengedése a hatáskör gyakorlójának szabad belátásán múlik, neki kell erről határoznia a belső munkaszervezés kialakítása során. A kiadmányozási jog átengedése nem jogszabályban, hanem a hivatal belső szabályzatában történhet. Mivel nem a hatáskör gyakorlásának a teljes átruházásáról van szó, ezért a kiadmányozási jog átengedése nem érinti a közigazgatási szerv jogszabályban meghatározott hatáskörét, a hatáskörébe tartozó ügyben hozott döntésért való felelősség továbbra is a hatáskör címzettjénél, azaz a hatáskörrel rendelkező szervnél marad. Annyi történik, hogy a hatósági eljárást ténylegesen a kiadmányozási joggal rendelkező tisztviselő folytatja le, a döntést ő írja alá, mégpedig a hatáskör címzettje (gyakorlója) nevében.”

Amint arra a fenti Alkotmánybírósági és Kúriai döntések is utalnak, a kiadmányozási jog átruházásáról – adott esetben munkaszervezési okokból – a hatáskör címzettje belső szabályzatban rendelkezhet, azonban a feljogosított személy eljárási cselekményeit és döntéseit a hatáskörrel rendelkező hatóságnak kell betudni.

A Möt. 81. § (3) bekezdés j) pontja szerint a jegyző a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét.

A Jegyző ezen felhatalmazás alapján kiadott *Kiadmányozási Utasítása* a következőképpen rendelkezik a Jegyző hatáskörébe tartozó ügyek kiadmányozásának rendjéről.

*Formai követelményként*¹⁸ rögzíti, hogy az irat végén a keltezés mellett a jobb oldalon középre igazítva fel kell tüntetni a jegyző nevét, a „*jegyző nevében és megbízásából*” szöveget, alatta külön sorban a kiadmányozó nevét, a munkakörét, valamint a nyomtatott szöveg felett a kiadmányozó aláírását. A kiadmányozó aláírásának a bal oldalán kell elhelyezni kiadmányozásra jogosult személy által hivatalosan használt körbélyegzőnek a lenyomatát. A konkrét jogátruházással összefüggésben a Kiadmányozási Utasítás 14.3. pontja rögzíti: „*az irodavezető vagy az önálló csoport*¹⁹ vezetője kiadmányozza a *Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatában, valamint a Hivatal Ügyrendjében a szervezeti egység feladatkörébe utalt, a jegyző hatáskörébe tartozó adóigazgatási, közigazgatási vagy önkormányzati hatósági ügyben az elsőfokú határozatot, a kérelmet visszautasító, az eljárást megszüntető vagy a szüneteltetést megállapító végzést, amennyiben e szabályzat másként nem rendelkezik.*”

Az SZMSZ 35. pontjának h) alpontja szerint a Közterület-felügyeleti Iroda közreműködik az állat-egészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában. Ugyanakkor az SZMSZ kifejezett előírást tartalmaz az Jegyző hatáskörébe tartozó állatvédelmi hatósági ügyek ellátásáról: a 34. pont i) alpontja alapján az *Igazgatási Iroda látja el a jegyzői hatáskörbe tartozó állatvédelmi hatósági ügyeket.*

A Kiadmányozási Utasításban a „Hivatal Ügyrendje”-ként hivatkozott dokumentummal összefüggésben a Budavári Önkormányzat honlapján a következő információk találhatóak a Rólunk/Közérdekű Információk/Szervezeti és Működési Szabályzat, közjogi szervezetszabályozó eszközök útvonalon elérhető linkek között. Két link címében azonosítható a hivatali ügyrendre utaló tartalom. Ezek közül a „JUT 2018_6 Hivatali Ügyrend hatályos (20190101).pdf” jelölésű link a jelentés készítésekor nem működött. A „6_2022_PUT utasítás - PH ügyrend.pdf” jelölésű linkről Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat Polgármesterének a Budapest Főváros I. kerület Budavári Polgármesteri Hivatal Ügyrendjéről szóló 6/2022. (VI. 30.) normatív utasítása volt letölthető. A továbbiakban ez utóbbi közjogi szervezetszabályozó eszközt azonosítom Hivatali Ügyrend megnevezéssel.

A *Hivatali Ügyrend az SZMSZ fentiekben idézett rendelkezéseivel egyező előírásokat tartalmaz* a következők szerint. Az Igazgatási Iroda ügyrendjét részletező 1/f. melléklet 3.15. pontja szerint az Igazgatási Iroda „*ellátja jegyzői hatáskörben az állatvédelmi hatósági ügyeket*”. A Közterület-felügyeleti Iroda Ügyrendjére vonatkozó 1/g. melléklet 3.1.7. pontja alapján ez a szervezeti egység „*közreműködik az állat-egészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában.*”

Említést érdemel a Közterület-felügyeleti Iroda Ügyrendjére vonatkozó 1/g. melléklet 3.4. pontja. Ezen pont rögzíti, hogy a szervezeti egység „*ellátja a jogszabály által jegyzői hatáskörbe ruházott szabályszegésnek minősített cselekmények ellenőrzését és szankcionálását.*” Hasonló előírást az SZMSZ nem tartalmaz.

Tehát a Kiadmányozási Utasítás irodavezetői szintre telepíti a közigazgatási hatósági ügyben az elsőfokú határozat kiadmányozási jogát, az állatvédelmi hatósági ügyekben az SZMSZ és a Hivatali Ügyrend szerint az Igazgatási Iroda jár el. Ebből következően az állatvédelmi hatósági ügyekben az Igazgatási Iroda irodavezetője jogosult kiadmányozási jog gyakorlása útján döntést hozni.

A Hivatali Ügyrend általános jellegű szabályszegési szankcionálási feladatot jelöl ki a Közterület-felügyeleti Iroda vonatkozásában, amely feladat esetében a Kiadmányozási Utasítás 14.3. pontja értelmében a kiadmányozási jog gyakorlására az irodavezető jogosult. Mindebből következően az állatvédelmi hatósági ügyek keretében értelmezett szabályszegések vonatkozásában a feladatok átfedést tartalmaznak.

¹⁸ Kiadmányozási Utasítás 8.1-8.2. pontjai

¹⁹ Az SZMSZ 13. pontja értelmében a csoport az irodán belül működő szervezeti egység. A Közterület-felügyeleti irodán belül önálló csoportot nem hoztak létre.

Mindazonáltal egyértelmű, hogy a Közterület-felügyeleti Iroda keretében dolgozó közterület-felügyelőknek a Jegyző nevében és megbízásából, vagyis kiadmányozási jogkörben történő állatvédelmi helyszíni bírság kiszabási jogosultságáról a Kiadmányozási Utasítás nem rendelkezik.

A teljesség kedvéért szükséges rögzítenem, hogy az állatvédelmi helyszíni bírság érdemi döntésen alapuló jogkövetkezmény, így kiszabására a hatósági hatáskör vagy átruházott kiadmányozási jogkör gyakorlása keretében kerülhet sor. Álláspontomat a következő indokokkal támasztom alá. A Szankció tv. 1. § (1) bekezdése a közigazgatási szankció fogalmát úgy határozza meg, hogy az „a közigazgatási hatósági ügyben érdemi döntéssel kiszabható jogkövetkezmény”. Tekintve, hogy a helyszíni bírság mint a közigazgatási bírság altípusa közigazgatási szankciónak minősül, így az érdemi döntés meghozatalának követelménye álláspontom szerint nem kérdéses. Emellett a Szankció tv. kifejezetten a helyszíni bírságnál is említi a hatósági döntés szükségességét: a 11. § (4) bekezdése *expressis verbis* a normaszövegben rögzíti a „döntés” kifejezést a közlésére és tartalmára vonatkozó, a közigazgatási bírságot kiszabó döntésekhez képest speciális előírások körében. Nevezetesen, hogy „a helyszíni bírságról szóló döntést a hatóság a helyszínen közli az ügyféllel”, valamint a „döntés indokolásában elegendő az ügyfélnek a jogsértés elismeréséről szóló írásbeli nyilatkozatát rögzíteni.”

Hozzá kell tennem, hogy létezik olyan szabályozási terület, ahol határozathozatal nélkül lehetséges helyszíni bírság kiszabása: a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 20. § (4a) bekezdése értelmében például a biztonsági öv használatának elmulasztása vagy gyorsajtás miatt a hatóság eljáró tagja határozathozatal nélkül szabja ki a bírságot és döntését közli a szabályszegést elkövetővel. Ha az elkövető a jogsértés tényét nem vitatja, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, amelyről az ügyfelet a helyszínen tájékoztatni kell. A Kftftv. 17/A. § alapján a közterület-felügyelő a feladatkörébe tartozó, a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvényben meghatározott közlekedési szabályszegés esetén jogosult a 20. § (4a) és a (4b) bekezdésében meghatározott közigazgatási bírságot alkalmazni. *Ugyanakkor ez az eset kivételesnek számít, ezért is volt szükség a „határozathozatal nélkül” fordulat, mint speciális szabály rögzítésére.*

A fentiek szerint lefolytatott, a közterület-felügyelők állatvédelmi helyszíni bírság kiszabási jogosultsága kérdésében lefolytatott vizsgálatom megállapításait a következőképpen összegzem. Nem vitásan életszerű, hogy a gyakorlatban a belterület közterületén a pórázhasználat elmulasztását a települést folyamatosan járó közterület-felügyelők praktikusán és nagy hatékonysággal tudják ellenőrizni, mivel a póráz használata vagy nem használata viszonylag egyszerűen megállapítható és bizonyítható elkövetési cselekmény.

A magatartás szankcionálására irányuló hatósági eljárás során ugyanakkor tekintettel kell lenni az Abh1.-ben rögzített, a jogállamiság elvéből fakadó követelményre, vagyis hogy *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.*

Álláspontom szerint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye magában foglalja azt, hogy a magánszemélyek életviszonyaiba beavatkozó hatóság eljárására (vagy annak betudható cselekmény végzésére) a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök előírásainak maradéktalan betartása mellett kerülhet csak sor. Az Irodavezetői Utasítás szem előtt tartásával eljárni kívánó közterület-felügyelők törvényi felhatalmazás hiányában saját hatáskörben nem jogosultak eljárni, emellett a Kiadmányozási Utasítás sem jogosítja fel őket állatvédelmi bírság helyszíni bírsággént való kiszabására, ha pórázhasználat elmulasztását észlelik. Nincs információm arról, hogy ezen Irodavezetői Utasítás alapján történt-e tényleges bírságkiszabás, ami alapjogi sérelmet jelentene.

Ugyanakkor önmagában a belső utasítás a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő sérelem közvetlen veszélyét hordozza magában, így alapjogi visszásságot okoz.

2. A helyszíni bírság el nem fogadásához kapcsolódóan előírt „feljelentés” kérdéskörével kapcsolatosan a következő megállapításokat fogalmazom meg.

Az Irodavezetői Utasítás meghatározza a nem kerékbilincselési feladatokat ellátó közterület-felügyelők napi kötelezettségeit. E körben rögzíti, hogy amennyiben „a helyszíni bírságot nem fogadja el a szabályszegő, akkor feljelentés a Synaptel rendszerben”.

Az Irodavezetői Utasításban említett „feljelentés” kifejezés használata a közigazgatási hatósági eljárások keretén belül nem jellemző, ennek okán a vizsgálatom a helyszíni bírság kiszabására irányuló helyszíni eljárást követő eljárásra is kiterjedt.

A „feljelentés”-sel azonosított közterület-felügyelői cselekmény tartalmát *a Jegyző a válaszában tisztázta*: annak alapján a közterület-felügyelő közigazgatási hatósági eljárást kezdeményez az állatvédelmi hatóságként eljárni jogosult hatóságnál, vagyis nem szabálysértési eljáráshoz kötődő cselekményről van szó.

A fentiekre figyelemmel *a „feljelentés” fogalomhasználat ugyan nem pontos, azonban az érintett számára sérelmet nem okoz, ezért azzal összefüggésben alapjogi visszásságot nem tártam fel.*

Intézkedésem

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján, a jelentésemben megállapított alapjogi visszásság orvoslása és jövőbeli megelőzése érdekében *felkérem Budapest Főváros I. kerület Polgármesteri Hivatal Jegyzőjét*, hogy állatvédelmi hatóságként intézkedjen, hogy az ebek pórázhasználatával összefüggő állatvédelmi hatósági eljárásokat a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel összhangban, és ne a jelentésben megfogalmazott aggályokra alapot adó módon folytassák le.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos