



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-24/2019. számú ügyben

Előadó: dr. Herke Miklós
Érintett szerv: Rózsaszentmárton Község Önkormányzata

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
jelentése
az AJB-24/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindulása

A panaszos Rózsaszentmárton Község Önkormányzata Képviselő-testületének (a továbbiakban: Önkormányzat) a határozatát sérelmezte, melyben férjét, a rózsaszentmártoni ingatlana előtt lévő fák kivágására kötelezte.

A beadvány szerint az Önkormányzat helyszíni szemlét követően testületi döntéssel úgy kötelezte a Budapesten lakó panaszos férjét az ingatlana előtti fűzfabokrok 10 napon belüli kivágására, hogy az ügyben korábban nem keresték meg. Az eljárás azért is érthetetlen számukra, mert az Önkormányzat előtt is ismert, hogy a növényzet ültetésére évekkal ezelőtt, az ingatlannal szembeni TŰZÉP por- és légszennyezése, zajkeltése miatt – kényszer és szükségmegoldásként – került sor. Ez utóbbi ügyben több évig húzódó hatósági eljárások folytak, abban az alapvető jogok biztosa AJB-203/2017. számon jelentést adott ki.

A zaj-, por- és légszennyezés tárgyában indult ügyben érdemi intézkedés nem történt, de a fakivágásra szűk határidővel, úgy kaptak kötelezést és felszólítást, hogy előtte a tulajdonost a kifogásolt helyzetről sem szóban, sem írásban nem értesítették és nem hallgatták meg. Jelenleg nem laknak a szóban forgó ingatlanban a TŰZÉP okozta zaj-, por- és légszennyezés miatt. A beadvány tartalmazza azt is, hogy évente a vegetációs időszak végén (november elején) az utcafront rendezését, nagyobb ágak, hajtások levágását elvégezték, a bokorsor úttest felőli oldalán pedig villanyoszlop található, két autó lehúzódva egymás mellett bőven elfér.

Kifogásolták az Önkormányzat eljárását és döntését, indokolatlannak és túlzásnak tartják a 10 napon belüli fakivágásra kötelezést, aminek próbáltak eleget tenni, november 27-én megcsonkolták a növényzetet.

Figyelemmel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat során megkerestem az Önkormányzat polgármesterét.

Az érintett alkotmányos jogok

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”),
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”),

Alkalmazott jogszabályok

- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.);
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);
- Az általános közgazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- A fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: FásKr.);
- A közlekedési igazgatási feladatokkal összefüggő hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 382/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KhKr.);
- az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló

343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ÉhKr.);

- A helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól szóló 5/2004. (I. 28.) GKM rendelet (a továbbiakban: R.).

A megállapított tényállás

A panaszos férje – akinek állandó lakóhelye Budapesten van – a rózsaszentmártoni 131 hrsz-ú belterületi lakóingatlan tulajdonosa. Az ingatlan előtt az aszfalt burkolatú úttest és a kibetonozott vízelvezető árok között – részben az utóbbi részsűjében – 2015-től fűzfa sor áll.

Az Önkormányzat jegyzője – mint hatóság – 2018. október 29-én délelőtt helyszíni ellenőrzést tartott az ingatlan előtti „útpadkába ültetett fák” állapota felmérése érdekében. Megállapította, hogy a fák a férj tulajdonában álló ingatlan előtt találhatóak. *Az árok és az útpadka között a fás szárú növények annyira megnöttek, hogy zavarják a közúton a biztonságos közlekedést.* Amennyiben ugyanis az egymással szemben közlekedő gépjárművek találkoznak, nem lehet az útpadkára lehúzódnia, a teljes útszakasz beláthatósága nem biztosított. Rögzítette továbbá, hogy az út az Önkormányzat tulajdonában van, amelynek az R-ben előírt szabályokat be kell tartania/tartatnia. Ezért a Képviselő-testületnek intézkedést kell hoznia a forgalom biztonságának teljes biztosítása érdekében.

Az Önkormányzat Képviselő-testülete a 2018. október 29-i, rendes képviselő-testületi ülésén tárgyalta meg a rózsaszentmártoni 131 hrsz-ú ingatlan előtt található, útpadkába ültetett, a közúti közlekedésre veszélyes fák kivágásával kapcsolatos előterjesztést, és meghozta a 231/2018.(X. 29.) határozatát (a továbbiakban: Ök.hat.). Az Ök.hat. szerint a „Képviselő-testület felszólítja a tulajdonost (...), hogy az ingatlana előtti útpadkába ültetett, a közúti közlekedésre veszélyes fákat vágja ki. A fák kivágására 10 napos határidőt ad, azzal, hogy amennyiben kivágási kötelezettségének nem tesz eleget, az önkormányzat saját hatáskörben elrendeli az ingatlan előtti fák kivágását és ennek költségeit a tulajdonossal megtéríteti. Határidő: értelem szerint. Felelős: a fák kivágásának elrendeléséért a polgármester, egyebekben a jegyző.”

Ezt követően az Önkormányzat Képviselő-testülete nevében a polgármester 2018. november 19-én meghozta az R/1403-2/2018. számú határozatot (a továbbiakban: határozat) az útpadkába ültetett fák kivágására kötelezése tárgyában.

A határozat rendelkező része szerint „a Képviselő-testület fenti Ök.hat. alapján (...) mint a helyi közutak kezelője, felszólítom (... [a panaszost]), mint (...) ingatlan tulajdonosát (...), hogy az ingatlana előtt az útpadkába ültetett fás szárú növényeket a közúton zajló forgalom biztonsága érdekében, jelen határozat kézhezvételét követő 10 napon belül, saját költségén a fák talajszint magasságában történő kivágásával távolítsa el. Amennyiben ennek a kötelezettségének nem tesz eleget jelen határozat kézhezvételétől számított 10 napon belül, az Önkormányzat, az önkormányzati tulajdonú területre közútkezelői hozzájárulás nélkül ültetett, és a forgalom biztonságát zavaró fás szárú növényeket a tulajdonos költségén kivágja, ezzel gondoskodik az (... [út]) érintett szakaszán, mint önkormányzati tulajdonú közúton lévő forgalom biztonságáról.” A határozat rendelkező része szerint ellene önálló fellebbezésnek nincs helye, az a közléssel válik véglegessé, de az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz címzett közigazgatási jogvita eldöntése iránti kérelmet elő lehet terjeszteni.

A határozat indokolása szerint a nem helyben lakó tulajdonos ingatlanja előtt az útpadkába 2015. évben – az Önkormányzat közútkezelői hozzájárulása nélkül – fás szárú növényeket ültetett. Ezek a növények az elmúlt évek alatt annyira megnöttek, hogy a forgalom biztonságát zavarják, a közlekedés során nem engedik az útpadkára való lehúzódnást, illetve a látótávolságot, a látószöveget is lecsökkentik. A határozat a döntés jogalapjaként több jogszabályt jelöl meg.¹ A hatáskör tekintetében a Kkt. 33. § (1) bekezdés bb) pontjára, az illetékesség esetében pedig az Ákr. 16. § (1) bekezdésére hivatkozik.

¹ Az R. melléklet 3.8. pontját, a Kkt. 42/A. § (1) és (3) bekezdéseit, a FásKr. 2.§ (1) bekezdését.

I. Rózsaszentmárton Község Önkormányzatának tájékoztatása²

A polgármester többször is azt hangsúlyozta, hogy a panaszos és férje nem rendelkeznek állandó lakóhellyel Rózsaszentmártonban, a településen nem éltek és nem élnek életvitelszerűen.

A panaszos férje 2015-ben – az Önkormányzat közútkezelői hozzájárulása nélkül – ültette a fás szárú növényeket az ingatlan előtt az útpadkába. A növények annyira megnőttek, hogy a biztonságos közlekedést akadályozzák, nem engedik az útpadkára való lehúzóást, illetve a látótávolságot, látószöveget szűkítik.

A helyi önkormányzati képviselők lakossági jelzés alapján kérték az ügy kivizsgálását. A képviselő-testületi ülés előkészítése során és az aktuális állapot rögzítése miatt tartottak 2018. október 29-én délelőtti helyszíni ellenőrzést. Miután „közterületen, a közút területére vonatkozóan – ami önkormányzati tulajdonban van – helyszíni szemle került lefolytatásra, *nem kellett a közút mellett lévő ingatlanok tulajdonosait értesíteni.*”

Az R. szerinti jogszabályi kötelezés a közútkezelő (jelen esetben az Önkormányzat) részére állít fel követelményt, ami alapján minden előzetes értesítés nélkül jogosult lett volna az érintett ingatlan előtti útpadkába ültetett növényzet eltávolítására az ingatlan tulajdonosainak értesítése nélkül is. 2015-ben nem a Képviselő-testület döntött a növényzet ültetéséről, ezért döntött úgy, hogy a tulajdonost – aki engedély nélkül ültette a növényzetet – szólítja fel azok eltávolítására, az eredeti állapot helyreállítására.

A tulajdonos a fákat korábban nem metszette meg, és nem vágta vissza, egyáltalán nem törődött azok zavaró hatásával. Amennyiben nem kerül sor a fák kivágására, a probléma továbbra is fennáll, mert a megmaradt törzsek is veszélyesek a közlekedésben részt vevőkre, újra kihajtanak, az útszakasz újra beláthatatlanná válik. Ha a tulajdonos nem távolítja el azokat, úgy az Önkormányzat – mint a helyi közutak kezelője – jogosult és köteles is azt megtenni, ugyanis a közúton lévő fák balesetveszélyességéért felelős. A Képviselő-testület erre sort is fog keríteni.

Egyébként a növényzet közvetlenül az út és az árok mellett található, így nem csak az úton közlekedők biztonságát veszélyezteti, hanem a csapadékvíz-beruházás során lefektetett árokelemeket is károsítja.

A polgármester a hivatalból indított eljárással kapcsolatban az Ákr. 104. §-ában foglaltakra és a 76. §-ának³ a bizonyítékok ügyféllel történő ismertetési szabályaira hivatkozott. Kiemelte, hogy eljárást indító végzés kiküldésére nem volt szükség, mert nyolc napon belüli volt a döntés a helyszíni ellenőrzés lefolytatásához (az eljárás megindulásához) képest. Az ügyben keletkezett iratokat pedig a határozat mellékleteként a tulajdonosnak megküldték, vagyis az eljárás összes irata ismertetve lett az ügyféllel.

A korábbi, TŰZÉP teleppel kapcsolatos eljárás a Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjének hatáskörébe tartozó eljárás volt, az ügyfél pedig nem a panaszos férje volt. A jegyzőnek az AJB-203/2017. számú jelentéssel kapcsolatos álláspontját az Alapvető Jogok Biztosa 2017. december 5-én kelt válaszában elfogadta, és eljárását lezárta.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – egyebek mellett – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a

² R/1403-5/2018.

³ „76. § [A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel]

Ha a hatóság az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, melynek során a hatóság nem biztosította, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen, annak befejezését követően értesíti az ügyfelet, hogy - az iratokba való betekintés szabályai figyelembevételével - megismerhesse a bizonyítékokat, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.”

beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az előzőek alapján az önkormányzat döntése az alapvető jogok biztosa által vizsgálható közigazgatási határozatnak minősül, továbbá az Ök.hat. és a határozat ellen közigazgatási úton a jogorvoslati lehetősége nem volt biztosított, hiszen az utóbbi ellen is csak bírósági felülvizsgálatra volt lehetőség.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – 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.”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – 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.⁴ A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek ugyanis alkotmányosan a jogintézmények.⁵

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben,* a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁶

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.⁷ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság követelményét.

⁴ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁵ 75/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

⁶ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁸

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával itéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁹ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, szükséges, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy *„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.”* A *tisztességes eljárás*hoz és *ügymintézés*hez való jog az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkére figyelemmel új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljárásról való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesítve, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.¹⁰ Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésben a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította,¹¹ hogy a közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

⁸ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁹ 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

¹⁰ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹¹ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

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. A vizsgálat érdemében

1. A Kkt. 33. § (1) bekezdésének¹² c) pontja szerint *a helyi közutak közút kezelője a helyi önkormányzat*, amely – a Kkt. 34. § (1) bekezdése alapján – *„köteles gondoskodni arról, hogy a közút a biztonságos közlekedésre alkalmas, közvetlen környezete esztétikus és kulturált legyen”*.

A törvény előbbi előírása alapján az R. („A helyi közutak kezelésének szakmai szabályai”) mellékletének az út, a híd és egyéb műtárgyak, valamint az úttartozékok üzemeltetéséről szóló 3. fejezetének 3.1. („Általános rendelkezések”) pontja úgy rendelkezik, hogy az előzőek érdekében – többek között – *„a helyi közutakat a közút kezelőjének közlekedésre alkalmas állapotban kell tartania, a közút kezelője a helyi közútnak a forgalombiztonságra veszélyes megrongálódását köteles haladéktalanul kijavítani, vagy a közút forgalmának biztonságát veszélyeztető helyzetet elhárítani (...).”* Továbbá a 3.8. („A közút melletti növényzet gondozása, alakítása”) pont a) alpontja azt is előírja, hogy *„Az útpadkán, az árokban, továbbá a közút határán belüli területen (ideértve a földút területét is) a forgalom biztonságát zavaró növényzetet el kell távolítani”*.

Az előzőek szerint a helyi közutak kezelői – egyes törvényi eseteket kivéve – *a helyi önkormányzatok*, melyek *kötelesek az utakat és a közlekedés (forgalom) biztonságát veszélyeztető helyzeteket elhárítani*, szükség esetén az ilyen zavarást okozó növényzetet *eltávolítani*.

2. A hivatkozott jogszabályi előírások ellenére – miközben azokat az önkormányzati iratok is idézik, és azokra a polgármester is hivatkozott – a vizsgált ügyben a helyi közutakat kezelő Önkormányzat mégsem így járt el.

Először ugyanis a Képviselő-testület az Ök.hat-ban a panaszos férjét szólította fel az ingatlana előtti út – az önkormányzati tulajdonban és „közútkezelésben” lévő területnek – padkáján álló fák kivágására, majd a polgármester – a közútkezelő Képviselő-testület nevében eljárva és az Ök.hat-ra hivatkozva – határozatban kötelezte azok talajszint magasságában történő kivágására.

A Kkt. 34. § (1) bekezdése és a R. mellékletének 3.1., 3.8. pontjai szerint, ha a növényzet a forgalom biztonságát zavarja, akkor a közútkezelő köteles¹³ intézkedni, és a zavaró növényzetet eltávolítani vagy eltávolíttatni.

A polgármester válasza és a rendelkezésemre álló iratok, fényképfelvételek alapján nem egyértelmű, hogy a szóban forgó ingatlan előtti útszakon álló, részben a vízelvezető árok rézsűjében, a villanyoszlopon túl található cca. 3-4 éves fűzfák mennyiben zavarták a közúti

¹² „33. § (1) *A közút kezelői:*

a) a koncessziós szerződés alapján működtetett országos közút tekintetében a koncessziós társaság;

b) az a) pontban nem említett országos közút vonatkozásában a miniszter döntése alapján

ba) a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított társaság, költségvetési szerv, illetve olyan gazdálkodó szervezet, amelyben az állam többségi részesedéssel, szavazati joggal rendelkezik vagy

bb) a külön jogszabály szerinti versenyeztetési eljárásban kiválasztott szervezet;

c) *a helyi közutak tekintetében a helyi önkormányzat*; a koncessziós szerződés alapján működtetett helyi közutak és műtárgyaik tekintetében a koncessziós társaság, illetőleg a 9/B. § (2) bekezdése szerint szerződés alapján azzal megbízott gazdálkodó szervezet;

d) a magánutak tekintetében annak a területnek a tulajdonosa, amelyen a magánút van; állami tulajdonban levő ingatlanon fekvő magánút esetében tulajdonosnak az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett kezelő (használó) tekintendő.”

¹³ Nem pedig követelmény, mint ahogy a polgármester válaszában kifejtette.

közlekedést, azok milyen veszélyt jelentettek (ami alapján azonnali közútkezelői intézkedésre volt szükség). Az sem egyértelmű, hogy azokat az Önkormányzat miért nem távolította el és közútkezelői feladatai ellátásához (a felmerülő költségek elhanyagolható volta ellenére) miért volt szükség hatósági eljárásra és kötelezésre.

2.1. Az Önkormányzat Képviselő-testülete által elfogadott Ök.hat. elvileg megfelelne közútkezelői intézkedésnek, azonban a testület a „fakivágási” intézkedésre a szomszédos ingatlan tulajdonosát (a panaszos férjét) szólította fel kötelezettként és írt elő határidőt, s csak ezt követően, másodlagosan jelölte ki felelősként saját szerveit (a polgármestert, a jegyzőt).

Az állampolgárokat érintő normatív önkormányzati határozatokkal összefüggésben az AJB-8646/2012. számú ombudsmani jelentés¹⁴ – egy bábolnai közutat érintő panasz tárgyában – tartalmaz megállapításokat.

A jelentés szerint a Jat. 23. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatban a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését szabályozhatja. Ebből következően képviselő-testületi határozatokban kizárólag saját magukra vagy az általuk irányított szervekre vonatkozóan hozhat intézkedéseket, külső jogalanyokra – így az állampolgárokra – nem. Vagyis önkormányzati határozatban a képviselő-testületen (és szervein) túlmutató rendelkezések, kötelezések, felszólítások – miként jelen Ök.hat.-ban – nem szerepelhetnek (ezt az sem befolyásolja, hogy az Ök.hat. a fák kivágásának elrendeléséért a polgármestert, egyebekben a jegyzőt nevezi meg felelősként). A jelentés arra is felhívta a figyelmet, hogy a képviselő-testületek az önkormányzati tulajdonú utak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonosi jogait és a közútkezelő feladatait gyakorolják, emiatt a tulajdonosi jogosítványok semmilyen módon sem mosódhatnak össze a közhatalom gyakorlásával. Ilyen ügyekben az önkormányzatok nem hatóságként, hanem tulajdonosként – polgári jogok alanyaiként – vesznek részt, és mellérendelt helyzetben lévő személyekkel szemben nem élhetnek közhatalmi eszközökkel (még látszólag sem).

Jelen ügyben a panaszos férjének önkormányzati határozati formában történt felszólítása – az előzőeken túl – azért is különösen aggályos, mert a jegyző által a hatósági helyszíni ellenőrzésről (valójában szemléről¹⁵) felvett jegyzőkönyv mellett („mögött”) nincs olyan nyilatkozat, okirat vagy dokumentum, amely a növényzet ingatlan tulajdonosa általi ültetését igazolta volna. A jegyzőkönyv csak a fűzfák úton és a szóban forgó ingatlan előtti elhelyezkedését, az ingatlan tulajdonlását és a növényzet zavaró hatását rögzíti (ti.: ha gépjárművek találkoznak, nem lehet az útpadkára lehúzódní, a teljes útszakasz beláthatósága csökken), de a növényzet panaszos férje általi ültetését, különösen bizonyítását nem.

2.2. A polgármester eljárásának és határozatának egyik indokaként a Kkt. 42/A. § (1) bekezdés b) pontjára¹⁶ hivatkozott, amely szerint *a közút kezelőjének hozzájárulása szükséges – többek között – a közút területének határától számított két méter távolságon belül fa ültetéséhez vagy kivágásához.* Továbbá szó szerinti hivatkozott a Fáskr. 2. § (1) bekezdésére, amely szerint *„Fás szárú növény az ingatlan azon részén és oly módon telepíthető, hogy az – figyelemmel az adott faj, fajta tulajdonságaira, növekedési jellemzőire, szakszerű kezelésére – az emberi életet és egészséget nem veszélyeztetheti, a biztonságos közlekedést nem akadályozhatja, valamint nem okozhat kárt a meglévő építményekben, létesítményekben, és nem akadályozhatja azok biztonságos működését.”*

¹⁴ Lásd a következő linken: <https://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201208646.doc/8cc5369f-7bdd-4b90-bb14-5ca88b5280e9?version=1.0&inheritedRedirect=true>

¹⁵ Az Ákr. 68. § (1) bekezdése szerint *„Ha a tényállás tisztázására ingó, ingatlan (a továbbiakban együtt: szemléltárgy) vagy személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges, a hatóság szemlélt rendeltet el.”*

¹⁶ „42/A. § (1) A közút kezelőjének hozzájárulása szükséges (...)

b) *belterületen* – a közút mellett – ipari, kereskedelmi, vendéglátó-ipari, továbbá egyéb szolgáltatási célú építmény építéséhez, bővítéséhez, rendeltetésének megváltoztatásához, valamint a helyi építési szabályzatban, vagy a szabályozási tervben szereplő közlekedési és közműterületen belül nyomvonal jellegű építmény elhelyezéséhez, bővítéséhez, továbbá *a közút területének határától számított két méter távolságon belül fa ültetéséhez vagy kivágásához (...).*”

A polgármester szerint a vizsgált hatósági eljárásra és a Határozat meghozatalára azért került sor, mert a Képviselő-testület 2015-ben nem döntött a növényzet ültetéséről. Ezzel szemben a Kkt. fenti – 2011. január 1-jétől hatályos és a polgármester által is hivatkozott – előírása (azaz az ültetéshez/kivágásához szükséges közútkezelői hozzájárulás) és a biztonságot veszélyeztető növényzet közútkezelői eltávolítási kötelezettsége között nincs közvetlen összefüggés.

Az ültető személy bevonásának szükségességét elvileg lehetne indokolni a polgári jogi együttműködés szabályaival – ti. a fák más tulajdonában vannak –, azonban a tényállás szerint jelen ügyben nem polgári jogi, hanem az Ákr. szerinti „hatósági” eljárást folytattak, továbbá a közútkezelői előírások ezt – a közlekedésbiztonság érvényesítésével kapcsolatban – nem értékelik figyelembeveendő körülménynek.

A Képviselő-testület tehát a nélkül szólította fel a panaszos férjét a fák kivágására, hogy a kötelezett általi növényültetésre bármely bizonyítékot csatolt volna. Ilyen bizonyíték beszerzésére – vagyis annak alátámasztására, hogy a fűzfa sort a szomszédos ingatlan tulajdonosa ültette – a polgármester által lefolytatott „hatósági eljárásban” sem került sor, vagyis az Ákr. előírásai¹⁷ ellenére nem történt meg a tényállás tisztázása.

2.3. Az előzőek ellenére a határozat a kötelezéssel összefüggésben – a Képviselő-testület normatív határozatára alapítva – tényként hivatkozik a szomszédos ingatlan tulajdonosa általi ültetésre.

A növényzet ültetése elvileg lehet(ne) helyben ismert és köztudomású tény, de az Ákr. 62. § (3) bekezdése¹⁸ ilyen esetekben csak a bizonyítás mellőzhetőségét engedi meg. A bizonyítékokat (legyenek azok akár köztudomású tények is) és a bizonyítás szükségtelenségét – az Ákr. előírása¹⁹ és a tisztességes hatósági eljárás követelménye alapján – a hatóságnak döntésbe kellett volna foglalnia, vagyis azt a határozatban rögzítenie kellett volna.

A jegyzőkönyv – az előzőeken túl – a „hatósági eljárás” kezdeményezőjét sem rögzíti, ugyanakkor a döntés(ek) az ültető személyét és az ültetés idejét (köztudomású) tényként kezeli(k). Arra sincs magyarázat, hogy a közútkezelői hozzájárulás hiányát miért utólag – közel 3 év elteltével – kifogásolták (hisz a korábbi hallgatás akár beleegyezést, tudomásulvételt is takarhatott, ahogy erre a panaszos is utalt).

Megjegyzem, az ügyben lefolytatott eljárás(ok) és meghozott döntés(ek) alap- és eljárási jogi megítélését nem érinti, hogy a panaszos az ombudsmani beadványában a férje „által” történt ültetést kvázi elismerte, megjelölte annak idejét és indokát, valamint ennek Önkormányzat általi ismeretét.

2.4. A polgármesteri hivatal az Ök.hat. mellett, a jegyző 2018. október 29-i helyszíni ellenőrzési (szemle) jegyzőkönyvét is a határozattal együtt küldte meg a kötelezettnek, vagyis a panaszos férjének. Az Önkormányzat korábban az ingatlan tulajdonosát egyáltalán nem értesítette, nem hallgatta meg.

Míndezek szorosan kapcsolódnak a tényállás tisztázás elmulasztásához, amit csak fokoz, hogy a polgármester – megkeresésemre – azt közölte, a panaszos férjét azért nem vonták be az „eljárásba” és előzetesen azért nem kellett tájékoztatniuk őt, mert a jegyzői ellenőrzés csak az utat (mint közterületet) érintette. Vagyis, az Önkormányzat Képviselő-testülete és a polgármester úgy hozott döntést egy („eljárás alá” nem vont) szomszédos ingatlan tulajdonosával szemben, hogy a „terhére rótt” cselekmény elkövetését egyrészt bizonyítékokkal nem támasztotta alá, másrészt kötelezettként nem hallgatta meg, az eljárásába nem vonta be.

¹⁷ Ákr. 62. §

¹⁸ „A hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani.”

¹⁹ Az Ákr. 81. § (1) bekezdése szerint „A döntés tartalmazza az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot, a rendelkező részt – a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel –, továbbá a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.”

A tárgyi ügy kvázi hivatalból indult eljárásnak tekintendő, így főszabályként – az Ákr. szabályai alapján – az ügyfél értesítése kötelező. Az Ákr. 104. § (3) bekezdése szerint *az eljárás megindításáról szóló értesítés – többek között – csak akkor mellőzhető, ha az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt.* A tárgyi ügyben azonban ez nem így történt, ugyanis a jegyzői hatósági jegyzőkönyv 2019. október 29-én kelt, a polgármesteri döntés pedig 2019. november 19-én született (és a mellőzés egyéb okai sem álltak fenn).

A polgármester válaszában – az Ákr. 76. §-át idézve – arra is hivatkozott, hogy a határozathoz minden, az ügyben keletkezett iratot csatoltak, így a panaszos férje a bizonyítékokat ismerhette. Ezzel szemben az Ákr. ezen előírása azt tartalmazza, hogy *„ha a hatóság az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, melynek során a hatóság nem biztosította, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen, annak befejezését követően értesíti az ügyfelet, hogy – az iratokba való betekintés szabályai figyelembevételével – megismerhesse a bizonyítékokat, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.”* Az Ákr. hivatkozott előírása nem a hatóság döntését követően, hanem azt megelőzően írja elő a nem ismertett bizonyítékokról való ügyféli tájékoztatást – épp a tárgyi ügghöz hasonló helyzetek megelőzése végett – az ügyféli bizonyítási indítványok előterjeszhetősége érdekében.

2.5. Az Ákr. jogszerűségi alapelve²⁰ szerint *a közigazgatási hatóság felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.* Ebből következik, hogy a hatóságoknak nem csak jogszerűn, hanem jogszabályi felhatalmazás alapján, hatáskörükben kell eljárniuk, eljárásaik megindításakor elsőként hatáskörük és illetékességük fennállását kell tisztázniuk.

A határozatban hivatkozott Kkt 42/A. § (3) bekezdése valóban úgy rendelkezik, hogy *„az építmény engedélyezésére jogosult, illetőleg a közlekedési hatóság az eredeti állapot helyreállítására, vagy a közút állagának és a forgalom biztonságának védelme érdekében szükséges munkák elvégzésére kötelezheti azt, aki az (1) bekezdésben foglaltakat megszegi.”* Azonban ez az előírás az érintett hatóságok irányába nem „automatikusan” alkalmazandó, *kötelező jogkövetkezményt fogalmaz meg, hanem az ügy körülményeitől (a felmerülő költségektől, a rendelkezésre álló időtől, stb.) függ alkalmazása, azaz hatósági mérlegelés kérdése.*

Ezen túlmenően a Kkt. 42/A. § (3) bekezdése szerinti ügyekben *az Önkormányzat Képviselő-testülete nem minősül sem építményengedélyezési, sem közlekedési hatóságnak.* Az építésügyi vagy építésfelügyeleti hatósági hatásköröket az ÉhKr. alapján a Heves Megyei Kormányhivatal Gyöngyösi Járási Hivatal Építésügyi Osztálya gyakorolja. A KhKr. 2. § (3) bekezdés 6. pontja szerint pedig útügyi közlekedési hatóságként *a megyeszékhely szerinti járási hivatal²¹ jár el a Kkt. 42/A. § (3) bekezdése alapján – a közút kezelőjének kérelmére – az eredeti állapot helyreállítására, vagy a közút állagának és a forgalom biztonságának védelme érdekében szükséges munkák elvégzésére irányuló eljárás során.* A 2. § (4) bekezdés 4. pontja alapján útügyi közlekedési hatóságként első fokon a megyei kormányhivatal járási hivatala²² jár el *a közlekedés biztonsága, az út állagának védelme érdekében az út melletti ingatlan tulajdonosának kötelezése során.*

Mindebből következik, hogy az Önkormányzat Képviselő-testülete a vizsgált ügyben (ami a tulajdonosok kvázi ingatlanhasználati-hasznosítási vitája) hatóságként nem járhatott volna el, mert a hatásköre alapjaként hivatkozott Kkt. 33. § (1) bekezdése „csak” közútkezelőként nevesíti (az hatósági hatáskört, felhatalmazást nem ad).

A Kkt. 42/A. § (3) bekezdése alapján lefolytatott hatósági eljárásra, kötelezésre és a határozat meghozatalára – az ÉhKr. és a KhKr. előírásaira is figyelemmel – hatáskör hiányában került sor, ezért az Ákr. 123. § (1) bekezdés a) pontja szerint az semmis.

²⁰ Ákr. 2. § (1) bekezdés

²¹ Pest megyében az Érdi Járási Hivatal, Budapest fővárosban a Budapest Főváros Kormányhivatala III. Kerületi Hivatala.

²² Budapest fővárosban Budapest Főváros Kormányhivatala III. Kerületi Hivatala (másodfokon a fővárosi és megyei kormányhivatal)

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az Önkormányzat Képviselő-testülete és a polgármester hatósági eljárás látszatát keltve járt el, ami visszásságot okozott a jogállamiság és az abból levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben, valamint sértette a tisztességes hatósági eljárásból való jogot.*

Intézkedések

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem az Önkormányzat Képviselő-testületét és polgármesterét, hogy az Ök.hat-ot és a határozatot vonják vissza, közútkezelőként pedig a jövőben a jogszabályokban előírtak szerint járjanak el.*

Budapest, 2019. 04.11.

Széky László

