

**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét
ellátó helyettesének**

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-428/2019. számú ügyben

Előadó: dr. Bódis Cecília

**Érintett szervek: Hajdúsámson Város Önkormányzat jegyzője, E.ON
Tiszántúli Áramhálózati Zrt.**

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
közös jelentése
az AJB-428/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert édesanyja ingatlanán, távollétében az áramszolgáltató által megbízott alvállalkozó a fát szakszerűtlenül, szerinte indokolatlanul „kivágta”. A szükségesnek ítélt munkálatokról előzetesen nem kapott értesítést.

Mivel a panasz alapján felmerült a **jogállamiság elve, az egészséges környezethez való alapvető jog**, valamint a tulajdonhoz fűződő **jog sérelmének a gyanúja, az alapvető jogok biztosáról** szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján közös vizsgálatot indítottunk, melynek során tájékoztatást kértünk Hajdúsámson jegyzőjétől és az érintett közszolgáltató E.ON Tiszántúli Áramhálózati Zrt.-től.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A nemzet közös örökségének védelme. *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”* (Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése)
- Egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”* (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- A tulajdonhoz való jog: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés).

Az alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- A fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fkr.)
- A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.)
- A termelői, magán, és közvetlen vezetékek biztonsági övezetéről szóló 2/2013. (I. 22.) NGM rendelet

A megállapított tényállás

A panaszos a beadványában sérelmezte, hogy 2017. augusztus 23-án az édesanyja hajdúsámsoni ingatlanán az E.ON Tiszántúli Áramhálózati Zrt. alvállalkozói fakivágást végeztek, amiről előzetes értesítés nem érkezett, így a tulajdonos nem tartózkodott otthon. Arról számolt be továbbá, hogy az alvállalkozók szerint a fakivágás oka az volt, hogy a fa és annak lehulló levelei zavarták a szomszédokat. Erről azonban egyszer sem kapott felhívást sem a szomszéd, sem az

önkormányzat részéről.

Megkeresésünkre Hajdúsámson Város Önkormányzat jegyzője 2017. október 19-én azt a tájékoztatást adta, hogy az önkormányzat semmilyen formában nem intézkedett fakivágás tekintetében.

Az E.ON 2017. október 26-i tájékoztatása szerint a panaszban említett fakivágás nem történt meg, az érintett ingatlanon *gallyazásra került sor*. A válaszban kiemelték továbbá, hogy a gallyazásra szükség volt, melyet az E.ON által megbízott és vele szerződéses jogviszonyban álló alvállalkozó végzett el, az utcában található kifeszültségű elosztóhálózat és a bejelentést tevő ügyfél csatlakozó vezetékének biztonsági övezetét érintő gallyazási feladatokkal összefüggésben. A fát a következő gallyazásig tartó időintervallumig várható éves növekedés figyelembevételével, a megítélésük szerint szükséges mértékben ritkították le. Említést tettek továbbá arról, hogy a gallyazás megkezdésekor a tulajdonos valóban nem tartózkodott otthon, de a munka befejezése körül hazaérkezett, a helyszínen a munkát végzőknek semmilyen kifogást nem emelt a munkavégzéssel kapcsolatban.

Figyelemmel arra, hogy nem tért ki minden kérdésre a válasz, Hajdúsámson Város Önkormányzat jegyzője második megkeresése is szükségessé vált. 2018. január 31-én kelt levelében arról tájékoztatott, hogy az E.ON hivatalos gallyazási vállalkozója az önkormányzatot értesítette a 2016-2018-as ciklusra vonatkozóan a gallyazási munkálatok elvégzésére kitűzött időszakról, valamint, hogy a településen élő ingatlantulajdonosok tájékoztatása céljából az értesítést kihelyezték a polgármesteri hivatalban és a városban az önkormányzati tulajdonú hirdetőtáblákra, a gallyazás tervezett időpontja felkerült Hajdúsámson Város honlapjára is. Ezen értesítés alapján a gallyazást a vállalkozó előzetes bejárás és egyeztetés után, kitűzött ütemterv szerint végezte, melynek időpontja 2017. augusztus 21 – szeptember 30. volt.

Az E.ON honlapján vizsgálatunk idején a következő tájékoztatás olvasható¹: „Amennyiben az Ingatlanulajdonosok a villamos hálózat biztonsági övezetében nem végzik el a munkálatokat, akkor a villamos-energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény felhatalmazása alapján az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt., az E.ON Dél-dunántúli Áramhálózati Zrt. és az E.ON Tiszántúli Áramhálózati Zrt. végezteti el a biztonsági övezet tisztántartásával kapcsolatos feladatokat. Ebben az esetben a gallyazási munkálatok elvégzésére mindenekelőtt a biztonsági övezet nagyságát meghatározó rendelet előírásainak megfelelően kerül sor, hogy az élet-, vagyon- és szolgáltatásbiztonságot a növényzet ne veszélyeztesse. A kivitelezők csak ezt követően vehetnek figyelembe kertészeti, növényvédelmi és esztétikai szempontokat.”

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, a helyi önkormányzat, közszolgáltatást végző szerv 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.

Az Ajbt. 18.§ (2) bekezdése szerint közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban

¹ <https://www.eon.hu/hu/kozisagatasi/informaciok/gallyazas.html>

közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálandó.

Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatásnak tekinti az elektromos hálózatok fenntartását, figyelemmel az állami, önkormányzati feladatellátással való szoros kapcsolatára. Az Ajb. fenti előírásai alapján tehát az elosztói engedélyes az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatónak minősül.

Indokolt rámutatni arra is, hogy a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgáljuk, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel. Az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi szempontú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogséremlmek megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat. Mindezekre tekintettel a panaszban felmerült általános kérdések elemzésére kiterjed hatáskörünk.

2. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer 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 alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően először 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Elvi megállapításaink megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintjük az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata szerint ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen 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.

2. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A nemzet közös

öröksége védelemének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti.

A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi. A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybíróági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének.

3. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében – részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot – megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére².

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozta, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezethez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság szerint tehát a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza

² 996/G/1990. AB

a szankciókkal biztosított védelem felé.

Ahogy az mindebből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, azt nem, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotásnak – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít³. *Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében tehát az egészséges környezethez való jog alanyi jogként érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljárásról vagy a jogorvoslatról való jog is.* Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a már hivatkozott jogállamisággal, jogbiztonsággal.

4. Az Alaptörvény XIII. Cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. Az Alkotmánybíróság 42/2006. (X. 5.) AB határozat elvi jelleggel mondta ki, hogy „a tulajdonhoz való jog védelmére a kialakított gyakorlata megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozataiban kifejtett elvekkel. Az Egyezmény 1. cikke alapján minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére az ún. közérdekűségi tesztet alkalmazza. A korlátozásnál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti egységes alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is az arányosság: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.

3. Az ügy érdemében

1. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:13. §-a úgy rendelkezik, hogy a tulajdonost tulajdonjogának tárgyán – jogszabály és mások jogai által megszabott korlátok között – teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg. A tulajdonost megilleti különösen a birtoklás, a használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének és a rendelkezés joga. A tulajdonosnak joga van minden jogosulatlan behatás kizárására. Az 5:21. §-a alapján a tulajdonost megilleti a birtoklás joga és a birtokvédelem. Az 5:27. § szerint az ingatlan tulajdonosa túrni köteles, hogy az erre jogszabályban feljogosított személyek – a feladataik ellátásához szükséges mértékben – az ingatlant időlegesen használják, arra használati jogot szerezzenek vagy az azon fennálló tulajdonjogot egyébként korlátozzák. Ebben az esetben az ingatlan tulajdonosát a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg.

Az ingatlan tulajdonjogának túrés kötelezettségébe tartozó, közérdekből történő használatot, illetve használati jogot alapító külön jogszabálynak minősül a Vet. és az NGM rendelet, amelyek

³ ABH 1994, 139-140.

részletesen szabályozzák a villamosvezetékekkel kapcsolatos vezetékjogra, biztonsági övezetre vonatkozó előírásokat. A biztonsági övezet tekintetében a Vet. 137. §-a kimondja, hogy a villamosmű, a termelői vezeték, a magánvezeték, a közvetlen vezeték, a csatlakozó berendezés és a közvetlen vezeték, valamint az azt körülvevő környezet kölcsönös védelme érdekében biztonsági övezetet kell kijelölni. Az NGM rendelet szerint a biztonsági övezet rendeltetése a rendelet alkalmazási körébe tartozó villamos berendezések és a biztonsági övezetben levő építmények, területek, valamint az azokon, illetőleg azokban munkát végző személyek kölcsönös védelme.

A vezetékjogra vonatkozó rendelkezések taglalják a hálózati engedélyes villamosvezetékekkel kapcsolatos jogosultságait, így a Vet. 124. § (1)- (2) bekezdése szerint „a hálózati engedélyes a vezetékjog alapján közterületen és idegen ingatlanon, bejegyzett vezetékjog esetén a bejegyzett meglévő nyomvonalon a) föld alatti és feletti vezeték építhet, valamint ahhoz tartozó távközlési összeköttetést helyezhet el, b) tartószerkezetet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsolóberendezést helyezhet el, c) nem tartószerkezeten elhelyezett elosztóberendezést, külön jogszabályban meghatározott átalakító- és kapcsolóberendezést helyezhet el, d) az építés során a biztonsági övezetet sértő növényzetet eltávolíthatja. A hálózati engedélyes a vezetékjog vagy a véglegessé vált üzemeltetési engedély alapján az építményeket üzemeltetheti, karbantarthatja, kijavíthatja és átalakíthatja, felújíthatja, továbbá a közcélú hálózat, termelői vezeték, magánvezeték vagy a közvetlen vezeték mentén lévő, a biztonsági övezetet sértő növényzetet eltávolíthatja, a felsorolt tevékenységek elvégzése céljából a vezetékjoggal érintett ingatlanra beléphet.”

Ugyanakkor a Vet. 127. §-a rögzíti, hogy a használati jog az idegen ingatlan tulajdonosával kötött *megállapodás alapján* keletkezik. A használati jog alapítására egyebekben a Ptk. rendelkezései az irányadók.

Az NGM rendelet 6. §-a a vezeték jellegétől függően különböző távolságokat határoz meg, biztonsági övezetként, így a föld feletti vezeték biztonsági övezete a vezeték névleges feszültségétől függően a vezeték mindkét oldalán, a szélső nyugalomban lévő áramvezetőtől vízszintesen és a nyomvonalra merőlegesen mért, meghatározott távolságú, függőleges síkorig terjed. A 10. § (1) bekezdés f-g.) pontja szerint tilos a föld feletti vezeték biztonsági övezetében olyan növényzet telepítése és tűrése, amelynek magassága kifejezett állapotában meghaladja a 4 métert, valamint amely a nyomvonal és az oszlopok járművel való megközelítését akadályozza.

Az Alkotmánybíróság a 908/B/2008. AB határozatában vizsgálta a korábban a biztonsági övezeteket is tartalmazó, akkor hatályos, a villamosmű biztonsági övezetéről szóló 122/2004. (X. 15.) GKM rendelet 16. § (11) bekezdését⁴ és elutasította a bekezdés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt. A testület a tulajdonhoz való jog korlátozásának közérdekűsége és a korlátozás (az alapjog-sérelem) arányossága kapcsán kimondta, hogy „A Vet. e szakasza két olyan közérdekű körülményt is megjelöl, amelyekben a biztonsági övezetben érvényesítendő tilalmak és korlátozások alapulhatnak. Egyik magának a villamosműnek és a vezetékeknek a védelme, ezáltal a villamosenergia-ellátás fentebb már részletezett biztonsága, másik ilyen érdek az építményeket és berendezéseket körülvevő környezet védelme” illetve, „(...) az ilyen tulajdonjogi korlátozás, jelen esetben tartózkodási és tevési kötelezettség előírását a közérdek indokolja. A biztonsági övezetet elérő növényzet telepítését eleve korlátozza a jogalkotó, a biztonsági övezet védelme közvetlenül szolgálja az emberi élet védelmét, az ott tevékenykedők testi épségének biztosítását, a biztonságos villamosenergia-ellátást, amelyekhez fűződő közérdekhez viszonyítva nem tekinthető aránytalannak az az előírás sem, amely a tilalom ellenére a fenntartott növényzet tekintetében előírja, hogy azt veszélyeztető jellegétől a tulajdonos fossza meg.”

2. A közterületen lévő fákat érintő gallyazásokkal kapcsolatban korábban is érkeztek

⁴ Az indítványozó érvelése szerint a tulajdonhoz való jogot, mint alapvető jogot sértette a rendelet 16. § (11) bekezdése, mert törvényi felhatalmazás nélkül korlátozta a villamosművel szomszédos ingatlan tulajdonosának tulajdonjogát azáltal, hogy az ingatlanon fekvő bokrok és fák tekintetében az ágak rendszeres levágásának kötelezettségét terhelte rájuk.

beadványok a hivatalunkba. Az AJB-6237/2012. számú jelentés szerint a közterületekért felelős önkormányzatok – a balesetveszély megakadályozása, a közlekedés biztonsága érdekében, illetve ha a fák ágai a föld feletti villamosvezetékek biztonsági övezetét a jogszabályban előírt mértéknél jobban megközelítik – a jogszabályi előírások alapján, jogszerűen végezhetnek gallyazási munkákat.

A jelenleg vizsgált ügyben azonban a magánterületen lévő növényzet eltávolításával, a gallyazási munkálatok szolgáltató általi végrehajtásának minőségével, az előzetes értesítés elmaradásával kapcsolatban merült fel visszásság gyanúja.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A tulajdon kapcsán nemcsak jogokat, hanem a kötelezettségeket is figyelembe kell venni, melyeket összességükben kell gyakorolni.

Önmagában azáltal, hogy az ingatlan tulajdonosa (kezelője) köteles eltávolítani a biztonsági övezet környezetében levő fák ágait, ha azok elérik a szabadvezeték biztonsági övezetének határát, illetve ha a szolgáltató (engedélyes) a biztonsági övezetet sértő növényzetet eltávolítja, és ennek érdekében a vezetékjoggal érintett idegen ingatlanra belép, nem merül fel alapjogi visszásság. Ugyanakkor a szolgáltató vagy megbízottjának előzetes értesítés, egyeztetés nélküli belépése más ingatlanára, valamint a gallyazás szakszerűsége felvetik az alapjogi visszásság lehetőségét:

2.1. Az ingatlanra történő belépés kapcsán a már idézett Vet. 124. § (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a hálózati engedélyes a vezeték vagy a közvetlen vezeték mentén lévő, a biztonsági övezetet sértő növényzetet eltávolíthatja, a vezetékjoggal érintett ingatlanra beléphet. Ugyanakkor, amennyiben a vezetékjogot az ingatlan-nyilvántartásba nem jegyezték be, és azt hatósági határozat sem állapította meg, akkor e törvényen alapuló belépési jogosultság nem áll fenn. Ilyen esetekben lényegtelen, hogy a belépésre azért kerül sor, mert a tulajdonos növényzet eltávolítási kötelezettségét esetleg elmulasztotta, ugyanis erre vonatkozó jogszabályi előírás hiányában a szolgáltató nem jogosult arra, hogy az ingatlan tulajdonosi jogosultságait sértse. Ehhez a polgári jogi együttműködési előírások alapján előzetesen az szükséges, hogy a szolgáltató a tulajdonost kötelezettségére és a saját jogosultságára vonatkozó tájékoztatás mellett, a munkálatok várható időpontjáról (a kötelezetti teljesítés lehetőségéről és elmaradásának következményeiről) előzetesen és közvetlenül értesítse. A szolgáltató (engedélyes) a jogosultságait a tulajdonos jogaira, érdekeire (birtoklás, rendelkezés, stb.) figyelemmel gyakorolhatja. A zárt, bekerített ingatlanra önhatalommal nem léphet be, mert ahhoz a tulajdonos engedélye szükséges. Jelen esetben nem volt hávária helyzet, amely az azonnali belépést indokoltá tehetné, a hálózati engedélyes nem egyeztetett előzetesen az ingatlan tulajdonosával, aki csak a munkálatok befejezésekor érkezett haza. *Megállapítjuk, hogy az áramszolgáltató tulajdonjoggal összefüggő visszásságot okozott azáltal, hogy az ingatlanra belépve végzett gallyazási munkálatokat a tulajdonos távollétében.*

2.2. A panasz szerint a munkák elvégzésének szükségességéről előzetes értesítés nem érkezett, egyeztetésre nem került sor. A jegyző második válasza szerint a településen megtörtént a tájékoztatás, de álláspontunk szerint a szolgáltató jelzése alapján a jegyzőnek gondoskodnia kellett volna a személyre szóló értesítésről, hiszen a tulajdonosok konkrét kötelezettségére hívták fel a figyelmet és nem feltétlenül életszerű, elvárható, hogy egy idős ingatlantulajdonos – akár napi, heti rendszerességgel – figyelemmel kísérje a honlapra és hirdetőtáblára felkerülő információkat. Álláspontunk szerint a munkák elvégzésének várható időpontja előtt egyedileg is szükséges lett volna értesíteni az érintett ingatlanok tulajdonosait. *Az önkormányzat a tisztességes eljárásról fűződő joggal összefüggő visszásságot idézett elő azáltal, hogy az áramszolgáltató értesítése alapján nem tájékoztatta közvetlenül a tulajdonosokat a munkálatok szükségességéről, illetve a szolgáltató által jelzett időintervallumról.*

2.3. A gallyazás szakszerűségének kérdése ugyanakkor több általánosabb, a jelen ügyön túlmutató kérdést is felvet.

Az Fkr. a telepítési, *fenntartási, kezelési feladatokat* tulajdonosi viszonyoktól, belterületi, külterületi elhelyezkedéstől függetlenül, általános tulajdonosi kötelezettségként fogalmazza meg, amelyeknek kikényszerítése érdekében a települési önkormányzat jegyzője mérlegelési jogkörében határozatot hozhat, szabálysértési bírságot szabhat ki.

A településeken jelenlévő fák környezetvédelmi és egészségügyi jelentőségére több korábbi jelentésünkben felhívtuk a figyelmet.⁵ Ennek kapcsán utalunk a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának JNO-257/2010. számú állásfoglalására, amely szerint a Fkr. 3. §-a értelmében tilos a fás szárú növények felületének jogellenes – a 4. § (1) bekezdésben foglaltakkal ellentétes – megsértése, csonkítása, továbbá részeinek közvetlen vagy közvetett károsítása. Az állásfoglalás szerint a gallyazás indokoltságának és szükséges mértékének megállapítása különleges szakértelmet igénylő feladat, ezért elvárható, hogy mind a munkálatok megkezdését megelőzően, mind azok kivitelezése során *kertészeti szakembert* vegyenek igénybe. Ezen kívül hangsúlyozta, hogy „a fák léte társadalmi és környezeti szempontból jelentős haszonnal jár. Nagymértékben javítják a település levegőjét oxigéntermelő, és szén-dioxid-feldolgozó képességük miatt. A légszennyező anyagok egy részét a fák lombtömege képes lekötni, portól tisztítják meg a település levegőjét. A fák párologtatásukkal is hatnak a környezetükre, a nyári melegben lehűtik a levegőt. A növények zajvédelmét műszeres mérések igazolják. A termőtalaj védelme és vízháztartásának megóvása egyaránt megkívánja a fák, a növényzet jelenlétét. A fák tehát a környezetállapot és az életminőség javításában kiemelkedő szerepet játszanak, ezért igen erős társadalmi és környezeti érdek fűződik megóvásukhoz.” Az állásfoglalás rögzítette továbbá, hogy a fák gallyazását, esetleges nagyobb ágak, lombozat eltávolítását a legkisebb környezeti károkozással az október végétől február végéig tartó, nyugalmi időszakban célszerű elvégezni, figyelemmel a fás szárú növények tavasztól őszi vegetációs időszakára, valamint az útszéli fákat táplálkozó, illetve fészkelőhelyül használó egyes kisemlős és énekesmadár-fajok szaporodási, illetve fészkelési időszakára.

2.3.1. Hajdúsámsonon augusztus-szeptember hónapokban végezték a gallyazást, ami nem üzemzavar elhárítását szolgálta, vagyis nem állt fenn olyan veszélyhelyzet, amelyet haladéktalanul meg kellett volna szüntetni.

A környezet – beleértve a természet – védelméhez fűződő érdekeket a nemzetgazdasági tervezés, szabályozás, a gazdasági, terület- és településfejlesztési, rendezési döntések, valamint a hatósági intézkedések során figyelembe kell venni. Az élővilág környezeti elem, amelynek védelme valamennyi élő szervezetre kiterjed; igénybevétele csak olyan módon történhet, amely az életközösségek természetes folyamatait és viszonyait, a biológiai sokféleséget nem károsítja, illetőleg funkcióit nem veszélyezteti.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján felhívjuk a figyelmet, hogy az élővilág igénybevétele csak olyan módon és mértékben történhet, amely az életközösségek természetes folyamatait és viszonyait, a biológiai sokféleséget nem károsítja. A vizsgált ügyben a gallyazás kivitelezése minőségének, a fák csonkítása mértékének megítélése olyan szakmai kérdés, amely túlmutat az alapvető jogok biztosának hatáskörén, a panaszos által közölteket – erre vonatkozó anyagi jogi előírások hiányában – sem igazolni, sem cáfolni nem áll módunkban.

Megjegyezzük azonban, a szakszerűség követelményével ellentétes lehet, ha a gallyazás során nincsenek tekintettel a fa vegetációs állapotára, az állatok szaporodási és fészkelési időszakára, vagy ha indokolatlan mértékű az ágak visszavágása. Megértve és elfogadva, hogy a biztonságos üzemeltetés olyan követelmény, melyet a szolgáltatónak mindenki érdekében figyelembe kell vennie, a jövő nemzedékek védelmének a P) cikkben foglalt általános kötelezettsége alapján kiemelendő, hogy a szükségesnél nagyobb mértékű beavatkozással járó (károsítást elérő) gallyazás nem elfogadható gyakorlat. A szolgáltatók belső szabályzataiban és a tényleges végrehajtásban a szakszerűség szempontjainak mindig meg kell jelenniük.

⁵ Pl. AJB-1082/2012

2.3.2. Az Fkr. a 2-4. §-ában általános szabályokat határoz meg minden fás szárú növény védelmére. Szabályozza a fás szárú növények kezelésével, fenntartásával kapcsolatos – a gallyazásra is irányadó – általános alapszakmai követelményeket. Az Fkr. 3. §-ában megfogalmazott általános tilalmon túl, a 4. § (1) bekezdésben kimondja, hogy a használó köteles gondoskodni az ingatlanon lévő fás szárú növények, az adott faj tulajdonságainak megfelelő *szakszerű* kezeléséről, valamint szükség szerinti pótlásáról. Ez alapján a használónak, vagyis az ingatlan tulajdonosának, kezelőjének, és értelemszerűen *az elosztói engedélyesnek* is a gallyazást minden esetben szakszerűen, a szakmai szabályok megfelelő betartásával kell végrehajtania.

Álláspontunk szerint *az elosztói engedélyes figyelmének ki kell terjednie a környezetvédelmi követelmények érvényesülésére, a növényzet vegetációs ciklusaira és meg kell alkotnia az ennek megfelelő szabályokat, melynek hiánya az egészséges környezethez való jog veszélyét idézheti elő.*

3. Szeretnénk felhívni a figyelmet arra, hogy 2018-ban hasonló helyzetben a Pesterzsébeti Önkormányzata olyan rendeletet⁶ fogadott el a fás szárú növények védelméről, amelyben a fentieket normatív módon szabályozza.

A rendelet mellett, hogy rögzítette, hogy fás szárú növényt kivágni – néhány kivételtől eltekintve – csak végleges fakivágási engedély alapján szabad, kimondta, hogy a fa kivágására és pótlására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a fa lombzatának 50%-nál jelentősebb mértékű *csonkítása esetén is*. Az önkormányzati szabályozás meghatározza, hogy a jelentős mértékű csonkítás olyan mértékű beavatkozás a fa állagába, mely annak további növekedését visszafordíthatatlanul megakadályozza, ökológiai vagy esztétikai értékét jelentősen csökkenti, vagy amire közvetlenül visszavezethető két éven belül a fa jelentős mértékű pusztulása.

A helyi normatív szabályozás a fás szárú növények védelme, és rongálásának, értékcsökkenésének és pusztításának megakadályozása mellett a zöldfelület növényállományának pótlásáról való gondoskodást is biztosítja. A rendelet nem lehetetleníti el a hálózati engedélyes tevékenységét, mégis korlátot szab a fás szárú növények védelmében.

Felhívjuk a figyelmet, hogy a korábban már hivatkozott AJB-6237/2012. számú jelentésben foglalt ajánlásokat az ügyben érintett E.ON Észak-Dunántúli Áramszolgáltató Zrt. elfogadta, módosította a belső szabályzatát (Műszaki kézikönyvét) és arról adott tájékoztatást, hogy az ingatlan- és növényzet tulajdonosok tulajdonosi jogainak, érdekeinek védelmével kapcsolatosan az esetleges sérelmek bekövetkezésének megelőzésére még inkább törekszik. Válaszuk szerint a villamosmű biztonsági övezetének tisztántartása élet-, baleset-, vagyonvédelmi okok, valamint a hálózatok üzemeltetésének folyamatosága és biztonsága miatt közös érdek, mely csak együttműködéssel valósítható meg, ennek érdekében pontosították a kiértesítés szabályait, az önkormányzatokkal és a természetvédelemért felelős hatóságokkal fennálló szakmai kapcsolat folyamatoságára törekszenek.

A gallyazási munkálatok végrehajtásának országos szakmai színvonala nem ítéhető meg a rendelkezésre álló információk alapján, ugyanakkor felhívjuk a figyelmet, hogy *a fent hivatkozott és elemzett alapjogokkal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozhatja magában, amennyiben a közszolgáltatónak minősülő áramszolgáltatók szakmai tevékenységében a környezetvédelmi, természetvédelmi szabályok, a fás szárú növények védelmére vonatkozó előírások nincsenek részletesen szabályozva, vagy azok végrehajtása kertészeti szaktudás nélkül is előfordulhat, amellyel az Alaptörvény P) cikkében foglalt kötelezettségek⁷ megsértését is okozhatják.*

⁶ Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzat Képviselő-testületének a fás szárú növények védelméről, kivágásáról és pótlásáról szóló 26/2018. (X.26.) önkormányzati rendelete
<http://njt.hu/onkorm/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed3dr8eo3dt4ee1em4cj1bz2by1bw4by9cb8bw5i>

⁷ „A természeti erőforrások (...) valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek *védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése* az állam és *mindenki kötelessége.*”

Intézkedések

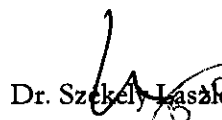
A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében a jelentésünkben megfogalmazott szempontrendszerre figyelemmel:

1. Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük az E.ON Tiszántúli Áramhálózati Zrt. igazgatóságának elnökét, hogy
 - a. fordítsanak különös figyelmet arra, hogy a vonatkozó belső szabályozásokban, a megállapodásokban nagyobb hangsúllyal jelenjenek meg a természetvédelmi, környezetvédelmi garanciák, továbbá az előírt követelmények érvényesítése során elsősorban a megelőzésre törekedjenek,
 - b. a jövőben a jelentésben rögzített megállapítások figyelembevételével, minden esetben előzetesen és közvetlenül értesítsék az érintett ingatlanok tulajdonosait a biztonsági övezetben végzendő gallyazási munkálatokról.
2. Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a Hajdúsámson Város Önkormányzat jegyzőjét, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet az ingatlantulajdonosok tájékoztatásának hatékonyságára, amennyiben a szolgáltatótól értesítést kap gallyazási munkálatok szükségességéről.

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium Energiaügyekért és Klímapolitikáért Felelős Államtitkárság, valamint az Agrárminisztérium figyelmét jelentésünk megküldésével felhívjuk a Vet. szabályai olyan módosításának, kiegészítésének megfontolására, mely a szolgáltatók belső szabályozásába építésének kötelezettségeként előírja a fák szakszerű metszését, ápolásának kötelezettségét.

Budapest, 2019. május 28.


Dr. Bándi Gyula



Dr. Székely László
